



# Evaluación Alianza para el Campo 2005

## Informe de Evaluación Estatal Programa de Desarrollo Rural

### San Luis Potosí



**Evaluación  
Alianza para el Campo 2005**

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

**San Luis Potosí**

## Directorio

### GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ

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

**Dr. Manuel David Sánchez Hermosillo**  
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 Javier 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

**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
<b>TABLA DE CONTENIDO</b> .....	<b>I</b>
<b>PÁGINAS</b> .....	<b>I</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b> .....	<b>IV</b>
<b>PÁGINAS</b> .....	<b>IV</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	<b>V</b>
<b>PÁGINAS</b> .....	<b>V</b>
<b>SIGLAS</b> .....	<b>VI</b>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>VIII</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>1</b>
<i>Caracterización del medio rural</i> .....	<i>1</i>
<i>Principales factores que condicionan el desarrollo rural</i> .....	<i>1</i>
<i>Principales tendencias del Programa en el Estado</i> .....	<i>2</i>
<i>Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes en el Estado</i> .....	<i>3</i>
<i>Principales impactos del Programa</i> .....	<i>4</i>
<i>Recomendaciones relevantes</i> .....	<i>6</i>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>Bases y fundamentos de la evaluación</b> .....	<b>8</b>
<b>Objetivos de la evaluación</b> .....	<b>9</b>
<i>Objetivo general</i> .....	<i>9</i>
<i>Objetivos específicos</i> .....	<i>9</i>
<b>Enfoque de la Evaluación</b> .....	<b>9</b>
<b>Ámbitos de la Evaluación</b> .....	<b>10</b>
<b>Fuentes de información</b> .....	<b>10</b>
<b>Diseño muestral</b> .....	<b>11</b>
<b>Procesamiento de información</b> .....	<b>11</b>
<b>Subprogramas que se evalúan</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1 INCIDENCIA DEL ENTORNO EN LAS ACTIVIDADES APOYADAS POR EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL</b> .....	<b>13</b>
<b>1.1. Caracterización del medio rural en el Estado</b> .....	<b>13</b>
<i>1.1.1. Evolución sociodemográfica</i> .....	<i>13</i>
<i>1.1.2. Educación</i> .....	<i>14</i>
<i>1.1.3. Empleo agropecuario y no agropecuario</i> .....	<i>14</i>
<i>1.1.4. Contexto de la economía rural en el Estado</i> .....	<i>15</i>
<i>1.1.5. Actividades agrícolas</i> .....	<i>16</i>
<i>1.1.6. Actividades pecuarias</i> .....	<i>18</i>
<b>1.2. Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado</b> .....	<b>19</b>
<i>1.2.1. Política estatal para el medio rural</i> .....	<i>19</i>
<i>1.2.2. Programas asociados al desarrollo rural</i> .....	<i>20</i>
<b>1.3. Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el PDR</b> ..	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO 2 PRINCIPALES TENDENCIAS DEL PROGRAMA</b> .....	<b>23</b>
<b>2.1. Evolución de las características y orientación del Programa</b> .....	<b>23</b>
<b>2.2. Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas</b> .....	<b>25</b>
<i>2.2.1. Tendencia de la inversión del programa</i> .....	<i>25</i>

2.2.2. Presupuesto para municipalización.....	26
2.2.3. Tendencias en número y tipo de beneficiarios.....	27
<b>2.3. Cumplimiento de metas 2005.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4. Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno.....</b>	<b>29</b>
<b>CAPÍTULO 3 EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA EN TEMAS RELEVANTES.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1. Avances en la estrategia del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de San Luis Potosí.....</b>	<b>33</b>
3.1.1. Apropiación del Programa en el Estado.....	33
3.1.2. Evolución en la orientación del Programa en el estado.....	33
3.1.3. Integralidad de las acciones.....	35
3.1.4. Pertinencia del PDR como política estatal.....	35
<b>3.2. Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural.....</b>	<b>36</b>
3.2.1. Avances en el proceso de descentralización y estructura institucional para la operación del Programa.....	36
3.2.2. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados.....	36
3.2.3. Procesos de planeación.....	37
<b>3.3. Asignación de recursos.....</b>	<b>39</b>
3.3.1. Focalización.....	39
3.3.2. Asignación de recursos vía proyectos.....	39
3.3.3. Fomento de las actividades no agropecuarias.....	41
3.3.4. Mecanismos alternativos de reembolso.....	41
<b>3.4. Circuito operativo.....</b>	<b>42</b>
3.4.1. Procesos administrativos en el Estado.....	42
3.4.2. Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos.....	43
3.4.3. Operación municipalizada.....	44
<b>3.5. Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA.....</b>	<b>46</b>
3.6.1. Apropiación del subprograma.....	46
3.6.2. Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales.....	47
3.6.3. Operación del PRODESCA.....	48
3.6.4. Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP.....	48
<b>3.6. Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización.....</b>	<b>49</b>
3.6.1. Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	50
3.6.2. Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	51
3.6.3. Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR.....	51
<b>3.7. Consolidación organizativa y fomento empresarial.....</b>	<b>52</b>
3.7.1. Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas.....	52
3.7.2. Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas.....	52
<b>3.8. Aportes del Programa a la sustentabilidad.....</b>	<b>52</b>
<b>3.9. Perspectivas del Programa de Desarrollo Rural en San Luis Potosí.....</b>	<b>53</b>
3.9.1. Pertinencia del Programa a futuro.....	53
3.9.2. Encuadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable.....	54
<b>3.10. Temas relevantes de interés del estado sobre la evaluación de procesos.....</b>	<b>55</b>
<b>CAPÍTULO 4 EVALUACIÓN DE IMPACTOS.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1. Tipología del productor beneficiario del PAPIR para los ejercicios 2003 y 2005.....</b>	<b>57</b>
<b>4.2. Primer nivel de análisis de impactos.....</b>	<b>58</b>
4.2.1. Empleos.....	58
4.2.2. Ingresos.....	59
<b>4.3. Segundo nivel de análisis de impactos.....</b>	<b>61</b>
4.3.1. Capitalización e inversión de las UPR beneficiarias del PDR.....	61
4.3.2. Producción y productividad.....	65
4.3.3. Cambio tecnológico en el PDR.....	65
4.3.3.1. Cambio tecnológico agrícola.....	66

4.3.3.2. Cambio tecnológico pecuario .....	66
4.3.3.3. Cambio tecnológico no-agropecuario. ....	67
4.3.4. Integración de cadenas agroalimentarias. ....	68
<b>4.4. Impacto en el desarrollo de capacidades.....</b>	<b>69</b>
<b>4.5. Impacto en fortalecimiento a organizaciones.....</b>	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>71</b>
<b>5.1. Conclusiones .....</b>	<b>71</b>
5.1.1. Conclusiones sobre la correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa .....	71
5.1.2. Conclusiones sobre los principales resultados de la evolución de la gestión del programa en el estado. ....	72
5.1.3. Conclusiones sobre los principales impactos. ....	75
<b>5.2. Recomendaciones. ....</b>	<b>77</b>
5.2.1. Recomendaciones sobre el entorno y resultados del programa. ....	77
5.2.2. Recomendaciones sobre la gestión del programa en temas relevantes. ....	78
5.2.3. Recomendaciones sobre los impactos.....	80
<b>5.3. Prospectiva y pertinencia del Programa. ....</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO 1. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN.....</b>	<b>84</b>
<b>ANEXO 2. PROCESOS DE TRÁMITE DE SOLICITUDES DEL PDR.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXO 3. CUADROS COMPLEMENTARIOS.....</b>	<b>92</b>

## Índice de cuadros

	Páginas
Cuadro 1.1. Indicadores productivos de los principales cultivos en el Estado de San Luis Potosí .....	17
Cuadro 1.2. Indicadores productivos de la producción de ganado en pie en el Estado de San Luis Potosí .....	18
Cuadro 1.3. Principales programas de apoyo al sector rural ejercidos en el año 2005 ....	20
Cuadro 2.1. Presupuesto programado de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2001-2006 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 2001-2005 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 Desarrollo Rural de 2001 a 2006. ....	28
Cuadro 2.4. Inversión del PDR dirigida a grupos prioritarios del 2003 al 2005 en el Estado de San Luis Potosí (pesos) .....	30
Cuadro 2.5. Inversión del PDR dirigida a cadenas productivas prioritarias del 2003 al 2005 en el Estado de San Luis Potosí (pesos) .....	31
Cuadro 4.1. Tipología por beneficiarios del PDR en el Estado de San Luis Potosí por porcentaje total por sector .....	58
Cuadro 4.2. Empleo total en los sectores primarios y no primarios para beneficiarios del PDR, ejercicio 2003 .....	59
Cuadro 4.3. Porcentaje de actividades agrícolas primarias: costos e ingreso en cultivo principal (Beneficiarios ejercicio 2003) .....	60
Cuadro 4.4. Desarrollo Rural: ingreso agropecuario, no agropecuario y total (Beneficiarios ejercicio 2003) .....	60
Cuadro 4.5. Desarrollo Rural: Tasa de capitalización por tipo de productor. Sumatorias por tipo de productor. 2003 .....	64
Cuadro 4.6. Índices y tasas de crecimiento del comportamiento del ingreso, producción y rendimiento agrícola primario en el ejercicio 2003 del PDR .....	65
Cuadro 4.7. Cambio tecnológico Indicadores totales agrícolas (Beneficiarios ejercicio 2003) .....	66
Cuadro 4.8. Cambio tecnológico total en producción pecuaria (Beneficiarios ejercicio 2003) .....	67
Cuadro 4.9. Cambio tecnológico total para actividades no agropecuarias (Beneficiarios ejercicio 2003) .....	67
Cuadro 4.10. Criterios de calificación de los beneficiarios con respecto a su organización (Beneficiarios ejercicio 2003) .....	70

## Índice de figuras

	Páginas
Figura 1.1. Porcentaje de participación con relación a la superficie sembrada y el valor de la producción por Distritos de Desarrollo Rural .....	16
Figura 1.2. Valor de producción de las especies–producto pecuarias en el Estado de San Luis Potosí 2004. (en miles de pesos).....	19
Figura 2.1. Propuesta de esquema para el desarrollo rural. ....	24
Figura 3.1. Secuencia de acciones de un programa gubernamental para el fomento al desarrollo social y económico. ....	38
Figura 4.1. Aportación de los productores y del gobierno para la adquisición de los apoyos otorgados por el PDR. 2003. ....	63
Figura 4.2. Aportación de los productores y del gobierno para la adquisición de los apoyos otorgados por el PDR. 2005. ....	63

## 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
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Comité Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
COFUPRO	Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAPO	Consejo Nacional de la Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural de SAGARPA
DDRM	Dirección de Desarrollo Rural Municipal
DPAI	Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DRI	Programa de Desarrollo Rural Integral (nombre genérico aplicado a)
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
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
FAPRACC	Fondos para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Ambientales
INCA-Rural	Instituto de Capacitación para el Medio Rural
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 para el Campo
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 para el Campo
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
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación
PSP	Prestador 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
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SIACON	Sistema de información Agropecuaria de Consulta del SIAP
SIFIDE	Sistema de Financiamiento Integral de Desarrollo del Estado
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión 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
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SSS	Sociedad de Solidaridad Social
SUPERA	Proyecto de Oportunidades de SEDESOL
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
WWF	World Wildlife Fund

## Presentación

El Programa de la Alianza para el Campo fue creado en 1996. 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 Programa de Desarrollo Rural y sus correspondientes subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) han centrado su atención en productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas

Desde su creación la Alianza para el Campo ha sido una preocupación permanente de las instituciones conocer que el impacto de las acciones institucionales en la transformación del medio rural mexicano. Ya no se trata solo de entregar recursos públicos sino que estos se usen de manera adecuada y sean un medio efectivo para promover el bienestar de la población rural. Para ello, la Alianza integró a la evaluación externa como un mecanismo para conocer este impacto y la efectividad de gestión institucional. Adicionalmente, la evaluación es considerada como un mecanismo para transparentar el ejercicio de los recursos públicos.

Algunos de los programas de desarrollo rural empezaron desde el mismo año de su creación en 1996. A partir de 1998, se generalizó la evaluación de los programas de la Alianza bajo un convenio entre SAGARPA y FAO, pero los programas de desarrollo rural siguieron siendo evaluados con esquemas específicos diferentes. Es hasta el año 200, cuando los programas de desarrollo rural entran al esquema del convenio FAO-SAGARPA que prevalece hasta la fecha.

En este esquema la UA-FAO es encargada del diseño de la metodología de evaluación. El CTEE es el responsable de contratar y supervisar a los evaluadores externos (EEE) y revisar, calificar y dictaminar los informes de evaluación y demás productos de la misma.

El Colegio de Postgraduados ha sido como la Entidad Evaluadora Estatal para realizar la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Rural que incluye las acciones de los ejercicios 2003 y 2005, pero también busca generar una idea de la evolución del programa desde el año 2000 a la fecha. El Dr. Esteban Valtierra Pacheco fue designado como responsable de la evaluación, quien contó con el apoyo del M.C. Jaime Rangel Quintos.

La EEE hace manifiesta que los juicios emitidos en el presente documento son de su responsabilidad, consideran la opinión e información de todos los actores del programa. Por ello, también quiere dejar patente el agradecimiento al CTEE, de la UTOE de la SEDARH, de la Delegación Estatal de la SAGARPA y, muy especialmente a los beneficiarios del programa por ser parte de esta evaluación, esperando que los resultados aquí presentados les sean de utilidad.

***EEE. Colegio de Postgraduados***

## Resumen Ejecutivo

### Caracterización del medio rural

El Estado de San Luis Potosí se caracteriza por tener un porcentaje muy alto de población en comunidades rurales, el 37.4% de su población reside en 7,251 comunidades de menos de 2,500 habitantes. La mayor parte de esta población vive en condiciones de alta marginación, siendo esta entidad el sexto lugar en marginación a nivel nacional.

Las actividades agropecuarias representan un sector importante dentro de la economía estatal, no tanto por su aportación al PIB ni por el volumen de producción y productividad, sino por el 27.5% de la población que depende estas actividades. Las personas ocupadas en la agricultura trabajan por su cuenta (74.7%), pero con deplorables condiciones de ingreso, ya que 24% percibe menos de 1 salario mínimo.

A nivel nacional la producción agropecuaria en el Estado de San Luis Potosí solo aporta el 0.47% del PIB agropecuario nacional en 2004. El sector agrícola se cultivan 747,648.59 hectáreas, con un valor de producción de \$5'296,747.23 miles de pesos, destacándose el DDR de Ciudad Valles donde se cultiva el 22% de la superficie estatal. El maíz de grano es el cultivo de mayor superficie sembrada en el Estado seguido por el frijol y la caña de azúcar industrial.

Las actividades pecuarias destacadas en el Estado de San Luis Potosí son la producción de aves, bovinos de doble propósito y de carne, caprinos y en menor escala lo porcinos y ovinos, además de la cada vez creciente producción apícola. La producción bovina se concentra en el DDR de Ébano, donde se produjeron 42,524 ton en pie, las cabezas de ganado bovino se ubican principalmente en el municipio de Tamuín con 79,649 cabezas y Ciudad de Maíz con 70,200.

Una actividad rural que tiene un amplio potencial es el turismo rural y de aventura, hacia el cual se ha ampliado el número de turistas que visitan el estado. El problema es que la infraestructura es inadecuada e insuficiente para ofrecer los servicios a turistas.

### Principales factores que condicionan el desarrollo rural.

El medio geográfico impone serias restricciones al desarrollo de las actividades agropecuarias en casi todo el Estado de San Luis Potosí. Por un lado esta el semidesierto prevaleciente en el Altiplano en donde la escasez de agua limita la posibilidad de desarrollar una agricultura comercial e impone serías restricciones a la ganadería. La región de la Huasteca presenta mejores condiciones de humedad, que a veces es excesiva, pero las condiciones topográficas hacen que la agricultura y la ganadería se desarrollen con índices muy bajos de productividad.

La mayor parte de las UPR presentan problemas importantes de minifundio, poca tecnología aplicada a la producción, baja capitalización, producción de cultivos básicos indiferenciados y dificultades serías de comercialización. A ello se adicionan serios

problemas de disponibilidad de infraestructura de apoyo como: caminos, almacenamiento, transporte, electrificación, telefonía,

Estas condiciones limitantes hacen que, fuera de la caña de azúcar, la mayor parte los cultivos participan en cadenas productivas desintegradas.

Dentro de este contexto, los programas que ofrece tanto el gobierno federal como estatal tienen que afrontar grandes retos con escasos recursos presupuestales.

### Principales tendencias del Programa en el Estado

En el 2002, los programas de desarrollo rural sufren un profundo cambio en su estructura. Desaparecen los programas de desarrollo rural como el PESPRO, PADER, MDR, PDPSZRM y otros, que funcionaban de forma independiente, para dar paso a un solo Programa de Desarrollo Rural (PDR).

A partir del 2002, el PDR fue diseñado para funcionar como un programa integrado de inversión cuyo instrumento estratégico central era el diseño de un proyecto productivo. Se crearon tres subprogramas: el PAPIR apoyaría la inversión en capital físico (infraestructura, equipamiento, ganado y otros); el PRODESCA la formación de capital social a partir del diseño y puesta en marcha de proyectos productivos y la capacitación de los beneficiarios y; el PROFEMOR buscaría invertir en capital social, mejorando la organización de productores para poder enfrentar las condiciones productivas y de mercado de mejor forma.

La inversión en los programas de desarrollo rural en el Estado ha tenido altibajos. Del 2001 al 2003 se observa una tendencia a la alza del presupuesto ejercido del PDR. En este último año se incrementó a 94.7 millones (87.9 millones de inversión federal y 6.8 millones de presupuesto estatal). Algo que resulta importante es que en el 2004 se presenta la mayor brecha entre el presupuesto programado y el ejercido, ya que el primero fue de 105.2 millones de pesos y el ejercido fue de apenas 75.7 millones de pesos. En el 2005 y 2006 se ha visto reducido el presupuesto de lo programado debido a incumplimiento de los compromisos establecidos en los anexos técnicos. Respecto al presupuesto ejercido, en el cuadro se observa una tendencia al alza del presupuesto federal, mientras que la aportación estatal va a la baja

### Presupuesto Ejercido de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2003-2005 en el Estado de San Luis Potosí (miles \$)

PROGRAMA	2003		2004		2005	
	Federal	Estatal	Federal	Estatal	Federal	Estatal
PAPIR	45,892	14,655	43,831	7,837	44,646	4,961
PRODESCA	8,553	950	5,799	3,490	15,133	3,381
PROFEMOR	5,773	1,924	11,028	3,672	12,030	4,010
<b>TOTALES</b>	<b>60,219</b>	<b>17,529</b>	<b>60,657</b>	<b>15,000</b>	<b>71,810</b>	<b>12,352</b>

Nota: En el ejercicio 2005 el avance es a mayo de 2006. No se consideran las aportaciones de los productores

Elaboración propia con información de avances y cierres de programa.

A partir del ejercicio 2004, se implementa un mandato en las reglas de operación para distribuir la inversión. Se busca asegurar la atención a cadenas productivas (bovinos de doble propósito, caprinos, nopal, café y naranja) y grupos sociales prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados).

A pesar de la programación presupuestaria, se ha avanzado muy poco en la formación de los comités de sistema-producto que tendrían la función de organizar el apoyo a las cadenas productivas. Cabe señalar que hay discordancia entre las cadenas programadas y las que efectivamente se apoyan. Por ejemplo, hay el principal proyecto estratégico para apoyar a la producción de aves de traspatio, que no está considerada como cadena prioritaria.

En el 2004 y 2005 se han tenido serios problemas para ejercer los recursos porque la municipalización se ha tornado en un proceso tortuoso. Los municipios aceptaron tener más recursos pero no consideraron que ello conllevaba responsabilidades. El ejercicio 2004, apenas se estaba cerrando a mediados del 2006. En el ejercicio 2004 solo un municipio funcionó en modalidad II. Como resultado de la aplicación de estas condiciones, en 2005 se consideraron 35 municipios en Modalidad I y a 19 municipios en Modalidad II. La expectativa es que en 2006 solo sean 16 municipios en Modalidad II.<sup>1</sup>

### **Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes en el Estado**

El PDR presenta un cambio importante a partir del ejercicio 2004, pero no como un proceso de apropiación que le imprima un sello estatal al programa, sino tratando de aplicar más adecuadamente las Reglas de Operación. Desde el cambio que sufrió el programa en el 2001, no se pudieron implementar las modificaciones. En el Estado no se había desarrollado la estructura institucional para poder manejar los programas, por lo cual la SAGARPA estaba a cargo de la operación bajo la administración de la SEDARH.

En el 2004, se implementan de manera más definitiva dos cambios importantes dentro del PDR. El primero es que solo se atendería a solicitudes que estuvieran acompañadas con un proyecto productivo y de manera formal se eliminó la atención a la demanda sin proyecto. El segundo cambio que se implementó en el Estado fue la municipalización del programa con la conformación efectiva de los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable que significó un cambio muy profundo en la forma de operar y administrar involucrando a los municipios.

El ejercicio 2004 significó para el Gobierno del Estado tomar de forma definitiva la operación del programa. Para ello se tuvieron que consolidar las estructuras básicas institucionales sin las cuales sería imposible operar. Aun falta que fortalezca más adecuadamente a sus delegaciones regionales.

Los procesos de planeación en el Estado han mejorado, pero todavía distan mucho de ser adecuados. La CDR y el FOFAES han mejorado su participación en la distribución de los recursos, pero están atrapados en procesos administrativos dejando un poco de lado los procesos de planeación. Organismos como el CEDRUS y los CDDRS tienen poca incidencia en la planeación y operación del programa.

---

<sup>1</sup> En Modalidad I el presupuesto es transferido y ejercido por el municipio. En modalidad II el CMDRS selecciona los proyectos y solicitudes, pero son ejercidos por la UTOE.

El círculo operativo del PDR federalizado aun adolece de procesos complejos y lentitud en los trámites. Los procesos de difusión aun son limitados porque los solicitantes aun no entienden el alcance del programa. En la ventanilla solo se hace un chequeo de la documentación legal que acompaña a la solicitud, pero frecuentemente pasan solicitudes con documentación incompleta. Además la mayor parte de las ventanillas no registran la información en el SISER.

La documentación incompleta hace que en la UTOE se retrasen los procesos de autorización. La autorización de las solicitudes se da una vez que se hace el dictamen por parte de las instancias técnicas de la Dirección de Agricultura y Ganadería de la SEDARH, pero ésta no es muy estricta. Si el proyecto incluye la formación de capacidades, la UTOE libera una solicitud de servicio de supervisión para el CECADER, con la correspondiente separación del 12% de presupuesto para su pago.

En todo este proceso operativo no ha habido cambios significativos en los últimos años, solo una serie de discrepancias entre el CECADER y la UTOE. El primero demandando una mejor aplicación de las reglas de operación y el segundo un poco de más flexibilidad para poder mejorar los procesos de desarrollo.

De acuerdo a los operadores, el mayor cambio operativo del 2005 es la exigencia de que el ganado adquirido sea comprado en hatos certificados libres de enfermedades. Dado que la mayor parte de los apoyos del PDR son ganaderos, esto ha generado dificultades adicionales para buscar proveedores y adquirir el ganado porque en el Estado escasean los proveedores con hatos libres de enfermedades.

La operación del PDR municipalizado es mucho más sencilla por la laxitud de sus procesos. El proceso también ha estado más plagado de problemas porque una parte importante de los Consejos Municipales no han entendido claramente cual es el propósito del programa y cual es su función. Esto sucede a pesar de los procesos de capacitación que se han implementado por la UTOE.

Respecto al PRODESCA, no se municipalizó porque es un programa con procesos complejos. A nivel municipal se autorizó el 3% del presupuesto de PAPIR para pagar a los técnicos que diseñen proyectos y den capacitación.

El PROFEMOR no ha sido un factor significativo para mejorar los procesos organizativos y el fomento empresarial es casi inexistente. Los técnicos PROFEMOR se han dedicado a la gestión de apoyos en organizaciones de primer nivel y al apoyo administrativo en organizaciones de segundo nivel.

Las perspectivas del programa están centradas en dos aspectos: primero, si los cuerpos colegiados de planeación asumen la responsabilidad de definir lineamientos estratégicos y, segundo, si se mejoran los procesos de diseño y dictamen de proyectos.

### **Principales impactos del Programa.**

La mayor parte del análisis de impactos fue hecho con base en la información de los 231 beneficiarios del ejercicio 2003 debido a que se consideró que ya habían madurado los

impactos de los apoyos y eran más visibles. Sin embargo, también se consideró el análisis de algunos impactos con los 197 beneficiarios de la muestra 2005.

### ***Distribución de los apoyos y focalización.***

El 88.4% de los productores beneficiarios del ejercicio 2003 reportaron haber recibido el apoyo, de estos productores el 96.6% aun lo conservan al momento de la evaluación. En el caso del ejercicio 2005 el 88.5% recibieron el apoyo, cabe mencionar que al momento de efectuar la evaluación todavía existían productores beneficiarios de este ejercicio que aun no habían recibido el recurso.

El 63.2% de los beneficiarios 2003 fueron apoyados para actividades agrícolas, el 26.41% para pecuarias y el 10.39% No agropecuarias. Mientras que en la muestra del ejercicio 2005, el 45.18 de los beneficiarios se dedicaban a actividades agrícolas, el 47.21 a pecuarias y el 7.61% a No agropecuarias.

En ambos ejercicios la mayor parte de los productores fueron ubicados en el Tipo II, no obstante, en el 2003 los productores Tipo I fueron los segundos mas frecuentes, mientras que en el 2005 fue la III. En el 2005 hubo un mayor equilibrio entre las tipologías de beneficiarios agrícolas y pecuarios, así como una tendencia hacia beneficiar productores transicionales que tienen mayor capacidad para sostener un proyecto productivo (Tipo III).

### ***Impactos en indicadores de primer nivel.***

Los impactos en los niveles de ingreso y empleo para los beneficiarios fue favorable debido principalmente a que se notó una mejoría en la productividad de la UPR. Esta mejoría no se ha traducido en mayores y más estables ingresos debido a la incertidumbre del mercado y la inestabilidad de los precios de sus productos.

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

En el cambio tecnológico, se tuvo un mayor impacto en las actividades agrícolas y no agropecuarias, en especial con productores Tipo I y II<sup>2</sup>. Estos datos indican una perspectiva favorable en el mejoramiento de la calidad y la productividad de las UPR.

La capitalización total para los productores beneficiarios fue favorable en los tres sectores apoyados por el PDR, destacando las actividades no agropecuarias donde la capitalización se baso en mayor maquinaria, equipo e instalaciones. Los mayores impactos de capitalización se encontraron en el Tipo I. No obstante se considera que para un funcionamiento optimo de la UPR, el factor capitalización se debe conjugar adecuadamente con la mejora tecnológica y del acceso competitivo al mercado.

El desarrollo de capacidades tuvo un impacto muy limitado, solo el 34% de los beneficiarios del ejercicio 2003 conocen el PRODESCA. La participación de técnicos se centra principalmente en la elaboración de proyectos y casi no dan capacitación.

En términos generales, los datos obtenidos indican una tendencia favorable en el fortalecimiento de la UPR aun cuando los impactos son discretamente positivos. Se identificaron proyectos funcionando pero con una fehaciente necesidad de capacitación,

---

<sup>2</sup> La tipología usada fue diseñada por la UA-FAO y se describe con detalle en el capítulo 4 de impacto.

asesoría técnica o algún tipo de tutoría que les permita optimizar su crecimiento en las áreas productivas, pero especialmente en la comercialización de los productos agropecuarios.

### **Recomendaciones relevantes.**

- La CDR debe ofrecer una postura frente a la focalización del PDR, si se va a seguir favoreciendo a productores Tipo III o se puede revertir la tendencia y atender más a productores Tipo I.
- La CDR tiene que darle una orientación mayor al programa definiendo los sectores y giros productivos que deberán atenderse y no solo funcionar con la atención a la demanda.
- Se debe rescatar la idea de la integralidad de la inversión que le dio origen al PDR. La actuación como un solo programa de los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR en derredor de los proyectos productivos.
- La reducida mezcla de recursos del PDR con otros programas de otras instancias gubernamentales se da porque se deja la responsabilidad de la misma al último eslabón de la cadena de operativa que es el técnico PSP. La mezcla solo puede darse cuando existe un proceso de negociación de los funcionarios directivos del programa con otras instancias. Solo así, el técnico PSP y los productores podrán acceder a otros recursos que no sean solo de PAPIR.
- El diseño y dictaminación de proyectos deben ser elementos de un mismo proceso cuyo fin es mejorar la mayoría de los proyectos, y no solo aprobarlos o rechazarlos. La UTOE y el CECADER deben realizar un proceso de acompañamiento de los técnicos en el diseño y puesta en marcha del proyecto productivo.
- La difusión del programa debe pasar de ser un medio informativo de requisitos documentales a un proceso de capacitación en donde los productores conozcan el potencial de promoción del desarrollo que tiene el programa.
- La CDR debe iniciar verdaderos procesos de planeación. Se sugieren dos aspectos, uno es la integración de un portafolio de proyectos de inversión y el otro es la realización de un diagnóstico de la situación de los productores por cadena productiva para ofrecer alternativas específicas.
- Promover la profesionalización de los técnicos PSP y PROFEMOR mediante la certificación de competencias laborales y la especialización técnica. Este proceso también debería incluir a los directores municipales de desarrollo rural.
- Formar lo antes posible los comités de sistema-producto y asignarles una función de planeación y operativa específica dentro del PDR.
- Debe recobrase el apoyo a procesos de agregación de valor a partir de la transformación y comercialización de productos agropecuarios.

- La reconversión productiva no se logra con apoyos aislados sino dando la posibilidad de cambiar de giro productivo a los beneficiarios o mejorar sustancialmente la tecnología productiva o darle otra orientación a la producción como en el caso de la producción orgánica.
- Los proyectos de conservación de recursos y sustentabilidad debe impulsarse ya que una gran parte del territorio de esta entidad federativa presenta limitaciones importantes y pocas posibilidades de mejorar la productividad de actividades agropecuarias tradicionales. En un territorio como el potosino, en la actualidad es inadmisibles la dicotomía entre producir y conservar, se puede conservar haciendo uso sustentable de los recursos. Esto hace importante relacionarse con entidades cuya preocupación central es la conservación de los recursos naturales como SEMARNAT, CONABIO, el Fondo Internacional para la Vida Silvestre (por sus siglas en inglés WWF)
- La promoción de organizaciones económicas formales debe ser una medida de desarrollo de productores de escasos recursos, porque solo organizados podrán hacer frente a las fuerzas del mercado.
- La prospectiva del PDR no está en saber si va a sobrevivir al cambio sexenal como tal, sino que elementos de su estrategia se pueden rescatar y reforzar, ya sea para que siga funcionando o para integrar un nuevo programa donde se integren las lecciones aprendidas. La estrategia del Programa de Desarrollo Rural es adecuada, lo que ha habido es una inadecuada ejecución porque la estructura institucional es inadecuada porque privilegia la administración sobre el fomento al desarrollo social.
- La pertinencia del PDR esta en función de rescatar los proyectos productivos como instrumentos reales de desarrollo a partir de: el diagnóstico adecuado de las necesidades sentidas de los productores, ofrecer varias alternativas factibles, diseñar el proyecto productivo con base en la mejor alternativa y la ha plasmado en un proyecto bien elaborado, la integralidad de la inversión de los tres subprogramas y otorgar los apoyos que necesita el proyecto y no solo los disponibles. Si esto sucede, los problemas burocráticos y operativos pasan a segundo plano.

## Introducción

El objetivo de la introducción es exponer en forma breve y precisa los fundamentos de la evaluación, sus objetivos, enfoque y metodología utilizada. Se debe destacar la importancia de la evaluación como herramienta para fortalecer la gestión y ampliar los impactos del Programa.

### Bases y fundamentos de la evaluación.

La presente evaluación tiene su fundamento en el Artículo 77 de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 que a la letra dice:

***Los órganos internos de control de los Poderes Legislativo y Judicial, de los entes públicos federales, así como de las dependencias y entidades, en el ejercicio de las atribuciones que en materia de inspección, control y vigilancia les confieren las disposiciones aplicables, establecerán sistemas de evaluación con el fin de identificar la participación del gasto público en el logro de los objetivos para los que se destina, así como para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de este Decreto.***<sup>3</sup>

Este ordenamiento legislativo, se concreta en el artículo 4 de las Reglas de Operación vigentes<sup>4</sup>, asignando a la SAGARPA y sus delegaciones la responsabilidad de emitir los términos de referencia de la evaluación externa del PDR. Asimismo, en su artículo 27 señalan:

***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.

La responsabilidad directa de la evaluación recae en el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) y la realización de la misma en una Entidad Estatal de Evaluación (EEE). Los lineamientos metodológicos de la evaluación serán definidos por la Unidad de Apoyo de FAO (UA-FAO), bajo el convenio FAO-SAGARPA.

---

<sup>3</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2004.

<sup>4</sup> 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, 5 de junio de 2004, 5 de agosto de 2004 y el 22 de noviembre 2004.

## Objetivos de la evaluación

### Objetivo general

La evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 2004 del Estado de San Luis Potosí tiene los siguientes objetivos<sup>5</sup>:

- *Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa en el estado, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo y a brindar una visión de futuro respecto del papel del PDR en el marco de la política estatal de desarrollo rural sustentable.*

### Objetivos específicos

- *Realizar un balance de la gestión del PDR, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el periodo 2001-2005 en el Estado de San Luis Potosí, destacando las acciones en marcha y las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos.*
- *Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas diferenciando según tipo de beneficiario<sup>6</sup>, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria).*
- *Valorar los avances y temas pendientes del PDR en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.*
- *Analizar el aporte del PDR en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.*
- *Identificar el alcance de las acciones del PDR en materia de sustentabilidad, y valorar su contribución a la instrumentación de la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos.*

## Enfoque de la Evaluación

En esta evaluación se ha solicitado que sea orientada bajo cuatro criterios:

- **Análisis continuo.** Se buscará identificar la evolución que ha tenido el programa desde el año 2000 a la fecha, observando y valorando los cambios en la gestión del programa en función de los objetivos con que fue creado y sus subprogramas.

---

<sup>5</sup> Guía Metodológica para la Evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2005.

<sup>6</sup> La tipología de beneficiarios utilizada en la presente evaluación es la propuesta por FAO en la guía normativa y los talleres de capacitación.

La valoración del programa se hará en función de los impactos observables que haya logrado en el bienestar y producción de los beneficiarios 2003 y 2005.

- **Visión Prospectiva.** Después de 10 años de creación de la Alianza para el Campo y, específicamente, de los programas de desarrollo rural, se pretende derivar algunas conclusiones de la pertinencia futura de los mismos, rescatando las experiencias positivas y sugiriendo modificaciones que ayuden a mejorar su alcance.
- **Utilidad práctica.** El sentido final de la evaluación será que sus resultados permitan corregir los procesos negativos y reforzar los positivos de la gestión que lleven a un mejoramiento de los impactos en el bienestar de la población atendida.
- **Oportunidad.** Se han fijado tiempos para la realización de la evaluación para que sus resultados nutran los procesos de toma de decisiones de forma oportuna.

### Ámbitos de la Evaluación

- **Evaluación de la gestión.** La evaluación busca identificar los principales procesos de la planeación, programación, presupuestación y operación del PDR a partir de las entrevistas a beneficiarios 2005 y otros actores.
- **Análisis de impactos.** La evaluación considera que para analizar los impactos, los beneficiarios debieron de haberlos usado en al menos un ciclo, por ello el cálculo de los impactos se basa principalmente en las encuestas a beneficiarios 2003.

### Fuentes de información

La evaluación tuvo una diversidad amplia de fuentes de información, aunque las principales fueron las encuestas diseñadas por FAO y aplicadas a beneficiarios del programa 2003 y 2005. Se realizaron entrevistas semiestructuradas y abiertas a Funcionarios Directivos y Operativos. La EEE diseñó seis cuestionarios específicos para entrevistas a otros actores: 1) Técnicos PSP, 2) Jefes de DDR y CADER, 3) Consejeros Municipales, 4) Presidentes y Consejeros municipales, 5) Técnicos PROFEMOR y Directores Municipales de Desarrollo Rural, y 6) Dirigentes de Organizaciones Económicas.

Las fuentes documentales utilizadas por la EEE fueron: 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 Municipales de Desarrollo Rural, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la pagina web del SIAP, diferentes fuentes electrónicas del INEGI y su página electrónica.

En la presente evaluación se introdujo una cédula de información verificable que tiene como objetivo coleccionar la información documental y estadística de la fuente correspondiente y evitar los problemas de imprecisión que se daban en evaluaciones pasadas cuando se copilaba la información documental o se obtenía información imprecisa y contradictoria en las entrevistas de los funcionarios.

## 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 2003 y 2005, se realizó con base en la siguiente fórmula:

$$n_j = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left( \frac{\theta_{ij}}{N_j} \right)}$$

Donde:

$n_j$  = Tamaño de la muestra de beneficiarios (del programa *i-esimo* del año *j-esimo*)  
 $N_j$  = Tamaño de la población de beneficiarios incluidos en el marco muestral (del programa *i-esimo* del año *j-esimo*)  
 $\theta_{ij}$  = 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 230 beneficiarios del programa 2003 y a 185 beneficiarios del 2005. Con base en la experiencia de años anteriores se seleccionó un 30% 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 a partir de la cual se calcularon los indicadores siguiendo los lineamientos dados por la UA-FAO.

## Subprogramas que se evalúan.

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

- Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (**PAPIR**). El objetivo del programa es fomentar la inversión en **capital físico** de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos.
- El Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (**PRODESCA**). El objetivo del programa es desarrollar las capacidades del **capital humano**. Las

áreas de atención de PRODESCA son: formulación de proyectos, puesta en marcha de proyectos, asesoría técnica y capacitación.

- El Subprograma de Fomento de Empresas y Organización Rural (**PROFEMOR**). Apoyar a los beneficiarios del programa para organizarse, mejorando el **capital social**. Las áreas de atención de PROFEMOR son: consolidación organizativa, fortalecimiento institucional y fomento empresarial.

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

# Capítulo 1

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

El objetivo del capítulo es *identificar los principales factores técnico-productivos, socioeconómicos y ambientales que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural en el Estado de San Luis Potosí, mediante el análisis de las tendencias fundamentales de las variables que caracterizan al sector rural estatal, así como de su problemática y áreas de oportunidad.*

### 1.1. Caracterización del medio rural en el Estado.

La caracterización del medio rural de acuerdo a lo establecido en la guía metodológica de FAO para la evaluación se analiza desde la evolución sociodemográfica, el empleo agropecuario y el contexto de la economía rural en el Estado incluyendo las principales actividades agropecuarias.

#### 1.1.1. Evolución sociodemográfica.

La población de San Luis Potosí, con base al conteo rápido de población y vivienda 2005 del INEGI, asciende a los 2'410,414 habitantes que lo ubica en el lugar número 17 a nivel nacional, con 51.6% eran mujeres y 48.4% hombres. La tasa media de crecimiento poblacional anual es de 0.8%<sup>7</sup>, que esta por debajo del crecimiento nacional. Esto indica un proceso de expulsión migratoria neta de población.

Existe una mayor tendencia de la población a concentrarse en los municipios donde se asientan las principales localidades urbanas, destacando la capital San Luis Potosí con 731 mil habitantes, mientras el municipio conurbado de Soledad Graciano Sánchez tiene 227 mil y Ciudad Valles con 157 mil. Estas tres poblaciones representan el 46.2% de la población total del Estado.

La población rural se distribuye en un 8% en asentamientos entre 15 y 100 mil habitantes y el 37.4% de su población reside en 7,251 comunidades de menos de 2,500 habitantes.

La población de 5 años y más que declaró hablar alguna lengua indígena, es de casi 235 mil habitantes, lo que representa el 11.0 %. De éstos habitantes, el 5.5% no habla español. La población indígena se localiza en 23 municipios, 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<sup>8</sup>.

El grado de marginación calificado por el Consejo Nacional de la Población (CONAPO) ubica al Estado de San Luis Potosí con un alto nivel de marginación, sexto a nivel nacional después de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo y Guerrero. Los municipios

---

<sup>7</sup> INEGI, 2006. II Censo de Población y Vivienda 2005

<sup>8</sup> Los municipios de México 2002

considerados como de muy alta marginación se ubican principalmente al sur del Estado. Los municipios considerados de muy alta marginación destacan Santa Catarina, Aquismón, Tanlajás, San Antonio, Tampamolón Corona<sup>9</sup>.

### **1.1.2. Educación.**

La asistencia de la población de 6 a 14 años a los servicios de educación básica, se ubicó en 473 mil 445, por lo que la tasa de asistencia escolar hasta octubre de 2005 es de 95.5%, superior en 2.7 puntos porcentuales a la tasa registrada en el 2000. Por otra parte, el porcentaje de población de 15 años y más con educación media superior era de 13.4% en 2000 y para 2005 se incremento a 15.9%. El porcentaje de la población de 18 años y más que contaban con algún grado aprobado en el nivel técnico superior, licenciatura o postgrado, pasó de 10.3% en el 2000 a 13.5% en 2005.

El INEGI reporta un 12.6% de población no sabe leer y escribir de esta población el 46% son hombres y el 54% mujeres.

### **1.1.3. Empleo agropecuario y no agropecuario.**

El Estado de San Luis Potosí ha buscado nuevas inversiones privadas, extranjeras y nacionales asociados con diversos programas de infraestructura se han generado empleos para 49 mil 843 personas. De estos empleos, 23 mil 174 son permanentes y 26 mil 669 son temporales. (4o. informe de gobierno). La tasa de desocupación<sup>10</sup> en San Luis Potosí es de 2.5% en relación al 3.5% de desempleo a nivel nacional.

La actividad agropecuaria es el sector en donde se concentra mas población ocupada en el 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 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.

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.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Índice de marginación. CONAPO, 2000-2005

<sup>10</sup> Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

<sup>11</sup> Estadísticas de empleo. INEGI, 2000

#### 1.1.4. Contexto de la economía rural en el Estado.

El Estado de San Luis Potosí tiene una diversidad de microclimas de las cuales se diferencian cuatro regiones: Altiplano, Centro, Media y Huasteca, para la operación 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. A pesar e esta diversidad regional una gran parte del Estado presenta serias restricciones climáticas y/o edáficas.

Por un lado las condiciones de semidesierto no permiten el desarrollo adecuado de la agricultura y de la ganadería por la muy limitada disponibilidad de agua fluvial y pluvial en las regiones del Altiplano, Centro y Media. En estas regiones solo cuando se dispone de riego se alcanzan importantes rendimientos. Una parte importante de los ecosistemas tienen una alta fragilidad por la falta de cobertura vegetal por lo que las actividades agropecuarias son de muy baja productividad y tienen un alto impacto en los ecosistemas naturales.

En la región Huasteca, la disponibilidad de agua no es una gran limitante, por el contrario en ocasiones el exceso de humedad hace que se pierdan las cosechas o se desborden los ríos. Aquí las limitaciones son principalmente edáficas por la topografía quebrada y reducida fertilidad de las tierras. La planicie Huasteca presenta mejores condiciones, aunque también tiene recurrentes problemas por las lluvias, plagas y huracanes y condiciones de deterioro de la infraestructura de riego.

El Estado de San Luis Potosí tiene como prioridad la conservación de los recursos naturales por lo que se han desarrollado políticas y líneas de acción que impliquen un manejo sustentable del medio y que permitan conservar recursos como los suelos y el agua.<sup>12</sup>

El porcentaje de participación del Producto Interno Bruto del Estado de San Luis Potosí al 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, pero una gran parte de la población depende de actividades agropecuarias.

A nivel nacional la producción agropecuaria en el Estado de San Luis Potosí solo aporta el 0.47% del PIB agropecuario nacional en 2004. La entidad aporta el 3.08% apenas incrementando su participación porcentual en 0.07 puntos con relación al 2003, siendo los sectores de la industria manufacturera y el comercio con 25% y 17% respectivamente, quienes encabezan en este rubro.<sup>13</sup>

Un sector considerado con amplio potencial de desarrollo es el turístico, el cual puede ser explotado en todas las regiones del Estado debido a su capacidad generadora de divisas. De enero a abril de 2005 la afluencia de visitantes al Estado de San Luis Potosí fue de 1 millón 201 mil 209 personas, lo que representa un aumento de 5.4% en comparación con la observada en el mismo período del año pasado.

---

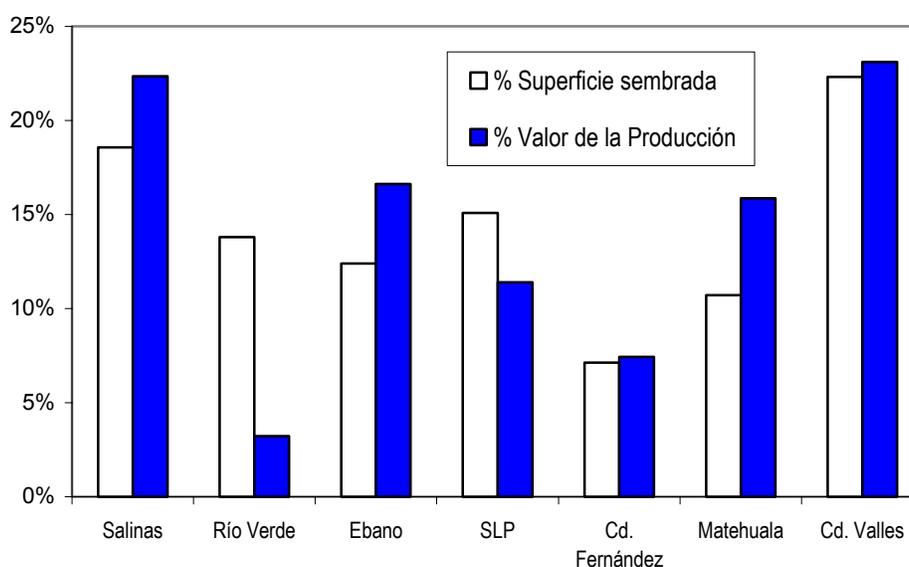
<sup>12</sup> II Informe de Gobierno San Luis Potosí

<sup>13</sup> Sistemas de cuentas Nacionales de México, INEGI, 2005

### 1.1.5. Actividades agrícolas.

En San Luis Potosí se desarrollan diferentes actividades productivas en el sector agrícola, se cultiva en 747,648.59 hectáreas, con un valor de producción de \$5'296,747.23 miles de pesos. Destacando el DDR de Cd. Valles como el de mayor superficie sembrada en el Estado con 22%, mientras que el valor de la Producción se impusieron los DDR's de Cd. Valles y Salinas con 23% y 22% de participación en el total respectivamente. Es notable la disparidad en el DDR de Río Verde en donde participa con el 14% de la superficie total, pero solo contribuye con el 3% del valor de la producción, cabe destacar que solo el 31% de la superficie sembrada en el Estado se siniestro en 2005.

**Figura 1.1. Porcentaje de participación con relación a la superficie sembrada y el valor de la producción por Distritos de Desarrollo Rural**



Fuente: Elaboración propia con datos de Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA. 2006

El maíz de grano es el cultivo de mayor superficie sembrada en el Estado seguido por el frijol y la caña de azúcar industrial. El maíz se produce en todos los DDR del estado destacando los distritos de San Luis Potosí y Río Verde; los municipios más productores son Villa de Ramos (16,102 ton), Ébano (10,247 ton), Cd Fernández (9,740 ton) y Río Verde (7,834 ton). La mayor parte de la producción de maíz es para autoconsumo, con muy bajos rendimientos que van desde 0.4 a 1.4 ton por hectárea, derivados de un nivel tecnológico muy bajo y de exiguos márgenes de comercialización.<sup>14</sup>

La caña de azúcar, tanto industrial como de piloncillo es uno de los cultivos destacados, no solamente por contar con más de 62 mil has. de superficie sembrada, sino porque aporta el mayor valor económico. 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; la caña industrial se produce principalmente en los distritos de Cd. Valles

<sup>14</sup> Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA. 2006

(2'733,460 ton) y Ébano (371,555 ton). Otro cultivo que sobresale es chile ancho seco, no solo porque su valor de producción es el segundo más alto, sino que el precio ofrecido al medio rural por unidad es muy superior con relación a los demás cultivos, se produce preponderantemente en el Distrito de Salinas (17,980 ton) de las cuales el 89.5% de esta producción se genera en el municipio de Villa de Ramos. Otro cultivo con valor económico alto es el jitomate, principalmente de tipo saladette, que ofrece un alto rendimiento por superficie y alto precio al medio rural, lo que indica un mayor valor de su producción; su producción se desarrolla principalmente en el DDR de San Luis Potosí con 31,741 ton, los municipios mas productores son San Luis Potosí con 11,900 ton, Matehuala 11,500 ton, Moctezuma 10,083 ton y Villa de Arista con 9,000 ton.

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

Cultivo	Superficie Sembrada (Ha)	Producción (ton)	Rendimiento (ton/ha)	Precio medio Rural (\$/ton)	Valor de la Producción (miles de \$)
Maíz grano blanco	263,763.50	185,657.71	0.85	1,520.26	282,247.71
Frijol	87,967.40	58,560.72	0.68	4,520.96	264,750.68
Caña de azúcar industrial	62,469.50	3,105,015.00	62.15	349.66	1,085,702.41
Naranja	45,496.44	291,033.72	7.18	469.66	136,686.73
Sorgo grano	37,960.00	80,832.58	2.33	1,296.66	104,812.05
Pastos y praderas en verde	32,480.00	453,000.00	16.15	649.76	294,342.00
Café cereza	22,655.30	15,334.55	0.80	850.00	13,034.37
Pastos y praderas acicalado	21,084.00	47,890.00	2.27	982.16	47,035.56
Chile seco	12,637.00	23,160.25	1.93	41,914.21	970,743.50
Litchi	215.19	284.60	2.97	15,000.00	4,269.00
Jitomate	5,470.00	105,585.75	26.27	6,618.84	698,855.49

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, SAGARPA 2006.

El cultivo de café es importante en la región Huasteca, no obstante apenas es el número 32 en cuanto a su importancia económica en el Estado, además los rendimientos de este cultivo no alcanzan la tonelada por hectárea, aunado a los problemas característicos de plagas y enfermedades como 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 en el tipo "Valencia", siendo uno de sus problemas preponderantes las fluctuaciones en los precios ofrecidos en el mercado.

La naranja se produce especialmente en la región Huasteca en el DDR de Cd. Valles destacando como el principal productor al municipio de Axtla de Terrazas (39,369 ton), seguido por San Martín Chalchicuautla (34,606 ton) y Coxcatlán (24,143 ton). Adicionalmente, la naranja 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. El litchi, es otro fruto que empieza a cobrar especial importancia económica debido a sus buenos rendimientos, precios por unidad al medio rural y sobretodo por la calidad del fruto obtenido. El litchi se produce en la zona Huasteca, destacando los municipios de Huehuetlán con 120 ton y Axtla de Terrazas con

117.6 ton. Cabe destacar que los pastos y praderas en verde y achicalados también tienen un papel importante en la economía agrícola del Estado, sobretodo por ser el principal sostenimiento de la alimentación de ganado rumiante.

### 1.1.6. Actividades pecuarias.

Las actividades pecuarias destacadas en el Estado de San Luis Potosí son la producción de aves, bovinos de doble propósito y de carne, caprinos y en menor escala lo porcinos y ovinos, además de la cada vez creciente producción apícola.

**Cuadro 1.2. Indicadores productivos de la producción de ganado en pie en el Estado de San Luis Potosí.**

Especie-Producto	Volumen de producción (toneladas)	Precio medio al productor (pesos/kilo)	Valor de producción (miles de pesos)
Ave*	76,271	11.85	904,109
Bovino*	76,207	14.24	1,085,462
Caprino*	6,746	14.45	97,512
Ovino*	4,480	19.27	86,346
Porcino*	10,803	11.09	119,814
Huevo	2,563	9.19	23,561
Leche de bovino	144,523**	3.35	484,457
Leche de caprino	3,447**	4.06	14,009
Miel	1,061	25.04	26,566

Fuente: SIACON, 2005

\*Carne en pie

\*\* Volumen por miles de litros

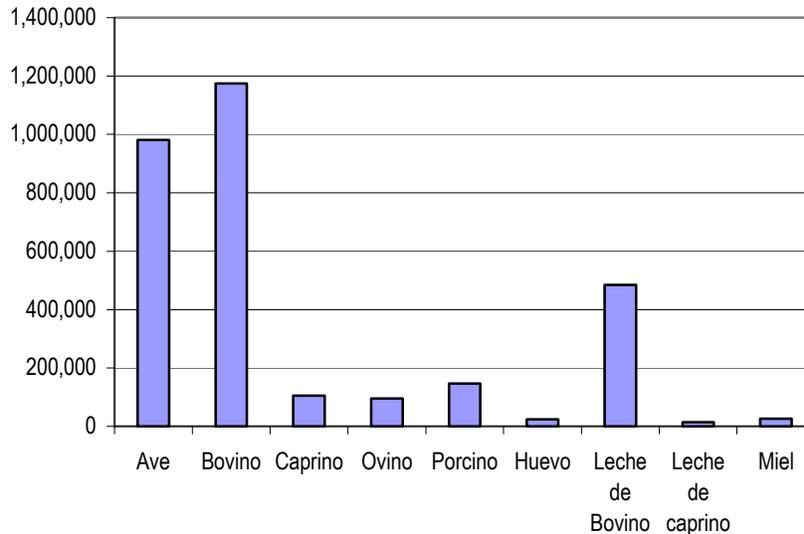
La producción bovina se concentra en el DDR de Ébano, donde se produjeron 42,524 ton en pie, las cabezas de ganado bovino se ubican principalmente en el municipio de Tamuín con 79,649 cabezas y Ciudad de Maíz con 70,200. La producción caprina se desarrolla preponderantemente en los distritos de Río Verde (2,264 ton en pie), San Luis Potosí (2,087 ton en pie) y Matehuala (1,355 ton en pie). El inventario caprino se ubica Ciudad del Maíz con 87,467, Guadalcazar 69,199, Villa Hidalgo 50,828 y Salinas 49,606 cabezas. La leche caprina se produce también en los DDR's antes mencionados siendo el distrito de Matehuala donde más cantidad se produce 1,195 miles de litros. Otra actividad productiva con importante para el Estado es la producción de carne de aves concentrada en un 97% en el DDR de San Luis Potosí con 74,633 ton en pie, se destaca en 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.<sup>15</sup>

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%.

<sup>15</sup> Anuario Estadístico 2005

En la siguiente figura se observa que por mucho, las aves y los bovinos son los que representan el mayor valor de la producción ganadera estatal. Esto no quiere decir que sean las que están en mejores condiciones competitivas sino alcanzan este volumen por el número elevado de explotaciones, desde las unas cuantas de muy alto nivel tecnológico hasta la gran mayoría casi sin aplicación alguna de tecnología.

**Figura 1.2. Valor de producción de las especies-producto pecuarias en el Estado de San Luis Potosí 2004. (en miles de pesos)**



Fuente Elaborada propia con datos de SIACON, 2004

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

### 1.2.1. Política estatal para el medio rural.

La política estatal esta dirigida hacia la mitigación de la pobreza a través de la generación de oportunidades de desarrollo, donde se pretende mejorar el nivel y calidad de vida de los habitantes del campo conservando y mejorando los recursos naturales (suelo, agua y biodiversidad)

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.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009.

### 1.2.2. Programas asociados al desarrollo rural.

El panorama de atraso que se observa en el medio rural potosino esta siendo abordado por diversos programas gubernamentales federales, estatales y, a iniciativa del PDR, también por los municipales. Los ámbitos de acción de los programas son muy diversos. A continuación se enumeran algunos de los principales programas de apoyo a la producción rural en el Estado de San Luis Potosí<sup>17</sup>:

**Cuadro 1.3. Principales programas de apoyo al sector rural ejercidos en el año 2005**

Nombre del programa	Monto ejercido en el último periodo por m. d. p. (año 2005)	Impactos obtenidos
Fomento agrícola	46.9	75 Sistemas de riego, aplicación de técnicas de agricultura de conservación, 38 tractores con multiarado
Fomento ganadero	36.1	Infraestructura y equipo en unidades ganaderas, Establecimiento de praderas, re habilitación de agostaderos, mejoramiento genético, 31 técnicos DPAI
Sanidad agroalimentaria	52.2	Sanidad Vegetal: 9 campañas fitosanitarias en cítricos, café, hortalizas, pastizales y cultivos básicos. Sanidad Animal 14 campañas zoonosanitarias en diagnóstico e inspección de enfermedades
Jornaleros Agrícolas	5.5	Empleo, capacitación y traslado de 4,610 personas
Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Sinistralidad Recurrente (PIASRE)	42	Construcción de cercos, huertos de agave, nopal, construcción y re habilitación de bordos para abrevaderos, perforación de pozos.
Desarrollo forestal	36.6	Estudios técnicos para el aprovechamiento de recursos no maderables, proyectos eco turísticos, manifestaciones de impacto ambiental, caminos forestales. Programa de conservación y restauración de ecosistemas forestales
Fundación Produce	13.4	Necesidades de investigación y transferencia de tecnología en las cadenas agroalimentarias de bovinos de doble propósito, bovinos de carne, caña, caprinos, chile, chile seco, frijol, jitomate, maíz, naranja, nopal de tuna y verdura, ovinos y diversificación
Fondos para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Ambientales (FAPRACC)	1.5	sinistros por granizo en 1900 has y 42 unidades animal
PROCAMPO	984.1	Mas de 100 mil productores agrícolas, 457 mil has.
Programa Fondo Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura	17.1	Fortalecimiento a eslabones del sistema producto de café
Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)	402.9	Créditos en proyectos de agro negocios

<sup>17</sup> Solo se enlistan los programas de apoyo a la producción, existen otros programas de alcance social de los que no se dispone la información que corresponde al medio rural del Estado, por ejemplo, el DIF.

Nombre del programa	Monto ejercido en el último periodo por m. d. p. (año 2005)	Impactos obtenidos
Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)	2.2	Capacitación y transferencia de tecnología en: sorgo para grano y aprovechamiento integral de la tuna y sus subproductos. Apoyó el programa estatal de módulos silvopastoriles y como una alternativa de reconversión productiva apoyó el aprovechamiento y comercialización de cabuches y escamoles
Comisión Nacional del Agua	24.4	Rehabilitación y conservación de infraestructura en distritos y unidades de riego y temporal tecnificado: Con el propósito de fomentar el uso eficiente y sustentable del agua e incrementar la producción agropecuaria en los distritos y unidades de riego y temporal tecnificado
Secretaría de la Reforma Agraria	20.5	Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, promover la solución de los conflictos agrarios. Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos del Programa de la Mujer en el Sector Social, el Fondo de Tierras, y el de Joven Emprendedor Rural, se apoyaron 88 proyectos productivos en beneficio de 1 mil 298 familias.
Procuraduría Agraria	4.2	Defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avcindados y jornaleros agrícolas
Financiamiento		
Sistema de Financiamiento Integral de Desarrollo del Estado (SIFIDE)	119.2	financiamiento empresarial
FIRA	913.2	Créditos para proyectos de inversión en el sector rural
Financiera Rural	145.6	Créditos para proyectos de inversión en el sector rural
Monto total ejercido de los programas listados, ejercicio 2005	2867.6	

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del 2º. Informe de Gobierno San Luis Potosí 2005.

Como se puede observar, la derrama presupuestal en el Estado de los diferentes programas es muy significativa, alcanzando 2,867 millones. Quitando los recursos de PROCAMPO y los del FIRA, queda una derrama de 970.3 millones de pesos en programas de fomento. Es por ello que la acción del PDR pudiera generar sinergias importantes si se llegara a coordinar acciones y se mezclaran recursos bajo un mismo propósito. Lamentablemente, cada programa funciona como un estanco con sus propias reglas, excluyendo casi en su totalidad la posibilidad realizar acciones integrales.

### **1.3. Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el PDR.**

Sin lugar a dudas el porcentaje tan alto de población rural y su alta marginación son los factores más importantes que condicionan el desarrollo de las actividades agropecuarias y otras que se realizan en las poblaciones rurales de San Luis Potosí. La mayor parte de la UPR en la entidad se caracterizan por ser son minifundistas, con una baja o nula aplicación de tecnológica apropiada, con cultivos de bajo valor (*commodities*) y que no están integrados a cadenas productivas que agreguen valor a los mismos.

A los problemas estrictamente productivos se le suma la comercialización de productos agropecuarios como el principal cuello de botella para el desarrollo rural. A la carencia de infraestructura de almacenamiento y transporte se le suma el problema de la falta de integración a cadenas productivas de la mayoría de los productos agropecuarios. Los ingenios azucareros y algunas industrias de poca capacidad de procesamiento de productos agropecuarios hacen de San Luis Potosí un productor neto de materias primas agropecuarias.

El Estado de San Luis Potosí presenta grandes contrastes medioambientales que en algunas regiones imponen retos importantes para realizar actividades primarias. Las restricciones en la disponibilidad de agua afectan seriamente a todo el semidesierto que se encuentra en el altiplano. La presión extractiva que ejerce la población sobre ecosistemas frágiles esta generando deterioro importante de los recursos porque son su único medio de subsistencia<sup>18</sup>.

A pesar de la lista tan grande de programas que llevan recursos al medio rural potosino, las necesidades de la población rural superan con mucho la posibilidad de hacer un cambio sustantivo en el corto plazo. Esto pone un reto importante para los tres niveles de gobierno, establecer una estrategia de desarrollo rural integrada que mejore la eficiencia de la inversión gubernamental fomentando la inversión privada.

Las áreas de oportunidad que se vislumbran son: fomentar el establecimiento de agroindustrias que procesen productos de la entidad, mejoramiento los apoyos a la comercialización, ampliar de la infraestructura de caminos, creación de oportunidades de empleo no agropecuario que aproveche el potencial de recursos locales o servicios indispensables en las localidades, mejorar el uso del agua, mejorar la educación en todos los niveles, entre otros.

---

<sup>18</sup> Es el síndrome del último recurso.

## Capítulo 2

### Principales tendencias del Programa

El objetivo del capítulo es *analizar la evolución de las características centrales del Programa, la inversión total y número de beneficiarios, desde su instauración en el estado y con especial énfasis en el periodo 2001-2005. Este análisis tiene como finalidad principal identificar las tendencias fundamentales que marcan la trayectoria conceptual y la orientación de los recursos del Programa en los últimos años.*

#### 2.1. Evolución de las características y orientación del Programa.

En 1996 se crearon un conjunto de programas que conformaron lo que se conoce como la Alianza para el Campo. La Subsecretaría de Desarrollo Rural creó a su cargo programas como: el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Capacitación y Extensión (PCE), el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), El Programa de Desarrollo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas (PDPSRZM), Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), y programas dirigidos a ciertos cultivos como café, oleaginosas y hule, entre otros programas

En su origen fueron diseñados para solucionar problemas relevantes muy específicos que se consideraba que teniendo una intervención en ellos podría mejorarse la situación del sector agropecuario y del medio rural en el mediano y largo plazos. Algunos de los principios de los Programas de Desarrollo Rural de ese momento fueron<sup>19</sup>:

- *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.*

En el año 2001, pero especialmente en el ejercicio 2002, se realizaron varios cambios en los programas de desarrollo rural pero tratando de conservar los principios que les dieron origen en 1996.

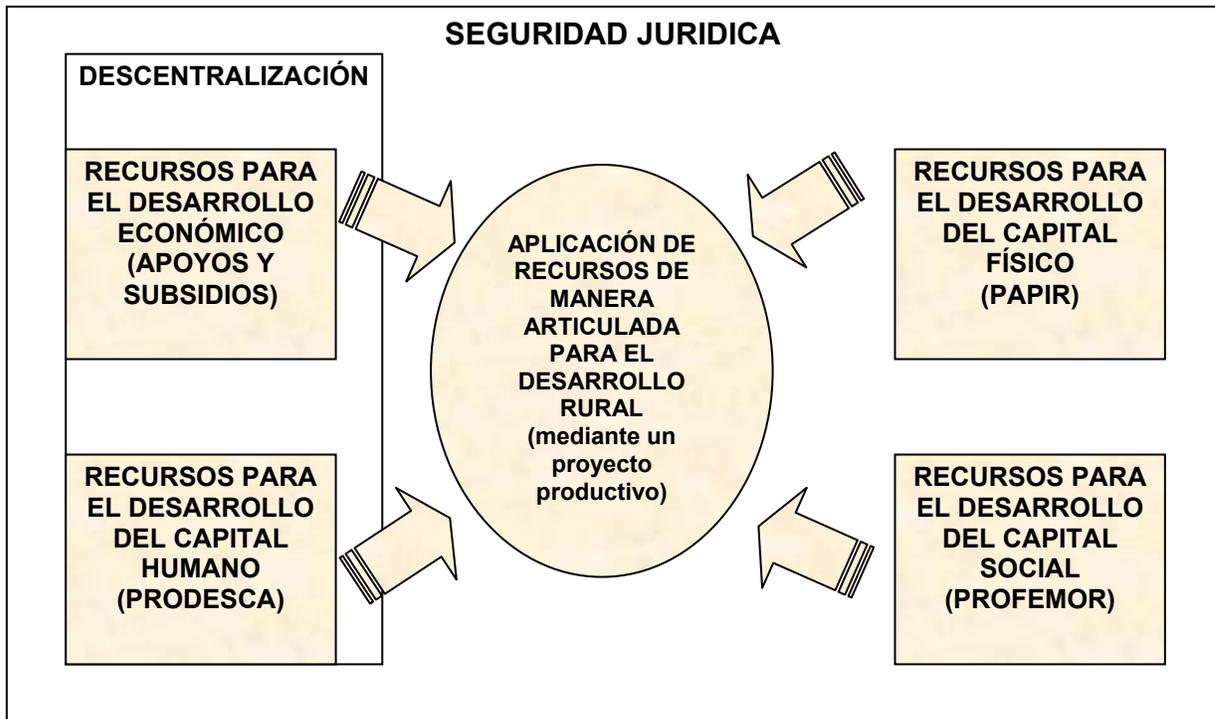
A partir del 2002, se generó un cambio en los programas de desarrollo rural que buscaban crear un solo programa que eliminara la dispersión de apoyos de bienes y servicios y unificar la operación. Como se muestra en la siguiente figura de acuerdo al Subsecretario

---

<sup>19</sup> Informe de la Evaluación Nacional del Programa de Equipamiento Rural 1997.

de Desarrollo Rural<sup>20</sup>, el PDR debía tener tres componentes de apoyos a la inversión. De manera, formal se crearon tres subprogramas para concretar la inversión: el PAPIR para la inversión de capital físico (infraestructura, equipamiento, ganado, material vegetativo y otros); el PRODESCA para apoyar la formación de capital humano a través de la capacitación y asistencia técnica; y el PROFEMOR para apoyar la formación de organizaciones económicas. Sin embargo, el objetivo no era crear tres subprogramas independientes sino tres elementos articulados e integrados por un proyecto productivo que respondiera a necesidades específicas.

**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. Modificado por la EEE.

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. En el Estado de San Luis Potosí, 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. Se supondría que los técnicos PSP diseñan un proyecto integral que debería ser supervisado de forma integral, sin embargo, hay supervisores de PAPIR que solo centran su atención en que se haya hecho entrega del capital físico y los supervisores de CECADER solo centran su atención en la formación de capital humano.

<sup>20</sup> Ruiz, Antonio. 2001. La participación de la SAGARPA en el impulso del desarrollo rural sustentable. Presentación en PowerPoint.

Los dos períodos identificados coinciden con cambios en la gobernatura de San Luis Potosí. A partir de 2002, se observa una participación operativa más activa del Gobierno del Estado y se empezó a crear una estructura institucional, administrativa y operativa que tomó las riendas del programa.

## 2.2. Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas.

### 2.2.1. Tendencia de la inversión del programa

La inversión programada para el PDR en los Anexos Técnicos y las Addenda<sup>21</sup> se presenta en el siguiente cuadro. Aun cuando puede no es un reflejo claro del presupuesto ejercido, es importante notar las variaciones de un año a otro, pero con una tendencia a reducir la participación porcentual y absoluta de las aportaciones del Gobierno del Estado<sup>22</sup>. La mayor inversión en el período analizado se dio en el ejercicio 2004 con 105.2 millones de pesos, en tanto en el 2006 la inversión total programada se abatió hasta 54.1 millones de pesos.

En el ejercicio 2004 hubo un estímulo de 15 millones porque San Luis Potosí fue una de las entidades en donde se implementó la municipalización del PAPIR. En el 2005 y 2006 ha habido algunos castigos al presupuesto programado, 17.7 y 33.4 millones de pesos respectivamente. Estos castigos son resultado de incumplimientos del Gobierno del Estado, principalmente por no haber cerrado los ejercicios 2004 y 2005 a la fecha (mayo de 2006).

**Cuadro 2.1. Presupuesto programado de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2001-2006 en el Estado de San Luis Potosí (miles de pesos a precios corrientes)**

PROGRAMA	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est
Café	12,475	4,158										
PADER	13,875	9,625										
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	36,793	0
PRODESCA			9,079	3,026	7,200	800	12,566	3,490	10,173	3,391	2,290	5,408
PROFEMOR			5,792	1,931	9,000	1,000	11,017	3,672	12,030	4,010	9,588	0
<b>TOTALES</b>	<b>66,865</b>	<b>29,868</b>	<b>61,836</b>	<b>20,612</b>	<b>60,846</b>	<b>6,761</b>	<b>81,834</b>	<b>23,344</b>	<b>65,613</b>	<b>21,871</b>	<b>48,671</b>	<b>5,408</b>

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

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

<sup>21</sup> Para efectos de este apartado no se incluyen las aportaciones de los beneficiarios debido la información es inconsistente en la documentación consultada.

<sup>22</sup> Estas variaciones tienen explicaciones que por su diversidad no se abordaron en el presente documento.

Con relación a la inversión ejercida<sup>23</sup>, no se observa una tendencia clara respecto a la inversión programada. La mayor inversión de Alianza en este programa se dio en 2003 con 94.7 millones de pesos mientras que en el ejercicio 2004 solo se ejercieron 75.7 millones, debido en gran medida a que los municipios no supieron ejercer adecuadamente los recursos otorgados por el programa. En el 2006, la federación castigó al estado por no cumplir con las metas y compromisos en los dos ejercicios previos y la respuesta del Estado fue reducir también su participación en la inversión.

**Cuadro 2.2. Presupuesto Ejercido de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2001-2005 en el Estado de San Luis Potosí (miles de pesos a precios corrientes)**

PROGRAMA	2001		2002		2003		2004		2005	
	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est	Fed	Est
PADER	15,752	10,255								
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	44,646	4,961
PRODESCA			8,553	950	7,200	800	5,799	3,490	15,133	3,381
PROFEMOR			5,773	1,924	10,800	1,000	11,028	3,672	12,030	4,010
<b>TOTALES</b>	<b>51,610</b>	<b>24,529</b>	<b>60,219</b>	<b>17,529</b>	<b>87,900</b>	<b>6,761</b>	<b>60,657</b>	<b>15,000</b>	<b>71,810</b>	<b>12,352</b>

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

Nota: en 2003 no se dispone de información desglosada, mientras tanto se tomó la inversión programada como ejercida. En el ejercicio 2005 el avance es a mayo de 2006

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

### 2.2.2. Presupuesto para municipalización.

En el 2004, el Gobierno del Estado se decidió a ser una de las entidades pioneras en la municipalización a nivel nacional por lo cual el Gobierno Federal otorgó 15 millones de pesos adicionales para aplicar al PDR. La inversión en el PAPIR municipalizado se dio en dos modalidades. Los municipios entraron a alguna de las modalidades de acuerdo a las siguientes condiciones en el ejercicio 2005:

**Modalidad 1.** Transferencia directa de los fondos del FOFAE, al Gobierno Municipal a una cuenta o instrumento financiero específicos, cuando el Municipio cumplan a más tardar el día 31 del mes de julio del 2005 con:

- La constitución formal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).
- Un Plan de Desarrollo Rural Municipal validado por el CMDRS.
- Una Dirección Municipal de Desarrollo Rural o equivalente, cuyo director haya sido validado por el CMDRS.
- Un programa presupuesto del ejercicio 2005 validado por el CMDRS.

<sup>23</sup> Se hace la advertencia que puede haber alguna imprecisión u omisión debido a que los cuadros se derivan de la información disponible.

- Un mecanismo de ejercicio del recurso compartido entre la Delegación de la SAGARPA, Gobierno del Estado y Gobierno Municipal.

**Modalidad 2.** En caso de municipios que no cubran en tiempo y forma las acciones señaladas en la modalidad 1. El FOFAE reservará los recursos señalados para las solicitudes validadas por el CMDRS correspondiente. Si al 15 de noviembre del 2005, no se han comprometido todos los recursos asignados al municipio, los excedentes podrán utilizarse para apoyar propuestas de CMDRS de otros municipios de alta y muy alta marginación.

En el ejercicio 2004 solo un municipio funcionó en modalidad II. Como resultado de la aplicación de estas condiciones, en 2005 se consideraron 35 municipios en Modalidad I y a 19 municipios en Modalidad II. La expectativa es que en 2006 solo sean 16 municipios en Modalidad II.

La cantidad específica que se asignó a cada municipio resultó de la aplicación de una fórmula que consideraba los siguientes elementos que garantizarían equidad y transparencia:

- Un factor de ponderación del 25%, por comunidades de alta y muy alta marginación respecto al total estatal.
- Un factor del 25% por la proporción de población rural del municipio respecto al total estatal.
- Un factor de 27.6% considerando el Índice de Desarrollo Humano del municipio calculado por la CONAPO en relación al total estatal.
- Finalmente, una ponderación del 22.4% de acuerdo al monto máximo a cada Consejo Municipal que le corresponde según el grado de marginación del municipio, conforme a lo señalado en el artículo 81 fracción I de la reglas de operación del PDR.

Los recursos asignados por el FOFAES al PAPIR municipalizado fueron 46.1 millones en 2004, 43.7 millones de pesos en 2005 y en el ejercicio 2006 se invirtieron 28.4 millones. El FOFAES pedía que los municipios pusieran un peso por cada peso que ponía Alianza. En la negociación de los anexos técnicos municipales se reconsideró la situación precaria de algunos municipios a los que no se exigió el *peso a peso*. Al final, la inversión señalada del FOFAES representó 55 centavos de cada peso de inversión en el PAPIR municipalizado y los municipios aportaron 45 centavos de cada peso en promedio.

La UTOE obligó a los municipios a aplicar al menos el 50% de los recursos en proyectos con integración a cadenas productivas, principalmente en procesos de transformación. Muchos municipios se resistieron a ello, ya que querían solo apoyos a la producción primaria agropecuaria.

### **2.2.3. Tendencias en número y tipo de beneficiarios.**

La evolución de los avances físicos del programa es difícil de evaluar debido a que ha ido cambiando la forma de operar, y de contabilizar las acciones y a los productores. En el 2001, el número de acciones y beneficiarios era muy alto debido a que se tenían apoyos individualizados. En el 2003, el número de acciones se reduce sustancialmente debido a

que el impulso a los proyectos concentra la acción del PAPIR y en menor medida de PRODESCA y PROFEMOR. Esto fue un signo positivo ya que se redujo la pulverización de la inversión. La inversión por beneficiario creció en 2003. En 2004 y 2005 se redujeron las acciones debido a que los apoyos se dieron en grupos organizados de al menos 6 integrantes y la unidad de medida fue el proyecto.

Del 2004 en adelante, se eliminó la entrega de apoyos individuales, al menos de manera formal. Los responsables del PAPIR en la UTOE señalan que manejar los apoyos por proyecto facilita el control debido a que se reduce sustancialmente el número de expedientes.

En el 2004 y en especial en el 2005, se vuelve a incrementar el número de beneficiarios debido a que los consejos municipales de desarrollo rural decidieron pulverizar los apoyos beneficiando a un gran número de beneficiarios con montos pequeños. El número de integrantes varió, pero frecuentemente eran de varias decenas de productores. En el PAPIR federalizado, la gran mayoría de grupos fueron del mínimo de 6 integrantes que establecían las reglas de operación.

Esta situación queda más clara cuando comparamos la inversión por productor. En el PAPIR municipalizado en 2005 se tenía previsto beneficiar a unos 11,000 solicitantes con 27,397 miles de pesos, lo que arroja un promedio de inversión de \$2,490.64 por beneficiario. En el PAPIR federalizado, se tenía previsto invertir 22,210 miles de pesos para beneficiar a 2,154 solicitantes a un promedio de \$10,311.05 por beneficiario, esto es cuatro veces más que en el PAPIR municipalizado.

**Cuadro 2.3. Evolución de los alcances físicos del Programa de Desarrollo Rural de 2001 a 2006.**

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Programado</b>						
Beneficiarios	31,456	10,250	8,668	13,393	22,595	10,615
Acciones	17,133	434	674	1,272	1,514	1,043
<b>Ejercido</b>						
Beneficiarios	29,752	25,050	11,434	11,046	26,501	n/d
Acciones	17,097	18,827	2,338	1,083	1,859	n/d

Fuente: Evaluación del PDR 2003, anexos técnicos, addenda, cierres de programa y cédula de información verificable.

### 2.3. Cumplimiento de metas 2005.

Al inicio de la presente evaluación en la última semana de marzo, se hizo el corte de avance del PAPIR en sus dos modalidades: municipalizado y federalizado. En el primero, solamente el municipio de Axtla de Terrazas había terminado la aprobación de las solicitudes y había comprometido el presupuesto asignado. El consejo de este municipio aprobó 33 proyectos con 259 beneficiarios. Aun cuando no se tenía una proyección precisa del número de beneficiarios, se espera que sean alrededor de 11,000 beneficiarios, esto significa, que solo había alcanzado una cobertura del 2.4% de los beneficiarios del PAPIR municipalizado. En el caso del PAPIR federalizado, se tenía un avance en la cobertura de 686 beneficiarios con algún grado de avance en el ejercicio de

recursos sobre un total de 2,154 beneficiarios solicitantes, lo que representa apenas un 31.84% de avance.

Una de las razones principales del retraso del PAPIR municipalizado fue que la mayor parte de los municipios traían un rezago en el cierre del ejercicio presupuestal 2004. El Gobierno del Estado condicionó a los Consejos Municipales a entregarles los recursos 2005 hasta que comprobaran y cerraran el ejercicio 2004. Una gran parte de los municipios aceptaron la coinversión en el PAPIR en 2004 porque pensaron solo en que eran recursos adicionales que les podría traer un beneficio político importante, sin embargo, no pensaron en la responsabilidad que conllevaba la coinversión.

#### **2.4. Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno.**

A partir del ejercicio 2003 ocurrió un cambio aparentemente un cambio significativo, la programación de la inversión buscaba garantizar que los grupos prioritarios fueran atendidos. Para ello, se definió un porcentaje mínimo de inversión dirigido a mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y discapacitados.

En el año 2002, la Subsecretaría de Desarrollo Rural justificó los cambios a los Programas de Desarrollo Rural señalando que los grupos vulnerables como las mujeres podrían acceder a más recursos que los que les otorgaba el MDR o los indígenas podrían ampliar los apoyos que les otorgaba el PDPSZRM anteriormente. Se sugirió una fórmula de distribución de los recursos garantizando porcentajes mínimos a grupos prioritarios y a cadenas productivas prioritarias, el problema fue que las fórmulas no fueron obligatorias al no ser incluidas en los anexos técnicos. El resultado fue un descenso muy significativo de los recursos a grupos sociales y cadenas productivas.

Para el 2003, ya se incluyó la fórmula y se prestó atención para que fueran aplicados los recursos a grupos prioritarios y cadenas productivas prioritarias, aunque al final faltó seguimiento a los mismos.

En 2004, en el Estado se volvió aplicar la fórmula 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 sólo quedaran en el papel. Se programaron el 60.6% de los recursos del PDR hacia estos grupos prioritarios.

La asignación de los recursos de los programas se hace cada vez más siguiendo las reglas de operación 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).

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.

El siguiente cuadro presenta la distribución presupuestaria programada para 2003, 2004 y 2005. En los tres ejercicios presupuestarios se observa que los indígenas es el grupo que más atención recibió, seguido por el de las mujeres. En las encuestas de campo que se levantaron para la presente evaluación se observó que al concentrarse los recursos en la región Huasteca, casi todos los beneficiarios cumplían con la condición de ser indígenas. En el caso de las mujeres, había muchas que eran prestanombres de los apoyos recibidos para sus esposos, y había muy escasos apoyos en donde los proyectos eran específicamente diseñados para ellas. Esto indica que no hay una estrategia específica para beneficiar a los grupos sociales vulnerables o prioritarios, esto en cierta medida contradice el espíritu del PDR, que se ha declarado un programa de acción afirmativa.

Es importante señalar que en nuestro país deben existir programas de *acción afirmativa*<sup>24</sup> donde existen profundas inequidades de género, raza, condición física y cultural y otros de otros tipos. La posibilidad de mejorar la situación social y económica de los grupos desfavorecidos debe realizarse de manera manifiesta con acciones específicas que vayan a generar procesos redistributivos, que el mercado libre no puede promover.

**Cuadro 2.4. Inversión del PDR dirigida a grupos prioritarios del 2003 al 2005 en el Estado de San Luis Potosí (pesos)**

Grupo prioritario	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Total
<b>2003</b>				
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
<b>2004</b>				
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
<b>2005</b>				
Mujeres	3'281,747	1'020,000	967,500	5'269,247
Jóvenes	1'093,916	330,000	322,500	1'746,416
Indígenas	4'375,661	900,000	1'290,000	6'565,661
Personas de la 3ra edad	1'093,916	220,000	322,500	1'636,416
Discapacitados	1'093,916	550,000	322,500	1'966,416

Fuente: Elaboración propia con base en los anexos técnicos de 2003, 2004 y 2005.

<sup>24</sup> Los programas de acción afirmativa son aquellos dirigidos a favorecer a grupos sociales desfavorecidos con la distribución de la riqueza social o discriminados por su condición de raza, género, capacidad física u otras desventajas.

Al analizar las cadenas productivas prioritarias declaradas al nivel de la política gubernamental estatal para la formación de Comités de Sistema-Producto (café, frijol, cítricos, caña de azúcar y chile seco) surge una contradicción relativamente importante con las declaradas en los anexos técnicos desde el año 2003 (Bovinos de doble propósito, caprinos, naranja, café y nopal) y, con las que han sido atendidas en los hechos (bovinos de doble propósito, pollos, caprinos, porcinos, café, maíz, nopal, limón, naranja y otros). De todas estas, sólo el café coincide claramente en los tres casos.

De todas las cadenas, solo en el caso de los pollos se ha puesto en marcha una propuesta estratégica específica para su desarrollo. Pudiera alguien no estar de acuerdo con la misma, como no lo están varios funcionarios, pero al menos la estrategia tiene una lógica y un propósito definido. El objetivo es que haya disponibilidad de carne y huevo en las propias comunidades a partir de mejorar la cría de aves de traspatio en gallineros familiares que son surtidos por pequeñas microempresas en donde los controles de calidad de producción buscan cubrir ciertos estándares sanitarios.

Al realizar las encuestas se encontró que muchos de los gallineros familiares no tenían los mínimos estándares, pero con un poco de insistencia se pueden mejorar las condiciones de cría en el traspatio. Como se describió en el capítulo 1, el Estado de San Luis Potosí después de los bovinos, la producción de aves aporta el mayor volumen de producción de carne, sin embargo, una gran proporción es aportada por las granjas comerciales de los municipios de Soledad de Graciano de Sánchez y San Luis Potosí, mientras que en las zonas rurales escasea la carne de pollo y huevo.

**Cuadro 2.5. Inversión del PDR dirigida a cadenas productivas prioritarias del 2003 al 2005 en el Estado de San Luis Potosí (pesos)**

Grupo prioritario	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Total
<b>2003</b>				
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
<b>2004</b>				
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
<b>2005</b>				
Bovinos de doble propósito	4'785,881	1'195,915	1'403,546	7'385,342
Caprinos	3'828,705	956,733	1'122,837	5'908,275
Nopal	3'828,705	956,733	1'122,837	5'908,275
Café	3'828,705	956,733	1'122,837	5'908,275
Naranja	2'871,529	717,550	842,128	4'431,207

Elaboración propia con base en los anexos técnicos de 2003, 2004 y 2005.

En la actualidad hay una propuesta alternativa para el desarrollo de la cadena de caña-piloncillo para granular el piloncillo y entrar a un nicho de mercado que pudiera ofrecer mejores precios a los productores. Todavía se tienen que mejorar mucho los estándares de las condiciones de producción, organizar mejor a los productores y superar algunos vicios que no permiten ofrecer la calidad necesaria, pero al menos ya hay una declaración estratégica que de concretarse puede ofrecer una alternativa a uno de los sectores sociales más marginados del Estado como son los piloncilleros.

También existen proyectos como el de Pinihuan para introducir riego por microaspersión en 640 hectáreas de naranja y mandarina, para elevar los rendimientos de 14 a 54 ton/ha y de 25 a 56 ton/ha respectivamente. El proyecto “sueño de Miraflores” del municipio de Tampacan también es un ejemplo de que se pueden transformar las condiciones de los productores, pero que son necesarias inversiones significativas. Estos proyectos son respuestas adecuadas a la pulverización de los apoyos, que no saca a nadie de la pobreza y la marginación.

Es urgente la necesidad de la formación de los comités de Sistema-Producto que deben tener como prioridad, establecer proyectos estratégicos que permitan un verdadero desarrollo de las cadenas productivas en el Estado. El objetivo de los proyectos estratégicos debe ser mejorar en el largo plazo las condiciones de los productores del sistema-producto, y ello no se logra repartiendo de manera inmediata pequeñísimos apoyos, sino ubicar elementos estratégicos que permitan generar una sinergia de acciones en donde algunos productores vayan mejorando directamente y que otros productores no reciban beneficios indirectos.

Otro aspecto es que apoyos aislados no pueden generar por si mismos desarrollo de una cadena productiva, ello debe ir acompañado de una estrategia que integre los tres elementos de inversión del PDR: capital físico, capital humano y capital social. El cuadro anterior señala que las cadenas productivas prioritarias tienen inversión en los tres tipos de capital, sin embargo, en los hechos la inversión en los tres tipos de capital se hace por separado. La inversión en PRODESCA se hace principalmente para el pago de diseño de proyecto y puesta en marcha, pero no para capacitación, la inversión en los proyectos solo es en capital físico y la inversión en PROFEMOR pocas veces apoya a la consolidación de organizaciones económicas con proyectos productivos.

## **Capítulo 3**

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

En este capítulo se realiza *un análisis continuo de la evolución en la gestión del Programa durante el periodo 2001-2005 en la entidad, destacando las acciones en marcha y las áreas en donde debe concentrarse el esfuerzo para lograr avances sustantivos en la eficiencia operativa e impactos del Programa. Se pondrá énfasis en el ejercicio 2005, que es el evaluado y, con el fin de lograr mayor oportunidad, se incluirá el análisis de lo observado en el ejercicio 2006<sup>25</sup>.*

#### **3.1. Avances en la estrategia del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de San Luis Potosí.**

##### **3.1.1. Apropiación del Programa en el Estado**

Desde la evaluación del programa 2004 se hacía notar que en el Estado no existía un sello propio que le imprimiera el gobierno del estado a partir de un proceso de apropiación del mismo. A partir de las modificaciones que sufrió el programa en 2002, los esfuerzos se han destinado a tratar de implementar los lineamientos de las reglas de operación, lo que ha dejado poco espacio para innovar los procesos de planeación, pre-operación y operación del mismo. No se avanzó en la apropiación del PDR por parte del Gobierno del Estado debido a que la operación no se apegaba mucho a las reglas de operación y a la propuesta estratégica integrada de los tres subprogramas.

En el 2002 y 2003 se avanzó muy poco en la apropiación de la propuesta estratégica de del PDR. Se siguió otorgando apoyos a la demanda libre y los tres subprogramas funcionaron de forma desarticulada en gran medida.

##### **3.1.2. Evolución en la orientación del Programa en el estado**

Como se señaló en el capítulo anterior, en el año 2002 ocurrió un cambio sustantivo en la definición y orientación de los programas de desarrollo rural. Como ya se observó en el capítulo anterior, hasta el 2001 en el Estado se existían siete programas de desarrollo rural (Café, SINDER-café, PADER, PADER-café, PESPRO (que sustituyó en 2001 a PCE y PEAT), PDSZRM y MDR y a nivel nacional existían otros programas. En el 2002, el Programa de Desarrollo Rural buscaba tener una estrategia más integrada mediante proyectos productivos que permitiera la inversión en capital físico a través de PAPIR, la inversión en capital humano con el PRODESCA y el apoyo al capital social con el PROFEMOR. La propuesta incluía eliminar la demanda libre y canalizar todos los apoyos a través de los proyectos productivos.

---

<sup>25</sup> UA-FAO. 2006. Guía de evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural 2005.

En términos de asignación de recursos, “*el primero en tiempo era el primero en derecho*”. La exigencia mayor era que cubrieran los requisitos de elegibilidad y la inversión se distribuía de acuerdo a las zonas de mayor marginación, con ello de alguna manera cubrían las exigencias de atención a grupos prioritarios.

Hasta 2002, la CDR se concretaba a legitimar la selección hecha por la UTOE. A partir de 2003, la CDR tomó un papel más activo. 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. Sin embargo, aun a la fecha la CDR y el PDR son presa de la vorágine de la administración de los recursos, soslayando los procesos de planeación.

Es hasta el 2004, cuando la SAGARPA exigió al gobierno del Estado que implementara un manejo más efectiva la estrategia del PDR. Algunas de las medidas que se implementaron fueron:

- Todos los apoyos y el presupuesto se canalizaron a través de proyectos y se terminó con la demanda libre, al menos de manera formal.
- Las Reglas de Operación se aplicaron de forma más estricta. EL CECADER exigió que la UTOE no aplicara los recursos de manera discrecional.
- El CECADER tomó una participación más activa en la supervisión de los proyectos y capacitación de los técnicos PSP.
- Como ya se señaló, la CDR asignó el presupuesto tratando de garantizar la atención de cadenas productivas y grupos sociales prioritarios.
- La municipalización es sin lugar a dudas el cambio más significativo que ocurrió en los últimos ejercicios presupuestales. Por mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2002 se constituyeron de manera formal los Comités Municipales de Desarrollo Rural, pero fue hasta el 2004 empezaron a funcionar realmente a partir de la municipalización parcial de los recursos presupuestarios de PAPIR y PROFEMOR y los consejos de los municipios en modalidad I tuvieron la facultad de decidir sobre las asignación de los recursos.
- El PRODESCA no se municipalizó, pero a cambio se autorizó a los Consejos Municipales a disponer del 3% del presupuesto total asignado para pagar a los técnicos los servicios de diseño de proyectos.
- En 2003 se asignó a un técnico PROFEMOR para asesorar a 2 consejos municipales que sería pagado por la UTOE. En el 2004 ya se asignó un técnico por cada Consejo Municipal de Desarrollo Rural Municipal Sustentable. 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. En el ejercicio 2005, se restringió la responsabilidad de los técnicos PROFEMOR a acciones de capacitación, quitándole la función de dictaminar proyectos.
- A partir del ejercicio del 2005 se desplegaron esfuerzos importantes por integrar al Programa Especial en Seguridad Alimentaria (PESA) y al Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI) a la estrategia del PDR.
- Se solicita la certificación de hato libre de enfermedades.

### **3.1.3. Integralidad de las acciones.**

Partiendo de la propuesta del Subsecretario de Desarrollo Rural al integrarse los programas de desarrollo rural en un solo programa con tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) se puede decir que no existe un proceso integrado de acciones entre los tres subprogramas. El centro del PDR debía ser el diseño de un proyecto productivo por parte de los técnicos PSP a partir del cual debían identificarse las necesidades de capital físico, capital humano y capital social. En los hechos cada subprograma del PDR tomó su propia dinámica.

Si se da esta falta de integralidad entre los subprogramas del PDR, poco se puede esperar de la integralidad y complementariedad de acciones e inversión entre el PDR y otros programas relacionados con el desarrollo rural. En el capítulo 2 del presente informe se enlistaron 21 programas gubernamentales relacionados con el desarrollo rural en el Estado de San Luis Potosí, entonces no es admisible que no haya acciones conjuntas.

Siempre queda abierta la posibilidad de que algún técnico PSP al diseñar un proyecto o al ponerlo en marcha pueda solicitar mezcla de recursos de otros programas, sin embargo, casi todos solo son clientes exclusivos del PAPIR. Algo que deberían entender los funcionarios es que la mezcla de recursos no debe dejarse como responsabilidad exclusiva de los técnicos PSP sino que deberían establecerse negociaciones desde los más altos niveles para lograr la sinergia de acciones con otros programas del gobierno estatal y federal. De esta forma los técnicos PSP solo se concentrarían en implementar estos acuerdos de inversión dentro de los proyectos propuestos.

Uno de los pocos ejemplos que se tienen de la integralidad de acciones es un proyecto de pollos para traspatio en donde la inversión de capital físico provino del PAPIR, CONAZA y SUPERA mientras que la capacitación fue financiada por la SEDESORE. En un proyecto de naranja de Tampacán se tiene prevista la inversión de recursos especiales de parte del gobierno del estado y del municipio, además de la inversión de PAPIR.

### **3.1.4. Pertinencia del PDR como política estatal.**

Sin lugar a dudas el PDR ofrece la posibilidad de convertirse en un verdadero pilar de la política estatal dirigida al medio rural. En el capítulo 1, se hizo una descripción detallada de los diferentes programas que apoyan al desarrollo del medio rural, pero, sin lugar a dudas, no hay ninguno que tenga el potencial como el PDR. Su flexibilidad y la amplitud de los apoyos que puede otorgar a los productores del medio rural, no tienen comparación. Sin embargo, para convertirse en una piedra angular del desarrollo rural es necesario que existan verdaderos procesos de planeación, reducir significativamente los problemas operativos y coadyuvar acciones con los demás programas que apoyan al desarrollo rural. Un aspecto que deberá de definir una parte importante de su pertinencia será la focalización que quiera darle la CDR, si se quiere que el programa siga teniendo alcances de bienestar social o darle un enfoque más productivo. Si es lo primero, se deberá ampliar los apoyos a productores Tipo I de bajos ingresos en zonas marginadas, si se quiere apoyar más la productividad se puede seguir con la tendencia a atender mas a productores transicionales.

### **3.2. Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural<sup>26</sup>.**

#### **3.2.1. Avances en el proceso de descentralización y estructura institucional para la operación del Programa**

Desde el año 2001, se supuso que el Gobierno del Estado de San Luis Potosí asumió la operación de los Programas de Desarrollo Rural, sin embargo, solo se hizo cargo de la administración del mismo. La SAGARPA y su estructura institucional se estaban a cargo de la operación de los programas, con excepción del PDSZRM que estaba a cargo de los Consejos Regionales y sus unidades técnicas.

Es hasta el año 2003 cuando ya el Gobierno del Estado asumió en mayor medida la operación del mismo, aunque las oficinas de los DDR y los CADER siguieron siendo hasta la fecha las principales ventanillas de recepción de solicitudes.

Aun cuando existe una Delegación Regional del Gobierno del Estado por cada DDR, no se han fortalecido lo necesario como para asumir la operación del programa. Solamente la Delegación Regional de Ciudad Valles tiene personal suficiente como para asumir mayor responsabilidad, el resto de las delegaciones apenas cuenta con el delegado y algún personal de apoyo administrativo. Algunos delegados se quejaron de que no cuentan con recursos para operar, al punto que les es difícil asistir a las reuniones de los consejos municipales y otros eventos.

Cabe señalar que el Gobierno del Estado ha desarrollado una capacidad importante para administrar y operar el programa que debería reforzarse con el trabajo de las Delegaciones Regionales. Funcionarios de la UTOE señalaron que les falta personal, pero miembros de la CDR a su vez indicaron que la UTOE nunca ha hecho una solicitud de ampliación de personal. Ya se han diseñado formatos y manuales de procedimientos que guían la operación, pero su observancia todavía es limitada, porque prevalece la idea que el objetivo de la operación es administrar bien los recursos y se deja para un segundo plano el objetivo de fomentar el desarrollo de la población rural.

Es claro, que más personal y más presupuesto no crea institucionalidad para el desarrollo social por sí mismo, sino que lo más importante es cómo ese personal va a involucrarse y atender de mejor forma a la población objetivo y con qué propósito se van a destinar más recursos.

#### **3.2.2. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados.**

A instancias del PDR se crearon varios cuerpos colegiados que deberían tener un peso importante en la definición de política de desarrollo rural en diferentes niveles, tales como: El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRUS), el Comité del Fideicomiso del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de San Luis Potosí (FOFAES), la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), los Comités Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) y los Comités Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). En la Ley de Desarrollo Rural y en las reglas de operación se les ha asignado

---

<sup>26</sup> Se omite el punto de la estructura institucional para operar el programa debido a que se incurriría en una repetición innecesaria de lo desarrollado en los demás puntos del apartado. Ver anexo 2 conocer la estructura institucional.

ciertas funciones a cada uno de estos cuerpos colegiados, pero en la práctica se les ha fortalecido de manera diferente.

El CEDRUS y los CDDRS sólo se han convertido en organismos consultivos en donde solo se legitima los procesos propuestos por el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal, pero no genera lineamientos de política específicos. Tampoco se han generado procesos específicos para fortalecer sus funciones o para que tengan un mayor peso en la orientación del programa.

La CDR y el FOFAES tienen un papel importante en la administración de los recursos, pero ha dejado de lado su responsabilidad de planear la asignación de recursos. En su funcionamiento hay un peso muy fuerte de cuidar que no sean mal ejercidos los recursos, pero una cosa es gastar bien el dinero y otra cosa es generar procesos de desarrollo. La mayor parte de las decisiones que toman estas instancias son poco específicas para el Estado, en gran medida están enmarcadas dentro de las reglas de operación y los anexos técnicos. Como se señaló anteriormente, el único lineamiento claro y expreso de política fue la creación del proyecto de pollos, que ni siquiera esta considerado dentro de las cadenas productivas prioritarias.

Uno de los miembros señaló que la misma CDR debía ser sujeta de capacitación para fortalecer sus funciones. Hasta ahora los miembros de la CDR han tomado decisiones basados en su experiencia personal, pero para que las decisiones sean adecuadas deben basarse en información y por ello necesitan capacitación. Uno de los problemas importantes en este nivel es que las decisiones no se toman con base en información. Por otro lado, tampoco hay un sistema adecuado de información que provea a la CDR de la información necesaria. El SISER no ha servido más que como un registro de las solicitudes, pero no esta sirviendo como medio de consulta para tomar decisiones.

Los CMDRS son los cuerpos colegiados que han recibido una mayor atención. Se ha buscado capacitarlos para que los consejeros sepan que es el programa y cual es su potencial para promover el desarrollo. Sin embargo, el mayor proceso se ha dado para que los consejos sepan tomar decisiones en torno a la distribución y aplicación de los recursos. Los consejos han empezado a aprender cual es procedimiento administrativo pero aun están lejos de cumplir su principal función que es la de ser un organismo de contraloría social para la correcta aplicación de los recurso.

### **3.2.3. Procesos de planeación.**

Todo programa de fomento al desarrollo social y económico de incluir una cadena de procesos que si bien no son unidireccionales ni secuenciales, si deben estar presentes en la acción gubernamental.

Primeramente, el esquema debe partir de un diagnóstico de las necesidades del sector rural y el conocimiento de la población sujeta del desarrollo. Dicho diagnóstico debe surgir de un proceso en el cual la población y las instituciones determinen de manera conjunta cuales son las necesidades, las prioricen y establezcan compromisos.

En la entidad no hay un estudio diagnóstico real de las necesidades del sector rural. Las instituciones parten de la visión y experiencia de sus funcionarios que no necesariamente refleja las aspiraciones de la población. En el 2003 se realizaron los diagnósticos de

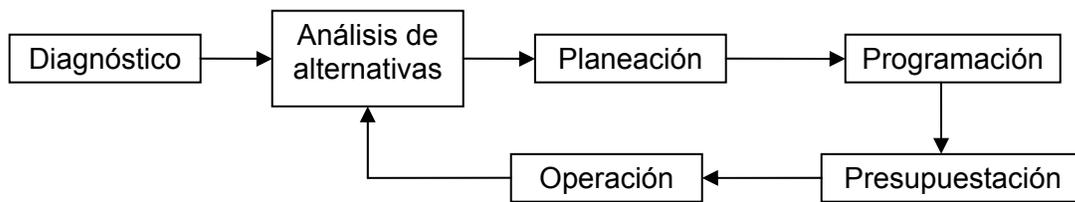
cadena productivas encargados por la Fundación Produce y coordinados por la COFUPRO, pero han tenido poco peso en las decisiones de política sectorial. En los últimos años se ha hablado mucho en los círculos oficiales de un estudio de tipología de productores que podría ayudar a conocer las necesidades de los productores de la entidad, sin embargo, no se ha realizado.

Una vez que se conoce las necesidades debería continuarse con la propuesta de alternativas que se pueden concretar en el diseño de proyectos productivos. Posteriormente, se debe establecer una estrategia de acción para atacar los problemas a partir de seleccionar la mejor alternativa para superarlos. La programación de las acciones debe estar acompañada de la determinación del costo de las mismas. Finalmente, teniendo el presupuesto se implementan las acciones que pueden ajustarse sobre la marcha.

Cuando constatamos en la realidad que se está haciendo en el PDR en San Luis Potosí no encontramos varios de los elementos señalados. Primero, no existe un diagnóstico. Todo parte de la experiencia empírica de los funcionarios y técnicos. Cuando no se sabe que problemas se deben solucionar, tampoco se puede saber si lo hecho esta ayudando a fomentar el desarrollo. Los proyectos diseñados por los técnicos PSP no son un buen análisis de alternativas, sino que solo eligen una alternativa que ellos suponen va a ayudar a los productores.

Prácticamente no existe la planeación ni la programación. La presupuestación es el punto de partida de la CDR, una vez que se conocen los montos autorizados en los anexos técnicos se reciben las solicitudes de apoyo presupuestal y se apoya hasta donde alcanzan los recursos. Se supondría que la presupuestación debería de negociarse con base en las necesidades, pero al final los anexos técnicos quedan integrados solamente por la disponibilidad que tenga el Gobierno Federal y la puja de recursos que haga el Gobierno Estatal para dar su aportación. Al haber estas carencias en la planeación, presupuestación y operación, no se puede exigir mucho a los operadores ni se puede esperar que los apoyos tengan el mayor impacto posible.

**Figura 3.1. Secuencia de acciones de un programa gubernamental para el fomento al desarrollo social y económico.**



La EEE tiene claro que en el desarrollo rural no hay procesos que funcionen de forma ideal, pero al menos deben existir estos elementos mínimos para saber de donde se parte y a donde se quiere llegar, porque *si no sabemos a donde ir, cualquier lugar al que lleguemos es bueno*.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Dicho popular

### **3.3. Asignación de recursos.**

#### **3.3.1. Focalización**

En 1996, cuando se iniciaron los programas de desarrollo rural, las reglas de operación señalaban que iban dirigidos a productores transicionales, esto es productores que tenían potencial para producir excedentes para el mercado, pero que por alguna condición productiva no podían desarrollarse. Estos programas dejaban a los productores más marginados para ser atendidos por SEDESOL u otras instituciones que aceptaban que los productores no aportaran para la adquisición de los bienes y servicios otorgados.

En la actualidad, el PDR y sus subprogramas declaran su atención a productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas y a productores transicionales. Esto ha llevado a una contradicción intrínseca del programa ya que con la exigencia de una aportación a lo más que pueden aspirar los productores marginados es a pequeños y muy pequeños apoyos porque no tienen recursos para poner su aportación para la compra de los bienes.

Los funcionarios señalaron que se reconoce la condición de marginación cuando un grupo puede llegar a obtener hasta el 90% de apoyo gubernamental. Por ejemplo, un grupo de mujeres indígenas de una zona marginada puede recibir el 90% de aportación de la Alianza si tienen socias jóvenes y de la tercera edad, si son indígenas y si viven en una zona marginada, porque estarían perteneciendo a cuatro de los grupos prioritarios. Aun así, existe una gran cantidad de desistimientos de personas marginadas que no tienen dinero al momento en que se les van a entregar los apoyos. Esta situación genera un problema operativo muy grande ya que muchos apoyos terminan en manos de quien tenga el dinero para dar la aportación y no del beneficiario originalmente programado.

En el capítulo 4 se hace un análisis de los diferentes tipos de productores beneficiarios del PDR y se observa claramente que se ha incrementado la atención a productores Tipo II y Tipo III y ha disminuido la atención a productores tipo I. Esto es que los productores más marginados están siendo menos atendidos por el PDR. Esto sin duda es un problema de focalización que debería ser resuelto por la CDR señalando quienes deben ser los productores sujetos del programa, para ofrecerles alternativas de desarrollo de acuerdo a su condición social y económica.

La reducción de la atención a productores Tipo I se debe a que el programa sigue atendiendo a la demanda y no esta siendo proactivo para buscar a productores con mayores necesidades.

#### **3.3.2. Asignación de recursos vía proyectos**

Como se señaló anteriormente, el proyecto sería el principal instrumento de desarrollo de la población atendida por el programa. El proyecto debía definir cuales eran las necesidades de capital físico, humano y social y la forma en que debían ser atendidas por los tres subprogramas del PDR de manera integral. Son muy pocos los proyectos que están adecuadamente diseñados y mucho menos los que están adecuadamente puestos en marcha.

De manera formal se acabó la atención a la demanda en el 2004 y desde entonces todas las solicitudes deben ir acompañadas por un proyecto, sin embargo, la mayor parte de los proyectos solo son una formalización de la atención a la demanda. Una vez que los apoyos son otorgados cada socio del grupo se lleva a su finca lo que le corresponde del apoyo. Año con año se invierten bastantes recursos en el diseño de proyectos y puesta en marcha y finalmente estos no funcionan como tal. Inclusive en el presente ejercicio 2006, se les ha pagado a los técnicos PSP solo la puesta en marcha de proyectos que antes no fueron elaborados y al mismo tiempo se les pide que solo elaboren el documento para que justifiquen que si fue diseñado el mismo. Esto ha sido visto como un “ahorro” ya que en vez de pagar diseño y puesta en marcha, solo se paga la segunda y el diseño sale gratis.

Desde el año anterior la EEE insistió que como parte de la planeación debía generarse un portafolio de proyectos elaborados con anticipación a la negociación de los anexos técnicos. El propósito de ello es que una vez que se conocieran los techos financieros la labor de la CDR y la UTOE debía ser asignar esos recursos a esos proyectos aprobados con anticipación. Lo que se encontró es que se distribuyen apoyos y luego se arman los proyectos. De esta forma nunca han funcionado los proyectos, ya que como su nombre lo dice ayudan a proyectar a futuro, no a justificar acciones pasadas.

Otro de los problemas por los cuales los proyectos no han sido el instrumento de desarrollo que se esperaba es que los muchos técnicos PSP se dedican solo a clonar proyectos. Esto que se por si es lamentable, es convalidado por otros procesos todavía más lamentables como: la falta de asesoría para que los técnicos elaboren proyectos adecuados, la falta de un dictamen adecuado de proyectos que propicia que se aprueben proyectos a todas luces inviables, la falta de control de la información que propicia que se apruebe el mismo proyecto en diferentes zonas agroclimáticas.

Las alternativas a esta situación son dos: primero, que se reconozca que se esta atendiendo a la demanda y que ya no se malgasten recursos en justificarla a través de proyectos. En segundo lugar, que se establezca un proceso de asesoría y dictamen técnico de proyectos más estricta. Hasta ahora la UTOE envía los proyectos agrícolas y pecuarios a las áreas de la Dirección General Agropecuaria en donde se hace un dictamen técnico muy somero del proyecto, que generalmente, sirve de poco para mejorar el diseño del mismo.

Al inicio del ejercicio 2005 se planeaba hacer un mayor acompañamiento de los técnicos por parte de los supervisores de CECADER. Esto no sucedió en la mayoría de los casos, debido a que el CECADER solo responde a las solicitudes expresas de forma oficial de la UTOE. Entonces, los técnicos tienen que arreglárselas como puedan para elaborar los proyectos. Se supone que los técnicos deberían acudir a expertos en caso que ellos no lo sean, pero eso no sucede, elaboran los proyectos “como dios les da a entender” a pesar que una parte importante de ellos ya tomaron el curso de diseño de proyectos. La mayor parte de los técnicos opinaron que fue bueno el curso de diseño de proyectos, pero consideran que deberían de tener una mayor asesoría. Solo dos técnicos señalaron que los supervisores de CECADER les dieron asesoría por la relación cercana con el mismo.

Para alguien puede sonar que una dictaminación más estricta de proyectos va a llevar a rechazar una mayor cantidad de proyectos, sin embargo, si se considera que debe ir acompañada por una asesoría mayor de los dictaminadores a los diseñadores, ya cambia

el panorama. El propósito no es rechazar más proyectos sino que un número mayor alcance los estándares solicitados.

Por experiencia en otros estados con el PDR, y antes con el PDSZRM, los técnicos iniciaban el diseño de sus proyectos con anticipación a la apertura de ventanillas y conforme tenían dudas lo consultaban con un técnico especialista en proyectos de la UTOE. Una vez que se tenían completos los proyectos se enviaban a la UTOE, aun antes de la apertura de ventanilla, y la UTOE los revisaba y regresaba una, dos o las veces que fueran necesarias hasta que el proyecto tuviera el diseño adecuado. El objetivo del dictamen de proyecto no debería ser solo aprobar o desaprobar los proyectos sino que la mayor parte de los proyectos alcancen la calidad necesaria.

Una experiencia similar se puede encontrar con la dictaminación de proyectos que hace la Secretaría de la Reforma Agraria con Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA) y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG). En estos programas cada proyecto es dictaminado, si cumple con ciertos requerimientos de calidad es aprobado, pero se le hacen observaciones para mejorarlo; en caso que no cumpla con la calidad requerida se regresa al técnico proyectista para mejorarlo y se vuelve a redictaminar, sino en cumple en la segunda ocasión se rechaza el proyecto. Para ello, también los técnicos proyectistas conocen los criterios de dictamen y se esfuerzan por cumplirlos.

### **3.3.3. Fomento de las actividades no agropecuarias**

En el ejercicio 2005 no se apoyaron proyectos No-agropecuarios porque en la SEDARH se considera que Alianza debe apoyar exclusivamente proyectos agropecuarios. Los únicos proyectos considerados no agropecuarios fueron algunos de transformación de productos agropecuarios tales como hojas de maíz, embasado de frutas, apoyo al piloncillo, productos lácteos y un proyecto eco-turístico. En comparación el año 2003 se apoyaron 34 proyectos no agropecuarios que no tenían ninguna relación con actividades agropecuarias, desde cybercafés, carpinterías, grupos musicales, talleres de costura, marmolerías, fuentes de sodas, tiendas de abarrotes, repostería fina, cocinas económicas y otra variedad amplia.

Cuando se abrió la posibilidad de financiar no solo actividades agropecuarias se reconoció la *nueva ruralidad* por parte de la SAGARPA, en donde el desarrollo rural no solo es agricultura o ganadería. La SEDARH debe reconocer que el principal ingreso de las familias rurales no proviene de las actividades agropecuarias, aun en regiones como Pujal Coy<sup>28</sup> en donde los ejidatarios cuentan con riego que les posibilita tener una mejor producción que en zonas temporaleras. Entonces ¿Por qué no apoyar a actividades no-agropecuarias para mejorar las condiciones de las familias rurales?

### **3.3.4. Mecanismos alternativos de reembolso.**

Tanto el PDR municipalizado como el federalizado funcionan bajo el sistema de reembolso. Si algún grupo de productores no tiene los recursos para pagarle a los

---

<sup>28</sup> Valtierra, Esteban. 1997. *Impact of Large Irrigation Projects on Participant Ejidatario-Farmers over time: The Panuco River Irrigation Project*. Department of Resource Development. Michigan State University. East Lansing, Michigan. U.S.A.

proveedores y poner en marcha el proyecto, existe la posibilidad de solicitar al FOFAE a través de la UTOE y la CDR que se haga un pago adelantado. Sin embargo, los productores no han sido informados de esta posibilidad, debido a que eso traería aun más problemas de liquidez de las que tiene el programa.

Los proveedores que aceptan participar en el PDR saben que los pagos son muy tardados, porque el beneficiario no va a pagar los bienes y servicios sino hasta que se libere el pago del FOFAE. Esto de alguna manera implica que a veces se acepten precios que no son lo mejores con tal que los proveedores acepten los pagos tan retrasados.

### **3.4. Circuito operativo.**

#### **3.4.1. Procesos administrativos en el Estado.**

La administración del PDR inicia con presupuestación hecha en las negociaciones de los anexos técnicos. Este proceso de negociación se supone debe darse en función de las necesidades identificadas en el Estado, pero finalmente se reduce conocer cuanto presupuesto destina la SAGARPA al programa y cuando quiere aportar el Gobierno del Estado. La SAGARPA propone los anexos técnicos que el Gobierno del Estado acepta. Meses después, los anexos técnicos casi siempre sufren ajustes cuando se conoce la disponibilidad de recursos del Gobierno del Estado para el programa. Es entonces que se emite el addendum, que no es otra cosa que el ajuste de los presupuestos del anexo técnico.

Se supone que la administración del PDR corre a cargo de la UTOE, la planeación está a cargo de la CDR y el comité del FOFAES se encarga de supervisar y vigilar la correcta aplicación de los recursos y de liberar los pagos. En el PAPIR municipalizado la administración corre por cuenta del ayuntamiento, supervisado por la UTOE, y la planeación por parte del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, hay una gran confusión de las funciones administrativas de estos organismos. La UTOE, la CDR y el FOFAES cumplen funciones administrativas que cooptan buena parte de su tiempo.

El camino que va de la solicitud de recursos a la liberación de los pagos es bastante tortuoso, condicionado en gran medida por tratar de cumplir los lineamientos de la Contraloría Estatal y la Secretaría de la Función Pública. En momentos, esta situación hace aparecer como si el PDR fue creado para administrar recursos y no para promover el desarrollo. A esta confusión se le agregó la participación de los ayuntamientos que no tenían experiencia en el manejo de programas de fomento.

Algunos de aspectos administrativos más problemáticos señalados por los actores entrevistados son: la facturación de los proveedores, la supervisión del proyecto de la UTOE, la entrega de los bienes y las firmas de autorización para el pago o la firma de los cheques de pago del PAPIR municipalizado.

### **3.4.2. Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos.**

Comparando el ejercicio 2005 con ejercicios anteriores, no se observan diferencias operativas significativas en la operación del PDR federalizado que maneja la UTOE<sup>29</sup>.

El circuito operativo del PDR empieza con la difusión del programa a través de diversos medios: carteles, reuniones con productores, en la oficinas de SAGARPA y SEDARH se da información directa a productores, organizaciones y técnicos y a través de otros mecanismos. En opinión de algunos funcionarios y operadores, la difusión es un proceso informativo deficiente porque solo se informa de los requisitos documentales, y no se informa del potencial que tiene el programa para apoyarles en su desarrollo. Hasta ahora la idea que tienen los productores es que el PDR reparte equipo, ganado y otros apoyos que les van a salir más baratos, pero no han alcanzado a entender que el PDR puede ser una verdadera alternativa de desarrollo que puede llegar a transformar significativamente sus actividades productivas y mejorar el bienestar de su familia. Tampoco saben que necesitan hacer para que sus proyectos sean exitosos y no solo un requisito para aprobarles los apoyos solicitados.

Se abren las ventanillas en los DDR, CADER, Delegaciones Regionales e incluso en las propias oficinas centrales de la SEDARH. Los operarios de la ventanilla revisan que la solicitud única con registro de SISER este adecuadamente llena y vaya acompañada por los requisitos a saber: a) Constancia de elegibilidad, b) Constancia de acreditación, c) Programa de actividades, d) Proyecto productivo, e) Copia del certificado de tenencia o usufructo legal de la tierra, f) Acta de conformación del grupo, g) Cédula de autodiagnóstico, h) Acta constitutiva, i) Cotizaciones, j) Expediente autorizado por el CMDRS, k) Curriculum Vitae del técnico.

Cuando falta documentación de acuerdo a la convocatoria, el receptor de la ventanilla debe regresar las solicitudes para completar la documentación. La UTOE siempre se ha quejado que en las ventanillas no se hace bien el trabajo porque los expedientes le llegan incompletos. Cuando sucede esto, la UTOE en lugar de rechazar el proyecto tiene que andar buscando al técnico, a los representantes o al proveedor para completar la documentación. Esta situación retrasa varios meses el proceso de autorización de las solicitudes. Rechazar una solicitud no debe ser un problema si el PDR se manejará como un verdadero fondo concursable.

El personal de la ventanilla sabe que algunos bienes y servicios no pueden ser financiados como por ejemplo: producción de avestruz, no se paga mano de obra ni insumos, se tiene prohibido la compra de vehículos, bienes muebles e inmuebles, solo se apoya equipos completos de implementos, y no se puede comprar maquinaria para bordeo. Sin embargo, es frecuente que algunos de estos conceptos sean incluidos en las solicitudes, por lo que la UTOE debe que hacer ajustes al proyecto.

Dado que el PDR se ha ganaderizado<sup>30</sup>, se ha hecho complicada la operación por la exigencia de que todo el ganado adquirido para el PDR debe adquirirse con proveedores que tengan una certificación de hato libre de enfermedades y este certificado debe

---

<sup>29</sup> En el anexo 2 se presenta el esquema completo del proceso.

<sup>30</sup> Aunque la palabra ganaderización no existe en el diccionario, se usa aquí como un término aceptado dentro del léxico institucional agropecuario desde hace varias décadas.

presentarse junto con la solicitud. Dos funcionarios calificaron a esta solicitud de hato libre de enfermedades como la medida más importante de cambio del ejercicio 2004 al 2005.

El esquema previsto es que en la ventanilla se haga la captura de la información de la solicitud en el SISER. Entre la falta de personal y de infraestructura y la falta de disposición, se hace muy poco de la captura en el SISER. La UTOE ha contratado personal para hacer la captura en sus oficinas para superar esta situación.

Una vez que esta integrado completamente el expediente, se pide la elaboración del proyecto en caso que la solicitud no vaya acompañada del mismo. La UTOE pasa esos expedientes a las áreas técnicas de la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la SEDARH. Este paso ha sido crítico porque al parecer no se hace una evaluación técnica adecuada, lo más que llegan a señalar es si les falta algún documento o hay algo fuera de parámetro. Pero no hay una revisión a profundidad a pesar que se supone hay un formato de evaluación que califica cada uno de los aspectos del proyecto. La EEE al revisar los expedientes encontró menos problemas de integración en los expedientes 2005 respecto a los 2003, en especial a la clonación de proyectos, pero se siguen presentando serios problemas con el análisis financiero, con el estudio de mercado y algunos con el perfil técnico.

Una vez que la UTOE dictamina y se integra lo más adecuadamente los expedientes, pasa a la CDR para su autorización. La CDR tiene que poner atención en que no se apoye rubros prohibidos, que los proyectos no dañen el medio ambiente, que se cumpla con los compromisos de inversión establecidos en los anexos técnicos para grupos sociales y cadenas productivas prioritarias.

Con la autorización de la CDR, la UTOE debe: 1) pasar los recursos de solicitados a comprometidos, 2) solicita al FOFAES la liberación de los recursos, 3) hace una solicitud de servicio de supervisión al CECADER y 4) informa a los solicitantes de la aprobación del proyecto. A partir de la comunicación de autorización de la solicitud a los El solicitante tiene 90 días para adquirir los bienes o servicios.

Ahí se desencadena una serie de supervisiones por parte de la UTOE y del CECADER. La UTOE hace la supervisión física de los proyectos para garantizar que existan las condiciones para la recepción del capital físico o si se trata de infraestructura, para verificar que se haya construido la obra. Si se confirma la inversión se libera el pago al productor que se supone ya pago al proveedor. Por su parte, el CECADER hace la supervisión de los capital humano. Hace la asignación de los supervisores y se procede a realizar los talleres de usuarios. En caso de confirmar que el técnico PSP interactuó adecuadamente con los beneficiarios, el supervisor comunica al CECADER y este a su vez a la UTOE para liberar el proyecto del compromiso. Miembros de la CDR señalaron que la principal deficiencia que observan es precisamente la falta de supervisión de los proyectos por parte de la UTOE y del CECADER.

### **3.4.3. Operación municipalizada**

En teoría la operación municipalizada del PAPIR es muy semejante al del PAPIR federalizado. Sin embargo, los actores entrevistados (presidentes y consejeros municipales, técnicos PROFEMOR y Directores Municipales de Desarrollo Rural) dieron versiones totalmente distintas de cómo se da el proceso de operación municipalizada del

PAPIR. Esto en cierta forma refleja lo que sucede en la realidad, cada municipio esta operando el programa como puede o como lo entiende. De cualquier forma se pueden distinguir ciertos pasos:

En el 2004 se dio una amplia difusión del PAPIR municipalizado para que los productores supieran que no solo a través de los DDR y CADER se podía canalizar las solicitudes de apoyo, sino que también el municipio tenía la posibilidad de apoyarlos.

Se supone que la solicitud debe ir acompañada con la documentación respectiva ya señalada y con el proyecto productivo. En el 2004 casi ningún proyecto fue inicialmente acompañado por un proyecto productivo, sino una vez que fueron aprobadas las solicitudes se procedió a elaborar los proyectos para justificar la inversión. Hubo casos en donde un técnico PSP recibió 285 pesos por un proyecto presentado en un municipio. Obviamente, el proyecto fue un proyecto clonado que solo se uso para justificar la solicitud. En el 2005 ya se presentaron algunos proyectos y en el 2006 se ha seguido avanzando en ese mismo sentido.

La UTOM revisa la solicitud y después hace el dictamen del proyecto siguiendo la cédula de evaluación diseñada entre la UTOE y la delegación de la SAGARPA (ver anexo 2). En el 2004, el técnico PROFEMOR de apoyo municipal fue quien hizo todo este trabajo con un poco de colaboración del Director Municipal, pero en el 2005 se les excluyo del proceso por los malos manejos de algunos despachos que tenían técnicos PSP y técnicos PROFEMOR municipales y se aprobaban a si mismos los proyectos. Esto limpio un poco el proceso, pero también ha causado retrasos muy significativos, al grado que solo Axtla era el único municipio que había comprometido todos los recursos 2005 hacia finales de marzo de 2005. Algunos técnicos y funcionarios señalaron que Axtla pudo agilizar el cierre del programa porque convinieron con un proveedor de cerdos la adquisición de un número importante de animales los cuales fueron ofrecidos a las comunidades como única opción de apoyo.

Los expedientes llegan al CMDRS en donde se discute ya aprueban o rechazan las solicitudes. En algunos CMDRS, antes de aprobar las solicitudes se hace una visita de campo por parte de los consejeros municipales (productores, jefes de CADER o delegados de SEDARH) para verificar la autenticidad de la solicitud. Una vez aprobada la solicitud, se procede a elaborar el proyecto, tratando de cuadrar la rentabilidad del mismo.

Se notifica al productor su aprobación o rechazo de la solicitud. Si es aprobada el productor tiene 10 días para confirmar su aceptación o desistimiento y 90 días para realizar la adquisición de los apoyos o la construcción de la obra.

Teóricamente, el PAPIR municipalizado funciona bajo el sistema de reembolso, sin embargo, son pocos los casos en donde se da efectivamente. Una vez que se entregan los apoyos por parte del proveedor o se termina la obra, se firma elabora el acta de entrega-recepción y se procede a liberar una orden de pago por parte del Consejo Municipal para el productor solicitante, quien paga a los proveedores. En una gran parte de los casos, los productores no hacen la inversión de todo el apoyo sino piden al proveedor la emisión de la factura, le adelantan su aportación y esperan a la liberación del pago por parte de la Fondo Municipal

La UTOE ha tratado de mantener una comunicación abierta con los municipios para apoyarlos en la planeación, administración y operación del programa, sin embargo, la

mayor interacción entre la UTOE y los CMDRS se da en los procesos de capacitación anuales. El resto del tiempo los municipios tratan de salvar los problemas por su cuenta y cuando llegan los problemas a la UTOE son casi insalvables. Lo cierto es que la UTOE no tiene la capacidad para acompañar adecuadamente los procesos de municipalización. En el 2004, la UTOE consideró comprometido y ejercido el recurso municipalizado cuando depositó en la cuenta del municipio los recursos del PAPIR municipalizado. En el 2005, ya exigió que hubiera una acta de cierre de programa aprobada por el CMDRS para considerar como comprometido el recurso.

### **3.5. Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA**

#### **3.6.1. Apropiación del subprograma**

El Estado de San Luis Potosí no termina por apropiarse del PRODESCA debido a que no se tiene una estructura institucional fuerte por parte del Gobierno del Estado y del CECADER. Además la forma de pago ha jugado un papel en contra de la estabilidad de la masa de técnicos.

Durante varios años no se ofrecieron en el estado cursos de capacitación. Fue hasta el 2005 cuando se ofreció el curso de puesta en marcha por parte del INCA-Rural, pero solo había espacio para 25 técnicos que es una cuarta parte de los técnicos PSP activos en el PRODESCA (90 técnicos aproximadamente). Una gran parte de los estados ya habían tomado los cursos en otros estados.

En los últimos años se creó una disputa entre la UTOE y el CECADER, la primera instancia tratando de promover acciones que se salían de norma, pero que tenían algún fundamento para el apoyo al desarrollo, y la segunda instancia exigiendo que todo se hiciera bajo las reglas de operación. Esta situación sin duda afectó el desarrollo y consolidación del PRODESCA. Uno de los problemas de los que se queja el CECADER es que la UTOE no respeta sus dictámenes porque le sigue dando servicios a técnicos que están condicionados. Del otro lado, la UTOE señala que el CECADER está en un plan de detener y retrasar la operación del programa.

Los dos principales retos del PRODESCA son: 1) generar una situación de estabilidad de los técnicos que depende de mejorar las condiciones en que se paga, que tienen que ver con el tiempo de pago más que por el monto. 2) profesionalizar más el trabajo de los técnicos y supervisores generando una mayor interacción y acompañamiento, sin dejar de lado la capacitación continua.

Ni la UTOE y ni el CECADER tienen un control adecuado sobre los técnicos PSP. Esto se ve reflejado que muchos técnicos tienen uno o dos servicios y unos cuantos concentran muchos servicios. Hay un despacho que concentra casi todos los servicios de un distrito completo y hay una técnica PSP que tiene más de 20 servicios. Esta situación provoca que muchos técnicos solo tengan al PRODESCA como un complemento a otras actividades para que puedan sobrevivir y quienes concentran tantos servicios no los realicen de manera adecuada.

Para el ejercicio 2006 ya se tomaron algunas medidas, solo se va a permitir hasta 10 servicios vigentes por técnico.

### **3.6.2. Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales**

En el funcionamiento del PRODESCA tiene mayor peso la oferta de servicios que la demanda de los mismos. Los productores agropecuarios del estado todavía no ven muy claro la importancia de las funciones de los técnicos más allá de la gestión de apoyos ante la UTOE. Los técnicos son quienes tienen que andar ofreciendo sus servicios bajo la promesa de conseguir apoyos para los productores. El problema más importante que se deriva de ello es que los proyectos se arman en función de las habilidades del PSP y de lo que les oferta a los productores y no de la posibilidad de identificar cual es el mejor proyecto dentro de un conjunto de alternativas. Obviamente, no todos los proyectos surgen de esa forma, hay un número creciente de proyectos en donde los productores y técnicos han interactuado para definir cuales son los problemas a superar y cuales son las alternativas a los mismos.

Con los años se han ido estableciendo en el estado cada vez más técnicos PSP, pero aun así hay una gran rotación de técnicos. El reto inicial es buscar mecanismos para darle estabilidad a los técnicos. La mayor parte de ellos no tienen una buena situación económica que les permita resistir los meses que tardan en pagarles. Los técnicos no se quejan por el monto pagado por proyecto sino porque el pago tarda demasiado.

El gran reto del PRODESCA es profesionalizar más a los técnicos PSP. Existe un número creciente de técnicos que se han seguido capacitando. También se observa que son técnicos que tienen cada vez más experiencia para sacar adelante los proyectos. A pesar de estos avances, tanto productores como funcionarios aun tienen la percepción que la mayor parte de los técnicos no tienen la preparación necesaria para diseñar proyectos y ponerlos en marcha y, mucho menos, para capacitar a los productores.

EL PDR debería promover una mayor capacitación que acompañe a la entrega de los apoyos, pero al mismo tiempo se busque que los técnicos se certifiquen en la impartición de cursos de capacitación. Esto puede reforzar las labores de inducción de tecnología y reconversión productiva y no sólo hacer proyectos tradicionales que vayan solo a hacer que los productores sigan haciendo las mismas actividades antes y después del proyecto. Una parte importante de los productores no cambiaron de actividad productiva después del apoyo, no porque no quisieran, sino porque los técnicos no les ofrecieron nada diferente para no comprometerse a capacitarlos en otra actividad o la misma actividad reconvertida tecnológicamente. No se trata de que todos los beneficiarios hagan cosas diferentes a lo que venían haciendo, sino que muchas de las actividades tradicionales no les ofrecen mejorar sus condiciones.

Un factor importante para mejorar el PRODESCA es que los técnicos sean más especializados y que se dediquen a lo que sus competencias laborales correspondan. Es común encontrar veterinarios haciendo proyectos agrícolas o encontrar agrónomos fitotecnistas trabajando en proyectos pecuarios.

Algo que puede resultar adecuado, si hay honestidad del técnico, es cuando éste se convierte en socio de los productores. Si los productores tienen éxito, el técnico también lo tiene. Durante la evaluación se conoció el caso de un grupo de productoras de artesanías en donde la técnico es socia de las participantes y esa sociedad las ha llevado a alcanzar un éxito importante en lo que hacen. El problema es que también existen otros casos en donde los técnicos son a la vez los proveedores o se convierten en agentes de empresas y solo integran proyectos para vender los productos y servicios, de los cuales

reciben comisiones que pueden ser mayores a las obtenidas por la venta de sus servicios como PSP.

Finalmente, la mayor deficiencia observada en los técnicos PSP es la falta de capacidad para interactuar con grupos sociales. Ello deriva en que la visión prevaleciente en los proyectos es la del técnico, quedando de lado las verdaderas aspiraciones de los productores. En otras ocasiones, esta deficiencia genera conflictos con los productores, los que pueden resultar insalvables, con el consiguiente rechazo del técnico.

### **3.6.3. Operación del PRODESCA**

El PRODESCA es el único programa que no se municipalizó de manera formal, debido a que su funcionamiento es muy complejo. Sin embargo, se ha permitido a los municipios disponer de hasta el 3% del monto de PAPIR para el pago de los servicios. El CECADER ha aconsejado a los supervisores que cabildeen en los municipios para vender los servicios de CECADER.

En el 2004 se había tenido algunos recursos para que funcionara el PRODESCA municipalizado pero al final se enviaron a PAPIR. En el 2005 ha habido algunos arreglos con municipios, pero no entienden cual es el papel de CECADER. En 2006 se tienen 30 mil pesos para supervisión de PRODESCA municipalizado, pero hacia finales de abril solo se tenían 3 solicitudes de servicio.

La complejidad de su funcionamiento hace que sea el subprograma del PDR que sufre los mayores retrasos en su operación y en el cierre de sus actividades. En una reunión del CECADER a finales de abril se hizo un balance y se tenían apenas unos 50 servicios y se aviso que se estaban por solicitar unos 100 servicios, pero el cierre del programa debía hacerse el 28 de abril.

Hay una queja generalizada de los supervisores de CECADER porque se supone que la UTOE debe solicitar los servicios del CECADER a más tardar en noviembre. Sin embargo, se dieron varios casos en donde la UTOE canceló servicios en marzo, aun cuando ya se habían emitido los recibos.

### **3.6.4. Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP**

Todos los técnicos se quejaron de la forma de pago y el tiempo tan largo que tienen que esperar para recibir el pago, uno de ellos señaló que le deben pagos desde hace más de un año. Este es un problema que no se le ha dado nunca una solución adecuada. El diseño del PRODESCA es para tratar con técnicos que se desenvuelven como *freelance*, esto es, técnicos de un mercado libre, sin embargo, en parte se les trata como empleados de gobierno.

La forma de pago por producto terminado supone que los técnicos tienen los recursos necesarios para pagar sus gastos derivados de los servicios y con que mantenerse. Lo cierto es que la mayor parte de los técnicos viven al día, entonces lo que hacen es elaborar proyectos o ponerlos en marcha en el menor tiempo posible y liberarse para hacer algunos otros trabajos que les den dinero más inmediato o al mismo tiempo desarrollar otra actividad de la que puedan sobrevivir en tanto llega el pago del

PRODESCA. Esta situación llega a afectar también a la operación porque se parte del supuesto que los técnicos PSP están de tiempo completo, pero cuando el supervisor o los representantes de los productores lo citan no acude porque está haciendo otras cosas.

Esto desde luego genera una inestabilidad laboral importante y año con año hay una movilidad muy grande de técnicos que se van del Estado o se mueven a otras actividades. De acuerdo a la visión de algunos funcionarios y técnicos, cada vez más se van asentando técnicos de forma más permanente

En evaluaciones anteriores ya recomendó hacer algún tipo de arreglo que permita que se les pague una parte a los técnicos que le permita sobrevivir o que se tramiten préstamos que no comprometan a aceptar necesariamente los servicios.

Entonces los técnicos se encuentran en un *impasse* laboral en donde a ciencia cierta no se sienten empleados de los productores, como es el espíritu del programa, pero tampoco se sienten empleados del gobierno. De alguna forma, esto no genera lealtad con los productores ni con las instituciones por parte de los técnicos.

Del total de pago para servicios de PRODESCA, el 12% es pagado al CECADER para supervisar a los técnicos PSP. El tabulador del CECADER es el siguiente: servicios de más de 10 mil pesos se hace el taller de usuarios y se llena una cédula, en servicios de entre 5 y 10 pesos se llena la cédula y el taller de usuarios es opcional y en servicios menores de 5 mil pesos solo se llena la cédula.

El mismo problema que tienen los técnicos PSP lo tienen los supervisores. Aunque los supervisores tienen algunos recursos administrativos para recuperar su pago en caso de algún problema. Por ejemplo, si el técnico no acude a la reunión del taller de usuarios, se levanta un acta administrativa y se recupera parte del pago.

### **3.6. Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización**

El proceso de la municipalización está avanzando y evolucionando, cada vez el CMDRS es más conocido en la población beneficiaria y sobretodo que ya se está perfilando como la fuente gestora más viable para los productores. No obstante, para mejorar sus apoyos la municipalización deberá tener un mayor peso tanto en la capacitación y organización de los productores como en el mayor apoyo en la capitalización de las unidades de producción.

El 78.4% de los beneficiarios entrevistados del ejercicio 2003 manifestó tener conocimiento de que el municipio ofrece servicios relacionados con Alianza para el campo. Los principales servicios sobre alianza que se obtienen del municipio, los productores expresaron en un 81% la información, un 55.2% que se les apoya en trámites y un 47.6% recibe capacitación. Para el caso del ejercicio 2005 el 76% de los beneficiarios dijo conocer que el municipio ofrece servicios relacionados a Alianza para el Campo, principalmente con información y la realización de algún trámite.

Para el caso de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural sustentable, el 65.9% de los beneficiarios del ejercicio 2003 están enterados su existencia, el 62.7% dijeron que en su municipio existe el CMDRS, de este grupo el 81% indicó que conocen a los consejeros y el 50% participa o está representado por el Consejo. De este grupo de beneficiarios que

conocen la existencia del Consejo, el 82.8% conocen las funciones del Consejo. Destaca que el 69% considera que las actividades del consejo son beneficiosas. El 56.9% dijo que los consejeros son elegidos democráticamente pero el 44.8% piensan que el Consejo es independiente en la toma de decisiones. En el ejercicio 2005 solo el 54.3% conocen de la existencia del CMDR, de esta población el 51.1% reconocen que las actividades del Consejo les reportan beneficios.

### **3.6.1. Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable**

En el ejercicio 2002 con la reorganización de los Programas de Desarrollo Rural en uno solo programa con tres subprogramas integrados se desintegraron los Consejos Regionales de Desarrollo Rural ligados al PDSZRM algunos de los cuales habían funcionado de manera muy aceptable. A cambio se constituyeron los Consejos Municipales (CMDRS) y los Consejos Distritales (CDDRS). Los primeros no funcionaron de manera inmediata sino hasta el 2004. Era claro que los municipios no tenían la experiencia ni el personal ni la estructura institucional para manejar los programas de desarrollo rural. Parecía que los Consejos Distritales iban a tomar las riendas del Programa de Desarrollo Rural dado que las instituciones ya se habían acostumbrado a participar en los Consejos Regionales del PDSZRM

Lamentablemente, los Consejos Distritales no solo han tenido un papel consultivo porque sus resoluciones no tienen influencia sobre la distribución de los recursos. Debido a esta situación los presidentes municipales y los CMDRS casi no asisten a las reuniones de los CDDRS porque lo que les interesa es atraer recursos. En el ejercicio 2004 los técnicos PROFEMOR eran quienes asistían de manera más regular.

Es hasta el 2004 cuando la SAGARPA otorgó algunos estímulos presupuestales para implementar la municipalización del PAPIR cuando los CMDRS entraron en función. Desde entonces los consejos municipales han sido capacitados para hacerse cargo de la operación del programa. Los resultados han sido muy diferenciales, mientras que unos consejos han demostrado una gran participación y tienen una buena representación de las comunidades atendidas, otros han sido manipulados completamente por los presidentes municipales

Aun cuando la mayor parte (75%) de los consejeros y presidentes señalaron que los consejos participan de manera efectiva en las decisiones, un cierto porcentaje (25%) señaló que los consejeros no participan en las decisiones.

Los presidentes y consejeros señalaron que la actividad que con mayor frecuencia (75%) realizan es la aprobación o rechazo de proyectos. Algunos más (58%) señalaron que supervisiones de campo, verificación de entrega de los apoyos y reuniones con productores solicitantes. Esto nuevamente contrasta con la opinión de funcionarios, jefes de CADER y DDR que señalan que la mayor parte de la actividad de los consejos municipales se reduce a aprobar o rechazar las solicitudes de apoyo.

En el 2004, se le asignó un técnico PROFEMOR a la asesoría de cada CMDRS, en donde apoyaba tanto a la formación y capacitación de los consejeros municipales como en el dictamen de los proyectos que eran sometidos al consejo. Varios técnicos PROFEMOR pertenecían a despachos con los cuales hacían el enroque de los proyectos que presentaban sus compañeros técnicos PSP. En el 2005 se les quitó a los técnicos

PROFEMOR la responsabilidad de dictaminar los proyectos y les dejaron toda la responsabilidad a los directores municipales de desarrollo rural, quienes no han podido realizar adecuadamente esta función porque no tienen la preparación adecuada. Esto sin duda ha tenido impacto en la eficiencia para el dictamen de proyectos y en la operación del PAPIR municipalizado.

El desempeño inadecuado de gran parte de los consejos municipales y el respaldo de las presidencias municipales han llevado a propuestas dentro de la SEDARH de cancelar los procesos de municipalización, señalando que el gobierno del estado es responsable ante la federación de los recursos de Alianza y que la mala actuación de los consejos municipales ha hecho que se cree una mala imagen del estado. Sin embargo, el Gobierno del Estado exige algo que tampoco es un buen proceso al nivel de la administración y operación del PAPIR federalizado.

Se debe entender que el proceso de municipalización tiene que pasar por un proceso de aprendizaje que debe ir de menos a más. Lo mismo pasó cuando los municipios empezaron a manejar el ramo 33 de inversión en infraestructura, se tuvo que pagar un precio de corrupción, dilapidación y malos procesos.

### **3.6.2. Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable**

Durante la evaluación algunos funcionarios señalaron que si existen planes distritales y otros nos señalaron que no existen, lo cierto es la EEE no pudo tener acceso a ninguno.

Una de las condiciones para que los municipios participaran en el PAPIR en modalidad I fue que tuvieran elaborado su Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Durante la evaluación se encontraron opiniones contrastantes, mientras para los funcionarios directivos y operativos de los planes regionales fueron elaborados “sobre las rodillas” y fueron aprobados por los consejos municipales con mucha premura para cubrir el requisito y no fueron revisados. En cambio los consejeros y presidentes consideraron que los diagnósticos y planes municipales fueron excelentes o buenos.

En otros casos los consejos municipales no saben como tomar decisiones usando la información del mismo. Los planes fueron hechos suponiendo que los consejeros entenderían la información y la sabrían traducir a decisiones.

Como ya se señaló anteriormente, la planeación, programación, presupuestación y operación deberían basarse en información. La mayor parte de los consejeros municipales y de los presidentes no están entrenados para generar procesos de decisión adecuados, buena parte de las decisiones se toman con base en el conocimiento empírico, la experiencia personal y las negociaciones de los grupos de presión sobre los consejos y, en el pero de los casos, por compromisos y favoritismos de los políticos locales en turno.

### **3.6.3. Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR**

Cuando se les pregunto a los consejeros su opinión sobre los técnicos PROFEMOR que apoyan a los consejos, todos coincidieron en señalar que han hecho un buen trabajo y cumplen con sus funciones de capacitación y asesoría del consejo. La mayoría no señaló

cosas sobresalientes de los PROFEMOR, solo uno de ellos dijo que el técnico ha propiciado una amplia participación democrática del consejo aun en contra de personas que buscaban que las decisiones las tomara el presidente.

### **3.7. Consolidación organizativa y fomento empresarial**

#### **3.7.1. Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas**

El aporte del PROFEMOR y sus técnicos ha sido muy limitado. Los técnicos asignados a organizaciones de primer nivel realizan actividades de gestión de apoyos y los técnicos asignados a organizaciones de segundo nivel realizan actividades de apoyo administrativo o en ciertos casos realizan actividades técnicas que venían desarrollando desde antes de pertenecer al PROFEMOR, solo que ahora las organizaciones lograron que se les pagara su sueldo.

Su aporte es casi nulo en términos de fomento empresarial. El problema no es que sean innecesarios sino que no están donde se necesitan. Existen algunos grupos que han tenido un relativo éxito y no han recibido apoyo de un técnico PROFEMOR para avanzar en su proceso de consolidación empresarial. Ha sido frecuente que el técnico PSP realice labores que debería de realizar un técnico PROFEMOR.

La principal deficiencia observada en las actividades de los técnicos es que no saben manejar recursos humanos y no tienen idea de los procesos que involucra la organización de grupos sociales. No basta con que conozcan los procedimientos de registro de las organizaciones o sepan como se lleva la administración de una empresa. Por ello terminan por ser absorbidos por la organización como un miembro más o terminan separándose del grupo sin ningún tipo de retroalimentación.

#### **3.7.2. Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas**

Se supone que la selección de las organizaciones debe darse a través de la detección de las necesidades que haga el técnico PSP en el diseño de un proyecto productivo. Se encontró que el mecanismo de selección es poco transparente y se da con base en la negociación con las organizaciones. Frecuentemente, el apoyo otorgado con la asignación de un técnico PROFEMOR no se da para apoyar un proyecto productivo. Los técnicos PROFEMOR que apoyan a organizaciones de segundo nivel generalmente son propuestos por las mismas organizaciones y, a veces, los técnicos ya son empleados de las organizaciones. Los técnicos PROFEMOR que apoyan a organizaciones de primer nivel son seleccionados por la UTOE.

### **3.8. Aportes del Programa a la sustentabilidad**

Aun cuando se ha puesto énfasis en el discurso sobre la sustentabilidad, se ha hecho poco para avanzar sobre la misma. En el mejor de los casos se busca no apoyar proyectos dañinos al medio ambiente o la adquisición de pesticidas u otros productos dañinos. La sustentabilidad se logra cuando hay integralidad de los proyectos y existen

acciones en todos los aspectos de la vida de la población rural. El PDR no ha superado el nivel de los apoyos productivos aislados y dispersos, y tampoco ha influido significativamente en otros aspectos que no sean productivos. Esto no quiere decir que los apoyos del PDR no tengan impactos positivos dentro de las UPR, pero sus aportaciones a la sustentabilidad serán limitados mientras no se amplíe el número de proyectos integrales y no toque los problemas de financiamiento y comercialización de la producción.

El mayor aporte del programa a la sustentabilidad se ha dado con el apoyo a la elaboración de los planes de la microcuencas y con la creación de proyectos ecoturísticos. Aun cuando en ambos casos todavía se necesitan acciones para consolidar los impactos positivos. En el caso de los planes de microcuencas, aun falta pasar a una fase de puesta en marcha de más proyectos de conservación. En el caso de los proyectos ecoturísticos han carecido de la conducción adecuada de los técnicos para que se puedan constituir en una fuente significativa de empleo e ingreso para los beneficiarios.

### **3.9. Perspectivas del Programa de Desarrollo Rural en San Luis Potosí.**

#### **3.9.1. Pertinencia del Programa a futuro**

La pertinencia de un programa no debe juzgarse por los resultados específicos solamente ya que de entrada casi ningún programa resistiría la crítica. Entonces, la pertinencia debe resultar del análisis de sus principios tales como: concepción, filosofía, estructura, potencial de transformación y curva de rendimiento.

Hay varios principios positivos por las cuales el PDR es pertinente:

#### **Principios positivos**

1. Es un programa que puede ofrecer soluciones *ad oc*. Le permite al productor escoger de una amplia gama de apoyos. Ello demanda contar con un productor que sepa identificar sus debilidades productivas o que tenga un apoyo para hacerlo. El PDR tiene cabida para ambas cosas.
2. Su principio participativo implica que lo más importante es el factor humano y señala que hay una corresponsabilidad de la solución de los problemas entre los productores y el estado.
3. Tiene un principio redistributivo de riqueza social.
4. Tiene principios de rentabilidad y eficiencia.
5. Permite la integralidad de inversiones por unidad de producción o finca, ya que se puede solicitar apoyos para inversión en capital físico, capital humano y capital social en un mismo proyecto productivo.
6. Existe la posibilidad de que pequeños productores puedan mejorar su condición de forma organizada, cuestión que de forma individual no podrían alcanzar.
7. Busca reducir al mínimo los gastos de transacción. Esto es, que cueste poco el programa y distribuya más.
8. Se esta descentralizando el programa

Una vez analizados los aspectos positivos de la pertinencia futura del programa, es conveniente analizar los aspectos que estructuralmente limitan su pertinencia:

### **Principios limitantes:**

1. Tiene un objetivo compuesto, por un lado permite el fomento del bienestar social de un número amplio de gente, pero al mismo tiempo trata de que sean eficientes. Muy pocas veces un programa logra que estos dos objetivos se cumplan en una amplia masa social bajo una misma estrategia.
2. Cuando se diseñó se pensó en que la burocracia federal y estatal estaban preparadas para manejar la flexibilidad que requería el programa. La incompetencia de ambas burocracias ha hecho que no se pueda implementar creativamente el programa.
3. Los técnicos no son los adecuados para implementar la estrategia basada en proyectos productivos, porque no hay en el mercado libre.
4. Los presupuestos anuales no permiten establecer una estrategia de desarrollo rural ni de mediano ni de largo plazo.
5. La persistencia de desviaciones ha propiciado que se pongan cada vez más candados para limitar la flexibilidad del mismo.
6. Da soluciones a las unidades de producción beneficiarias pero no dificulta ofrecer alternativas a una cadena productiva, sector o región. Se necesita un largo tiempo bajo una estrategia sistemática para transformar esa cadena productiva, sector o región.
7. No ofrece alternativas adecuadas y directas para los dos principales problemas del sector agropecuario del país como son: 1) la comercialización y 2) el financiamiento.
8. Poco puede avanzar en el bienestar si existen otras necesidades básicas insatisfechas como la educación y la salud.
9. No identifica con claridad cuales son sus beneficiarios prioritarios y la forma en darles acceso efectivo a los beneficios del programa.
10. Los gastos de operación reducidos a veces reducen los alcances del programa.
11. Puede generar mayor polarización de la población si deja de lado a los productores más marginados de Tipo I.

Para mejorar los alcances del programa deben reforzarse los principios positivos y deben incluirse en la estrategia los principios limitantes.

### **3.9.2. Encuadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable**

Desde la década de los 1970s con la propuesta de los programas de desarrollo rural integral, también conocidos como DRIs, se cuestionó la política de desarrollo rural como una política sectorizada dirigida exclusivamente a mejorar las condiciones productivas de las actividades agropecuarias de un cierto sector social. El PDR se ha planteado objetivos ambiciosos que dada la capacidad y recursos de la UTOE y los municipios deberían reducirse a lo productivo, pero debería buscar la coordinación de acciones con otros programas del sector y con otras secretarías bajo objetivos comunes. Un solo programa con tan escasos recursos no puede ser el artífice del Desarrollo Rural.

Lamentablemente, las secretarías e instituciones que fomentan el desarrollo rural funcionan cada una por su lado. Si se lleva al extremo la propuesta de acciones integradas, se debería integrar a la SAGARPA, SRA, SEDESOL y una parte de la SEMARNAT en una sola Secretaría de estado. Esta secretaría que además debería de coordinar las acciones para mejorar el bienestar de la población en ese amplio territorio

identificado como rural. Pero en los hechos, aun dentro de los programas de la Alianza para el Campo hay una descoordinación total, el PDR no tiene casi relaciones ni con el Programa de Fomento Ganadero ni con el Programa de Fomento Agrícola, sino que hasta se disputan la clientela.

Debe de haber un cambio radical a la política de desarrollo rural, en donde se priorice las medidas en función del tipo de productor. Hasta ahora lo mismo da si es un productor de bajos ingresos o uno de recursos ilimitados independientemente de que se dedique a lo mismo, por ejemplo a criar ganado de doble propósito.

Mejorar las condiciones productivas de algunas UPR no necesariamente va a mejorar las condiciones sectoriales. La suma de las partes no el todo. Hasta ahora solo se han atacado los problemas individuales de los productores y sus UPR, pero no se han propuesto alternativas para todo un sector. Por ejemplo, se podría identificar los problemas y las alternativas de una cadena productiva y volcar una parte importante de los esfuerzos y recursos a su solución, buscando que ello se traduzca en beneficios para los productores.

La concepción de los proyectos y apoyos del PDR implica la solución de los problemas internos de las UPR, cuando los mayores obstáculos al Desarrollo Rural están en el entorno macroeconómico y de mercado. Por lo tanto, las soluciones que se den al interior de la UPR siempre van a ser limitadas.

Un complemento al manejo de subsidios al proceso productivo agropecuario debería estar en ampliar los subsidios a la comercialización de productos. Los avances que se puedan tener en el mejoramiento productivo, muy frecuentemente se revierten cuando vende la producción a precios tan bajos. La posibilidad de mejora de la población

Por ejemplo, desde hace muchos años se esta queriendo mejorar las condiciones productivas y de bienestar de los piloncilleros y es claro que hay alternativas técnicas que pueden mejorar la productividad y calidad del piloncillo, sin embargo, lo que no se tiene claro es como ampliar su margen de ganancias, donde venderlo, cómo negociar un mejor precio, y como garantizar un mayor ingreso a los productores.

### **3.10. Temas relevantes de interés del estado sobre la evaluación de procesos.**

El Gobierno del Estado a través del CTEE, señaló en los Términos de Referencia de la evaluación algunos temas de interés para que fueran investigados y analizados de manera especial por la EEE. A continuación se hace una breve reseña de los mismos.

Un tema que parecería no muy importante después de 10 años de funcionamiento de la Alianza para el Campo es la difusión. Han sido cuestionados los procesos de difusión porque solo informan a los productores los requisitos que deben cubrir para recibir un apoyo productivo.

En el 2005, hubo cambios importantes en las funciones desempeñadas de los técnicos PROFEMOR. Sus funciones se centrarían en el fortalecimiento de las funciones de los consejos municipales dejando de lado el dictamen de los proyectos y solicitudes al PAPIR

municipalizado. Estos cambios han tenido un impacto negativo importante en la operación del programa pero han mejorado las funciones del CMDRS.

Otro tema de interés estatal se centra en que tanto peso han tenido los técnicos PROFEMOR que apoyan a las organizaciones económicas de primero y segundo nivel. Lo cierto es que los líderes de las organizaciones tienen una opinión favorable de los técnicos porque han sido útiles, pero en realidad los técnicos han tenido un peso muy limitado en el fortalecimiento de las organizaciones.

Otro tema que merece un análisis más detallado es la relación que guarda el CECADER como instancia y sus supervisores con los técnicos PSP. Ciertamente, no ha sido una relación difícil en donde unos y otros no tienen la mejor opinión unos de otros. Los supervisores consideran que los técnicos no tienen la capacidad para diseñar proyectos y los técnicos consideran que los supervisores solo están ahí para descalificar su trabajo fijándose solo en los aspectos negativos y aportando poco al buen funcionamiento del proyecto.

Finalmente, se busca conocer cual ha sido la aportación del PDR a la política gubernamental de desarrollo rural. Identificar si el PDR ha sido congruente y pertinente con las políticas de desarrollo rural. En el análisis se observará que los recursos que dispone el programa con mínimos comparados con otros programas que funcionan en el Estado y como hay una desarticulación funcional con otros programas, sin embargo, el potencial del PDR es muy grande para crear sinergias, siempre y cuando se refuercen algunos de sus elementos estratégicos como el diseño de proyectos y su integralidad.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

En el presente capítulo se estimara *la magnitud de los impactos generados por el Programa en las actividades en que se aplicaron los apoyos y aportar explicaciones sustantivas sobre los factores que influyeron en su generación en varios aspectos: ingreso y empleo como indicadores primarios y cambio tecnológico, reconversión productiva e integración de cadenas productivas, como indicadores de segundo nivel.*

Los indicadores a evaluar son los propuestos en la guía metodológica, tomando en consideración las variantes básicas como el tipo de beneficiarios, las actividades en las que se utilizó el apoyo, así como los impactos de los servicios del PRODESCA en el desempeño del programa, para de este modo hacer una valoración en conjunto sobre los impactos del programa.

Cabe destacar que los impactos serán analizados en los dos niveles de indicadores definidos para el PDR solo para el ejercicio 2003, debido a que para el caso del ejercicio 2005 los apoyos apenas se estaban entregando y todavía no había impactos visibles.

#### **4.1. Tipología del productor beneficiario del PAPIR para los ejercicios 2003 y 2005**

La muestra de beneficiarios fue clasificada de acuerdo a la metodología FAO en cinco tipos de productores. Ubicándose los siguientes resultados:

De acuerdo al cuadro 4.1, en el 2003, la mayoría de los productores se dedicaban a actividades agrícolas (63.20%), mientras que casi el 50% de los productores se ubicaban en el Tipo II. Cabe señalar que ningún productor se ubicó en dentro del Tipo V. Estos resultados indican que el PDR se ha mantenido para beneficiar a productores principalmente de bajos ingresos. Para el ejercicio 2005, la muestra pecuaria y agrícola fue similar. El productor Tipo II fue el que mas veces se presentó con un 46.7%.

Mientras en el ejercicio 2003 se observa todavía una tendencia a la aplicación de los recursos a beneficiarios del Tipo I y II. Para el 2005, la situación cambia la proporción de productores Tipo II aumenta muy ligeramente, pero el porcentaje de productores Tipo III casi se duplicó, pasando de 18.18% a 32.99%. Esto es un indicativo de que los apoyos fueron otorgados a productores que tienen una mayor capacidad para sostener un sistema de producción. Con lo cual se crea una perspectiva de mayor impacto para las UPR e integración hacía el mercado en forma más competitiva y al desarrollo de la cadena productiva, pero se disminuyen los objetivos de beneficio social de la población marginada.

Lo anterior, esta directamente relacionado con la focalización del PDR. Es cierto que el programa permite que los productores de Tipo I, II y III sean beneficiarios, pero resulta inquietante que haya una tendencia a favorecer a productores Tipo III sobre los Tipo I.

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

<b>BENEFICIARIOS 2003</b>										
<b>Sector</b>	<b>Tipo I</b>		<b>Tipo II</b>		<b>Tipo III</b>		<b>Tipo IV</b>		<b>Total</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Agrícola	44	19.05	78	33.77	21	9.09	3	1.30	146	63.20
Pecuario	11	4.76	27	11.69	18	7.79	5	2.16	61	26.41
No agropecuario	11	4.76	9	3.90	3	1.30	1	0.43	24	10.39
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>28.57</b>	<b>114</b>	<b>49.35</b>	<b>42</b>	<b>18.18</b>	<b>9</b>	<b>3.90</b>	<b>231</b>	<b>100.00</b>
<b>BENEFICIARIOS 2005</b>										
<b>Sector</b>	<b>Tipo I</b>		<b>Tipo II</b>		<b>Tipo III</b>		<b>Tipo IV</b>		<b>Total</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Agrícola	5	2.54	41	20.81	39	19.80	4	2.03	89	45.18
Pecuario	16	8.12	48	24.37	24	12.18	5	2.54	93	47.21
No agropecuario	10	5.08	3	1.52	2	1.02	-	-	15	7.61
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>15.74</b>	<b>92</b>	<b>46.70</b>	<b>65</b>	<b>32.99</b>	<b>9</b>	<b>4.57</b>	<b>197</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003 y 2005 calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

## 4.2. Primer nivel de análisis de impactos.

### 4.2.1. Empleos

Los empleos en el PDR tuvieron fluctuaciones favorables en los tres sectores de beneficiarios, aunque de manera muy discreta, teniendo como base más común el uso de mano de obra familiar que la contratada. El empleo en las actividades agrícolas tuvo una ligera mejora al pasar de 0.71 empleos antes del apoyo a 0.85 empleos después, lo que implica que se generó en promedio menos un empleo por UPR. Para el caso de las actividades pecuarias, la generación de empleos fue más favorable al pasar de 0.86 a 1.01 empleos. El caso de las actividades no agropecuarias si presentan un mayor impacto en la generación de empleos, pasando 1.21 hasta 2.25 empleos por beneficiario. El impacto de la Alianza para el Campo en los tres sectores productivos beneficiados tuvo una tendencia favorable, a pesar de que el número promedio de empleos generados es apenas de 0.23 empleos de incremento por UPR.

En relación al cambio en el empleo respecto al eslabón de la cadena productiva, las actividades primarias crearon poco más de un empleo por beneficiario, mientras que las actividades no primarias tuvieron una menor incidencia en la formación de empleos.

Se puede señalar que la menor generación de empleos ocurrió en el sector agrícola, donde por lo general las labores productivas son de carácter temporal. Esto, aunado a una mayor superficie disponible por productor y, sobretodo, un cambio en el tipo de cultivo que este desarrollando. Las actividades pecuarias requieren una atención más constante del productor, sin embargo, los hatos ganaderos por beneficiario son pequeños por lo que el trabajo necesario para atender al ganado solo es de un jornal diario. Estas necesidades de mano de obra adicionales que demandan los apoyos del PDR, se cubre sin mayores problemas con la misma mano de obra familiar.

**Cuadro 4.2. Empleo total en los sectores primarios y no primarios para beneficiarios del PDR, ejercicio 2003**

No	Empleo Total	Jornales (b)	Empleos (c)=(b)/270	Empleos por beneficiario (d) =(c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo e) = 1 / (d)
	(primario + no primario)				
<b>Contratados</b>					
1	Antes del apoyo	11,685	43.3	0.23	
2	Generados por Alianza	3,786	14.0	0.08	13.3
3	Generados por otras causas	250	0.9	0.00	200.8
4	Después del apoyo (1+2+3)	15,721	58.2	0.31	
<b>Familiares</b>					
1	Antes del apoyo	27,447	101.7	0.55	
2	Generados por Alianza	4,373	16.2	0.09	11.5
3	Generados por otras causas	2,973	11.0	0.06	16.9
4	Después del apoyo (1+2+3)	34,793	128.9	0.69	
<b>Total</b>					
1	Antes del apoyo	39,132	144.9	0.78	
2	Generados por Alianza	8,158	30.2	0.16	6.2
3	Generados por otras causas	3,224	11.9	0.06	15.6
4	Después del apoyo (1+2+3)	50,514	187.1	1.01	

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En el caso del empleo en actividades agropecuarias no primarias hubo una tendencia hacia la disposición de mano de obra familiar, debido principalmente a que los volúmenes de producción no son tan grandes como para requerir la contratación de permanente de personas, para el caso de las actividades agrícolas de poscosecha y transformación generalmente la industrialización se lleva a cabo en forma temporal

Las actividades no agropecuarias tienen una naturaleza distinta a las agropecuarias, requieren una disposición mucho más constante de tiempo laboral, por lo que el beneficiario echa mano en un principio de la mano de obra familiar, pero termina requiriendo el contratar personal asalariado de apoyo.

#### 4.2.2. Ingresos.

Los impactos en el ingreso se midieron en función a los incrementos expresados por los beneficiarios antes y después de recibir el apoyo. Los ingresos se presentan por sector considerando las particularidades de cada uno de ellos, los impactos en el ingreso dependen de los niveles de impacto en producción y productividad.

Cabe destacar que la tasa de producción ha venido en aumento observándose indicadores favorables Los beneficiarios del sector agrícola que presentaron ingresos iguales consideran principalmente que sus costos unitarios de producción disminuyeron, mientras que quienes tuvieron mayor ingreso manifestaron que sus costos preponderantemente permanecen iguales. Cabe destacar que el 49.6% de los beneficiarios en producción primaria dijeron que sus ingresos habían permanecido iguales. De esta forma se puede observar que hubo una ligera tendencia en la disminución de los costos unitarios de producción con el apoyo del PDR.

**Cuadro 4.3. Porcentaje de actividades agrícolas primarias: costos e ingreso en cultivo principal (Beneficiarios ejercicio 2003)**

% de los cultivos	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Costos unitarios					
Se incrementaron	3.8	6.4	0.2	1.0	11.4
Permanecen iguales	18.5	14.1	0.4	19.5	52.4
Se redujeron	22.5	3.4	0.2	2.0	28.1
No sabe	4.8	1.6	0.2	1.4	8.0
Total	49.6	25.5	1.0	23.9	<b>100.0</b>

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En el sector pecuario se observa un índice productivo positivo tanto en las actividades primarias como en posproducción. No obstante, en el caso de los precios existe apenas un ligero incremento con tasas de crecimiento de 8.5% cuando al apoyo fue usado en actividades primarias y 6.9% cuando fue en postproducción. Esta situación repercute en el ingreso bruto por productor mejorando su tasa de crecimiento en ambos eslabones de la cadena.

**Cuadro 4.4. Desarrollo Rural: ingreso agropecuario, no agropecuario y total (Beneficiarios ejercicio 2003)**

Agropecuario	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento.	Índice	Tasa de crecimiento.
Ingreso Bruto	1.275	27.5	1.765	76.5
<b>No agropecuario</b>				
No agropecuario	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento.	Índice	Tasa de crecimiento.
Ingreso Bruto	1.939	93.9	2.534	153.4
<b>Ingreso total</b>				
Ingreso total	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento.	Índice	Tasa de crecimiento.
Ingreso Bruto	1.282	28.2	1.773	77.3

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Comparado las actividades agropecuarias con las No-agropecuarias, estas últimas cuentan con tasas de crecimiento del ingreso de casi el doble respecto a las primeras. En general, el ingreso bruto en los beneficiarios del PDR tuvo un impacto favorable en los

apoyos debido principalmente por la mejora en la productividad de la UPR a pesar de que los precios que obtuvieron no crecieron en la misma proporción.

Los impactos económicos de los ingresos y la generación de empleos analizados para el ejercicio 2003 muestran una tendencia en este ejercicio todavía hacia las actividades productivas de subsistencia. Los empleos en el sector son generados prácticamente para la familia del productor, no obstante que los índices de crecimiento en el ingresos brutos son favorables en general en los tres sectores, aun no se ha logrado en su totalidad que los ingresos derivados de su actividad productiva sean suficientes pero si son importantes para el sostenimiento de la familia.

Cabe destacar que el la tendencia en los precios pagados al productor en el medio rural siguen representando una desventaja que los productores no han podido superar. En algunos casos siendo presas de fluctuaciones en los precios en los mercados nacionales e internacionales y en otro siendo vulnerables ante una baja productividad, producción insuficiente y calidad inconsistente aunada a problemas de desorganización productiva, han hecho que el productor tenga que vender a quien puede.

En este sentido, la integración de los productores en la cadena productiva es importante porque se observa una gran diferencia en los ingresos cuando se comercializa sin agregación de valor respecto a cuando existen procesos de post-cosecha de productos agrícolas, en donde se obtuvieron tasas de crecimiento superiores a los 220 puntos, comparando antes y después del apoyo. Caso especial son las actividades no agropecuarias, que presentaron tasas de crecimiento generales a más del doble que las actividades agropecuarias. Estas actividades no agropecuarias están dirigidas prácticamente en su totalidad hacia la creación de verdaderos negocios que generen un ingreso importante y rentable a diferencia de las agropecuarias donde hay una proporción ligada a la subsistencia más que al negocio. No obstante, los ingresos de las actividades no agropecuarias dependen mucho de sus estrategias productivas y de mercado, muchas de ellas producen o comercializan para ciertos nichos de mercado ya identificados.

### **4.3. Segundo nivel de análisis de impactos.**

#### **4.3.1. Capitalización e inversión de las UPR beneficiarias del PDR.**

La capitalización de los productores beneficiarios fue medida en función a su participación en los valores de maquinaria, equipo y construcciones, en las especies pecuarias de su propiedad, superficie sembrada o plantada y en su caso las plantaciones o cultivos perennes. Se agrega también las aportaciones hechas en la adquisición de los recursos provenientes del apoyo tanto por parte de los productores como la aportación gubernamental

El número de apoyos recibidos por productor en el ejercicio 2003 fue principalmente de uno en un 94%, mientras que el 5.5% recibió dos y solo el 0.5% recibió hasta tres apoyos. Para el ejercicio 2005 los datos fueron mas uniformes presentándose un 56% de los casos solo recibe un componente, 39% recibió dos y 5% recibió hasta tres componentes. Esto habla de que el programa, esta reduciendo la posibilidad de que cada productor obtenga más de un apoyo. Esto puede ser bueno para que el PDR no se convierta en programa clientelar, pero en algunos casos limita las posibilidades de desarrollo de los

beneficiarios ya que es muy difícil que un productor mejore sustancialmente sus condiciones productivas con un solo apoyo.

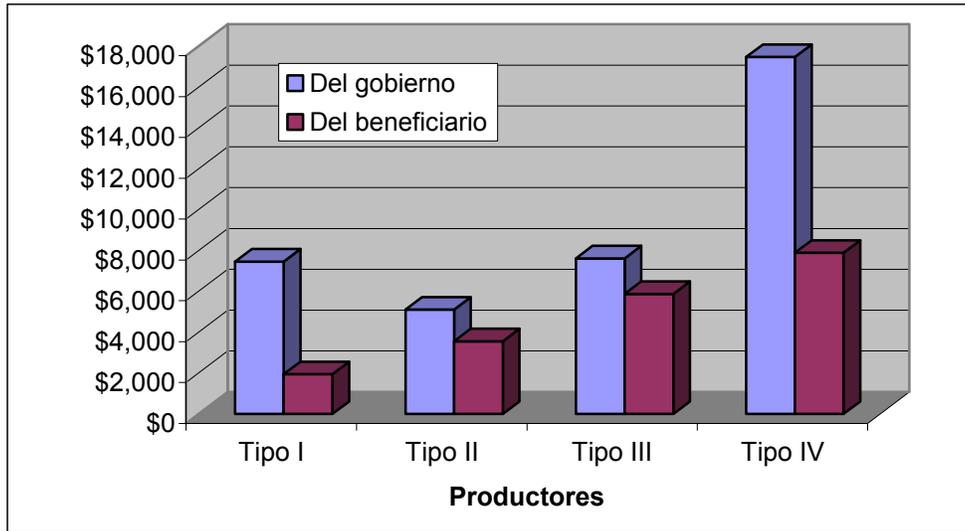
Los productores beneficiarios de actividades agrícolas para el ejercicio 2003 solo recibieron en un 3.4% más de un componente. De acuerdo a la categoría, destaca con un 40 otros de los cuales prácticamente el total de casos fueron apoyos para el establecimiento de fondos de garantía líquida. La siguiente categoría fue la producción primaria con un 38% y poscosecha con 12%. En producción primaria destacan los apoyos de para el establecimiento de riego tecnificado principalmente por aspersión y por goteo. En los productores Tipo III, el 69% de los apoyos se dirigieron a la aplicación de fondos de garantía, muy por encima de 26% de la producción primaria, de este porcentaje destacan los apoyos hacia la adquisición de implementos agrícolas.

La distribución de los apoyo a productores Tipo II es más uniforme, los fondos de garantía con 38%, mientras que los apoyos para producción primaria son del 32%. Ya para el Tipo III la distribución es para los componentes de producción primaria en un 67%, mientras poscosecha destacó con un 24%. Los equipos para el acopio de granos destacan en los apoyos para la poscosecha. En el caso de la producción pecuaria, el 90% de los componentes apoyados se destina para la producción primaria, destacando que el 47% de este porcentaje se dirigió a la adquisición de hembras reproductoras.

Para el ejercicio 2005 destaca en un 37% de los componentes recibidos en el sector agrícola fueron para la adquisición de maquinaria e implementos principalmente tractores y otros equipos para labranza de conservación, el 19% opto por componentes para mejora de sistema de riego. En tanto al sector pecuario se favorecieron en un 65% apoyos para mejorar la calidad genética de los animales principalmente a través de la adquisición de hembras bovinas de doble propósito, ovinas y porcinas. Para el caso de las actividades no agropecuarias el 100% de los apoyos se dirigieron a la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas.

En el siguiente cuadro se presentan las aportaciones de los productores y del gobierno para la adquisición de apoyos otorgados por el PDR. Se destaca que los productores Tipo IV son quienes en promedio reciben una mayor aportación porque los apoyos adquiridos son de mayor valor. Cabe señalar que solo el Tipo IV solo representa el 3.9% de los productores. El productor Tipo III le sigue en monto de aportaciones, después el Tipo I y al final el Tipo II. Este último tipo es el que se ubica en una posición atípica. Esta distribución de los apoyos debe considerarse para definir más adecuadamente la focalización del PDR.

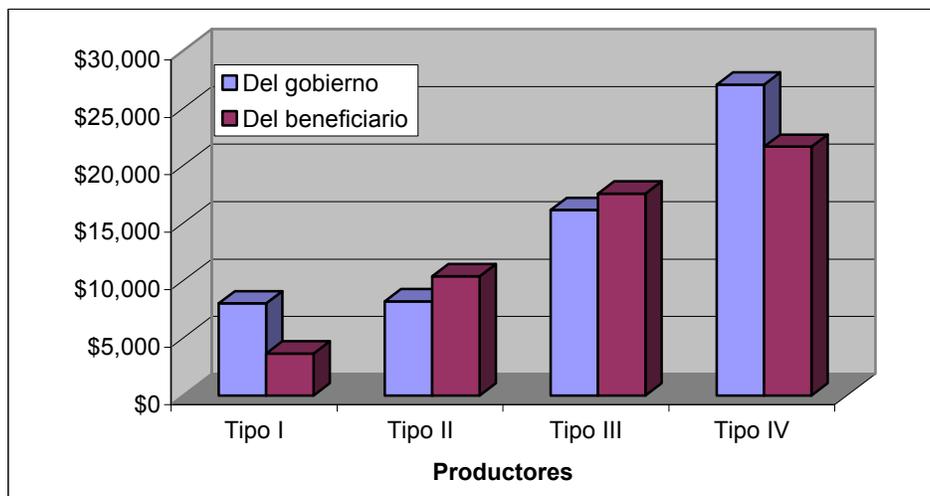
**Figura 4.1. Aportación de los productores y del gobierno para la adquisición de los apoyos otorgados por el PDR. 2003.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios 2003.

En la siguiente gráfica se observa que hay un incremento sustantivo del valor de los apoyos y de las aportaciones tanto de los productores como del gobierno en todos los tipos. Cabe recordar que el número de productores Tipo III fue el que más aumento del 2003 al 2005 a costa de los Tipo I. En la siguiente figura se observa que el terreno ganado por los productores transicionales tipo tres también se dio en términos de los montos de apoyo recibidos por el gobierno, teniendo un incremento de más del 100%, pasando de \$7,618.00 a \$16,139.00.

**Figura 4.2. Aportación de los productores y del gobierno para la adquisición de los apoyos otorgados por el PDR. 2005.**



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta a beneficiarios 2003.

En general las tasas de capitalización totales son favorables en los tres sectores apoyados por el PDR, no obstante, en las actividades no agropecuarias la tasa de capitalización sobrepasa los 200 puntos, muy por encima de la agrícola y pecuaria. Cabe destacar que la capitalización en las actividades no agropecuarias se dirige principalmente a la maquinaria y equipo.

**Cuadro 4.5. Desarrollo Rural: Tasa de capitalización por tipo de productor. Sumatorias por tipo de productor. 2003.**

ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR				
	TOTAL	I (n=39)	II (n=92)	III (n=35)	IV (n=5)
<b>Agrícola</b>					
Capital antes del apoyo	7,739,776	195,619	3,139,696	3,893,461	511,000
Capitalización	1,502,904	230,312	617,104	471,487	184,000
Tasa de capitalización	19.4	117.7	19.7	12.1	36.0
<b>Pecuaria</b>					
Capital antes del apoyo	6,078,960	27,200	1,486,197	3,111,063	1,454,500
Capitalización	920,511	33,293	254,566	626,188	6,464
Tasa de capitalización	15.1	122.4	17.1	20.1	0.4
<b>No agropecuaria</b>					
Capital antes del apoyo	272,360	24,242	90,152	139,666	18,300
Capitalización	446,150	44,480	320,010	47,909	33,750
Tasa de capitalización	163.8	183.5	355.0	34.3	184.4
<b>TOTAL</b>					
Capital antes del apoyo	14,091,096	247,061	4,716,045	7,144,190	1,983,800
Capitalización	2,869,564	308,086	1,191,680	1,145,585	224,214
Tasa de capitalización	20.4	124.7	25.3	16.0	11.3

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

El productor Tipo I en general es la que mayor tasa de capitalización tiene. Los resultados son lógicos si pensamos que el productor Tipo I tiene poco capital y cualquier adquisición de bienes de capital representa un porcentaje importante de su capital total. A diferencia de los productores Tipos IV en donde la acumulación de capital producto del apoyo de Alianza es pequeño en términos porcentuales respecto a su *stock* de capital antes del apoyo. No obstante, la capitalización es solo un indicador de los recursos materiales y biológicos que el beneficiario tiene para el desempeño de su unidad de producción, el impacto real de esta capitalización se debe conjugar tanto con aspectos tecnológicos como de mercado para que efectivamente puedan llegar a tener un verdadero impacto en el ingreso y el sostenimiento de las diferentes actividades desarrolladas.

En la presente evaluación se pudieron presenciar casos en los que productores contaban con maquinaria de primera línea como tractores, equipo de labranza de conservación, equipo para la industrialización de café, sin embargo hubieron problemas como el hecho de los precios ofrecidos en el mercado, el clima que no ofreció condiciones adecuadas

para la producción o bien no se contaba con la materia prima suficiente para producir a pesar de que estos productores se pudiera decir que estaban bien capitalizados.

#### 4.3.2. Producción y productividad.

En el sector agrícola, el 70% de los cultivos encontrados fueron de tipo cíclico, mientras el 30% es perenne, dentro de los cultivos cíclicos destacan el frijol, maíz blanco y chile. Los cultivos perennes que más se presentaron fueron la naranja, alfalfa y caña de azúcar.

Los índices de rendimientos y superficie tanto de los cultivos que continúan como del total de cultivos han contado con tasas de crecimiento favorables. Destacan los niveles de producción que presentan índices mayores a 4 puntos. No obstante los índices de precio e ingreso bruto han venido en descenso al presentar valores por debajo de 1. Esta situación puede indicar problemas ligados a la comercialización de los productos, los cuales a decir de los productores no continúan comercializando con los mismos compradores ni tampoco cuentan con nuevos horizontes de venta. No obstante, la fluctuación de precios de algunos productos como el café y la naranja

**Cuadro 4.6. Índices y tasas de crecimiento del comportamiento del ingreso, producción y rendimiento agrícola primario en el ejercicio 2003 del PDR**

Para cultivos con ingresos (excluye perennes no cosechados)	Cultivos que continúan		Todos los cultivos	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.161	16.1	1.457	45.7
Superficie	1.027	2.7	2.807	180.7
Producción	1.193	19.3	4.089	308.9
Precios	0.691	-30.9	0.783	-21.7
Ingreso Bruto	0.825	-17.5	3.203	220.3
Número de cultivos	38		42	

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

#### 4.3.3. Cambio tecnológico en el PDR.

Uno de los aspectos que requieren especial atención en el impacto del programa es el relacionado a la percepción si el PDR efectivamente generó un impacto favorable en la aplicación de tecnologías que les permitan a los productores mejorar sus rendimientos productivos y obtener productos o servicios de mejor calidad para ser más competitivos.

#### 4.3.3.1. Cambio tecnológico agrícola.

En las actividades agrícolas, el cambio tecnológico se basó en los impactos derivados de los apoyos en la mecanización, riego, instalación de invernaderos, material vegetativo. Los índices de cambios tecnológicos se muestran en el siguiente cuadro, donde se muestran los impactos tanto en la producción primaria como en la actividad poscosecha

**Cuadro 4.7. Cambio tecnológico Indicadores totales agrícolas (Beneficiarios ejercicio 2003)**

TOTAL	Producción Primaria			Poscosecha o no recibió o no usa el apoyo			Total General
	Cultivos existentes	Cultivos nuevos	Total Primaria	Poscosecha	No recibió o no usa apoyo	Total	
Índice tecnológico AA	18.5	-	20.9	16.8	0.0	16.7	18.0
Índice tecnológico DA por A	49.9	41.7	48.9	16.8	0.0	16.7	27.7
Cambio tecnológico	31.4	-	28.0	-	-	-	9.7
Número de Casos	44	6	50	29	0	96	146

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Se presentaron ocho casos de invernadero, en donde el índice tecnológico fue mas del doble en comparación a antes del apoyo. Los beneficiarios que tuvieron apoyos en sistemas de riego después de recibir el recurso tuvieron un cambio sumamente favorable en el índice tecnológico a casi un 300% en relación a antes de recibirlo. La mecanización también presentó un impacto favorable en relación a su índice tecnológico después de recibir el apoyo. En términos generales, el índice de cambio tecnológico en la producción agrícola primaria ofrece un escenario positivo que indica una mayor optimización de recursos naturales, especialmente el agua y la eficiencia en las labores agrícolas. Por otro lado, el cambio tecnológico poscosecha, se basó principalmente en las necesidades de mecanización.

#### 4.3.3.2. Cambio tecnológico pecuario

Los cambios tecnológicos en las actividades pecuarias fueron analizados en función a los impactos en la calidad de los animales, infraestructura y equipo, por último la alimentación de los animales. Los resultados en los impactos en tanto a la calidad genética de los animales muestran índices de cambio tecnológico favorables casi en un 100%,

en la mejora en cuanto a la utilización de animales criollos a mejorados. Para quienes recibieron apoyo en infraestructura para la producción pecuaria también se tuvo un avance favorable en sus índices de cambio tecnológico al 87% en comparación con la situación antes de recibir el recurso. No obstante, el cambio tecnológico en las fuentes de alimentación solo se tuvo una mejora en un 32%.

En términos generales el cambio tecnológico en producción pecuaria primaria tuvo un repunte favorable por arriba del 300%. El origen fue la mayor disposición de pie de cría de calidad y de infraestructura y equipo para hacer más la producción ganadera. Por esta

razón hay una gran preferencia de los beneficiarios para solicitar apoyos de ganado, lo que se ha reflejado en una *ganaderización* del PAPIR. En el caso de la posproducción no se presentaron cambios en la tecnología.

**Cuadro 4.8. Cambio tecnológico total en producción pecuaria (Beneficiarios ejercicio 2003)**

TOTAL	Producción Primaria	Posproducción, no recibió o no usa el apoyo			Total General
		Posproducción	No recibió o no usa apoyo	Total	
Índice tecnológico AA	11.3	43.6	1.7	23.35	23.35
Índice tecnológico DA por A	37.4	43.6	1.7	31.76	31.76
Cambio tecnológico	26.1	0.0	0.0	8.4	8.4
Número de Casos	47	4	10	14	61
			Casos sin actividad		14
			Total de casos		61

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

#### 4.3.3.3. Cambio tecnológico no-agropecuario.

Los indicadores de cambio tecnológico en las actividades no agropecuarias se basaron en factores como la organización para el trabajo, mecanización e instalaciones. En los resultados de la evaluación de cambio tecnológico para actividades no agropecuarias, se noto un cambio favorable tanto después del primer año de uso del recurso como en la actualidad, lo cual indica una mayor adopción y sostenimiento. No obstante los índices de cambio tecnológico para la organización para el trabajo no son tan óptimos como los generados para la mecanización e instalaciones.

La organización del proceso del trabajo forma parte concisa en la medición del cambio tecnológico en las actividades no agropecuarias ligadas al PDR. En este sentido el índice de cambio tecnológico fue favorable aumentando en un 40% después de recibir el apoyo. Mayor impacto se tuvo en cuanto a la mecanización e instalaciones, donde se observa el mayor impacto tecnológico al tener cambios muy positivos

**Cuadro 4.9. Cambio tecnológico total para actividades no agropecuarias (Beneficiarios ejercicio 2003)**

TOTAL	Actividades productivas	No recibió o no usa apoyo	Total General
Índice tecnológico AA (a)	13.7	0.0	11.4
Índice tecnológico primer año por A	29.0	0.0	24.0
Índice tecnológico actual por A (b)	30.8	0.0	25.4
Cambio tecnológico (b - a)	17.1	-	14.1
Casos con información	20	3	23
	Casos uso doméstico		1
	Total de casos		24

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, cálculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

#### **4.3.4. Integración de cadenas agroalimentarias.**

Desde el 2002, el PDR fue fomentando la presentación de proyectos abordan los eslabones de las cadenas productivas diferentes a la producción agropecuaria primaria. En el 2003 se amplió el número de proyectos No-agropecuarios y en el 2004 la UTOE comprometió a los municipios a destinar el 50% de los recursos del PAPIR municipalizado a apoyar actividades de agregación de valor y actividades no agropecuarias. Los presidentes municipales se resistieron a apoyar proyectos que no fueran de producción agropecuaria primaria.

Se presentaron muchos proyectos que buscaban darle valor agregado a los productos agropecuarios a través de su transformación o que buscaban mejorar las condiciones de comercialización de los mismos. Esto de alguna manera pretendía incidir la ampliación de las oportunidades de empleo de la población rural y en el mejoramiento de los niveles de ingreso.

En el 2003, se presentó un alud de 101 proyectos no-agropecuarios. Una parte importante de los proyectos eran para realizar actividades productivas no relacionados en absoluto con la agricultura o la ganadería. Los ramos productivos eran tan variados como: talleres de costura (10 proyectos), carpinterías (4 py), cybercafés (4 py), grupos musicales (3 py), cocinas económicas (4 py), artesanías (3 py), balnearios (1 py), vulcanizadora (1 py), fuente de sodas (1 py) y otros muchos.

Dentro de los proyectos considerados no agropecuarios, había 55 proyectos para transformación (37 proyectos) o comercialización (18 proyectos) de productos agropecuarios. Dentro de los proyectos de transformación, los más numerosos fueron: tortillerías (8 proyectos), productos lácteos (7 py), carnicerías (5 py), beneficio de café (4 py), plantas de alimentos balanceados (4 py), producción de cajeta de cabra (2 py) y otros. En la comercialización los proyectos más numerosos fueron los relacionados con el acopio y comercialización de piloncillo (5 proyectos), nopal (2 py), café (2 py) y otros para comercializar cultivos perennales.

En el 2005, la SEDARH y la UTOE desestimularon la presentación de proyectos no agropecuarios. Se buscaba apoyar solo a la producción primaria agropecuaria. Solo se presentaron 35 proyectos No-agropecuarios, de los cuales solo 1 proyecto de una tienda de abarrotes no tenía relación con la producción agropecuaria. De los proyectos de agregación de valor para productos agropecuarios, 25 proyectos fueron de piloncillo orgánico, uno de lácteos, una pasteurizadora y otros. Solo dos proyectos estuvieron relacionados con la comercialización de productos agropecuarios.

Si a esta situación se le agrega que no se han constituido los comités de las cadenas que se declararon como prioritarias, definitivamente el PDR en San Luis Potosí está abandonando el objetivo de la Alianza para el Campo de fomentar la integración de cadenas productivas agroalimentarias. El medio para alcanzar el objetivo no es transformar a los campesinos en industriales, sino ubicar la posibilidad de darle valor agregado a los productos locales para aumentar el ingreso de la población local. Esto se puede lograr apoyando a los productores a transformarlos o buscar empresas que los transformen, pero mejorando los precios de compra de los productos locales. En ambos casos, la producción agropecuaria primaria necesita mejorar la calidad de sus productos, pero no se puede esperar a que se mejoren estos productos para pensar en su transformación.

#### **4.4. Impacto en el desarrollo de capacidades.**

El desarrollo de capacidades dentro del PDR se realizó tanto por medio de técnicos del subprograma PRODESCA como técnicos independientes a este programa. Solo el 34% de los beneficiarios entrevistados dijeron conocer el PRODESCA y el 31.4% dijo haber recibido algún apoyo de parte de este subprograma. Los beneficiarios del Tipo II fueron los que mayor impacto tuvieron con el PRODESCA expresando en un 37.4% de ellos haber recibido algún tipo de servicio. El total de estos productores recibió el apoyo durante el ejercicio 2003. Para el año 2004, solo el 24% de este grupo recibió apoyo del subprograma y para el 2005 solo el 15.5%. No obstante, es aun difícil que los productores identifiquen plenamente el PRODESCA con sus respectivos servicios, si identifican que un técnico los apoyo para hacer el proyecto y gestionar el recurso, pero lo mismo piensan de que provenía de otras dependencias por lo que al momento de la consulta con ellos se tuvieron que ampliar y explicar las preguntas sobre el conocimiento de este subprograma.

El principal servicio que se recibió fue el diseño de proyectos en un 100%, seguido de gestión y puesta en marcha de proyecto con 56.9% para el año 2003, cabe destacar que para el siguiente año, solo el 15.5% recibió apoyo del servicio de puesta en marcha y para 2005 el 8.6%. Los productores del Tipo I, II y III recibieron el apoyo para el servicio de gestión y puesta en marcha, mientras que al siguiente año solo el 33% de los productores de Tipo I recibió este servicio, mientras que los del Tipo II el 16%. Cabe destacar que un número importante de productores beneficiarios afirmaron haber recibido otros servicios diferentes al de diseño de proyectos, sobretodo cuando se trata de beneficiarios de los Tipos I y II.

En términos generales, los individuos que recibieron el apoyo de PRODESCA califican al técnico PSP con promedios por arriba de 8, sobretodo en el trato personal con el técnico el cual lo califican en promedio hasta con 9.1. No obstante hay que considerar que muchas ocasiones la opinión para el técnico es muy favorable cuando se habla del servicio de diseño de proyectos porque ellos lo asocian a que gracias a ese trabajo fue que se obtuvo el recurso mas allá que el proceso de gestión. Destaca también que el 72% de los productores que recibieron servicios de PRODESCA dijeron que el apoyo técnico les sirvió para fortalecer la unidad de producción y la organización productiva.

De los principales resultados del servicio recibido, los productores distinguieron en un 56.9% que pueden llevar regularmente el registro de las cuentas, gastos, compras, ventas, etc. Solo el 19% manifestó haberle pagado algo al técnico, principalmente las aportaciones se daban en especie como comidas, hospedajes y traslados. Sin embargo, el 46.6% manifestó que estarían dispuestos a pagar por el servicio.

Al determinar de quien fue la iniciativa para solicitar algún servicio de PRODESCA se encontraron posiciones contradictorias. Mientras que los productores señalaron que fue hecha por algún miembro del grupo, en cambio, los técnicos y funcionarios señalaron que los técnicos son los que llegan a ofrecer sus servicios. Las opiniones sobre la selección del técnico se dividieron entre que lo propuso el productor entrevistado o lo propuso algún miembro del grupo.

Por otro lado, existieron beneficiarios que recibieron servicios de formulación de proyectos, de capacitación y asistencia técnica sin el apoyo de técnicos del PSP, principalmente destaca la formulación de proyectos con un 37.8%. El 32.2% indicó haber

utilizado estos servicios para la actividad en que aplicó el apoyo recibido. El 21.1% dijo haber realizado algún tipo de pago al técnico siendo el monto promedio de \$ 4,246.00.

#### 4.5. Impacto en fortalecimiento a organizaciones

La presencia de organizaciones productivas de alguna manera indica una mayor probabilidad para el sostenimiento de la empresa. En el ejercicio 2003, el 41.8% de los beneficiarios manifestaron pertenecer a una organización económica, siendo los productores de Tipo II quienes mas veces aparecieron como socios de alguna organización.

El 43.8% de los beneficiarios pertenecientes a una organización económica manifestó el haberse reunido para solicitar el apoyo del PDR. El 93.2% de estos beneficiarios continua su organización vigente. No obstante, el 48.5% de estos productores manifestaron que el número de socios había disminuido.

El 76% indico que sus organizaciones llevan a cabo nuevas actividades productivas y sobresale que el 89.7% dijeron que utilizan el apoyo recibido en forma colectiva.

En general en opinión de los beneficiarios, los cambios en la operatividad de su organización en relación a antes y después de haber recibido el apoyo van de regular a buena. Esto denota un impacto favorable de la presencia del PDR en las organizaciones productivas.

De las organizaciones apoyadas por el PROFEMOR, solo el 66.2% de los beneficiarios manifestaron haber recibido dicho apoyo. Este recurso se utilizó principalmente en el pago del técnico PROFEMOR (76%) y para la realización de encuentros, talleres y cursos. Aun cuando el 53.3% de los entrevistados señalaron que la organización escogió al técnico PROFEMOR, hay evidencias que los técnicos fueron seleccionados sugerencia de la UTOE. La calificación promedio que los beneficiarios le otorgan al técnico PROFEMOR es de 8.3. Destacando el trato personal que tiene hacia los socios. No obstante la calificación más baja la pusieron al tiempo dedicado a la organización.

**Cuadro 4.10. Criterios de calificación de los beneficiarios con respecto a su organización (Beneficiarios ejercicio 2003)**

Criterios a evaluar de la organización	Antes apoyo	Después del apoyo por Alianza
Capacidad para gestionar apoyos	Regular (59%)	Buena (57.35%)
Capacidad de negociación de mercado	Regular (50%)	Buena (48.52%)
Reducción de los costos de producción y de venta	Regular (50%)	Buena (38.23%)
Agregación de valor a los productos	Regular (50%)	Buena (41.17%)
Acceso a nuevas tecnologías	Regular (50%)	Buena (44.11%)
Acceso a capacitación y asistencia técnica	Regular (50%)	Buena (47.05%)
Acceso a financiamiento y seguros	Regular (50%)	Regular (38.24%), Buena (38.24%)

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2003, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

El objetivo del presente capítulo es *formular las conclusiones y recomendaciones de mayor relevancia que consideren la correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa, así como los resultados de la evaluación de su gestión en el Estado y el análisis de los impactos.*

#### 5.1. Conclusiones

##### 5.1.1. Conclusiones sobre la correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa

- La conclusión más general es que el programa no ha ofrecido respuestas adecuadas a los problemas y alternativas de desarrollo de la población rural, debido a:

##### **Problemática.**

- a) Alto porcentaje de niveles de alta marginación.
- b) El principal ingreso de las familias rurales no proviene de las actividades agropecuarias.
- c) Las UPR son minifundistas.
- d) Baja u nula aplicación de tecnología en la agricultura y la ganadería.
- e) Producción de productos indiferenciados (commodities).
- f) Las actividades productivas agropecuarias no están incorporadas a cadenas productivas desintegradas, con excepción de la caña de azúcar.
- g) La comercialización es el principal cuello de botella del sector agropecuario.
- h) Carencia de infraestructura de almacenaje y transportación de productos.
- i) El medio geográfico presenta serias limitaciones y agroecosistemas frágiles.

##### **Respuestas del programa.**

- a) No ha partido del conocimiento claro de los problemas de la población rural expresados por ella misma. Se ha partido de la experiencia y visión de los funcionarios y no de un diagnóstico de los problemas del medio rural que conjugue las expectativas de la población.
- b) Inadecuado diseño de los proyectos productivos por parte de los técnicos PSP. Los proyectos no parten de un diagnóstico adecuado de los problemas, necesidades y expectativas de los productores rurales. En el mejor de los casos, los proyectos son una propuesta de lo que los técnicos consideran es la solución a los problemas de las UPR atendidas. En el peor de los casos, los proyectos son diseñados solo para justificar la

gestión de recursos y son elaborados como un formulario sin objetivos. A todo esto se suman las deficiencias técnicas que una parte importante de los proyectos presentan tanto en sus estudios de mercado, perfil técnico y corridas financieras.

- c) Inadecuado dictamen de los proyectos por parte de la UTOE y las demás instancias institucionales. Los proyectos son usados como un medio para justificar la inversión y no como un verdadero instrumento de desarrollo rural que articule la inversión de los tres subprogramas del PDR. Por ello, el dictamen de proyectos a pasado a ser solo uno más de los procesos administrativos de aprobación de las solicitudes de apoyo y no un verdadero análisis de la propuesta de desarrollo de los solicitantes.
- i. La falta de integralidad de las acciones de los tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) en torno a los proyectos productivos,
  - ii. La suma de soluciones de los problemas internos de cada UPR atendida no va a solucionar los problemas del conjunto sector. Hay una carencia profunda de una visión estratégica fundamentada en el conocimiento documentado de los problemas y la planeación de alternativas de solución para cada una de las cadenas productivas y cada tipo de productores.
  - iii. El aislamiento de las acciones del PDR respecto al conjunto de las acciones de otros programas que actúan en el medio rural potosino. Si no hay una acción integrada dentro de los tres subprogramas del PDR, tampoco es de esperarse que haya una acción coordinada con otros programas de otras instituciones.

#### **5.1.2. Conclusiones sobre los principales resultados de la evolución de la gestión del programa en el estado.**

- La difusión del PDR sigue siendo limitada a pesar de tener varios años de funcionamiento. Los productores solo reciben información de los requisitos, pero no de los alcances y posibilidades de desarrollo que les ofrece el programa. Hasta ahora los productores conciben el programa como el reparto de apoyos productivos sueltos a bajo costo.
- La carencia de una difusión adecuada también se da entre los técnicos ya que no saben exactamente cuales son los contenidos que tiene que tener el proyecto y los parámetros con los que se dictaminan los proyectos. Esto tiene reflejo en los contenidos de los proyectos que varían sustancialmente aun cuando se traten del mismo tipo de ganado o cultivo.
- Los procesos pre-operativos del programa son fundamentales para que la operación funcione adecuadamente, pero no han sido adecuadamente asumidos, especialmente la planeación del programa por parte de la CDR y de los demás cuerpos colegiados como los CMDRS y los CDDRS.

- La planeación se ha restringido a aplicar los términos de los anexos técnicos, cuidando atender a grupos sociales y cadenas productivas prioritarias. Esto si bien es un avance en la planeación, no se ha traducido en acciones más específicas dirigidas a esos grupos y cadenas prioritarias. Esta circunstancia se da porque se sigue atendiendo a la demanda de productores que conocen como se gestionan los recursos, pero el PDR debería ser más proactivo, invitando a los grupos prioritarios a presentar proyectos.
- La CDR y los otros cuerpos colegiados no han entendido que su labor principal es la planeación y la orientación del programa, no la administración de los recursos. Es entendible que la actuación de los cuerpos colegiados por la presión de las contralorías, pero es importante entender que el objetivo del PDR es promover el desarrollo no solo gastar bien los recursos financieros.
- No hay un amplio conocimiento del PDR federalizado y municipalizado porque no se presentan la suficiente cantidad de solicitudes como para hacer del PDR un programa con recursos concursables en donde se abra un proceso de selección de los mejores proyectos para ser financiados. Tal parece que se financian todos los proyectos que llegan. Desde el 2004 se ha mejorado porque la difusión se hace en todos los municipios del Estado.
- Los grupos sociales prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, discapacitados y personas de la 3ra edad) si bien están siendo atendidos no son los más marginados. La condición establecida de grupos prioritarios no va acompañada de ser grupos marginados. Se esta atendiendo a grupos de bajos ingresos relativos, que en la clasificación de FAO son los tipo II y III.
- La municipalización ha avanzado con muchos problemas, porque no se ha entendido claramente por parte de los municipios que esos recursos son para fomentar el desarrollo no para usarse de manera discrecional con fines políticos u otros fines no propios. Cuando se les exigieron cuentas, varios municipios han tenido problemas para cerrar administrativamente el programa 2004. Esto es parte de la curva de aprendizaje. Los mismos problemas han pasado a nivel del Gobierno del Estado para cumplir sus compromisos con la federación.
- Después de varios años de funcionamiento el proceso de recepción, dictamen y aprobación de solicitudes todavía adolece de serios problemas y tiene varios puntos críticos. Las ventanillas no hacen una revisión adecuada de la documentación legal que califica o descalifica al solicitante generando problemas para las siguientes etapas a las que pasa la solicitud. La evaluación técnica de los expedientes y el control de información de los mismos genera que se aprueben proyectos que no tienen viabilidad técnica ni financiera.
- El proyecto productivo no se ha convertido en el instrumento fundamental de desarrollo, debido a que su principal uso es para justificar la inversión que se da en cada solicitud. Lo que genera también un dispendio de esfuerzos y recursos en su elaboración si al final el proyecto diseñado no significa orientación de la inversión.

- La acción del PRODESCA ha servido para poner en marcha algunos proyectos, pero cada vez más ha perdido su importancia en el diseño de proyectos, ya que estos solo se usan para justificar la inversión del PAPIR y no para constituirse en un instrumento del desarrollo de los beneficiarios.
- El PDR se ha “papurizado”<sup>31</sup>, ya que el PAPIR se ha convertido en el centro del PDR, y tanto el PRODESCA como el PROFEMOR solo han reforzado la inversión de capital físico. Esto da cuenta de que los proyectos diseñados por los técnicos PSP solo buscan ser financiados por el PAPIR aun cuando esta abierta la posibilidad de buscar otras fuentes de financiamiento. También dan cuenta de que lo importante es repartir bienes físicos que son tangibles, independientemente si ellos pueden promover el desarrollo de las personas que lo reciben. Por ello es que casi todos los proyectos no incluyen capacitación ni fomento organizativo.
- Integralidad de la inversión no se da porque los tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) funcionan con su propia dinámica y no son integrados por el proyecto, salvo casos aislados. Cuando deberían de estar presentes en casi todos los proyectos productivos.
- Sigue habiendo una rotación muy grande de técnicos PSP debido a los problemas para recibir el pago por sus servicios. La mayoría de ellos no tienen la estabilidad económica para resistir varios meses sin pago.
- En el mercado de servicios profesionales predomina la oferta sobre la demanda, debido a que los técnicos PSP son los que ofertan sus servicios dentro de sus competencias y convencen a los productores de organizarse y solicitar apoyos. Son pocos los productores se acercan a los técnicos y les solicitan servicios específicos.
- El perfil de los técnicos no es el más adecuado, primero porque no todos han tomado los cursos de capacitación y, segundo, porque elaboran proyectos que no son de su competencia profesional lo que hace que los proyectos tengan baja calidad. Inclusive algunos actores señalan que los mismos supervisores de CECADER no tienen el perfil para supervisarlos y menos para orientarlos porque no han recibido la capacitación continua que se requiere.
- Muchos de los técnicos PSP condicionados han llegado a esta situación por la falta de control y acompañamiento que han recibido de la UTOE y el CECADER.
- Son muy escasas las solicitudes y los proyectos productivos que incluyen a la capacitación de productores como un elemento importante. Lo cierto es que también son pocos los técnicos PSP y PROFEMOR que están capacitados para impartir la capacitación que los productores necesitan. Las veces que el técnico incluye capacitación dentro del proyecto, es para ganarse un dinero adicional y no para buscar la mejor alternativa de capacitación.
- La mayor deficiencia observada en los técnicos PSP y los técnicos PROFEMOR es la interacción con los grupos, por el desconocimiento que tienen de cómo se

---

<sup>31</sup> El término “papurizado” no existe en el diccionario, pero aquí se usa para llamar la atención a un fenómeno poco positivo en donde el subprograma PAPIR se ha convertido en el centro del PDR.

maneja un grupo social, lo que los lleva a tener conflictos con los productores o a imponerles su visión dentro de los proyectos.

- El retiro de los técnicos PROFEMOR si bien solucionó problemas de enroque de recursos entre los técnicos PROFEMOR y PSP del mismo despacho, ha generado problemas para el manejo de las solicitudes y proyectos porque la mayoría de los directores municipales de desarrollo rural no tienen la capacitación adecuada para dictaminar los proyectos y supervisarlos.
- Los técnicos PROFEMOR que apoyan las organizaciones no han tenido un impacto significativo en el desarrollo organizativo de los productores. Los productores los perciben más como gestores que como organizadores. En gran medida porque no tienen el perfil ni la experiencia para integrar a los productores en procesos organizados de trabajo y apoyarles a legalizar sus organizaciones. Los productores no generan procesos de asociativismo permanente, solo se reúnen para solicitar apoyos y una vez obtenidos se disgregan.

### **5.1.3. Conclusiones sobre los principales impactos.**

- En principio, es importante señalar que los recursos federales y estatales destinados al PDR son insuficientes para promover una transformación sustancial positiva de los problemas que tiene el medio rural potosino. Sin embargo, esto obliga a crear mecanismos para que esos los escasos recursos generen los mayores impactos en la producción y bienestar de los beneficiarios.
- Tanto en el 2003 como en el 2005, los productores Tipo II constituyen el grupo mayor de beneficiarios del PDR. En el 2003, el productor Tipo I que ocupaba el segundo lugar en número y el Tipo III era el tercer lugar. Para el 2005 ocurre un cambio significativo, el productor Tipo III desplaza a los productores Tipo I en el segundo lugar en número de beneficiarios del PDR. en el 2003. Esto habla de que se esta favoreciendo a productores que tienen posibilidades de hacer mayores aportaciones en la adquisición de los apoyos. Además de que los productores Tipo III tienen un mayor potencial productivo que los Tipo I. Sin embargo, esto llama la atención por la focalización declarada por el PDR de atender a grupos prioritarios.
- Los impactos económicos de los ingresos y la generación de empleos analizados para el ejercicio 2003 muestran una tendencia en este ejercicio todavía hacia las actividades de subsistencia. Los empleos en el sector son generados prácticamente para la familia del productor, no obstante que los índices de crecimiento en los ingresos brutos son favorables en general en los tres sectores, aun no se ha logrado en su totalidad que los ingresos derivados de su actividad productiva sean suficientes, pero si son importantes para el sostenimiento de la familia.
- Cabe destacar que la tendencia en los precios pagados al productor en el medio rural siguen representando una desventaja que los productores no han podido superar. En algunos casos siendo presas de fluctuaciones en los precios en los mercados nacionales e internacionales y en otro siendo vulnerables ante una baja productividad, producción insuficiente y calidad inconsistente aunada a problemas

de desorganización productiva, han hecho que el productor tenga que vender a quien puede. En este sentido, es que es importante la integración de los productores en la cadena productiva, ya que los ingresos se incrementan sustancialmente cuando se le agrega valor a los productos agropecuarios.

- Caso especial son las actividades no agropecuarias, que presentaron tasas de crecimiento de más del doble que las actividades agropecuarias. Estas actividades no agropecuarias están dirigidas prácticamente en su totalidad hacia la creación de verdaderos negocios que generen un ingreso importante y rentable a diferencia de las agropecuarias donde hay una proporción ligada a la subsistencia más que al negocio. No obstante las actividades no agropecuarias dependen mucho sus ingresos de sus estrategias productivas y de mercado, muchas de ellas producen o comercializan para ciertos nichos de mercado ya identificados y otras de ellas no han terminado por acceder a los mismos.
- El PDR ha hecho esfuerzos muy limitados para mejorar dos de los principales problemas del medio rural: la comercialización y el financiamiento. En el 2003 se financiaron algunos problemas de fondos de garantía líquida que no funcionaron adecuadamente. En el 2005, prácticamente se dejaron de lado este tipo de proyectos.
- En el sector agrícola el cambio tecnológico se expresó principalmente en la mecanización de la actividad tanto primaria como de poscosecha y en la instalación de sistemas de riego. La incorporación de maquinaria de alguna manera favoreció la instalación de modelos productivos de labranza de conservación y de menor dependencia en el uso de mano de obra en labores de cultivo. Son destacables los esfuerzos que se han hecho a través de los técnicos de microcuencas por promover la labranza mínima y las prácticas de conservación que en ocasiones se han olvidado en los proyectos productivos. Cabe destacar que en este sentido, se debe cuidar el exceso de mecanización y el buen uso de la tecnología propuesta.
- Paralelamente, hablando de los sistemas de riego en los que debe haber como primicia fundamental el manejo óptimo del recurso agua, por lo que los apoyos otorgados deben estar sustentados en una propuesta técnica viable, la cual reduzca su desperdicio y contaminación. Asociado a este aspecto, no se notó una tendencia hacia la aplicación de fertilizantes, sin embargo, uno de los argumentos ante la negativa de uso fue que no había suficiente dinero por parte del productor para su adquisición, más no una tendencia hacia la concienciación sobre su uso y aplicación.
- Los cambios tecnológicos pecuarios se expresaron en las tres variables de calidad genética de los animales, equipo e infraestructura y alimentación. En el ejercicio 2003, hubo una mayor tendencia al apoyo en infraestructura y equipo principalmente dirigida a la construcción de cercos, molinos para el procesamiento de alimentos. La calidad de los animales fue relacionada en función al mejoramiento en la calidad genética de los animales. No obstante, la mejora en los indicadores de cambio tecnológico expresan una tendencia hacia la optimización en los rendimientos pecuarios que implican animales de mayor calidad.

- En tanto a las actividades no agropecuarias, el aspecto organizativo llamo la atención, a pesar de que la mayoría de los apoyos se concentran en la adquisición de equipo e instalaciones, para el cambio tecnológico. La organización debe tener un papel fundamental sobretodo en términos administrativos, organización laboral, seguimiento de precios tanto para la compra de insumos y mercancías como para la misma comercialización. Los principales cambios tecnológicos en el sector no agropecuario se realizaron para productores de tipo II, lo que señala un panorama favorable en cuanto a la permanencia y sostenimiento de las UPR.
- La capitalización de las UPR tuvo un impacto principalmente en los beneficiarios no agropecuarios, esta situación se deriva preponderantemente porque los productores no solo están recibiendo el apoyo, sino que además tienen que realizar una inversión extra para echar a andar la unidad de producción. Para el caso de los productores agropecuarios esta situación se manifestó en una menor proporción, donde el apoyo reforzaba lo que se tenía con anterioridad.
- Se observa un retroceso en los procesos de fomento a la integración de cadenas productivas del 2003 al 2005. En el 2003 se presentó una gran cantidad de proyectos no agropecuarios relacionados con la transformación de productos agropecuarios y el mejoramiento de la comercialización. En el 2005, los apoyos del PAPIR se concentraron en la fase primaria de producción agropecuaria.
- Se han hecho algunos avances en la planeación y concepción del trabajo en las microcuencas que todavía no quedan cabalmente reforzados con la puesta en marcha de los proyectos de conservación, que no sea solo otorgar tractores e implementos.
- El desarrollo de capacidades es un proceso relacionado con el cambio tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la comercialización, que se espera se traduzca en una mejoría de los ingresos de los beneficiarios. No obstante, en esta evaluación se encontró que hay un desconocimiento de los apoyos por parte del PRODESCA, porque no se incluye en los proyectos la capacitación. El técnico es identificado proyectista mas no como a un verdadero asesor técnico. No se encontraron elementos suficientes para afirmar que los productores tuvieron un impacto favorable en la capacitación.

## **5.2. Recomendaciones.**

### **5.2.1. Recomendaciones sobre el entorno y resultados del programa.**

- El PDR debe tener una mayor definición en su focalización o por lo menos considerar la proporción de recursos que va a destinar a productores Tipo I, II o III y ofrecerle alternativas más específicas por tipo de productor. Por ello, es importante la realización de estudios de tipología y estratificación de productores que identifique a que problemas se están enfrentando y algunas alternativas para su solución por cadena productiva. Una acción inicial en ese sentido puede ser el rescate de los estudios de cadenas productivas que realizó la COFUPRO a través

de la Fundaciones Produce estatales desde el 2003, ya que en esos estudios se identificaron problemáticas y se propusieron soluciones.

- Debido a la excesiva escasez de recursos del PDR se recomienda invertir los recursos en áreas de oportunidad. Por cada área de oportunidad la CDR deberá definir una línea estratégica y, de preferencia, un proyecto estratégico que defina si las alternativas como: la reconversión productiva, la capacitación, los problemas sanitarios, el mejoramiento genético, la conservación de recursos naturales y alguna otra. No se debe intentar solucionar todos los problemas o atacar de poquito en poquito los problemas sino establecer bases firmes para que se vayan solucionando ciertos problemas a la vez.
- El PDR no puede solucionar por si mismo todos los problemas del medio rural, pero si se pueden establecer acciones conjuntas entre programas. Un principio original de cuando fue diseñado el PDR es la promoción de la integralidad de acciones entre los tres subprogramas que conforman el PDR (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR). La coordinación entre las diferentes dependencias gubernamentales que trabajan en el medio rural y la mezcla de recursos debe iniciarse con procesos de negociación en los más altos niveles de gobierno. La responsabilidad de la mezcla de recursos no puede recaer en el último eslabón de la cadena operativa que es el técnico PSP, que poco puede hacer si hay problemas de compatibilidad de la reglas de operación de los diferentes programas. No se trata de soslayar la propia normatividad de cada programa, sino de buscar las oportunidades que cada uno ofrece, pero bajo un objetivo común negociado.
- Los procesos de diseño y dictamen de los proyectos productivos pueden mejorarse con una mayor interacción entre los técnicos proyectistas y los dictaminadores. Ambas partes deben funcionar bajo los mismos criterios. El dictamen no debe ser solo un proceso de aprobar o reprobar a los proyectos productivos, sino que debe ser un medio para que la mayor parte de los proyectos estén bien elaborados.

#### **5.2.2. Recomendaciones sobre la gestión del programa en temas relevantes.**

- La difusión del programa debe realizarse como un proceso de capacitación en donde los productores se enteren del potencial que tiene el programa para promover el desarrollo de sus beneficiarios.
- La difusión del programa entre los técnicos debe orientarse hacia cuales son los criterios de elaboración y dictaminación de proyectos, sin que ello convierta al diseño de proyectos solo en el llenado de un formato uniforme.
- La planeación podría ordenarse armando un portafolio de proyectos de inversión que se integre aun antes de conocer los montos autorizados de presupuesto. La planeación es un ejercicio anticipado para definir acciones que lleven a una meta determinada. Entonces, no debería ser necesario conocer los montos de presupuesto para definir hacia donde van las acciones del PDR.

- La planeación debe darle orientación de política gubernamental para ir solucionando los problemas sectoriales, no solo los problemas individuales de UPR y grupos de productores.
- Se debe insistir en seguir fortaleciendo las labores de los distintos cuerpos colegiados que participan en el programa, desde los CMDRS, pasando por los CDDRS, la CDR, el Comité del FOFAES hasta la CEDRUS. El fortalecimiento debe darse por medio de dos procesos: 1) mediante la capacitación de sus miembros en la toma de decisiones y 2) la creación de mecanismos para suministrarles información para que tomen sus decisiones de forma documentada.
- Se debe seguir fortaleciendo el carácter concursable del programa mediante la presentación de un número mayor de proyectos entre los cuales se escojan los mejores.
- La CDR y la UTOE deben garantizar que se cumplan los compromisos establecidos en los anexos técnicos para fortalecer a los grupos prioritarios que sean de productores Tipo I.
- La municipalización debe ser el punto culminante del proceso de descentralización y requiere seguir realizando los procesos de capacitación que se han hecho hasta la fecha, haciendo énfasis en las funciones de contraloría social del CMDRS.
- El proceso de recepción de solicitudes en ventanillas debe mejorarse y debe ser más definitivo, esto es, que si las solicitudes no van completas se deben rechazar.
- El CECADER debería cumplir un papel de mayor acompañamiento de los técnicos PSP en la elaboración de los proyectos.
- En caso de que la SEDARH no tenga el personal necesario o adecuado para dictaminar se podría contratar a una entidad dictaminadora independiente de tiempo completo para hacer el proceso de dictaminación.
- Se debe reforzar los procesos de profesionalización de los técnicos PSP y de los supervisores de CECADER. Los mecanismos deben incluir una capacitación más especializada, la formación de grupos especializados en el diseño y puesta en marcha de determinados proyectos para evitar “todólogos” y la creación de un *pool* de capacitadores especializados, quienes no deberán estar asignados a un proyecto sino que den servicio a varios proyectos de un mismo tipo.
- Los técnicos PSP no van a pasar profesionalizarse solo con asistir a cursos de capacitación, sino que deben pasar un proceso de certificación de competencias laborales donde demuestren que efectivamente saben diseñar proyectos o ponerlos en marcha o capacitar técnicamente a los productores.
- La preparación de los técnicos PSP y PROFEMOR debe incluir el manejo de técnicas participativas que les permitan tener una interacción adecuada con grupos sociales.

- La UTOE debe fomentar más los procesos de capacitación productiva, primaria y de transformación, pero muy especialmente, la de comercialización dentro de los proyectos productivos para responder a la demanda que hicieron los productores en la encuesta que se les aplicó.
- No debe permitirse que los técnicos que han sido condicionados sigan diseñando proyectos. Si se refuerzan los procesos de acompañamiento de la UTOE y del CECADER no deberá haber demasiados técnicos condicionados.
- La supervisión de los proyectos no debe hacerse de manera desarticulada. El CECADER debería de asumir la supervisión de manera funcional, para que al mismo tiempo que se supervise la entrega de los apoyos se observe como esta funcionando el proyecto.
- Se debe crear una instancia para recepción las quejas y solución de conflictos donde los beneficiarios puedan acudir para solucionar problemas con los técnicos PSP, los Consejos Municipales, los proveedores y cualquier otra instancia.
- Se deben generar procesos de capacitación de los directores municipales de desarrollo rural para que sean entrenados como a cualquier técnico PSP. La UTOE debe abrir un canal de comunicación para que los directores municipales de desarrollo rural puedan acudir a solucionar los problemas que tengan con la integración de proyectos.
- La formación de los comités de Sistema-Producto no debe aplazarse por más tiempo. Se debe cuidar que los comités tengan una función específica en la operación o planeación, porque si quedan a nivel de cuerpo consultivo, van a terminar siendo solo una carga al presupuesto.

### **5.2.3. Recomendaciones sobre los impactos.**

- Desde la perspectiva de la EEE, el PDR debe realizar esfuerzos adicionales para beneficiar a productores Tipo I. Es importante recordar que este tipo de productores son de bajos ingresos en comunidades marginadas, entonces tienen serios problemas que superar en todos los ámbitos productivos y sociales. O en todo caso, la CDR debe hacer explícito que ya no se favorecerá a dichos productores Tipo I.
- La creación de empleos va a seguir siendo limitada si solo se apoyan las actividades de producción primaria tradicionales que venían haciendo los productores. Los procesos de reconversión productiva implican cambios en los giros de la UPR o modificaciones sustanciales la forma en que se venían haciendo las actividades productivas. Por ejemplo, la única oportunidad de muchos cafecultores para mejorar sus ingresos es cambiar de giro productivo, porque las perspectivas de mercado son aplastantemente negativas.
- La apuesta de los apoyos 2005 sigue siendo a aumentar los ingresos mediante mejoras en la productividad y un cambio lento en la calidad de los productos. Como se observó en el análisis del contexto del Estado, una gran parte del

territorio potosino tiene que enfrentar restricciones climáticas y edáficas, entonces la orientación al mejoramiento de la productividad de la producción primaria es muy limitada. Si se desea mejorar los ingresos de manera más sustantiva se debe buscar nichos de mercado en donde se ofrezcan nuevos productos o nuevas presentaciones del mismo producto.

- Los proyectos de conservación de recursos y sustentabilidad debe impulsarse ya que una gran parte del territorio de esta entidad federativa presenta limitaciones importantes y pocas posibilidades de mejorar la productividad de actividades agropecuarias tradicionales. En un territorio como el potosino, en la actualidad es inadmisibles la dicotomía entre producir y conservar, se puede conservar haciendo uso sustentable de los recursos. Esto hace importante relacionarse con entidades cuya preocupación central es la conservación de los recursos naturales como SEMARNAT, CONABIO, el Fondo Internacional para la Vida Silvestre (por sus siglas en inglés WWF)
- Se deben seguir fortaleciendo los procesos de conservación y sustentabilidad que se han promovido con los proyectos de microcuencas con otros proyectos que no solo sean de reparto de tractores e implementos de labranza de conservación. Es urgente tomar medidas de mayor alcance considerando una gran parte de los ecosistemas del Estado de San Luis Potosí son ecosistemas frágiles con poco potencial productivo.
- El programa debe volver a atender la integración de cadenas productivas a partir de apoyar la creación de pequeñas agroindustrias que puedan ser manejadas por los productores, el mejoramiento de la comercialización de productos y la vinculación entre industrias establecidas con los productores del Estado. Esto debe hacerse bajo un plan de fortalecimiento a ciertas cadenas productivas.
- Cuando se busca generar desarrollo entre productores marginados, un pilar debe ser la organización de los mismos, porque dispersos no pueden enfrentar los retos que les impone el mercado. Debe pasarse de la formación de grupos informales a organizaciones económicas formalizadas. De acuerdo a algunos actores, hay hambre de organización entre los pobladores rurales. El problema es que no ha habido el personal ni la estructura institucional que canalice las inquietudes organizativas.

### **5.3. Prospectiva y pertinencia del Programa.**

La prospectiva futura del programa no se centra en saber si el programa va a ser refrendado por el siguiente régimen gubernamental. Lo importante es rescatar los elementos positivos del programa que pudieran reforzarse en caso que continúe el PDR o que pueda contribuir a cualquier otro programa que lo sustituya.

La estrategia del Programa de Desarrollo Rural ha probado ser una estrategia adecuada en algunos casos en donde el proyecto ha surgido de las necesidades sentidas de los productores, el técnico ha interpretado adecuadamente las necesidades y las ha plasmado en un proyecto bien elaborado y en donde los tres programas han confluído para promover una acción integrada y otorgar los apoyos que necesita el proyecto.

Cuando se da esto no han importado los problemas administrativos y operativos inherentes del programa, los proyectos han alcanzado el éxito. Entonces, la pertinencia del programa esta ligada en gran medida a la posibilidad de convertir a los proyectos productivos en instrumentos verdaderos del desarrollo.

El proyecto es como “un traje a la medida” porque independientemente de los problemas que tengan los productores, el proyecto debe señalar cuales son los problemas y proponer soluciones específicas y los tres subprogramas del PDR pueden otorgar recursos, sea cual sea el problema productivo. Sin embargo, la política agropecuaria y de desarrollo rural no se finca en soluciones individuales de los problemas de los grupos de productores rurales, sino que debe identificar los problemas mayores del sector y enmarcar la solución de los problemas individuales dentro de la solución de los problemas mayores. Entonces, el programa tendrá viabilidad y pertinencia en el fomento al desarrollo rural en la medida en que se compatibilice la solución de los problemas particulares con los generales del sector.

El PDR no puede funcionar bajo la estructura institucional actual. Deben generarse mecanismos más flexibles que vayan acompañados de la definición más clara de responsabilidades de cada instancia del programa. Por ejemplo, hasta ahora la UTOE, la CDR, el FOFAES realizan actividades de administración que se traslapan. Mientras la administración se sobreponga al fomento al desarrollo, el programa no va a poder cumplir sus objetivos.

Uno de los principios básicos de los programas de fomento al desarrollo es que deben descentralizarse haciendo co-responsables a los gobiernos municipales y estatales. Para ello, deben realizarse procesos de construcción institucional. El PDR en SLP lo ha hecho pero tal parece que la curva de aprendizaje ha evolucionado más lentamente de los previsto.

Un viejo principio que muy pocas veces han podido cumplir los programas gubernamentales es ***hacer a la población participe de su propio desarrollo***. Entonces, cualquier programa que no contemple una participación efectiva de la población no tiene perspectivas de éxito. Hasta ahora solo se acude a la población objetivo para solicitarles su documentación y su firma y no ha habido un proceso real de involucramiento, salvo en contadas excepciones.

Ningún programa en el medio rural va a funcionar si en las prioridades del gobierno federal no está el desarrollo de la población rural. El interés gubernamental debería traducirse en inversión efectiva, apoyo al campo en todas las dimensiones. En el actual esquema de desarrollo la agricultura ni la ganadería ni otras actividades propias del medio rural son prioridad porque el valor aportado a la economía es mínimo. Pero se debe considerar que todavía una gran cantidad de personas dependen de actividades agropecuarias. La ausencia de capital en el campo se da porque no existe ningún incentivo, los capitales privados que están en el campo son más por tradición que por oportunidades reales de inversión con retornos económicos atractivos. La EEE tiene claro que esta situación esta más allá de las posibilidades de cualquier gobierno estatal, pero algún día debe haber iniciativas.

## BIBLIOGRAFIA

- CONAPO. 2000. *Índice de marginación para los Estados Unidos Mexicanos*. [www.conapo.gob.mx](http://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](http://www.sanluispotosi.gob.mx/ped/plan.htm)
- Gobierno del Estado de San Luis Potosí. 2005. *Segundo informe de Gobierno San Luis Potosí*. [www.sanluispotosi.gob.mx/ped/gob\\_informes.htm](http://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](http://www.inegi.gob.mx)
- INEGI. 2004. *Información Cartográfica Digital*. Disco Compacto. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- INEGI. 2001. *Estadísticas de empleo San Luis Potosí*. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- INEGI. 2006. *II Censo de Población y vivienda 2005*. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- 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.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. *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 en el Diario Oficial de la Federación 25 de julio de 2003.
- 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](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_sanluispotosi)
- Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), SAGARPA. 2006. [www.siap.sagarpa.gob.mx](http://www.siap.sagarpa.gob.mx)
- Valtierra, Esteban. 1997. *Impact of Large Irrigation Projects on Participant Ejidatario-Farmers over time: The Panuco River Irrigation Project*. Department of Resource Development. Michigan State University. East Lansing, Michigan. U.S.A.

## **Anexo 1. Metodología de evaluación**

### **1. Método e instrumentos de evaluación.**

El método básico de evaluación fue la encuesta muestral a beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural (PDR) de los ejercicios presupuestales de 2003 y 2005. Con este propósito la UA-FAO diseñó tres tipos diferentes de cuestionarios por cada ejercicio presupuestal de acuerdo al tipo de actividad productiva en la cual el beneficiario aplicó el apoyo recibido del PDR: agrícola, pecuaria o No-agropecuaria.

La EEE diseñó 6 cuestionarios para ser aplicados a otros actores: 1) Jefes de DDR y CADER, 2) Delegados Regionales de SEDARH, 3) Técnicos PSP y supervisores de CECADER, 4) Consejeros y Presidentes Municipales, 5) Técnicos PROFEMOR y Directores Municipales de Desarrollo Rural y 6) Dirigentes de Organizaciones Económicas.

Otra técnica usada fue la entrevista semiestructurada a los funcionarios directivos y operativos del PDR. Antes de la entrevista se elaboraban preguntas básicas para cada uno de los funcionarios y durante la entrevista se improvisaban preguntas de acuerdo a la información disponible del funcionario. De esta forma se obtuvo información específica de los funcionarios sin necesidad de preguntarle aspectos que no sabía.

Un instrumento de recopilación de información diseñado por la UA-FAO fue una Guía de Información verificable que llenó la EEE con apoyo de el coordinador del CTEE. Esta guía ayudó a organizar mejor la información del programa.

### **2. Diseño muestral**

El diseño muestral consistió de tres pasos:

- a) Identificación de la población y del marco muestral
- b) Determinar el tamaño de muestra
- c) Distribución de la muestra

#### **2.1. Identificación de la población y del marco muestral.**

El primero paso del muestreo fue identificar el marco muestral y los tipos de población a muestrearse. El diseño muestral considero dos universos de muestreo, los beneficiarios del 2003 y los del 2005. Este último fue dividido en dos subuniversos, el primero de beneficiarios del PDR federalizado y otro del PDR municipalizado.

En el caso del ejercicio 2005, el grado de avance del presupuesto ejercido era muy pequeño para la fecha en que se hizo el corte. Aun cuando las reglas de operación señalan que la evaluación debe realizarse una vez que se haya ejercido el 60% del presupuesto. Sin embargo, aplicar este lineamiento hubiera provocado un retraso importante de la evaluación se decidió incluir en el marco muestral a todos los beneficiarios que tuvieran cualquier porcentaje de avance ejercido.

El ejercicio 2003 solo tuvo la ejecución federalizada del PDR, siendo el tamaño de la población de 6,920 beneficiarios.

El ejercicio 2005 tuvo dos formas de operación una federalizada y municipalizada. A finales de marzo de 2006 no se tenía avanzado el 60% del ejercicio, de cualquier forma se tuvo que hacer el corte esa fecha para determinar el tamaño de muestra. En el marco muestral se incluyó a todos los beneficiarios que tuvieran algún grado de ejercicio del presupuesto. Se incluyó a 686 beneficiarios en el marco muestral de un total de unos 2,100 totales.

El marco muestral municipalizado 2005 solo fue formado por los beneficiarios del municipio de Axila, que a esa fecha era el único municipio que había comprometido todos los recursos. El marco muestral quedó integrado de 259 beneficiarios.

Con base en la experiencia de la evaluación anterior, la EEE propuso al CTEE un 30% de sustitutos en caso de no encontrar a los beneficiarios de la muestra original. El tamaño de la muestra de sustitutos del 2003 fue de 69 beneficiarios y en el 2005 fue de 56 beneficiarios.

## 2.2. Determinación del tamaño de muestra.

La fórmula empleada para seleccionar la muestra que fue aplicada a los beneficiarios 2003 y 2005 fue la siguiente:

$$n_j = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left( \frac{\theta_{ij}}{N_j} \right)}$$

Los elementos de la muestra significan:

$n_{ij}$  = 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*)

$\theta_{ij}$  = parámetro que sirve para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple y con reemplazo para cada programa y año. La guía metodológica incluyó una tabla con los parámetros calculado para cada año por la UA-FAO.

Sustituyendo los valores para determinar el tamaño de muestra 2003:

$$n_{2003} = \frac{237.3}{1 + (237.3 / 6,920)} = \boxed{230 \text{ beneficiarios 2003}}$$

Sustituyendo los valores para determinar el tamaño de muestra 2005:

$$n_{2005} = \frac{229.7}{1 + (229.7 / 945)} = \boxed{185 \text{ beneficiarios 2005}}$$

### 2.3. Distribución de la muestra.

La UA-FAO determinó que las EEE hicieran una distribución sistemática de la muestra con base en la siguiente fórmula:

$$K = \frac{N_{ij}}{n_{ij}}$$

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*)

Este procedimiento crea un número de segmentos del marco muestral igual al tamaño de muestra. Esto implica seleccionar un beneficiario de cada segmento. Para proceder a la selección debe determinarse un número aleatorio “*s*” inicial menor al tamaño del segmento a muestrear. Se tuvo que determinar un valor *k* y *s* tanto para la muestra como para los sustitutos. Los valores obtenidos fueron:

<b>Muestra</b>	
$K_{2003} = 30.1$	$S_{2003} = 8$
$K_{2005} = 5.1$	$S_{2005} = 3$
<b>Sustitutos</b>	
$K_{2003} = 100.3$	$S_{2003} = 23$
$K_{2005} = 16.9$	$S_{2005} = 6$

### 3. Levantamiento de la encuesta en campo

Se elaboró un plan de trabajo de campo que contenía los procesos de capacitación para encuestadores y la forma de abordar el trabajo de campo

La capacitación se centró en los siguientes aspectos:

- a) Omisiones comunes de los encuestadores en la aplicación de los cuestionarios derivadas de la experiencia de años anteriores,
- b) Una estrategia para obtener la información ante los entrevistados, especialmente de aquellos que son renuentes o poco cooperantes al momento de la entrevista;

- c) Poner énfasis en algunas preguntas que son clave para todo el cuestionario, por ejemplo la pregunta sobre si recibieron el apoyo o no;
- d) Homogeneizar criterios que aunque están señalados en el cuestionario, frecuentemente se olvida, como por ejemplo comparar los niveles de capitalización de antes y después del apoyo a precios actuales;
- e) Poner atención a los pases ya que algunos no están adecuadamente señalados en el cuestionario;
- f) Leer todos los pies de cuadro y aclaraciones de letra pequeña, ya que algunos encuestadores suelen omitirlas a pesar de ser información importante;
- g) Que la información quede adecuadamente escrita en los lugares correspondientes para evitar confusiones al momento de capturar los cuestionarios.

Adicionalmente, una vez que los encuestadores levantaron los primeros dos cuestionarios, se realizó una reunión para determinar los problemas de la aplicación y homogeneizar los criterios de levantamiento.

En esta ocasión se decidió iniciar el trabajo de campo en el DDR de San Luis Potosí, y de ahí avanzar hacia el DDR de Salinas y el de Matehuala. Esto fue así porque el año previo se tuvo problemas para localizar a los beneficiarios. Al mismo tiempo un equipo avanzó en el DDR de Ébano. El DDR de Cd. Valles quedó al final ya que tenía el mayor número de beneficiarios a entrevistarse y eso ayudaría a cubrir la muestra total.

#### **4. Integración y procesamiento de bases de datos**

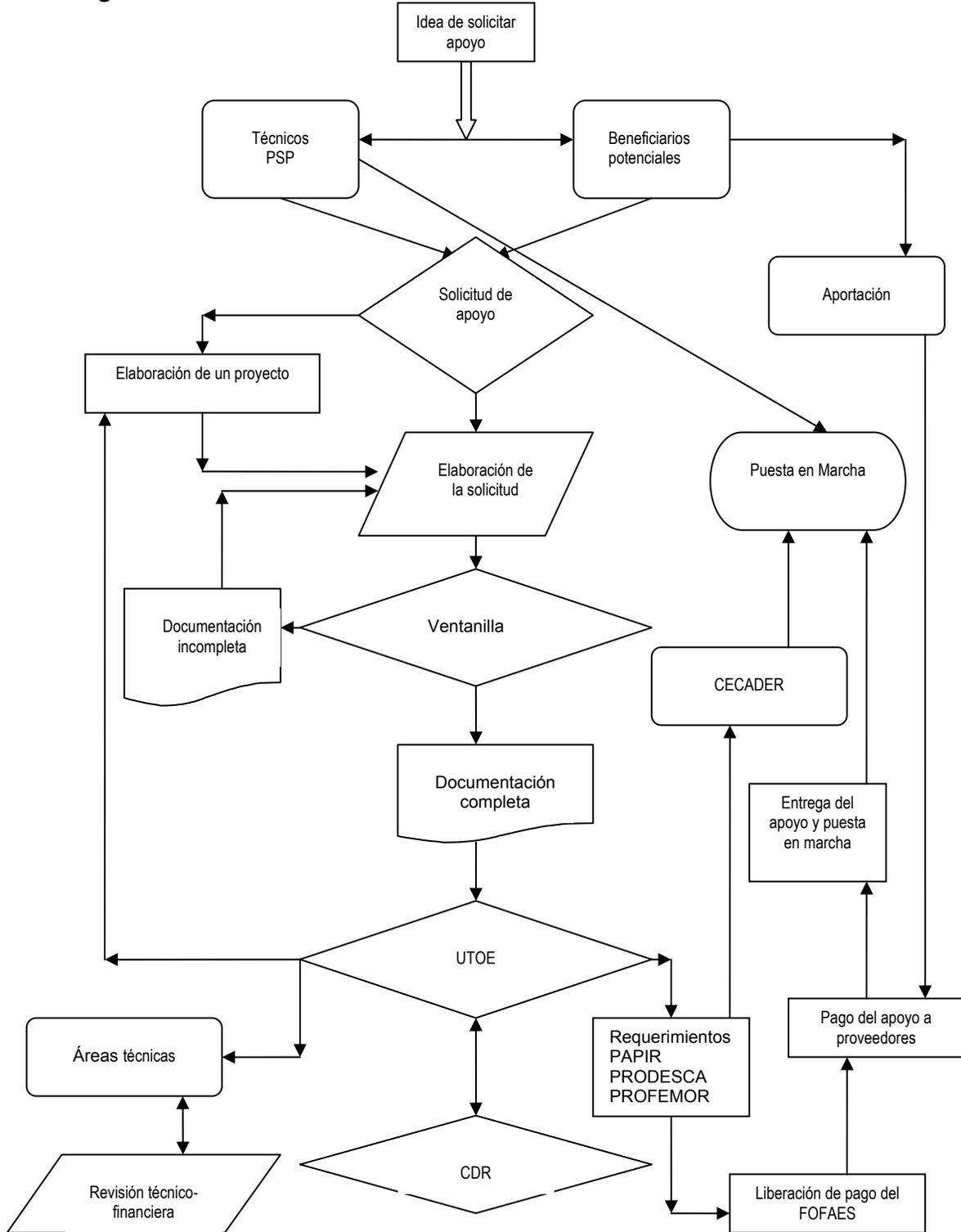
Conforme se levantaron los cuestionarios y se revisaron por el coordinador de campo de la EEE, se procedió a capturarlos. La captura se realizó en una base de datos en Lotus-Notes con una mascarilla de captura diseñada por la UA-FAO. Las bases fueron replicadas al servidor de la UA-FAO. Finalmente, las bases fueron exportadas a una hoja de cálculo de Excel.

#### **5. Métodos de análisis estadístico de las bases de datos**

La mayor parte del análisis estadístico de las bases de datos se realizó un los procedimientos e indicadores diseñados por la UA-FAO. Otro programa usado para procesar fue el SPSS.

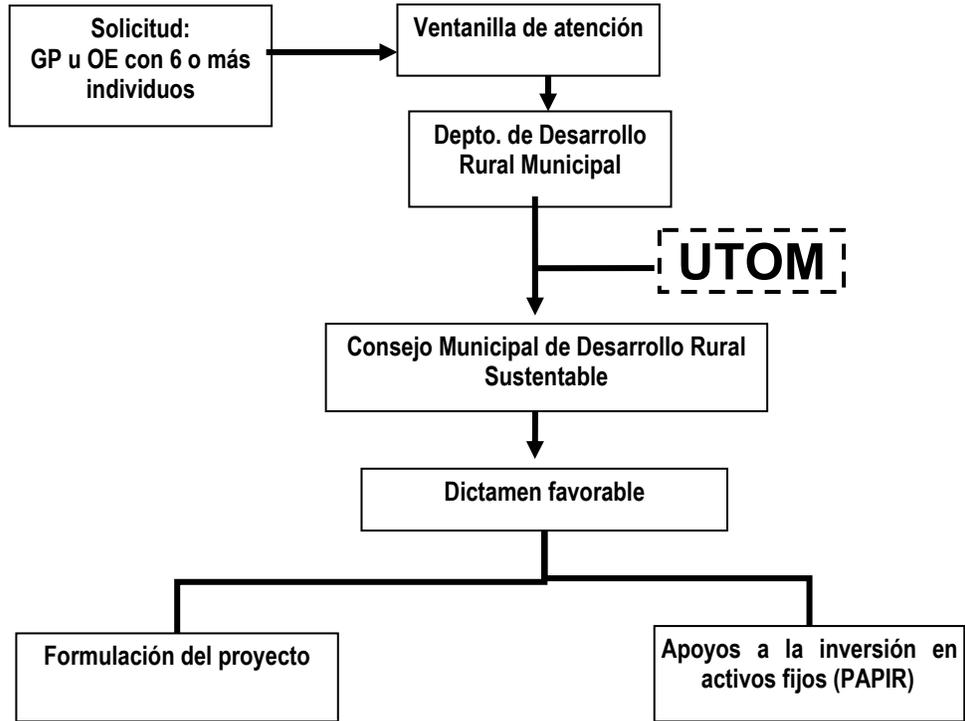
## Anexo 2. Procesos de trámite de solicitudes del PDR

**Figura Anexa 1. Proceso de trámite de solicitudes del PDR federalizado.**



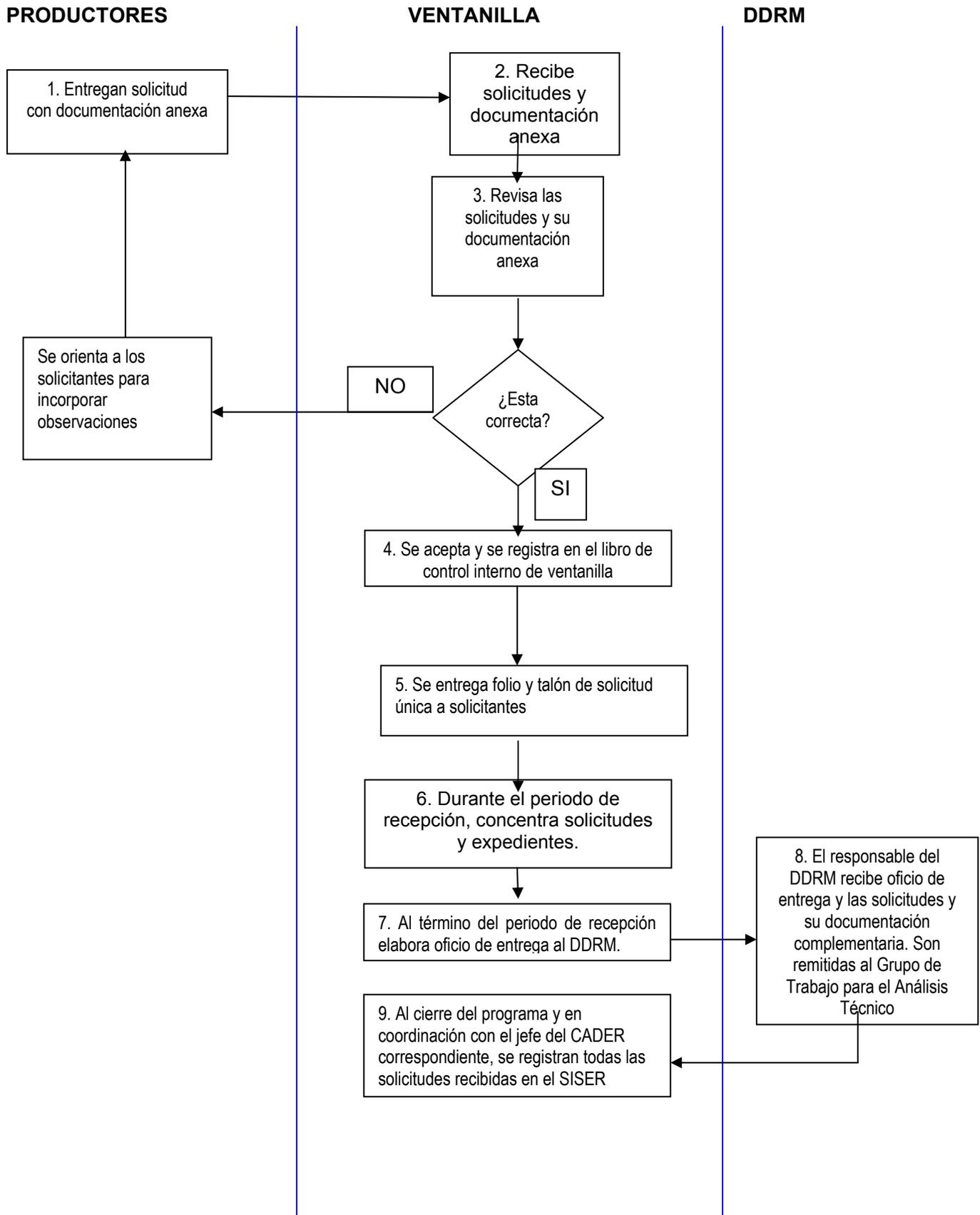
Fuente: Elaboración propia con entrevistas a funcionarios y técnicos.

Figura Anexa 2. Trámite general de solicitudes del PDR municipalizado.

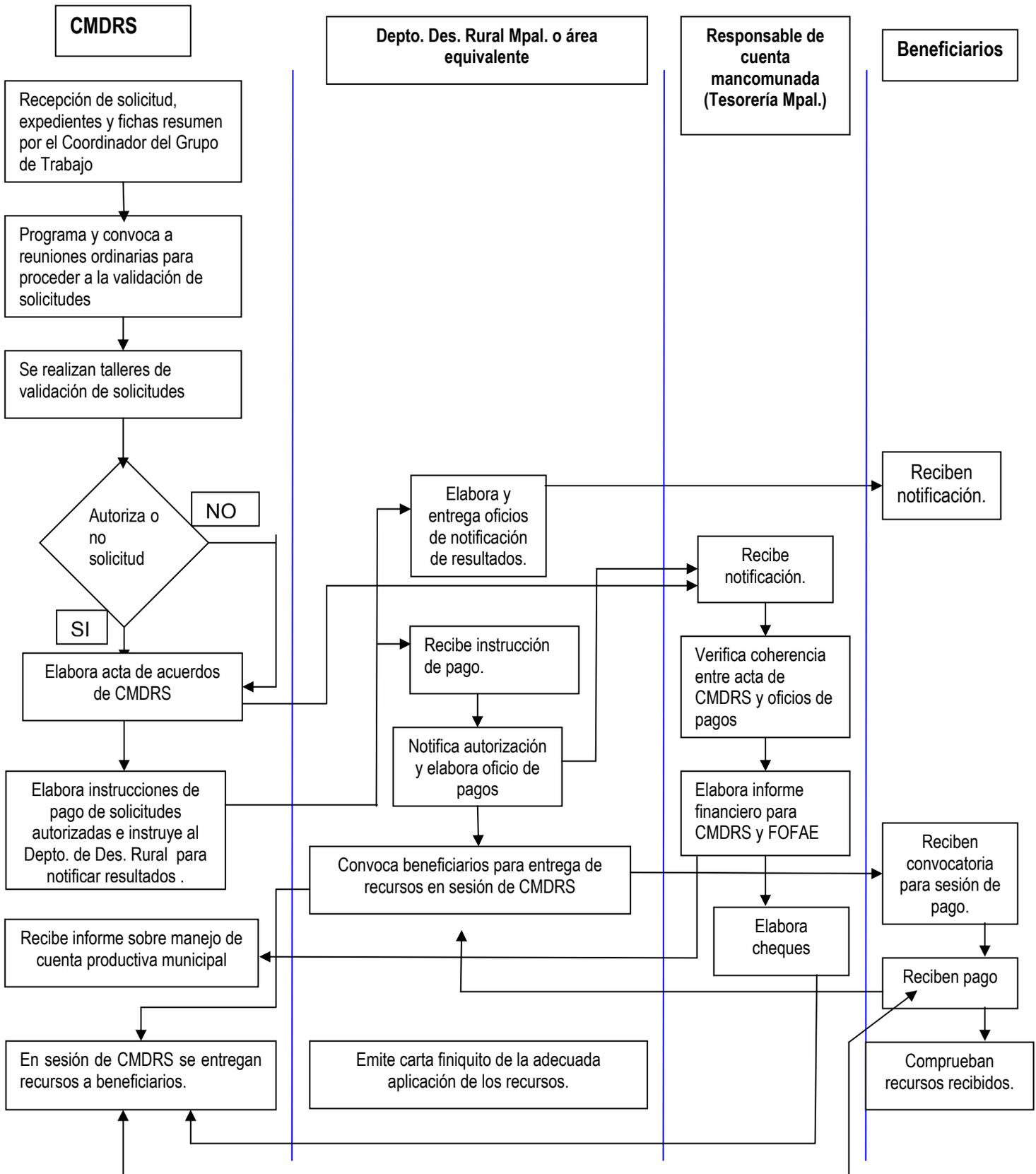


Fuente: Curso de capacitación a operadores de ventanilla. SEDARH.

**Figura Anexa 3. Flujo de solicitudes en la ventanilla municipalizada**



**Figura Anexa 4. Validación de solicitudes municipalizadas. Modalidad 1**



## Anexo 3. Cuadros Complementarios

### BENEFICIARIOS ENTREVISTADOS QUE NO RECIBIERON APOYO

**Cuadro Anexo 3.1. Causas de no haber recibido el apoyo, (beneficiarios DR 2003)**

Causas por no haber recibido el apoyo	2003	
	N	%
No recibió aviso de asignación	3	12
Se le asigno el apoyo pero no ha podido dar parte del dinero	1	4
Recibió aviso de asignación y aportó su parte de dinero pero aun no recibe el apoyo	10	38
El apoyo lo utiliza o se lo quedo el representante u otros miembros del grupo	8	31
Desconoce la causa por la que no lo ha recibido	0	0
Por incumplimiento del proveedor	2	8
Otra causa	2	8
Totales	26	100

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.2. Causas de no haber recibido el apoyo, (beneficiarios DR 2005)**

Causas por no haber recibido el apoyo	2005	
	n	%
No recibió aviso de asignación	0	0
Se le asigno el apoyo pero no ha podido dar parte del dinero	1	5
Recibió aviso de asignación y aportó su parte de dinero pero aun no recibe el apoyo	4	18
El apoyo lo utiliza o se lo quedo el representante u otros miembros del grupo	7	32
Desconoce la causa por la que no lo ha recibido	1	5
Por incumplimiento del proveedor	6	27
Otra causa	3	14
Totales	22	100

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

## TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES

**Cuadro Anexo 3.3. Tipología de los productores beneficiarios 2003 y 2005**

BENEFICIARIOS 2003										
	Tipo I		Tipo II		Tipo III		Tipo IV		Total	
	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Agrícola	44	19.05	78	33.77	21	9.09	3	1.30	146	63.20
Pecuario	11	4.76	27	11.69	18	7.79	5	2.16	61	26.41
No agropecuario	11	4.76	9	3.90	3	1.30	1	0.43	24	10.39
Total	66	28.57	114	49.35	42	18.18	9	3.90	231	100.00
BENEFICIARIOS 2005										
	Tipo I		Tipo II		Tipo III		Tipo IV		Total	
	N	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Agrícola	5	2.54	41	20.81	39	19.80	4	2.03	89	45.18
Pecuario	16	8.12	48	24.37	24	12.18	5	2.54	93	47.21
No agropecuario	10	5.08	3	1.52	2	1.02	-	-	15	7.61
Total	31	15.74	92	46.70	65	32.99	9	4.57	197	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003 y beneficiarios 2005.

## INDICADORES DE PROCESO

### Indicadores de proceso beneficiarios DR 2003

**Cuadro Anexo 3.4. Recepción del apoyo según sexo, proyecto, tipo de solicitud, clase de grupo y lengua autóctona (beneficiarios DR 2003)**

No.	Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		Indicador
		Total	Recibieron apoyo	
1	Total	231	205	88.74
2	Hombres	184	161	87.50
3	Mujeres	47	44	93.62
4	Solicitud con proyecto	231	205	88.74
5	Solicitud sin proyecto	0	0	-
6	Solicitud individual	1	1	100.00
7	Solicitud grupal	230	204	88.70
8	Grupo típico	168	151	89.88
9	Grupo familiar	13	10	76.92
10	Grupo empresarial	45	42	93.33
11	Grupo simulado	4	1	25.00
12	Solicitud grupal con proyecto	230	204	88.70
13	Hablan una lengua autóctona	2	2	100.00
14	No hablan lengua autóctona	229	203	88.65

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.5. Recepción del apoyo por tipo de productor de acuerdo con las reglas de operación (beneficiarios DR 2003)**

No.	Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		Indicador
		Total	Recibieron apoyo	
1	Bajos ingresos en zona marginada	151	134	88.74
2	Bajos ingresos en zona no marginada	37	35	94.59
3	Bajos ingresos en transición	18	16	88.89
4	Resto de productores	0	0	-
5	No clasificado	25	20	80.00
No.	Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		Indicador
		Total		
6	Bajos ingresos en zona marginada	205	134	65.37
7	Bajos ingresos en zona no marginada		35	17.07
8	Bajos ingresos en transición		16	7.80
9	Resto de productores		0	-
10	No clasificado		20	9.76

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.6. Situación actual del apoyo (beneficiarios DR 2003)**

No.	Variable	Datos (n)	Porcentaje de beneficiarios
1	Beneficiarios que recibieron el apoyo de Alianza	205	
2	Beneficiarios que recibieron como apoyo principal un bien de capital	165	80.49
3	Beneficiarios que conservan el bien de capital	159	96.36
3.1	Que lo usan del 76 al 100%	94	59.12
3.2	Que lo usan del 51 al 75% de su capacidad	28	17.61
3.3	Que lo usan del 26 al 50% de su capacidad	13	8.18
3.4	Que lo usan del 1 al 25% de su capacidad	10	6.29
3.5	Que no lo estén usando	14	8.81
3.6	Que no lo usan desde 2003 o 2004	20	12.58
4	Índice del nivel de uso del bien de capital		77.99
5	Beneficiarios que no conservan el bien de capital	6	3.64
5.1	Concluyó su vida productiva	0	
5.2	Vendió por falta de recursos	0	
5.3	Animales o plantas murieron	2	33.33
5.4	Otra razón	4	66.67
5.5	Desde 2003 o 2004	4	66.67

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

## Indicadores de proceso beneficiarios DR 2005

Cuadro Anexo 3.7. Recepción del apoyo según sexo, proyecto, tipo de solicitud, clase de grupo y lengua autóctona (beneficiarios DR 2005)

No.	Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		Indicador
		Total (n)	Recibieron apoyo	
1	TOTAL	197	175	88.83
2	HOMBRES	126	112	88.89
3	MUJERES	71	63	88.73
4	SOLICITUD CON PROYECTO	195	175	89.74
5	SOLICITUD SIN PROYECTO	2	0	-
6	SOLICITUD INDIVIDUAL	1	0	-
7	SOLICITUD GRUPAL	196	175	89.29
8	GRUPO TÍPICO	154	139	90.26
9	GRUPO FAMILIAR	29	29	100.00
10	GRUPO EMPRESARIAL	7	7	100.00
11	GRUPO SIMULADO	4	0	-
12	SOLICITUD GRUPAL CON PROYECTO	195	175	89.74
13	HABLAN UNA LENGUA AUTOCTONA	50	45	90.00
14	NO HABLAN LENGUA AUTOCTONA	147	130	88.44

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

Cuadro Anexo 3.8. Recepción del apoyo por tipo de productor de acuerdo con las reglas de operación (beneficiarios DR 2005).

No.	Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		Indicador
		Total (n)	Recibieron apoyo	
1	Bajos ingresos en zona marginada	153	137	89.54
2	Bajos ingresos en zona no marginada	22	20	90.91
3	Bajos ingresos en transición	20	16	80.00
4	Resto de productores	1	1	-
5	No clasificado	1	1	100.00
No.	Beneficiarios entrevistados e integrantes de la muestra	Datos obtenidos de la encuesta		Indicador
		Total		
6	Bajos ingresos en zona marginada	197	137	78.29
7	Bajos ingresos en zona no marginada		20	11.43
8	Bajos ingresos en transición		16	9.14
9	Resto de productores		1	0.57
10	No clasificado		1	0.57

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

**Cuadro Anexo 3.9. Oportunidad y calidad del apoyo recibido (beneficiarios DR 2005)**

No.	Número de beneficiarios que	Datos	Indicador
1	Recibieron el apoyo	175	
2	Oportunidad Mala	5	3%
3	Oportunidad regular	42	24%
4	Oportunidad buena	116	66%
5	Oportunidad muy buena	12	7%
6	Calidad mala	2	1%
7	Calidad regular	26	15%
8	Calidad Buena	87	50%
9	Calidad muy buena	60	34%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

## INDICADORES DE INGRESO Y EMPLEO

**Cuadro Anexo 3.10. Empleo agrícola total (beneficiarios DR 2003)**

No	Empleo agrícola total	Beneficiarios (n)	Jornales	Empleos =Jornales/ 270	Empleos por beneficiario (d) =Empleos / Beneficiarios	Beneficiarios para generar un empleo =1/empleos generados	
<b>Contratado</b>							
1	Antes del apoyo	118	7,866	29.1	0.25		
2	Generados por Alianza		1,570	5.8	0.05	20.3	
3	Generados por otras causas		-31	-0.1	0.00	-1,031.1	
4	Después del apoyo (1+2+3)		9,405	34.8	0.30		
<b>Familiar</b>							
1	Antes del apoyo		14,792	54.8	0.46		
2	Generados por Alianza		1,117	4.1	0.04	28.5	
3	Generados por otras causas		1,776	6.6	0.06	17.9	
4	Después del apoyo (1+2+3)		17,685	65.5	0.56		
<b>Total</b>							
1	Antes del apoyo		22,658	83.9	0.71		
2	Generados por Alianza		2,687	10.0	0.08	11.9	
3	Generados por otras causas	1,745	6.5	0.05	18.3		
4	Después del apoyo (1+2+3)	27,090	100.3	0.85			

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.11. Empleo pecuario total (beneficiarios DR 2003)**

No	Empleo pecuario total	Beneficiarios (n)	Jornales	Empleos =Jornales/ 270	Empleos por beneficiario (d) =Empleos / Beneficiarios	Beneficiarios para generar un empleo =1/empleos generados
<b>Contratado</b>		<b>52</b>				
1	Antes del apoyo		2,489	9.2	0.18	
2	Generados por Alianza		-214	-0.8	-0.02	-65.6
3	Generados por otras causas		281	1.0	0.02	50.0
4	Después del apoyo (1+2+3)		2,556	9.5	0.18	
<b>Familiar</b>						
1	Antes del apoyo		8,740	32.4	0.62	
2	Generados por Alianza		1,937	7.2	0.14	7.2
3	Generados por otras causas		451	1.7	0.03	31.1
4	Después del apoyo (1+2+3)		11,128	41.2	0.79	
<b>Total</b>						
1	Antes del apoyo		11,229	41.6	0.80	
2	Generados por Alianza		1,723	6.4	0.12	8.1
3	Generados por otras causas	732	2.7	0.05	19.2	
4	Después del apoyo (1+2+3)	13,684	50.7	0.97		

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.12. Empleo no agropecuario total (beneficiarios DR 2003)**

No	Empleo no agropecuario	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) =(c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)
<b>Total</b>						
1	<b>Antes del apoyo</b>		<b>5,245</b>	<b>19.4</b>	<b>1.21</b>	
2	Generados por Alianza "1er año"		3,780	14.0	0.87	
3	Generados por Alianza "da/1er año"		-31	-0.1	-0.01	
4	<b>Generados por Alianza total</b>	<b>16</b>	<b>3,749</b>	<b>13.9</b>	<b>0.87</b>	<b>1.2</b>
5	Generados por otras causas "1er año"		900	3.3	0.21	
6	Generados por otras causas "da/1er año"		-154	-0.6	-0.04	
7	<b>Generados por otras causas total</b>		<b>746</b>	<b>2.8</b>	<b>0.17</b>	<b>5.8</b>
8	<b>Después del apoyo (1+4+7)</b>		<b>9,740</b>	<b>36.1</b>	<b>2.25</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.13. Indicadores de empleo total (beneficiarios DR 2003)**

No	Empleo Total	Beneficiarios (a)	Jornales (b)	Empleos (c) = (b) / 270	Empleos por beneficiario (d) = (c) / (a)	Beneficiarios para generar un empleo (e) = 1 / (d)	
	(primario + no primario)						
<b>Contratados</b>							
1	Antes del apoyo	<b>186</b>	11,685	43.3	0.23		
2	Generados por Alianza		3,786	14.0	0.08	13.3	
3	Generados por otras causas		250	0.9	0.00	200.8	
4	Después del apoyo (1+2+3)		15,721	58.2	0.31		
<b>Familiares</b>							
1	Antes del apoyo		27,447	101.7	0.55		
2	Generados por Alianza		4,373	16.2	0.09	11.5	
3	Generados por otras causas		2,973	11.0	0.06	16.9	
4	Después del apoyo (1+2+3)		34,793	128.9	0.69		
<b>Total</b>							
1	Antes del apoyo		39,132	144.9	0.78		
2	Generados por Alianza		8,158	30.2	0.16	6.2	
3	Generados por otras causas		3,224	11.9	0.06	15.6	
4	Después del apoyo (1+2+3)		50,514	187.1	1.01		

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.14. Actividades agrícolas totales: ingreso bruto, producción, tasa de crecimiento y precios (beneficiarios DR 2003)**

Concepto	Actividades que continúan			Todas las actividades		
	Primarias	Poscosecha	Total	Primarias	Poscosecha	Total
Suma de:						
QoP1	4,197,938	1,245,420	5,443,358	6678958.48	1,245,420	7924378.38
QoPo	6,068,698	1,062,136	7,130,834	8,523,662	1,062,136	9,585,798
Q1P1	5,038,934	1,516,257	6,555,191	27,351,582	1,537,257	28,888,839
Índice	<b>Primarias</b>	<b>Poscosecha</b>	<b>Total</b>	<b>Primaria</b>	<b>Poscosecha</b>	<b>Total</b>
Producción	1.200	1.217	1.204	4.095	1.234	3.646
Precios	0.692	1.173	0.763	0.784	1.173	0.827
Ingreso Bruto	0.830	1.428	0.919	3.209	1.447	3.014
Tasa de crecimiento	<b>Primarias</b>	<b>Poscosecha</b>	<b>Total</b>	<b>Primaria</b>	<b>Poscosecha</b>	<b>Total</b>
Producción	20.0	21.7	20.4	309.5	23.4	264.6
Precios	-30.8	17.3	-23.7	-21.6	17.3	-17.3
Ingreso Bruto	-17.0	42.8	-8.1	220.9	44.7	201.4

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.15. Actividades agrícolas totales: costos e ingresos (beneficiarios DR 2003) n=205**

<b>Número de actividades</b>	<b>Ingreso</b>				
<b>Costos unitarios:</b>	<b>Igual</b>	<b>Mayor</b>	<b>Menor</b>	<b>Sin datos</b>	<b>Total</b>
Se incrementaron	3	13	0	0	16
Permanecen iguales	5	24	0	0	29
Se redujeron	11	26	3	1	41
No sabe	8	6	2	1	17
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>69</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>103</b>
<b>% de las actividades</b>	<b>Ingreso</b>				
<b>Costos unitarios:</b>	<b>Igual</b>	<b>Mayor</b>	<b>Menor</b>	<b>Sin datos</b>	<b>Total</b>
Se incrementaron	2.9	12.6	0.0	0.0	15.5
Permanecen iguales	4.9	23.3	0.0	0.0	28.2
Se redujeron	10.7	25.2	2.9	1.0	39.8
No sabe	7.8	5.8	1.9	1.0	16.5
<b>Total</b>	<b>26.2</b>	<b>67.0</b>	<b>4.9</b>	<b>1.9</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.16. Actividades pecuarias: ingreso bruto, producción, tasa de crecimiento y precios (beneficiarios DR 2003)**

Concepto	Actividades que continúan			Todas las actividades		
	Primarias	Posproducción	Total	Primarias	Posproducción	Total
Suma de:						
QoP1	1,498,645	36,908,233	38,406,878	1,498,645	36,908,233	38,406,878.1
QoPo	1,381,385	34,516,703	35,898,088	1,381,385	34,516,703	35,898,088
Q1P1	2,383,241	45,917,093	48,300,334	2,774,141	48,619,953	51,394,094
Índice	Primarias	Posproducción	Total	Primaria	Posproducción	Total
Producción	1.590	1.244	1.258	1.851	1.317	1.338
Precios	1.085	1.069	1.070	1.085	1.069	1.070
Ingreso Bruto	1.725	1.330	1.345	2.008	1.409	1.432
Tasa de crecimiento	Primarias	Posproducción	Total	Primaria	Posproducción	Total
Producción	59.0	24.4	25.8	85.1	31.7	33.8
Precios	8.5	6.9	7.0	8.5	6.9	7.0
Ingreso Bruto	72.5	33.0	34.5	100.8	40.9	43.2

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.17. Actividades pecuarias: costos e ingresos (beneficiarios DR 2003)**

Número de actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
<b>Costos unitarios:</b>					
Se incrementaron	5	8	1	10	16
Permanecen iguales	7	13	0	16	29
Se redujeron	15	13	1	19	33
No sabe	1	5	0	3	6
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>48</b>	<b>84</b>
% de las actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
<b>Costos unitarios:</b>					
Se incrementaron	6.0	9.5	1.2	11.9	19.0
Permanecen iguales	8.3	15.5	0.0	19.0	34.5
Se redujeron	17.9	15.5	1.2	22.6	39.3
No sabe	1.2	6.0	0.0	3.6	7.1
<b>Total</b>	<b>33.3</b>	<b>46.4</b>	<b>2.4</b>	<b>57.1</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.18. Actividades primarias totales: índice y tasa de crecimiento en ingreso, precios, producción, productividad, y escala de producción (beneficiarios DR 2003)**

Actividades Agrícolas	Cultivos que continúan		Todos los cultivos	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Rendimiento	1.164	16.4	1.459	45.9
Superficie	1.031	3.1	2.807	180.7
Producción	1.200	20.0	4.095	309.5
Precios	0.692	-30.8	0.784	-21.6
Ingreso Bruto	0.830	-17.0	3.209	220.9
Actividades Pecuarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Rendimiento	1.111	11.1	1.111	11.1
Superficie	1.432	43.2	1.667	66.7
Producción	1.590	59.0	1.851	85.1
Precios	1.085	8.5	1.085	8.5
Ingreso Bruto	1.725	72.5	2.008	100.8
Actividades Primarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Rendimiento	1.150	15.0	1.395	39.5
Superficie	1.133	13.3	2.641	164.1
Producción	1.303	30.3	3.684	268.4
Precios	0.765	-23.5	0.826	-17.4

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.19. Actividades primarias: costos e ingresos (beneficiarios DR 2003)**

Número de actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
<b>Costos unitarios:</b>					
Se incrementaron	21	37	2	13	65
Permanecen iguales	93	76	2	104	268
Se redujeron	120	24	1	25	155
No sabe	24	11	1	10	43
<b>Total</b>	<b>258</b>	<b>148</b>	<b>6</b>	<b>152</b>	<b>531</b>
% de las actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
<b>Costos unitarios:</b>					
Se incrementaron	4.0	7.0	0.4	2.4	12.2
Permanecen iguales	17.5	14.3	0.4	19.6	50.5
Se redujeron	22.6	4.5	0.2	4.7	29.2
No sabe	4.5	2.1	0.2	1.9	8.1
<b>Total</b>	<b>48.6</b>	<b>27.9</b>	<b>1.1</b>	<b>28.6</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.20. Actividades posproducción índice y tasa de crecimiento en ingreso bruto, precios y producción (beneficiarios DR 2003)**

Actividades agrícolas	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Producción	1.217	21.7	1.234	23.4
Precios	1.173	17.3	1.173	17.3
Ingreso Bruto	1.428	42.8	1.447	44.7
Actividades pecuarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Producción	1.244	24.4	1.317	31.7
Precios	1.069	6.9	1.069	6.9
Ingreso Bruto	1.330	33.0	1.409	40.9
Actividades posproducción	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Producción	1.243	24.3	1.315	31.5
Precios	1.072	7.2	1.072	7.2
Ingreso Bruto	1.333	33.3	1.410	41.0

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.21. Actividades posproducción: costos e ingresos (beneficiarios DR 2003)**

Número de actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
<b>Costos unitarios:</b>					
Se incrementaron	3	13	0	2	18
Permanecen iguales	9	26	0	9	44
Se redujeron	14	17	2	5	38
No sabe	6	8	1	0	15
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>64</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>115</b>
<b>% de las actividades</b>	<b>Ingreso</b>				
<b>Costos unitarios:</b>					
Se incrementaron	2.6	11.3	0.0	1.7	15.7
Permanecen iguales	7.8	22.6	0.0	7.8	38.3
Se redujeron	12.2	14.8	1.7	4.3	33.0
No sabe	5.2	7.0	0.9	0.0	13.0
<b>Total</b>	<b>27.8</b>	<b>55.7</b>	<b>2.6</b>	<b>13.9</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.22. Actividades no agropecuarias índice y tasa de crecimiento en ingreso (beneficiarios DR 2003)**

Actividades no agropecuarias	Actividades que continúan		Todas las actividades	
	Índice	Tasa de crec.	Índice	Tasa de crec.
Ingreso Bruto "1er año / aa"	1.385	38.5	1.788	78.8
Ingreso Bruto "ac / 1er año"	1.400	40.0	1.417	41.7
Ingreso Bruto "ac / aa"	1.939	93.9	2.534	153.4
Número de actividades	9		15	

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.23. Actividades no agropecuarias: costos e ingreso (beneficiarios DR 2003)**

Número de actividades	Ingreso				
Costos unitarios	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	7	1	0	8	8
Permanecen iguales	1	0	0	1	1
Se redujeron	8	1	0	9	0
No sabe	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	0	9
% de las actividades	Ingreso				
Costos unitarios	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Se incrementaron	77.8	11.1	0.0	88.9	88.9
Permanecen iguales	11.1	0.0	0.0	11.1	11.1
Se redujeron	88.9	11.1	0.0	100.0	0.0
No sabe	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

## INDICADORES DE CAMBIO TECNOLÓGICO

### Cambio tecnológico agrícola

**Cuadro Anexo 3.24. Índices de Cambio tecnológico Indicadores Totales agrícolas (beneficiarios DR 2003)**

TOTAL	Producción Primaria			Poscosecha o no recibió o no usa el apoyo			Total General
	Cultivos existentes	Cultivos nuevos	Total Primaria	Pos-cosecha	No recibió o no usa apoyo	Total	
Índice tecnológico AA	18.5	-	20.9	16.8	0.0	16.7	18.0
Índice tecnológico DA por A	49.9	41.7	48.9	16.8	0.0	16.7	27.7
Cambio tecnológico	31.4	-	28.0	-	-	-	9.7
Número de Casos	44	6	50	29	0	96	146
					Sup Semb = 0		67
					Total de casos		146

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.25. Índice de Cambio tecnológico total en producción pecuaria (beneficiarios DR 2003)**

TOTAL	Producción Primaria	Posproducción, no recibió o no usa el apoyo			Total General
		Posproducción	No recibió o no usa apoyo	Total	
Índice tecnológico AA	11.3	43.6	1.7	23.35	23.35
Índice tecnológico DA por A	37.4	43.6	1.7	31.76	31.76
Cambio tecnológico	26.1	0.0	0.0	8.4	8.4
Número de Casos	47	4	10	14	61
Casos sin actividad					14
Total de casos					61

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.26. Índice de Cambio tecnológico total para actividades no agropecuarias (beneficiarios DR 2003)**

TOTAL	Actividades productivas	No recibió o no usa apoyo	Total General
Índice tecnológico AA (a)	13.7	0.0	11.4
Índice tecnológico primer año por A	29.0	0.0	24.0
Índice tecnológico actual por A (b)	30.8	0.0	25.4
Cambio tecnológico (b - a)	17.1	-	14.1
Casos con información	20	3	23
	Casos doméstico	uso	1
	Total de casos		24

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

## INDICADORES DE CAPITALIZACIÓN

**Cuadro Anexo 3.27. Indicadores totales de capitalización agrícola, pecuaria y no agropecuaria, capital antes del apoyo, capitalización y tasa de capitalización (beneficiarios DR 2003)**

ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR				
	TOTAL	I	II	III	IV
<b>Agrícola</b>					
Capital antes del apoyo	7,739,776	195,619	3,139,696	3,893,461	511,000
Capitalización	1,502,904	230,312	617,104	471,487	184,000
Tasa de capitalización	19.4	117.7	19.7	12.1	36.0
<b>Pecuaria</b>					
Capital antes del apoyo	6,078,960	27,200	1,486,197	3,111,063	1,454,500
Capitalización	920,511	33,293	254,566	626,188	6,464
Tasa de capitalización	15.1	122.4	17.1	20.1	0.4
<b>No agropecuaria</b>					
Capital antes del apoyo	272,360	24,242	90,152	139,666	18,300
Capitalización	446,150	44,480	320,010	47,909	33,750
Tasa de capitalización	163.8	183.5	355.0	34.3	184.4
<b>TOTAL</b>					
Capital antes del apoyo	14,091,096	247,061	4,716,045	7,144,190	1,983,800
Capitalización	2,869,564	308,086	1,191,680	1,145,585	224,214
Tasa de capitalización	20.4	124.7	25.3	16.0	11.3

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.28. Desarrollo Rural: Capitalización y aportación promedio por tipo de productor (beneficiarios DR 2003)**

ACTIVIDAD	TIPO DE PRODUCTOR				
	TOTAL	I	II	III	IV
<b>Agrícola</b>					
Capital antes del apoyo	7,739,776	195,619	3,139,696	3,893,461	511,000
Capitalización	1,502,904	230,312	617,104	471,487	184,000
Tasa de capitalización	19.4	117.7	19.7	12.1	36.0
<b>Pecuaría</b>					
Capital antes del apoyo	6,078,960	27,200	1,486,197	3,111,063	1,454,500
Capitalización	920,511	33,293	254,566	626,188	6,464
Tasa de capitalización	15.1	122.4	17.1	20.1	0.4
<b>No agropecuaria</b>					
Capital antes del apoyo	272,360	24,242	90,152	139,666	18,300
Capitalización	446,150	44,480	320,010	47,909	33,750
Tasa de capitalización	163.8	183.5	355.0	34.3	184.4
<b>TOTAL</b>					
Capital antes del apoyo	14,091,096	247,061	4,716,045	7,144,190	1,983,800
Capitalización	2,869,564	308,086	1,191,680	1,145,585	224,214
Tasa de capitalización	20.4	124.7	25.3	16.0	11.3

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

## INDICADORES DE CAPACIDADES

**Cuadro Anexo 3.29. Participación del Municipio en la operación de Alianza (beneficiarios DR 2003)**

No.	El Municipio ofrece servicios relacionados con Alianza para el Campo	Beneficiarios	%
1	Sí	145	78.4
	No	40	21.6
	Total	185	100.0
2	<b>Servicios relacionados con Alianza que recibe a través del Municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>%</b>
2.1	Información	118	81.4
2.2	Capacitación	69	47.6
2.3	Asesoría técnica	59	40.7
2.4	Realización de trámites	80	55.2
2.5	Apoyo para la obtención de financiamiento	49	33.8
2.6	Otro	2	1.4
2.7	Ninguno	18	12.4
2.8	Algún beneficio	127	87.6

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.30. Participación del Municipio en la operación de Alianza (beneficiarios DR 2005)**

No.	El Municipio ofrece servicios relacionados con Alianza para el Campo	Beneficiarios	%
1	Sí	133	76.0
	No	42	24.0
	Total	175	100.0
2	<b>Servicios relacionados con Alianza que recibe a través del Municipio</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>%</b>
2.1	Información	109	82.0
2.2	Capacitación	42	31.6
2.3	Asesoría técnica	30	22.6
2.4	Realización de trámites	70	52.6
2.5	Apoyo para la obtención de financiamiento	32	24.1
2.6	Otro	1	0.8
2.7	Ninguno	17	12.8
2.8	Algún beneficio	116	87.2

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

**Cuadro Anexo 3.31. Información sobre Prodesca (beneficiarios DR 2003)**

No.	Descripción	TOTAL		TP I		TP II		TP III		TP IV	
		N	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	Saben qué es Prodesca										
	Sí	63	34.1	10	25.0	40	40.4	12	31.6	1	12.5
	No	122	65.9	30	75.0	59	59.6	26	68.4	7	87.5
	Total	185	100.0	40	100.0	99	100.0	38	100.0	8	100.0
2	Saben que pueden ser beneficiarios de Prodesca	59	31.9	9	22.5	38	38.4	11	28.9	1	12.5
3	Han recibido algún apoyo de Prodesca	58	31.4	9	22.5	37	37.4	11	28.9	1	12.5

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.32. Servicios recibidos como parte del PRODESCA por tipología de productor (beneficiarios DR 2003)**

TOTAL	Servicios recibidos como parte del apoyo	2003		2004		2005	
		Benef. (n)	%	Benef. (n)	%	Benef. (n)	%
	Formulación o diseño de un proyecto	58	100.0	1	1.7	6	10.3
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	33	56.9	9	15.5	5	8.6
	Asistencia técnica o consultoría profesional	28	48.3	5	8.6	6	10.3
	Eventos de capacitación	32	55.2	12	20.7	7	12.1
	Total de beneficiarios	58	100.0	14	24.1	9	15.5
TP I	Servicios recibidos como parte del apoyo	2003		2004		2005	
		Benef. (n)	%	Benef. (n)	%	Benef. (n)	%
	Formulación o diseño de un proyecto	9	100.0	0	0.0	0	0.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	5	55.6	3	33.3	0	0.0
	Asistencia técnica o consultoría profesional	6	66.7	1	11.1	1	11.1
	Eventos de capacitación	8	88.9	6	66.7	1	11.1
	Total de beneficiarios	9	100.0	6	66.7	1	11.1
TP II	Servicios recibidos como parte del apoyo	2003		2004		2005	
		Benef. (n)	%	Benef. (n)	%	Benef. (n)	%
	Formulación o diseño de un proyecto	37	100.0	1	2.7	4	10.8
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	23	62.2	6	16.2	4	10.8
	Asistencia técnica o consultoría profesional	19	51.4	4	10.8	4	10.8
	Eventos de capacitación	19	51.4	6	16.2	5	13.5
	Total de beneficiarios	37	100.0	8	21.6	6	16.2
TP III	Servicios recibidos como parte del apoyo	2003		2004		2005	
		Benef. (n)	%	Benef. (n)	%	Benef. (n)	%
	Formulación o diseño de un proyecto	11	100.0	0	0.0	2	18.2
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	5	45.5	0	0.0	1	9.1
	Asistencia técnica o consultoría profesional	3	27.3	0	0.0	1	9.1
	Eventos de capacitación	5	45.5	0	0.0	1	9.1
	Total de beneficiarios	11	100.0	0	0.0	2	18.2
TP IV	Servicios recibidos como parte del apoyo	2003		2004		2005	
		Benef. (n)	%	Benef. (n)	%	Benef. (n)	%
	Formulación o diseño de un proyecto	1	100.0	0	0.0	0	0.0
	Gestión y puesta en marcha de un proyecto	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Asistencia técnica o consultoría profesional	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Eventos de capacitación	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	Total de beneficiarios	1	100.0	0	0.0	0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.33. Motivos de constitución de la organización (beneficiarios DR 2003)**

No.	Descripción	Sí (n)	%										
1	Solicitaron el apoyo a través de una organización económica	73	94.8	38	92.7	19	100.0	12	92.3	4	100.0	0	0.0
2	La organización se constituyó para acceder al apoyo	32	43.8	19	50.0	7	36.8	6	50.0	0	0.0	0	0.0
3	Después de recibir el apoyo la organización continúa vigente	68	93.2	37	97.4	17	89.5	10	83.3	4	100.0	0	0.0
4	Actualmente el número de socios es:	<b>No.</b>	<b>%</b>										
4.1	Igual	22	32.4	11	29.7	6	35.3	4	40.0	1	25.0	0	0.0
4.2	Mayor	13	19.1	8	21.6	1	5.9	2	20.0	2	50.0	0	0.0
4.3	Menor	33	48.5	18	48.6	10	58.8	4	40.0	1	25.0	0	0.0
5	No vigentes (principal causa)	5	6.8	2	5.3	1	5.3	2	16.7	0	0.0	0	0.0

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.34. Opinión de los beneficiarios 2003 sobre la problemática del PDR**

Opinión	Recibieron el apoyo (n)	n	Porcentaje (n)
Falta de Capacitación y asesoría técnica	205	56	27%
Montos insuficientes		22	11%
Falta de información y atención al productor		55	27%
Exceso de tramites y burocracia en el programa		46	22%
Oportunidad de entrega		26	13%
Montos de aportación muy altos para el productor		8	4%
Falta de supervisión y transparencia en la aplicación de los recursos		21	10%
Otros problemas		15	7%
No consideran ningún problema		17	8%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.35. Opinión de los beneficiarios 2005 sobre la problemática del PDR**

Opinión	Recibieron el apoyo (n)	n	Porcentaje (%)
Falta de Capacitación y asesoría técnica	175	51	29%
Montos insuficientes		22	13%
Falta de información y atención al productor		61	35%
Exceso de tramites y burocracia en el programa		46	26%
Oportunidad de entrega		2	1%
Problemas con la elección de proveedores y distribución de los apoyos		16	9%
Falta de supervisión y transparencia en la aplicación de los recursos		24	14%
Otros problemas		23	13%
No consideran ningún problema		15	9%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

**Cuadro Anexo 3.36. Opinión de los beneficiarios 2003 sobre las fortalezas del PDR**

Opinión	Recibieron el apoyo (n)	n	Porcentaje (%)
Capacitación e incorporación de tecnologías nuevas	205	50	24%
Facilidad y ahorro para obtener recursos		6	3%
Conformidad en la entrega de recursos		41	20%
Oportunidad de ser autosuficientes a través de apoyos útiles		112	55%
Apoyos adecuados por tipo de productor		31	15%
Buena atención al productor de parte del programa		9	4%
Otras fortalezas		19	9%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.37. Opinión de los beneficiarios 2005 sobre las fortalezas del PDR**

Opinión	Recibieron el apoyo	n	Porcentaje (%)
Capacitación e incorporación de tecnologías nuevas	175	59	34%
Facilidad y ahorro para obtener recursos		16	9%
Conformidad en la entrega de recursos		107	61%
Oportunidad de ser autosuficientes a través de apoyos útiles		60	34%
Apoyos adecuados por tipo de productor		16	9%
Buena atención al productor de parte del programa		0	0%
Otras fortalezas		9	5%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.

**Cuadro Anexo 3.38. Sugerencias de los beneficiarios 2003 para la mejora del PDR**

Opinión	Recibieron el apoyo (n)	n	Porcentaje (%)
Diagnósticos y estudios de factibilidad para otorgar apoyos	205	23	11%
Mayor asesoría técnica y capacitación en diferentes áreas		63	31%
Apoyos al proceso de la comercialización		18	9%
Aumentar los montos y beneficiarios del programa		40	20%
Aumentar la supervisión y la transparencia al otorgar los apoyos		30	15%
Darle continuidad a los proyectos puestos en marcha		36	18%
Mayor información hacia los productores		30	15%
Disminución de Trámites y agilidad en la entrega de recursos		34	17%
Otras propuestas		23	11%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2003.

**Cuadro Anexo 3.39. Sugerencias de los beneficiarios 2005 para la mejora del PDR**

Opinión	Recibieron el apoyo (n)	n	Porcentaje (%)
Diagnósticos y estudios de factibilidad para otorgar apoyos	175	22	13%
Mayor asesoría técnica y capacitación en diferentes áreas		79	45%
Apoyos al proceso de la comercialización		18	10%
Aumentar los montos y beneficiarios del programa		34	19%
Aumentar la supervisión y la transparencia al otorgar los apoyos		13	7%
Darle continuidad a los proyectos puestos en marcha		44	25%
Mayor información hacia los productores		36	21%
Disminución de Trámites y agilidad en la entrega de recursos		14	8%
Otras propuestas		34	19%

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2005.