

SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

MÉXICO
Sinaloa

México, Septiembre, 2003



SECRETARÍA DE
AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)
Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA

C. Juan S. Millán Lizárraga
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Jesús Vega Acuña
Secretario de Agricultura Ganadería y
Pesca

Ing. José Luis Zavala Cabanillas
Director de la Unidad de Programas de
Desarrollo

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Alfredo Fernández Gallegos
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Alfredo Fernández Gallegos

Presidente

Ing. José Luis Zavala Cabanillas

Secretario Técnico

Lic. Eduardo Palaú Blanco

Representante de los Productores

M.C. Tomás Díaz Valdés

Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Alberto Valle Contreras

Coordinador del CTEE

Ramonetti Appel Consultores Asociados, S.C.

Lic. Gilda Gallego Andrade

Responsable de la Evaluación

Este estudio fue realizado por la Entidad Evaluadora Estatal

Ramonetti Appel Consultores Asociados, SC

Orlando Ramonetti Appel
Director General

Gilda Gallego Andrade
Coordinadora General de Evaluación

Consultores

M.C. Jorge Luis Taddei Bringas
Coordinador de Estadística

Ing. Katia Araceli León Cumplido
Coordinadora de Sistemas

Ing. Alejandro León Guerrero
Coordinador de Información de Campo

Índice

Presentación		
Resumen Ejecutivo		
Capítulo 1.	Introducción	
	1.1. Bases de la evaluación	6
	1.2. Objetivos de la evaluación	7
	1.3. Enfoque de la evaluación	7
	1.4. Fuentes de información	8
Capítulo 2.	Características del grupo de programas de Desarrollo Rural	
	2.1. Características del grupo de programas 2002.	10
	2.1.1. Población objetivo y criterios de elegibilidad	12
	2.2. Evolución del grupo de programas 1996-2003.	13
	2.2.1. Cambios relevantes	13
	2.2.2. Evolución de la inversión total del grupo de programas	15
	2.2.3. Evolución del número de beneficiarios del grupo de programas	15
	2.3. Cobertura geográfica de los apoyos 2002.	16
	2.4. Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002.	19
Capítulo 3.	Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios	
	3.1. Posición del sector rural	21
	3.2. Identificación de las cadenas agroalimentarias agrícolas, pecuarias y no agropecuarias estratégicas.	25
	3.3. Posición de las cadenas estratégicas de las cadenas de valor.	25
	3.4. Análisis de correspondencia.	30
Capítulo 4.	Evaluación de procesos	
	4.1. Diseño de los programas	35
	4.2. Análisis comparativo del diseño de los programas del grupo 2002-2003.	38
	4.3. Planeación y normatividad	39
	4.4. Arreglo institucional	42
	4.4.1. Establecimiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.	45
	4.5. Operación del grupo de programas	46
	4.5.1. Desempeño de las instancias operativas.	51
	4.6. Capacitación	54
	4.7. Vinculación y sinergias entre programas	55
	4.8. Seguimiento y evaluación	56
	4.9. Indicadores sobre la operación de APC	57
	4.10. Conclusiones y recomendaciones	60

Capítulo 5.	Evaluación de resultados e impactos	
	5.1. Resultados de la operación del PAPIR	64
	5.2. Resultados de operación del PRODESCA	67
	5.3. Resultados de la operación del PROFEMOR	69
	5.3.1. Fortalecimiento institucional.	69
	5.3.2. Fomento empresarial.	70
	5.3.3. Consolidación organizativa.	71
	5.4. Indicadores de impacto.	73
	5.4.1. Cambio tecnológico	73
	5.4.2. Capitalización de la unidad productiva.	73
	5.4.3. Desarrollo de capacidades	74
	5.4.4. Conversión productiva.	76
	5.4.5. Producción, productividad e ingreso.	77
	5.4.6. Cadenas de valor	78
	5.4.7. Empleo	79
	5.4.8. Desarrollo de organizaciones.	80
	5.4.9. Efectos naturales	80
	5.5. Conclusiones y recomendaciones	82
Capítulo 6.	Conclusiones y recomendaciones	
	6.1. Objetivo del capítulo	88
	6.2. Principales resultados de la evaluación de procesos	88
	6.3. Principales resultados e impactos	89
	6.4. Análisis de correspondencia	92
	6.5. Conclusiones y recomendaciones generales	93
Bibliografía		94
Anexos		
Anexo 1.	Metodología de Evaluación	
Anexo 2.	Información o cuadros complementarios al contenido de los capítulos.	

Índice de cuadros

Cuadro 1.1.	Características del grupo de programas y del diagnóstico del sector rural	1
Cuadro 1.2.	Resumen de evaluación de procesos y de principales impactos	2
Cuadro 1.3.	Principales resultados e impactos	5
Cuadro 2.1.1.1.	Regiones prioritarias en el Estado de Sinaloa	12
Cuadro 2.2.2.1.	Inversión total en los programas de desarrollo rural 1996-2002	14
Cuadro 2.2.3.1.	Evolución y participación del grupo de programas en relación con APC (pesos)	16
Cuadro 2.4.1.	Tipología de beneficiarios 2002.	19
Cuadro 3.1.1.	Caracterización del sector rural en Sinaloa.	21
Cuadro 3.1.2.	Población ocupada según actividad económica y sexo.	22
Cuadro 3.1.3.	Condiciones sociales que presentan los municipios prioritarios.	23
Cuadro 3.1.4.	Tecnificación de los Distritos de Desarrollo Rural.	24
Cuadro 3.3.1.	Entorno estatal de las principales cadenas agrícolas.	26
Cuadro 3.3.2.	Inventario pecuario en los municipios prioritarios.	28
Cuadro 4.1.1.	Indicadores de correspondencia del diseño de los programas	35
Cuadro 4.1.2.	Principales ajustes en el diseño del grupo de programas.	37
Cuadro 4.3.1.	Indicadores de planeación en el grupo de programas.	40
Cuadro 4.4.1.	Conformación del arreglo institucional.	43
Cuadro 4.4.2.	Indicadores del arreglo institucional del grupo de programas.	44
Cuadro 4.4.1.1.	Principales resultados alcanzados por el CDRS.	45
Cuadro 4.5.1.	Indicadores de la operación del grupo de programas.	47
Cuadro 4.5.2.	Indicadores de manejo de recursos	48
Cuadro 4.5.3.	Indicadores de desempeño de las ventanillas receptoras	49
Cuadro 4.5.4.	Requisitos cumplidos por los proveedores.	51
Cuadro 4.5.1.1.	Indicadores de desempeño de la UTOE	52
Cuadro 4.5.1.2.	Indicadores de desempeño del CECADER.	53
Cuadro 4.8.1.	Indicadores de desempeño del SISER	56
Cuadro 4.8.2.	Mecanismos de verificación y seguimiento en campo de los programas.	57
Cuadro 4.9.1	Indicadores de operación 2000 y 2002	58
Cuadro 4.9.2.	Permanencia del apoyo por tipología y montos de inversión	59
Cuadro 5.1.1.	Distribución de los proyectos apoyados por PAPIR	64
Cuadro 5.1.2.	Tipos de proyectos apoyados por PAPIR según DDR	65
Cuadro 5.1.3.	Indicador de desempeño del PAPIR	66
Cuadro 5.2.1.	Indicador de desempeño del PRODESCA.	67
Cuadro 5.2.2.	Proyectos PAPIR apoyados con PRODESCA	68
Cuadro 5.3.1.1.	Indicador de desempeño del fortalecimiento institucional	69
Cuadro 5.3.2.1.	Indicador de desempeño del fomento empresarial.	70
Cuadro 5.3.3.1.	Indicador de desempeño de la consolidación organizativa.	71
Cuadro 5.4.2.1.	Indicadores de tendencia de cambios en los activos por actividad económica	74
Cuadro 5.4.3.1.	Índice de desarrollo de capacidades según actividad económica.	75
Cuadro 5.4.4.1.	Índice de conversión productiva global según actividad económica	76
Cuadro 5.4.5.1.	Índices de cambios en producción, productividad e ingreso según actividad económica.	77
Cuadro 5.4.6.1.	Índices de cadenas de valor según actividad económica	78

Cuadro 5.4.7.1. Índices del empleo según actividad productiva.	79
Cuadro 5.4.8.1. Indicadores de desarrollo de organizaciones según actividad económica	80
Cuadro 6.3.1. Categorías que presentan los impactos más relevantes	91

Índice de Figuras

Figura 2.1.1. Interacción de los componentes de Desarrollo Rural	11
Figura 2.3.1. Distribución de apoyos según DDR.	16
Figura 2.3.2. Apoyos otorgados en municipios prioritarios	17
Figura 2.3.3. Distribución de apoyos en municipios no prioritarios.	18
Figura 2.4.2. Apoyos por tipo de productor y actividad económica	19
Figura 4.5.1.3. Estructura de seguimiento del CECADER a las acciones de los PSP	54
Figura 4.10.1. Desempeño de las instancias operativas	60
Figura 4.10.2. Desempeño de los procesos del grupo de programas	61
Figura 5.3.3.2. Gráfica de la operación del PROFEMOR	72

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
GE	Gobierno del Estado
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensionismo
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PET	Programa de Empleo Temporal
PIB	Producto Interno Bruto
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades
PROFEMOR	Programa de Fomento a la Organización Rural
PROGRESA	Programa de Evaluación, Salud y Alimentación
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo de FAO
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

Alianza para el Campo es un instrumento de la política pública que busca un cambio estructural en el sector rural nacional. Con base en ello, es pertinente que se realicen evaluaciones de los distintos programas que la conforman; para el desarrollo de dichas evaluaciones, se cuenta con una estructura institucional especificada en el Esquema Organizativo para la Evaluación de los programas de Alianza para el Campo, misma que se sustenta en el Comité Técnico Estatal de Evaluación.

En este informe se presenta la evaluación del **Grupo de Programas de Desarrollo Rural en su operación 2002, en el Estado de Sinaloa**, el cual es realizado por la **Entidad Evaluadora Estatal Ramonetti Appel Consultores Asociados, S.C.**, misma que fue contratada por el CTEE y que se responsabiliza de la calidad y el contenido del informe.

Dada la importancia de la estrategia sectorial, su evaluación constituye un proceso fundamental, encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de las acciones del grupo de programas, en relación con sus objetivos y las metas planteadas.

Se trata de un proceso de evaluación que busca mejorar las actividades que están en marcha, así como medir los resultados e impactos que se han obtenido con los productos y apoyos otorgados por APC; además de aportar elementos para la toma de decisiones en su instrumentación futura.

La Unidad de Apoyo, que está a cargo del grupo FAO, ha realizado el diseño de la presente evaluación, a la cual deben ajustarse las Entidades Evaluadoras Estatales. El diseño parte de un enfoque común que permite integrar los resultados estatales dentro de una evaluación que se realiza a nivel nacional.

La conducción de la evaluación está a cargo del CTEE, quien tiene la responsabilidad de realizar una validación técnica, revisando y calificando el informe; asimismo, la UA FAO verifica previamente que las bases de datos de las encuestas y entrevistas realizadas, así como el documento del informe elaborado, se encuentren disponibles en archivo electrónico en el sistema *Lotus Notes*®.

Resumen Ejecutivo

En el cuadro que se muestra a continuación se describen los principales aspectos de la operación del grupo de programas de Desarrollo Rural, en su ejercicio 2002.

Cuadro 1.1. Características del grupo de programas y del diagnóstico del sector rural.

<p>Características del grupo de programas</p>	<p>Atiende a 9 municipios prioritarios: Badiraguato, Cosalá, Choix, Elota, El Fuerte, Mocorito, Concordia, San Ignacio y Sinaloa de Leyva.</p> <p>Los cambios en la nueva estrategia del desarrollo rural son sólo de tipo normativo, caracterizados por la creación del CECADER y de la UTOE como instancias incipientes en la operación 2002.</p> <p>La vinculación se da principalmente entre PAPIR y PRODESCA, y se manifiesta en proyectos de inversión primaria.</p> <p>El PROFEMOR funciona sólo como flujo de efectivo para las organizaciones rurales.</p> <p>No se diferencian necesidades y componentes entre zonas marginadas y en transición.</p> <p>La participación de los programas de desarrollo rural en el número de beneficiarios, así como en el presupuesto global de APC, ha disminuido.</p> <p>Las metas financieras llevan un avance de 88.50%; mientras que en metas físicas se tiene un avance de 77.26%.</p> <p>En la operación del grupo de programas se da una concentración de apoyos en el municipio de Culiacán.</p> <p>Los tipos de productores que son más apoyados por el grupo son los del tipo II, considerados como de bajos ingresos; mientras que la actividad más apoyada es la pecuaria.</p>
<p>Diagnóstico del sector rural</p>	<p>El sector rural representa el 32.57% de la población total en la entidad.</p> <p>Las principales actividades que se realizan son la ganadería extensiva de temporal; la producción de maíz y la formación de pequeños comercios.</p> <p>Las mujeres es el grupo prioritario más involucrado en las actividades no agropecuarias, mismas que presentan una falta de promoción.</p> <p>El DDR 137, y en específico el municipio prioritario de Elota, es el que requiere mayor inversión en capacitación y formación humano.</p> <p>El DDR 133 es la región más altamente tecnificada y la que cuenta con mayor potencial productivo.</p> <p>El problema detectado en las principales cadenas, es la falta de acceso a los procesos de transformación y de comercialización, por parte de los productores.</p> <p>Las oportunidades las presentan los productores de transición, ya que la formación de capital humano en este estrato está más completa.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del informe de evaluación.

En un segundo esquema se presentan los resultados más relevantes de la evaluación de procesos, así como los principales impactos por tipo de actividad; por tipo de productor; por componente y por montos de inversión.

Cuadro 1.2. Resumen de evaluación de procesos y de principales impactos

Evaluación de procesos	El Gobierno del Estado tiene una participación nula en el diseño y en la planeación de los programas.
	Los ajustes estatales son realizados por SAGARPA y se deben a una manipulación de acciones por parte de los productores con más poder gremial.
	La visión integral del desarrollo rural sigue siendo un reto para los operadores del programa, ya que no se ha logrado la maduración en este enfoque y se sigue apoyando principalmente la inversión primaria.
	Los cambios normativos para 2003 enfatizan en la mayor inclusión de los CDRS en el diseño y operación de los programas.
	En el arreglo institucional no hay un respeto a la autoridad moral de las instancias, y es lo que provoca la falta de comunicación y de coordinación.
	El proceso más débil es el de la planeación, ya que se emplean mayores recursos a productores que aún no tienen el suficiente potencial productivo (caso de las zonas marginadas).
	En el proceso de seguimiento, el SISER no es un medio acorde con el nivel cultural de los productores de bajos ingresos.
Principales resultados e impactos	El 66.91% de los proyectos PAPIR atiende la producción primaria, con lo que se da una incongruencia en la promoción de acciones, ya que los proyectos deberían canalizarse en actividades generadoras de valor.
	El 51.42% del total de proyectos corresponde al proceso de transformación no relacionado con insumos agropecuarios, por lo que en el sector rural se están dejando de polarizar los sectores agrícola y pecuario.
	Los productores del tipo I y II tienen mayor respuesta al cambio tecnológico, con el componente de infraestructura básica ovina.
	La capitalización es más creciente en el tipo II, en actividades no agropecuarias.
	El desarrollo de capacidades se refleja en los productores del tipo IV, en actividades no agropecuarias y en proyectos de \$5,000.00-20,000.00
	Los productores del tipo III, de actividades pecuarias, son los que muestran mayor respuesta la conversión productiva global, con el componente de ovinos de carne. Asimismo, reflejan una respuesta más alta al indicador de producción y de productividad, en rangos de inversión de \$20,000-100,000.00. El aumento en el ingreso tiene mayor efecto en los productores del tipo III, también de actividades pecuarias, en rangos de \$5,000-20,000.00, con vientres ovinos.
	La integración vertical hacia atrás tiene mayor impacto en los productores del tipo III, de actividades pecuarias, en montos de \$5,000-20,000.00. La integración horizontal hacia delante también se refleja en las actividades no agropecuarias, con el componente de microempresa. La incidencia en el mercado de trabajo tiene mayor efecto en los productores del tipo IV, en actividades no agropecuarias y en rangos de \$5,000-20,000.00; los del tipo III manifiestan una frecuencia más alta de beneficiarios organizados, que son los que demandan el componente de microempresa.
	La variación en la organización es más alta en el tipo II, en actividades no agropecuarias, y rangos de \$5,000-20,000.00.

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del informe de evaluación 2002.

Las fallas que han limitado los efectos del grupo de programas, es la falta de un esquema estratificado que contemple la situación socioeconómica de los productores de las regiones prioritarias. Bajo este punto, no se ha realizado un diagnóstico por región y por productor que arroje los puntos rojos de la problemática rural.

El eslabón que está fallando y que le quita la visión integral al grupo de programas, es el otorgamiento de componentes (aspersoras de mochila, motobombas) que sólo benefician necesidades básicas y que no insertan al productor a los procesos de transformación y de generación de valor.

Asimismo, la aplicación de los recursos se está canalizando predominantemente a proyectos de inversión primaria, lo cual es incongruente con uno de los principales objetivos de APC, que es el de incluir a los productores a la cadena de valor.

Recomendaciones sobre los procesos.

- Priorizar la participación de organizaciones de productores representativas de regiones prioritarias en la CDR, para evitar la manipulación de apoyos por parte de los productores con más poder gremial y enfocar el programa a grupos prioritarios.
- Realizar por parte de la CDR un reglamento donde se especifiquen claramente las funciones de cada instancia, para anular la duplicidad y llevar a la práctica la delimitación y el respeto a la autoridad moral de cada órgano.
- Supervisar, mediante un mecanismo de supervisión cruzado, el trabajo realizado por los PSP, formando grupos por DDR.
- Promover la operación conjunta de los programas base de desarrollo rural, mediante trípticos que ejemplifiquen las formas de coordinación entre los programas; ello, para que los productores de zonas marginadas conozcan el *modus operandi* de los 3 subprogramas y no sólo del PAPIR.
- Reorientar el presupuesto en el proceso de planeación, destinando mayores recursos a los productores en transición.

Recomendaciones sobre resultados e impactos.

- Formular proyectos sólo para actividades que estén encaminadas a la generación de valor, específicamente en productores del tipo III.
- Invertir mayores recursos en actividades fuera del sector agrícola y pecuario, como por ejemplo en la actividad forestal y en la minería, dado que el 51.42% de los proyectos de transformación utilizan insumos alternativos a las actividades agrícolas y pecuarias.
- Destinar más inversión a las actividades no agropecuarias, que son las que crean las alternativas de empleo rural y donde se dan los impactos relacionados con la capitalización, el desarrollo de capacidades y la incidencia en el mercado de trabajo.

- Fomentar la vinculación entre las actividades pecuarias y las no agropecuarias, a través de la generación de proyectos que deriven en elaboración de productos lácteos.
- Diversificar los apoyos según tipo de productor. En los productores del tipo I, invertir, en primera instancia, en capital humano y desarrollo de capacidades; y en los productores del tipo II y III, fomentar componentes como almacenes, equipo de transporte, empaques, entre otros, que otorguen valor agregado a la producción.

Recomendaciones del análisis de correspondencia.

- Conjuntar acciones con el programa de *Coinversión Social*, que instrumenta la *SEDESOL*, para aplicar proyectos no agropecuarios que tengan impactos regionales, a través de implementar infraestructura como proveedoras de insumos, centros básicos de apoyos, entre otros, en los municipios prioritarios.
- Invertir en el DDR 137 en capital humano mediante la operación del *PRODESCA*, ya que las necesidades de capacitación y de formación humano son muy apremiantes.
- Promocionar en las zonas marginadas las formas de financiamiento que existen en la entidad, a través del *PROFEMOR*, en el componente de formación empresarial de los grupos de productores.
- Promover mediante la coordinación de *SEDESOL* y de *SAGARPA*, la participación de las mujeres en talleres de capacitación que les facilite habilidades para desarrollar actividades no agropecuarias.

En el siguiente cuadro, se presenta un esquema con los principales impactos

Cuadro 1.3. Principales resultados e impactos *

Concepto	Resultados	Representación porcentual
Metas físicas programadas	7,841	100%
Metas físicas alcanzadas	6,058	77.26%
Metas financieras programadas	\$47'505,000.00	100%
Metas financieras alcanzadas	\$42'039,924.00	88.49%
Participación del grupo de programas en el presupuesto de <i>APC</i>	\$47'505,000.00	21.53%
Participación del grupo de programas en los beneficiarios totales de <i>APC</i>	7,841	2.78%
Subsidio promedio por productor	\$6,058.00	NA
Principales indicadores de impacto	Impactos	Actividad más impactada
Tendencia de cambios en los activos	1.20	Actividad no agropecuaria
Desarrollo de capacidades	0.122	Actividad no agropecuaria
Conversión productiva	100	Actividad no agropecuaria
Cadenas de valor	0.59	Actividad agrícola
Incidencia en el mercado de trabajo	100.18	Actividad no agropecuaria

Fuente: Elaboración propia con base en el contenido del informe de evaluación.
NA= No Aplica.

* Los indicadores que se presentan en el cuadro anterior son los que consideran de más relevancia, dado que muestran la importancia que tienen las actividades no agropecuarias en el contexto del grupo de programas, a diferencia del resto de los programas de *APC*.

* Son los indicadores que tienen mayor relación con los objetivos que persigue *APC* y en específico, los programas de Desarrollo Rural: Capitalización de las UPR; desarrollo de capacidades en el medio rural; diversificación de actividades; integración y fomento a las cadenas de valor y la promoción del mercado de trabajo.

Capítulo 1

Introducción

En los últimos años, las políticas del Gobierno Federal han enfocado el desarrollo rural como una forma de combatir la pobreza; bajo este punto, se presenta como una medida de carácter social que involucra a un sector determinado, en este caso el sector rural. Sin embargo, Alianza para el Campo es más bien una medida complementaria para lograr dicho objetivo, ya que más que una visión social, contempla un enfoque económico y productivo.

Los programas de Desarrollo Rural de la APC buscan mejorar las condiciones económicas de los productores, a través de la capitalización de sus UPR; del desarrollo de capacidades y de fortalecer a las organizaciones rurales. Ello, como parte de la estrategia federal que persigue fomentar el desarrollo económico de las regiones y de los productores más desprotegidos.

Como política también de la Federación, es preciso realizar la evaluación de las acciones emprendidas por la APC en los estados a fin de determinar sus impactos, logros y resultados en el cumplimiento de sus objetivos; además de conocer la forma en que se emplean los recursos federales y estatales.

1.1. Bases de la evaluación

La evaluación de los programas de Alianza para el Campo y, en este caso, del grupo de programas de Desarrollo Rural, responde al interés de los gobiernos federal y estatal de obtener elementos que midan y valoren el cumplimiento de las acciones de las políticas de apoyo al sector.

Existen programas como parte de la estrategia de los gobiernos tanto federal como estatal para mejorar el nivel de vida de la población, como el *PROGRESA*, el *PET*, entre otros; ésta evaluación en particular es un elemento central para fortalecer las medidas en torno a las actividades agropecuarias y rurales de los productores de bajos ingresos, a través de recomendaciones prácticas que brinden orientación a los tomadores de decisión.

Asimismo, es un mecanismo de rendición de cuentas y de transparencia en el uso de los recursos, tal como lo plantea el Presupuesto de Egresos de la Federación 2002: *“Presentar la evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública de la Cámara, a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que los resultados sean considerados para el procesos de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal”*.

La evaluación de los programas de Alianza para el Campo sirve como medio de retroalimentación entre los promotores de la evaluación y la audiencia en cuestión, como son el CEA; el FOFAE; la UTOE; la CMDR y los CDRS. Dicha retroalimentación se lleva a cabo mediante una presentación ejecutiva sobre los principales resultados de la evaluación, en la cual los usuarios conocen las debilidades y fortalezas de los programas, así como las medidas correctivas para su posterior operación.

1.2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el Campo 2002 es: *“Aportar al Gobierno Federal y a los gobiernos de los estados elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta”*.¹

De manera particular, la evaluación estatal busca analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza, así como determinar los resultados y el impacto del grupo de programas de Desarrollo Rural en el contexto del cumplimiento de sus objetivos; pretende también brindar elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.

1.3. Enfoque de la evaluación

Los elementos de juicio que brinda la evaluación deben ser oportunos para los tomadores de decisiones, de modo que sus resultados generen recomendaciones prácticas para incrementar la eficiencia operativa y los impactos de los recursos invertidos en el desarrollo de sus acciones.

Con la nueva modalidad implementada por el Gobierno Federal, la evaluación se realiza por grupos de programas que inciden sobre un mismo subsector productivo (en este caso el sector rural). De esta forma, ***se parte de un análisis integral con el fin de observar congruencias, sinergias y superposiciones entre los subprogramas de Desarrollo Rural.***

Sobre esta base, se observa el comportamiento de cada subprograma en función del capital que fomentan: Formación de capital físico (PAPIR); de capital humano (PRODESCA) y de capital social (PROFEMOR). Se parte pues de un ***análisis general que tiene sustento en las particularidades de cada subprograma.***

En la evaluación también se contempla el análisis de los procesos operativos 2002 y 2003, con el fin de valorar la gestión de Alianza para el Campo para la operación del grupo de programas. La idea es observar y calificar el modo en que opera Alianza para el Campo para detectar debilidades que se puedan modificar en el proceso 2003. Y en su caso, preservar las fortalezas del proceso 2002.

¹ Guía Metodológica del grupo de programas de Desarrollo Rural 2002.

Hasta aquí se ha planteado un enfoque más bien de tipo cualitativo; sin embargo, la evaluación de los programas de Alianza para el Campo tiene su complemento en el análisis cuantitativo. Este enfoque se plasma en la evaluación de resultados e impactos, la cual se lleva a cabo a partir de una muestra representativa de beneficiarios 2002.

De igual forma, se realiza un análisis de la sostenibilidad de las inversiones; para ello se parte de una muestra de beneficiarios 2000, con el fin de dar seguimiento a los apoyos otorgados en dicho ejercicio fiscal.

Mención aparte merece la elaboración del diagnóstico de las principales actividades productivas del sector. Éste es prácticamente el sustento para analizar la correspondencia de las acciones del grupo de programas con la problemática que impera en el sector. ***Dicho análisis permite generar recomendaciones para mejorar la focalización de la población objetivo y el tipo de apoyos a otorgar, con la perspectiva de fomentar su transformación productiva y su competitividad.***

Cabe destacar que en la evaluación se trabaja con grupos focales que, ***aleatoriamente***, surgieron a partir de las encuestas. Como ejemplo, el 49% de la población encuestada manifestó no haber recibido el apoyo; de esta forma, es un estrato que presenta las mismas características de la población bajo estudio pero que no goza de los beneficios de la Alianza, por lo que se analizan las circunstancias que determinan este comportamiento.

1.4. Fuentes de información

Para llevar a cabo el análisis de tipo cualitativo, el cual comprende básicamente los capítulos 2, 3 y 4, se utilizó información documental que proporcionó el Comité Estatal de Evaluación del Estado de Sinaloa. Entre dicha información se encuentran documentos relacionados al grupo de programas de Desarrollo Rural; anexos técnicos; historial de los distintos programas que han operado bajo el enfoque de desarrollo rural; listado de beneficiarios; actas de cierre de 1996 a 2002, así como la relación de los funcionarios que están detrás de la operación del grupo de programas en su ejercicio 2002.

El análisis cuantitativo se realizó con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios. Se levantaron un total de 284 encuestas a productores beneficiados por el programa en su ejercicio 2002, con el 10% adicional para la selección de reemplazos.

Para observar la sostenibilidad de las inversiones se realizaron 57 encuestas a productores beneficiarios del año 2000, así como sus respectivos reemplazos. Ésta muestra corresponde al 20% adicional de los beneficiarios 2002. Para el caso de los funcionarios directivos y operativos del grupo de programas, se levantaron 60 entrevistas.

El método de muestreo se realizó de acuerdo con el documento “Métodos de muestreo para la evaluación estatal de la Alianza para el Campo 2002”, en el cual se presenta el procedimiento que permite asegurar la representatividad de la información derivada de las encuestas, ***bajo un muestreo aleatorio*** que satisface las condiciones básicas de precisión y confiabilidad.

Una vez que se obtuvo la información de las encuestas y entrevistas aplicadas, se procesó en el sistema *Lotus Notes*® de la Unidad de Apoyo FAO. Dicha información es la base para el análisis de los capítulos 4 y 5 de la evaluación, en el cual se aplica básicamente un análisis de tipo cuantitativo que se complementa y se sustenta con la información documental referida al sector y al grupo de programas de Desarrollo Rural 2002.

Capítulo 2

Características del grupo de programas de Desarrollo Rural

La nueva visión de integrar los programas del desarrollo rural “*elimina la duplicidad de las acciones de cada programa y hace más eficiente la promoción y coordinación de los instrumentos, así como del ejercicio de los recursos de carácter público, como lo señala la Ley de Desarrollo Rural Sustentable*”.²

2.1. Características del grupo de programas 2002.

Los 3 subprogramas de Desarrollo Rural (*PAPIR*, *PRODESCA* y *PROFEMOR*) operan en el Estado y se ejecutan sólo bajo la modalidad *federalizada*, en la cual el Gobierno del Estado, en coordinación con la SAGARPA y los DDR, lleva a cabo la operación de los programas, integrando recursos provenientes del Gobierno Federal, Gobierno del Estado y de la aportación de los productores.

El grupo de programas supone un modelo de desarrollo rural integral que busca resolver los problemas de atraso rural y la falta de incorporación e inclusión de sectores rurales de alta y muy alta marginación. Esta visión integral sugiere la articulación de diversas estrategias: Desarrollo de capital humano (*PRODESCA*), desarrollo de capital social (*PROFEMOR*) y de capital físico (*PAPIR*).

Estas medidas son complementarias y teóricamente son una buena base para desarrollar las condiciones del sector rural. Sin embargo, en la práctica se presenta otra realidad: El *PAPIR* tiene complementariedad con el *PRODESCA* en 87 proyectos³, de los cuales el 72.41% corresponde a proyectos de inversión primaria y el resto a valor agregado.

A través de *PAPIR* se entregaron 458 apoyos que consisten en maquinaria y equipo; especies y garantías líquidas. De estos, el 73.04% corresponde a maquinaria y equipo; el 26.96% es apoyo en especie, predominando el componente de vientres ovinos.

Resulta contradictorio que la mayor correspondencia entre ambos programas se dé principalmente a través de proyectos de inversión primaria, siendo que los servicios *PRODESCA* deberían estar más enfocados a la generación de proyectos de valor agregado, que es lo que trae mayor beneficio a los productores.

El *PROFEMOR* es el programa que se encuentra más aislado de la operación de los otros 2 subprogramas. Asimismo, la formación de capital social no ha llegado a madurar en el Estado de Sinaloa, pues los CDRS aún no logran la representatividad establecida en la norma.

² Reglas de operación para Alianza para el Campo 2002.

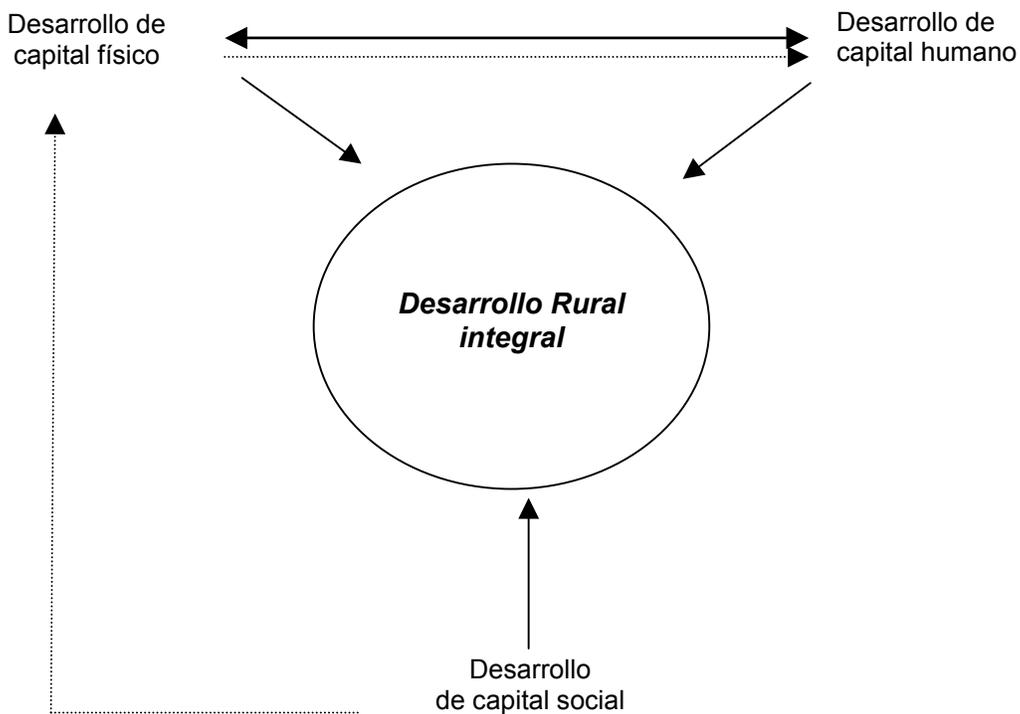
³ Esto representa el 61.26% del total de proyectos *PAPIR*, ya que se apoyaron 142 proyectos. Dato actualizado hasta mes de mayo de 2003.

En este sentido, se presenta como un programa que sólo sirve como flujo de efectivo para las organizaciones rurales, pero que no se refleja todavía en el bienestar de los productores. Para lograr el desarrollo rural-regional, hay que diferenciar las necesidades de los productores de zonas marginadas, de las de los productores en transición.

En las zonas marginadas se debe fomentar el desarrollo humano y social, como base formativa para explotar de mejor forma las UPR. Por tanto, es necesario la diversificación de componentes de apoyo o, en su caso, la estratificación de estos según el tipo de región y de productor.

Los apoyos del grupo de programas están muy enfocados a fortalecer actividades primarias⁴ mediante componentes que no vinculan regiones. De esta forma, se presenta como un programa simplemente agrícola y/o ganadero que deja de lado su carácter integral. La integración de los 3 subprogramas es un conjunto de medidas que convergen de la siguiente forma:

Figura 2.1.1. Interacción de los componentes de Desarrollo Rural.



Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Desarrollo Rural: Una misión compartida", elaborado por SAGARPA 2002

⁴ El 66.91% de los proyectos apoyados por el grupo de programas, corresponde a actividades primarias; el resto es de generación de valor.

Si bien es cierto que los programas del grupo convergen en un mismo objetivo, la forma de operación de estos no lleva una secuencia lógica. Por ejemplo, la formación de capital social no genera la importancia que merece, ya que sólo capta el 3.11% del presupuesto total para el grupo.⁵

La formación de actores sociales rurales, representados democráticamente por organizaciones de productores, funcionarios públicos, entre otros tomadores de decisión, *debe ser* la base sobre la cual se determine la viabilidad de invertir en capital físico y en capital humano.

No obstante, este proceso de formación se encuentra inmaduro aún en Sinaloa, ya que las facultades de los CDRS no son respetadas en el ámbito institucional. Ello ha provocado que estos órganos se desvíen de sus principales atribuciones, al funcionar como instancias pasivas y dejar de lado su carácter propositivo y activo para lo cual fueron formados.

De esta forma, la idea de *municipalizar* la operación de la APC no es viable en estos momentos, dado que las entidades municipales, como son los CDRS, no han logrado formalizar su nivel de participación dentro de las acciones de la APC. Es preciso, por tanto, concientizar a las instancias⁶ sobre la importancia de la municipalización de funciones.

2.1.1. Población objetivo y criterios de elegibilidad

Los apoyos del grupo de programas van dirigidos a UPR, mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad que habiten en regiones y municipios con los mayores índices de marginación; asimismo, a la población rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad, ya sea de manera individual u organizada. En Sinaloa se identifican 9 municipios prioritarios, mismos que se describen a continuación:

Cuadro 2.1.1.1. Regiones prioritarias en el Estado de Sinaloa.

Municipios	Índice de marginación	Grado de marginación
Badiraguato	1.01	Alto
Cosalá	0.17	Alto
Choix	0.25	Alto
Elota	0.03	Alto
El Fuerte	-0.44	Medio
Mocorito	-0.05	Alto
San Ignacio	-0.04	Alto
Sinaloa	0.14	Alto
Concordia	-0.50	Medio

Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo Nacional de Población 2000.

⁵ Montos programáticos según Anexo Técnico 2002 de los programas de ejecución federalizada de Desarrollo Rural.

⁶ Las que llevan relación con los CDRS en la operación de los programas: SAGARPA, Gobierno del Estado, UTOE, CADER, DDR, así como organizaciones de productores.

La población de estos municipios será elegible si existen:

- Productores de Bajos Ingresos en UPR en zonas marginadas.
- Habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, en poblaciones hasta de 2,500 habitantes, salvo en el caso de comunidades indígenas donde no hay este límite.
- Grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos, que habiten poblaciones hasta de 5,000 habitantes.
- Microempresas y organizaciones económicas, que tengan como socios activos principalmente a miembros de los grupos sociales anteriormente señalados.

Se recibieron 2,607 solicitudes, de las cuales el 50.86% corresponde a los municipios prioritarios; se autorizaron 462 y sólo el 38.52% fue para los municipios antes citados. Cabe resaltar que Culiacán es el que concentra el mayor número de solicitudes autorizadas, con el 50.86% del total. Aquí se observa una contradicción con lo que establece la normatividad, ya que dicho municipio no es prioritario y sin embargo concentra los apoyos del grupo de programas.⁷

2.2. Evolución del grupo de programas 1996-2003.

A partir de 1996, que fue cuando iniciaron los programas de Alianza para el Campo, se ha apoyado el desarrollo rural bajo los mismos criterios. Lo que sí ha cambiado es la orientación de los programas, ya que se ha ido focalizando lo que comprende el sector rural.⁸ Las necesidades atendidas por los programas han tenido que ver con la formación de capital humano y físico.

2.2.1. Cambios relevantes

Los principales cambios detectados en los programas de desarrollo rural han sido sólo modificaciones en las normas⁹; no se observan cambios de tipo estructural que se vean reflejados en la situación de los productores. Los componentes otorgados no se encuentran estratificados, tal como lo está la población objetivo.¹⁰

Dada la diversidad que existe dentro del sector rural, no resulta objetivo aplicar una misma estrategia para apoyar a la población que se encuentra en dicho sector. No se puede esperar la inclusión de los productores de zonas marginadas en las cadenas de valor; ello, si acaso, resulta posible para los productores en transición.

⁷ La apreciación a este respecto, es que en la CDR las organizaciones de productores más fuertes y de mayor número de asociados pertenecen a Culiacán; por tanto, son las que ejercen presión al interior de la CDR y "priorizan" los apoyos a otorgar, pasando por alto los criterios establecidos en la normatividad.

⁸ Por el surgimiento de los programas de Apoyo a Zonas Marginadas y el de Mujeres en el Desarrollo Rural.

⁹ Como la reorientación de funciones entre las instancias involucradas en la operación de los programas de Desarrollo Rural; la canalización de nuevos montos de inversión y la agrupación de los programas bajo una visión integral, como en 2002.

¹⁰ Se tienen productores de zonas marginadas y productores en transición.

La política implementada por el Gobierno Federal de orientar los programas de APC al fomento de las cadenas productivas, resulta muy viable para los productores sinaloenses si sólo se trata de elevar sus ingresos mediante la explotación primaria de los principales cultivos o especies ganaderas.

Lo que no es aplicable aún, específicamente en los productores de zonas marginadas, es su inclusión en los distintos eslabones de la cadena de valor; sólo tienen acceso al proceso de producción y de comercialización, el cual aún está en manos de intermediarios. El hablar de una participación activa en el proceso de transformación y de generación de valor agregado, resulta un poco ambicioso para este tipo de productores.

2.2.2. Evolución de la inversión total del grupo de programas

Para explicar con mayor claridad este apartado, se presenta a continuación un cuadro con los presupuestos destinados a los programas de desarrollo rural, de 1996 a 2002:

Cuadro 2.2.2.1. Inversión total en los programas de desarrollo rural 1996-2002 *

Años	Inversión federal	Inversión estatal	Aportación de productores	Total	Inversión capital físico	Inversión capital humano
1996	4,000,000	2,500,000	2,468,400	8,968,400	77.69%	22.31%
1997	9,322,500	3,207,500	2,729,110	15,259,110	62.12%	37.88%
1998	8,754,000	3,881,624	10,576,600	23,212,224	66.15%	33.85%
1999	20,163,365	5,696,153	38,833,499	64,693,018	74.71%	23.16%
2000	3,174,711	1,362,560	579,875	5,117,146	26.42%	70.09%
** 2001	40,441,889	11,869,151	47,706,954	100,017,994	ND	ND
** 2002	23,377,753	7,792,172	10,869,999	42,039,924	70.98%	23.90%

Fuente: Elaboración propia con base en información de SAGAR y de SAGARPA 1996-2002.

* Se tomó en cuenta sólo lo pagado.

** Avance hasta el 24 de julio de 2003.

En los programas de desarrollo rural se observa una tendencia a promover la inversión en capital físico (maquinaria, equipo, infraestructura, entre otros). El tipo de capital físico que se otorga se dirige a fortalecer aspectos primarios en la UPR. Esto se observa principalmente en las actividades agrícolas, pues aproximadamente el 49.14% de los componentes son aspersoras de mochila y motobombas, destinadas a cubrir necesidades de producción, mas no de integración regional.

Bajo este punto, no se está cumpliendo con el esquema del desarrollo rural, el cual busca propiciar el desarrollo regional y la integración de los productores en los procesos productivos. Sólo se atiende el aspecto productivo primario, dejando al margen las condiciones sociales de la población rural. En el año 2000 se presentó lo contrario, es decir, se destinó mayor presupuesto para fomentar el capital humano.

Esto se debió en parte, a la duplicidad de componentes entre el *PCE* y el *PEAT* y, por otro lado, a que el *PADER* sólo absorbió el 25.91% del total del presupuesto¹¹; esto redujo los componentes en capital físico.

En cuanto a la inversión en capital social, no es posible determinar éste monto de 1996 a 1998, ya que la información disponible no presenta el desglose del presupuesto; se obtuvo sólo lo correspondiente a capital físico y humano: *Equipamiento Rural* como apoyo en capital físico y al *PEAT* y al *PCE* como inversión en capital humano.

En el año 1999 se destinó sólo el 2.13% al capital social; mientras que para el 2000 sólo se invirtió el 3.49% en este mismo rubro. Para el año 2002 (año de estudio) la inversión destinada al capital social aumentó al 5.11% del total.¹² Esto se explica por la operación del *PROFEMOR*, que es un programa específicamente diseñado para fomentar el capital social.

En el sector rural sinaloense, la aplicación de este subprograma debe enfocarse a potenciar los diagnósticos de los coordinadores de los CDRS, asimismo, a difundir la operación de los programas de *APC* en las zonas marginadas de la entidad. El programa de *Coinversión Social*, operado por la *SEDESOL*, destina recursos en el Estado para fortalecer el desarrollo social, por lo cual es recomendable conjuntar acciones entre ambos, con el fin de evitar la duplicidad de componentes en una misma región.¹³

2.2.3. Evolución del número de beneficiarios del grupo de programas

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del número de beneficiados, así como la inversión del grupo de programas en relación con el total de Alianza para el Campo.

Cuadro 2.2.3.1. Evolución y participación del grupo de programas en relación con APC (pesos)

Años	Beneficiarios grupo de programas	% en relación con APC	Presupuesto grupo de programas	% en relación con APC	Inversión por beneficiario
1996	26,802	12.36	8'968,400	3.13	334
1997	52,903	41.29	15'259,110	4.79	288
1998	31,465	34.02	23'212,224	20.17	740
1999	33,248	37.07	64'693,018	40.71	1,945
2000	3,926	24.80	5'117,146	19.19	1,303
2001	9,988	ND	100'017,994	15.62	10,013
2002	* 7,841	2.78	* 47'505,000	21.53	6,058

Fuente: Elaboración propia con base en información de anexos de cierre de los programas 1996-2002.

* Presupuesto y metas físicas programadas según Anexo Técnico 2002.

¹¹ Según anexo de cierre del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2000, el día 13 de marzo de 2002.

¹² Aún no se cierran los programas de desarrollo rural 2002; sin embargo, se tomó en cuenta lo pagado hasta el día 24 de julio de 2003. Este porcentaje puede ser mucho mayor al momento del cierre de los programas.

¹³ La población objetivo del programa de *Coinversión Social* son grupos o comunidades en condiciones de pobreza, vulnerabilidad social o ambas, con características específicas de limitación y marginación, localizados en microrregiones y en zonas prioritarias definidas por *SEDESOL*.

En el Estado de Sinaloa se otorgan mayores recursos a los programas de *Fomento Ganadero* y *Fomento Agrícola*; principalmente se ha apoyado el proyecto de manejo integral de suelo y agua como una de las líneas estratégicas planteadas en la entidad. Sólo este subprograma de *Fomento Agrícola* se lleva el 21.46% de los recursos totales de Alianza para el Campo; casi igual porcentaje que el grupo de programas de *Desarrollo Rural*.

2.3. Cobertura geográfica de los apoyos 2002.

Cabe aclarar que sólo 143 productores de una muestra representativa de 284 manifestaron haber recibido el apoyo. En la siguiente gráfica se muestra la distribución de los DDR que recibieron apoyos, así como los que no los recibieron, con el fin de establecer una comparación:

Figura 2.3.1. Distribución de apoyos según DDR.



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2002 del grupo de programas.

Nota: 133 (Los Mochis); 134 (Guasave); 135 (Guamúchil); 136 (Culiacán); 137 (La Cruz) y 138 (Mazatlán).

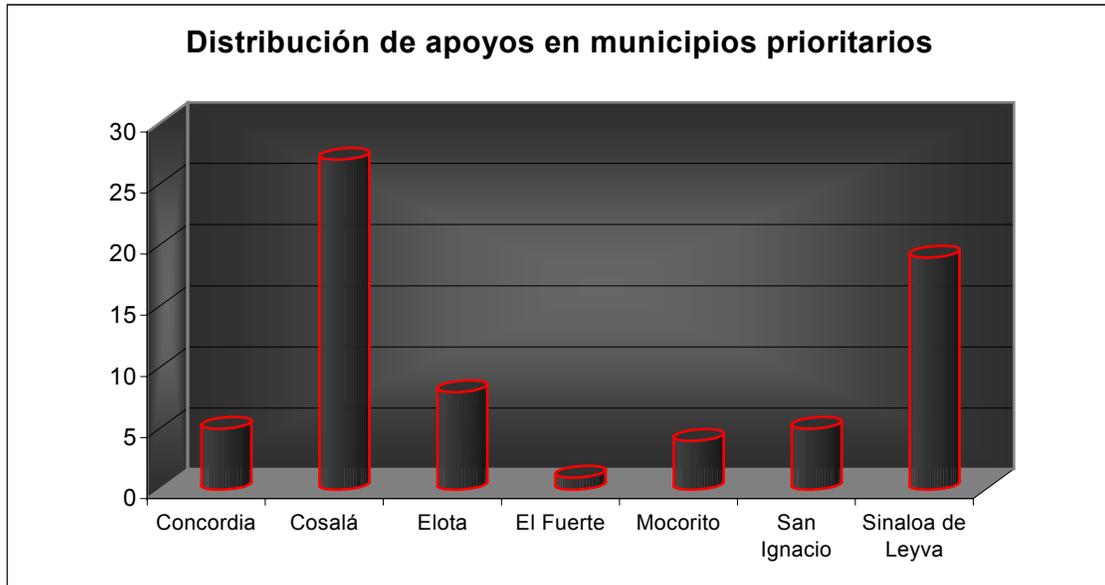
Tomando como base la muestra de beneficiarios 2002, los apoyos del grupo de programas se concentraron en el DDR Culiacán, el cual captó el 44.75% del total de beneficiarios. El 50.34% de los apoyos lo absorbieron los municipios prioritarios; siendo el DDR La Cruz el que más apoyos recibió en cuanto a regiones marginadas, con 40 apoyos en total.¹⁴

Por otra parte, el DDR Los Mochis es el que menos apoyos recibió con sólo 2. Éste Distrito cuenta con gran potencial agropecuario, siendo la región con el nivel más alto de tecnificación. El grupo de programas otorgó más apoyos al DDR La Cruz, con gran potencial también, pero con un nivel más bajo de tecnificación.

¹⁴ Los datos obtenidos corresponden a una muestra realizada el día 15 de mayo de 2003, por lo que los resultados en la distribución de apoyos presentan la tendencia de ese momento.

De esta forma, se observa el enfoque del programa a las zonas con mayores necesidades técnicas. A continuación se muestra la distribución de los apoyos en los municipios prioritarios:

Figura 2.3.2. Apoyos otorgados en municipios prioritarios.



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2002 del grupo de programas.

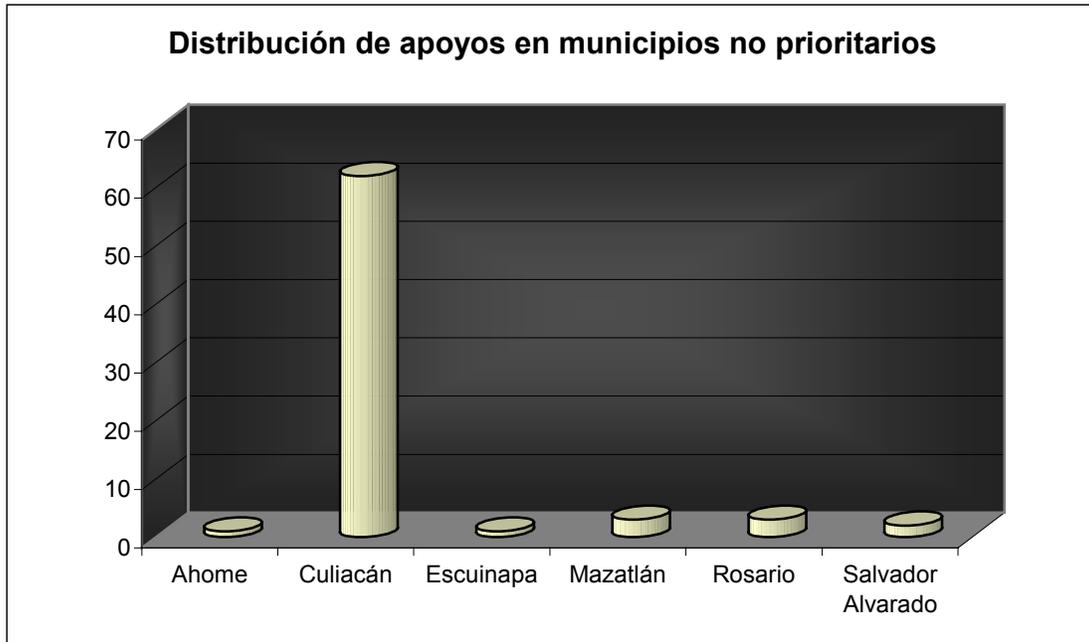
Los municipios de Choix y Badiraguato no recibieron apoyos, según lo arrojado por las encuestas. Entre las regiones prioritarias beneficiadas destacan los municipios de Sinaloa de Leyva, Elota y Cosalá. En estas zonas se cuenta con buen potencial agrícola; se ubica también la construcción de la presa Luis Donald Colosio, la cual beneficiaría a los productores de temporal de las partes bajas del municipio.

En Cosalá se están implementando otros proyectos que ayudan a que se aprovechen mejor los apoyos. Se tiene establecido un convenio con *FIRCO* para el establecimiento de dos microcuencas en el municipio; una en la región de Aguacaliente y otra en Santa Anita. En tal convenio se establece el compromiso de elaborar planes rectores de producción y conservación para el uso y manejo racional de los recursos naturales.

Con este programa se pretende sentar las bases del desarrollo en las comunidades de Aguacaliente, Chiricahueto, Rincón de la Lagunita, Milpillas, Higueras de Campaña, Ciruelita, Santa Anita, Santa Ana, Los Mimbres, Los Mimbritos, Las Milpas, El Tecomate, Las Amargosas, El Veinticuatro, El Limoncito y El Pueblo de Alayá, a través de acciones de conservación de suelo y agua, fomento económico, proyectos agropecuarios y no agropecuarios y desarrollo comunitario.

En la gráfica que se muestra a continuación, se tiene la distribución de los apoyos en los municipios no prioritarios:

Figura 2.3.3. Distribución de apoyos en municipios no prioritarios.



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas a beneficiarios 2002 del grupo de programas.

Si se comparan las 2 gráficas, se puede ver que el grupo de programas sí muestra focalización en los municipios prioritarios; Culiacán, por ser la capital del Estado y por contar con el mayor número de habitantes, es el que tiene mayor participación en los apoyos otorgados, así como en los no otorgados.

2.4 Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002.

Se tiene una población de 143 productores beneficiados, de los cuales el 45.45% son productores pecuarios; el 43.35% son agrícolas y el resto realiza actividades no agropecuarias. Para describir la tipología, se construyó un cuadro con las frecuencias y el tipo de productor, según actividad económica:

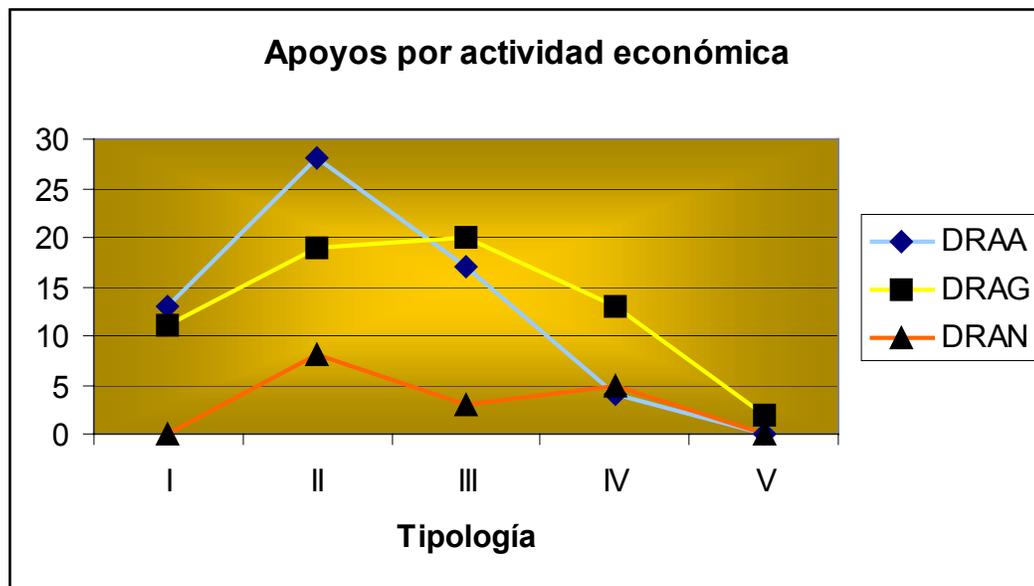
Cuadro 2.4.1. Tipología de beneficiarios 2002

Tipo	Frecuencia total	Porcentaje total	Actividad agrícola	Actividad pecuaria	Actividad no agropecuaria
I	24	16.78%	13	11	0
II	55	38.46%	28	19	8
III	40	27.97%	17	20	3
IV	22	15.38%	4	13	5
V	2	1.40%	0	2	0
Total	143	100%	62	65	16

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Procedimiento para la elaboración de tipología de productores 2002.

La población beneficiada por el grupo de programas fue principalmente la del tipo II y III, con mayor focalización en este último. Según actividad económica, el tipo II está representado por la actividad agrícola, con el 50.90% de los beneficiarios; mientras que en el tipo III se ubican, como mayoría, los productores pecuarios con el 50% de beneficiarios. Los beneficiarios que realizan actividades no agropecuarias se encuentran con más frecuencia en el tipo II.

Si se grafican los resultados por tipo de productor y actividad productiva, se obtiene la siguiente figura:

Figura 2.4.2. Apoyos por tipo de productor y actividad económica.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Procedimiento para la elaboración de tipología de productores 2002.

No es posible hacer una comparación de tipologías entre los productores apoyados y no apoyados, dado que estos últimos caen invariablemente en el tipo I. Esto es porque sólo contestan hasta la pregunta 11 de la encuesta a beneficiarios, por lo que no se tienen los datos correspondientes a cantidad de superficie; orientación de mercado, entre otros, que sirven para obtener la tipología de productores.

Capítulo 3

Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios

En la actualidad, lo rural no está vinculado exclusivamente a su vertiente económica o técnica productiva; se define en base a un territorio o región y tiene que ver prioritariamente con las personas, su organización social y cultural, sus vínculos interinstitucionales y con el medio ambiente, su relación con el mercado y las cadenas productivas.

3.1. Posición del sector rural

En el siguiente cuadro se describe brevemente la situación que guarda el sector rural en el Estado:

Cuadro 3.1.1. Caracterización del sector rural en Sinaloa.

Municipios con más alta marginación	Badiraguato, Cosalá, Choix, Elota, El Fuerte, Mocorito, Concordia, San Ignacio y Sinaloa de Leyva.
Población rural	826,442 habitantes, los cuales representan el 32.57% de la población total en el Estado.
PEA del sector rural	Aproximadamente el 38% de la PEA agropecuaria se ubica en el sector rural, con mayor representación en los municipios de Navolato, Elota y El Fuerte.
Superficie agrícola	384,440 hectáreas de temporal (poco más del 50% del total en el estado). 221,219 hectáreas de riego (aproximadamente la cuarta parte del total en la entidad).
Actividades agrícolas	Predomina la producción de maíz, sorgo y trigo. Y en menor medida la de cacahuate y frutales. Sinaloa ocupa el primer lugar en la producción nacional de <i>maíz</i> con el 69.3%; asimismo, se ubica como principal productor de <i>mango</i> con el 74.1% del total nacional. La actividad agrícola genera el 13% del PIB estatal.
Superficie pecuaria	Alrededor del 68%. El suelo del sector rural es más apto para la ganadería.
Actividades pecuarias	La actividad más importante es la de <i>ganado de engorda</i> , dado que los productores participan en el 75% de la cadena productiva; le sigue la <i>actividad apícola</i> , la cual aporta el 22% a la producción estatal. También se tiene la producción de bovinos de doble propósito, así como de ovinos, principalmente en la zona serrana. La actividad pecuaria aporta el 7% al PIB estatal.
Actividades no agropecuarias	Las principales actividades no agropecuarias son los comercios en pequeño como los abarrotes familiares. Predomina además la <i>fabricación de muebles</i> y la <i>transformación de productos lácteos</i> . Aproximadamente el 69.1% de la producción estatal es generado por la actividades no agropecuarias.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004-Sinaloa. Anuario Estadístico Sinaloa 2002. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Para completar el esquema anterior, en el siguiente cuadro se muestra la composición de la población ocupada, según actividad económica y su distribución por sexo:

Cuadro 3.1.2. Población ocupada según actividad económica y sexo.

Actividad	Hombres	Mujeres	Aportación de la actividad al PIB estatal
Actividades agropecuarias	32.8%	11.3%	26.0%
Industria de transformación	10.6%	16.3%	12.4%
Construcción	10.4%	0.4%	7.2%
Comercio	13.9%	27.3%	18.1%
Comunicaciones y transportes	5.0%	0.9%	3.7%
Servicios	22.3%	39.2%	27.7%

Fuente: Elaboración propia con información de la página de Internet: www.sin.inegi.gob.mx. 2000.

Las actividades primarias se encuentran fuertes, con una concentración de mano de obra en el sexo masculino; caso contrario es el de la industria, la cual se muestra débil en el Estado y cuenta con más ocupación femenina. El sector servicios es el más dinámico en la entidad, al ser el rubro que aporta más a la producción estatal. Asimismo, se tiene ocupación predominantemente femenina.

De esta forma, el grupo de programas debe fomentar la ocupación de las mujeres en actividades no agropecuarias, dado que es donde logran mayor involucramiento. La inclusión de la población femenina garantiza una multiplicación de los beneficios del programa, dado que representan un pilar en las familias rurales y son reconocidas como un agente más responsable y con mejores cualidades para mejorar la planeación de la economía familiar.

De forma general, las bases que se necesitan para fortalecer el sector rural son:

- Invertir en infraestructura que otorgue valor agregado a los productos primarios derivados tanto de las actividades agrícolas como de las pecuarias. Un ejemplo de ello es la reciente inversión en el municipio de Mocorito (región prioritaria), en donde a través del *PAPIR* nacional se otorgaron 3'991,500 pesos para la compra de maquinaria de la futura planta procesadora de cacahuete.¹⁵
- Invertir en carreteras y medios de transporte que contribuyan a fortalecer el desarrollo rural y/o regional, principalmente en la zona serrana del Estado.
- Crear centros receptores de productos básicos, ya que la existencia de éstos en los municipios más marginados *es nula*.

¹⁵ Plan Municipal de Mocorito 1999-2004.

- Diversificar la producción agrícola; está concentrada en el maíz y ello ha provocado un problema de sobre-oferta. Una alternativa viable en zonas de temporal (como es el caso de la mayoría de las regiones prioritarias) es la producción de cacahuate.
- Regenerar la agroindustria, la cual ha perdido dinamismo: En 30 años disminuyó en 65% (a nivel estado) las empresas agroindustriales, lo cual provocó una disminución del 50% en los empleos.¹⁶
- Impulsar la actividad ganadera con base en la integración con el sector agrícola; la agricultura está fuerte y se pueden aprovechar los insumos que ésta genera para abaratar la producción ganadera.
- Impulsar las actividades no agropecuarias como una alternativa de empleo rural; no obstante que son las que más aportan al PIB estatal, no tienen presencia significativa en las regiones rurales. Se pueden fortalecer a través de la adecuada organización de pequeños comerciantes y de la capacitación a las unidades de producción familiar, que son lo que prevalecen en éste sector.

Para continuar con las características que presentan los actores del sector rural, en el cuadro siguiente se muestran algunos aspectos de tipo social que guardan los municipios prioritarios:

Cuadro 3.1.3. Condiciones sociales que presentan los municipios prioritarios.

Municipio	% Pob. analfabeta	% Pob. sin primaria completa	% Viviendas con hacinamiento	% Pob. con ingreso de hasta 2 salarios mínimos
Badiraguato	16.60	51.69	56.01	72.29
Concordia	11.14	38.29	51.41	56.40
Cosalá	16.67	49.51	56.83	64.59
Choix	17.15	56.18	51.45	72.40
Elota	20.63	49.95	60.61	69.88
El Fuerte	9.88	39.08	53.25	66.18
Mocorito	14.32	49.53	48.99	70.75
San Ignacio	12.45	47.14	50.79	66.34
Sinaloa de Leyva	15.13	49.92	55.16	73.78

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Nacional de Población 2000.

Alrededor de la mitad de la población de cada municipio prioritario no cuenta con primaria completa; los aspectos sociales descritos en el cuadro tienen una marcada incidencia en Elota, donde se presenta el índice más alto de analfabetismo.

¹⁶ Plan Estatal de Desarrollo de Sinaloa 1999-2004.

Éste municipio pertenece al DDR La Cruz, el cual es reconocido como polo de desarrollo; ello trae consigo un crecimiento en las necesidades de educación y capacitación, ya que se requiere la aplicación de nuevas tecnologías y mano de obra calificada. Elota registra una mayor proporción de migrantes intermunicipales -3.5%-, como resultado de su actual tendencia económica; le siguen Salvador Alvarado con 2.8% y Navolato con 1.9%.

Es importante también evaluar el nivel de tecnificación que presenta cada región productiva para observar su grado de desarrollo tecnológico. La tecnificación está representada por el total de superficie fertilizada; superficie con semilla mejorada; superficie con asistencia técnica; superficie con servicios de sanidad vegetal y superficie mecanizada, lo cual se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 3.1.4. Tecnificación de los Distritos de Desarrollo Rural.

Distrito	Superficie fertilizada	Superficie con semilla mejorada	Superficie con asistencia técnica	Superficie con servicios de sanidad vegetal	Superficie mecanizada
Estado	839,540	1'023,536	659,221	562,383	1'186,168
Los Mochis	213,237	257,035	169,209	139,665	321,133
Guasave	134,487	164,270	104,549	89,295	225,329
Guamúchil	108,971	133,499	82,772	70,211	163,997
Culiacán	186,006	222,798	139,023	120,181	255,817
La Cruz	102,966	123,989	73,381	62,614	110,309
Mazatlán	93,873	121,945	90,287	80,417	109,583

Fuente: Anuario Estadístico 2002 - Sinaloa.

Las regiones menos tecnificadas en casi todos los aspectos son los DDR 137 (La Cruz) y 138 (Mazatlán). En el DDR 137 existen 3 regiones prioritarias (Cosalá, Elota y San Ignacio); de este modo, el sector rural de la parte sur de la entidad presenta menor grado de mecanización y mayores problemas de plagas y enfermedades. Contrario a las regiones del centro y norte (principalmente el DDR Los Mochis y Culiacán) en donde el grado de mecanización es más alto.

Paradójicamente, los municipios de Cosalá y Elota presentan muy buen potencial agrícola en cuanto al uso del agua, dado que se encuentran en la región hidrológica Sinaloa, en donde se cuenta con muy buen abastecimiento de agua por la presa ubicada en El Salto y la presa Las Juntas. El municipio de Elota tiene una infraestructura hidrológica sin paralelo en todo el país, por lo que la producción primaria tiene capacidad de respuesta en materia de productividad.

La superficie rural está compuesta básicamente por zonas de temporal, por lo que está más expuesta a factores exógenos que limitan la producción de las cosechas; hace falta que se invierta en equipo de riego y en proyectos de fertirrigación para asegurar una producción óptima en las regiones más marginadas.

3.2. Identificación de las cadenas agroalimentarias agrícolas, pecuarias y no agropecuarias estratégicas.

Las principales cadenas productivas identificadas en el Estado dada su incidencia en las zonas marginadas (población objetivo del programa), así como su participación en la cadena nacional¹⁷, son las siguientes:

- Maíz
- Mango
- Bovinos doble propósito
- Ovinos
- Turismo rural, comercio al por menor

Es importante destacar que la forma en que se aborda la situación que prevalece en dichas cadenas es muy general, ya que la información de la cual se dispone no permite abundar sobre aspectos muy específicos; por lo que va más allá de las posibilidades de esta evaluación.

3.3. Posición de las cadenas estratégicas de las cadenas de valor.

En las actividades agrícolas y específicamente en la producción de maíz, *cultivo estratégico de la entidad*, los productores de las zonas de más alta marginación no generan excedentes, por lo que se utiliza para autoconsumo o como insumo para la actividad pecuaria. Dichos productores son los que menos sufren por la saturación del mercado maicero, dado que comercializan al menudeo o lo consumen dentro del hogar.

Entre los problemas detectados está la falta de consolidación de las organizaciones de productores y la dificultad para acceder a los insumos, especialmente en la zona serrana del Estado. Uno de los principales reclamos de los productores, es que resulta más costoso el traslado a los centros proveedores de insumos, que el mismo equipo adquirido.

En este sentido, es preciso hacer una diferenciación de prioridades entre las zonas marginadas (parte serrana del Estado) y las áreas de los valles y las costas. Los productores que se ubican en el valle y la costa tienen un buen desarrollo económico-cultural y social.¹⁸

Sin embargo, los que están ubicados en la parte serrana y rural tienen todavía un nivel de marginación difícil de superar en el corto plazo dadas las condiciones topográficas, mismas que dificultan la introducción de infraestructura de servicios y centros de producción para disminuir la migración hacia el valle o incluso fuera del Estado.¹⁹

¹⁷ Este es el caso de la producción de maíz, de mango y de bovinos de carne, la cual está integrada a la cadena nacional.

¹⁸ Diagnóstico integral del Estado de Sinaloa. Página de Internet:

www.monografias.com/trabajos13/diagsinal/diagsinal2.shtml

¹⁹ Ídem.

De esta forma, es apremiante fomentar condiciones sociales en la parte serrana de la entidad, que permitan que los productores tengan un mejor acceso a los procesos productivos y un mejor aprovechamiento de los apoyos del grupo de programas. En el siguiente cuadro se describen de forma general los principales problemas que enfrentan las actividades más importantes de la entidad:

Cuadro 3.3.1. Entorno estatal de las principales cadenas agrícolas.

Actividades agrícolas	
<i>Maíz</i>	
Zonas productoras	Principalmente el DDR Los Mochis y el DDR Culiacán, con una superficie sembrada de 105,102 y 102,935 hectáreas respectivamente. En estas zonas se dan los más altos rendimientos debido al gran nivel de tecnificación de los productores.
Adquisición de insumos	Los centros proveedores se encuentran fuera del territorio rural, por lo que sí presenta un problema de acceso, principalmente para los productores de la sierra. Es necesario crear proveedoras de insumos en las zonas de más alta marginación, para que no resulte contraproducente la adquisición de estos.
Instituciones de financiamiento	Aserca ha apoyado la colocación de maíz en el mercado; sin embargo no ha sido suficiente, pues persiste una sobre oferta del producto. Se deben diversificar las formas de comercialización incorporando a los productores al proceso de transformación.
Comercialización	Los productores "fuertes" del sector tienen convenios con empresas como "Sabritas"; sin embargo, esto implica una separación del productor en el proceso de transformación. Los productores de zonas marginadas no tienen los mismos contratos de venta, además no producen excedentes, por lo que todo se queda para autoconsumo y como insumo para la actividad ganadera. El mercado de productos agrícolas está en manos de compradores e intermediarios.
<i>Mango</i>	
Zonas productoras	Mazatlán concentra la producción con un total de 15,729 hectáreas sembradas, principalmente de temporal. La zona norte del Estado presenta gran potencial para el cultivo de este frutal, debido al excelente control fitosanitario.
Instituciones de financiamiento	Dado que el mango tiene alta demanda en los mercados internacionales (principalmente en EU y Canadá), Bancomext apoya la exportación del frutal.
Comercialización	Los productores de bajos ingresos, que finalmente es la población objetivo del grupo de programas, comercializan en bruto con el mango porque no tienen las condiciones necesarias para el proceso de transformación.
Transformación	Es en este proceso donde los productores necesitan insertarse para apropiarse del eslabón que genera valor agregado. Para ello es necesario la consolidación organizativa de los productores, que facilita la adquisición de la infraestructura física para el tratamiento y el deshidratado de mango, por ejemplo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico Sinaloa-2002 y entrevistas a funcionarios del ramo agropecuario.

El proceso de transformación del maíz no ha sido una alternativa viable para los productores; por ejemplo, los agricultores del norte de la entidad, específicamente en el DDR Los Mochis, se desligan de este eslabón mediante convenios con industrias como “Sabritas”, ya que la venta se mantiene segura y no corren riesgos de pérdida en el producto.

Para los productores de bajos ingresos resulta aún más difícil acceder a este eslabón de la cadena, pues no cuentan con la infraestructura apropiada y mucho menos con los recursos para acceder a ésta. Si bien es cierto que el proceso de transformación es el “hilo negro” de los productores, se presenta como una opción demasiado ambiciosa para una población de muy bajos ingresos.

Las instituciones de financiamiento deben ser más promocionadas en estos sectores marginados, ya que los productores necesitan conocer (a la par de sus requerimientos) las formas disponibles de acceder a los créditos.

La adquisición de insumos así como el proceso de transformación, son los aspectos que necesitan fortalecer los productores rurales para incluirse en la cadena productiva del maíz. La opción son los proyectos de elaboración de tortilla y las áreas potenciales para llevar a cabo dicha actividad es el DDR 133, el cual comprende la mayor cantidad de superficie sembrada de maíz y en donde ya se tiene un desarrollo técnico y de capacidades aceptable.

Otra actividad viable es la fabricación de muebles de madera y el establecimiento de pequeños comercios. Estos se presentan como una buena opción para los productores de la zona serrana del Estado, en donde se cuenta con una silvicultura rentable y ordenada que puede ser una fuente de ingresos para amplios núcleos sociales.

En el caso del mango, la región Norte de la entidad presenta las condiciones favorables para incluir este frutal en su diversificación productiva. Los productores de zonas marginadas presentan otras condiciones; tienen que recibir en primera instancia una formación productiva que los capacite para desarrollar nuevas técnicas e incorporar los conocimientos en su actividad económica. De esta forma, es recomendable que el grupo de programas se enfoque a dichas áreas por medio del *PRODESCA*.

Las instituciones de financiamiento juegan un papel preponderante en el logro de objetivos del grupo de programas; es un elemento que no debe ser excluyente de la operación de los programas. En este aspecto es donde el *PROFEMOR* debe aplicarse, con el fin de mejorar la autogestión y fortalecer el acceso de las organizaciones a diversos medios financieros.

En el sector rural existe ignorancia respecto al funcionamiento de las instituciones de crédito; asimismo, la falta de recursos es la principal causa de desistimiento por parte de los solicitantes, por lo que el programa debe enfocarse a revertir esta condicionante y propiciar fuentes de créditos para los productores de zonas marginadas.

Respecto a las **actividades pecuarias**, las principales cadenas identificadas en la entidad son la producción de bovinos doble propósito y la producción de ovinos, dado que se desarrollan en todo el Estado. La producción de bovinos representa el 4.9% de la producción nacional, ubicando a Sinaloa en la quinta posición; asimismo, la producción de ovinos corresponde al 4.1% del total nacional, con lo que la entidad ocupa el octavo lugar²⁰.

Cuadro 3.3.2. Inventario pecuario en los municipios prioritarios.

Municipios prioritarios	Bovinos	Ovicaprinos
ESTADO	1'601,409	219,860
Badiraguato	114,984	12,187
Choix	78,315	16,401
Concordia	46,998	5,084
Cosalá	58,254	3,082
El Fuerte	102,124	22,105
Elota	63,354	5,697
Mocorito	109,112	6,501
San Ignacio	87,412	3,754
Sinaloa de Leyva	122,877	40,994
Participación respecto al Estado	48.92%	52.67%

Fuente: Elaboración propia con información de la Dirección de Desarrollo Ganadero-2002.

Sinaloa ofrece excelentes condiciones para el desarrollo de la ganadería. Los 3 millones de toneladas de esquilmos generados por la agricultura permiten abaratar costos de alimentación e inducir la ganadería intensiva. Asimismo, es una actividad de suma importancia para los productores de las zonas marginadas dadas las características topográficas de estas regiones.²¹

En la sierra y áreas rurales y, en lo que se refiere a bovinos, predomina una ganadería de tipo extensiva en donde se aprovechan los pastos naturales; asimismo, el ganado es destinado a producir carne y leche. En esa misma región, la inversión en ganado menor como son las ovejas, caprinos y cerdos son considerados como una especie de ahorro, del cual pueden disponer en cuanto lo necesiten. Esto hace que su crianza sea de traspatio o rudimentaria.

De esta forma, los municipios prioritarios tienen una participación muy significativa en las actividades relacionadas con los bovinos y los ovicaprinos, al contar con alrededor de la mitad del ganado existente en la entidad. Los productores de las zonas marginadas presentan mayor oportunidad de inclusión en las cadenas pecuarias, que en las agrícolas; ello debido al respaldo institucional y a la mejor organización por parte de los productores.

La Unión Ganadera Regional está involucrada en todas las cadenas; asimismo, formó una integradora para la comercialización, con lo cual los productores tienen mayor acceso a este eslabón.

²⁰ Datos obtenidos de la página de Internet: www.inegi.gob.mx. Información actualizada hasta el 13 de febrero de 2003.

²¹ Las zonas de más alta marginación se encuentran en la parte serrana del Estado, por lo que el suelo es más propicio para la ganadería extensiva de temporal.

Otras instituciones que se encuentran respaldando dichas actividades, son Salubridad; la Secretaría de Economía; Gobierno del Estado; así como *FIRCO* y *FIRA* en lo que respecta al aspecto financiero.

El reto de las actividades pecuarias es la eliminación de intermediarios; para este fin, se tiene como objetivo formar un Comité Estatal de Leche, mismo que se encuentra en proceso. De igual forma, en la producción de ovinos no se tiene un proceso industrial, ya que se venden principalmente en pie; en este sentido, se requiere la inversión en capital físico que genere un valor agregado.

La región con mayor potencial pecuario es el DDR 133, en donde las actividades ganaderas se encuentran más tecnificadas que las agrícolas, en lo que respecta a producción y productividad. En éste distrito se encuentra una planta pasteurizadora para el procesamiento de la leche y su distribución para consumo de la población, misma que es abastecida por los productores pecuarios de la región.

Los eslabones en donde tienen mayor participación los productores rurales, son la producción de carne de bovino para el consumo humano, así como en el procesamiento industrial del cuero para la fabricación de prendas de vestir. Los márgenes de crecimiento en la ganadería son amplios y diversos.

Entre otras opciones, en distintos niveles de la cadena productiva es posible agregar más valor a los derivados o subproductos de la industria de la carne, como la curtiduría de pieles, industrialización del hueso y otros desechos; así como la utilización de la gallinaza como fertilizante orgánico, industrialización de la pluma de aves y la piel de avestruz.

En cuanto a las **actividades no agropecuarias**, los productores rurales se dedican a explotar el rubro de los servicios, principalmente en la zona serrana de la entidad. El comercio al por menor es el más desarrollado en el Estado, con un total de 26,513 establecimientos, lo cual representa el 91.4% del total.²²

Los créditos para estas inversiones han sido otorgados por la banca comercial y representan tan sólo el 16,9% del total de los créditos que esta banca otorga en la entidad. Cabe destacar que los comercios en pequeño desarrollados en el sector rural, se caracterizan por estar conformados por unidades de producción familiar, ya que se ha comprobado que esto trae un riesgo menor, en vista de que se prefiere asociarse con miembros de una misma familia o con allegados muy cercanos.

Otro tipo de comercio que se realiza en el sector rural, es la venta de productos de madera y de textiles como los cestos de palma, teniendo como mercado principal a los turistas.

A este respecto, puede ser una buena opción instituir talleres de capacitación destinados a las mujeres, para que desarrollen habilidades de producción textil y después complementar sus conocimientos con apoyos vía *PAPIR*, correspondientes a maquinaria y equipo.

²² Diagnóstico integral del Estado de Sinaloa. Página de Internet: www.monografias.com/trabajos13/diagsinal/diagsinal2.shtml

En este sentido, el grupo de programas se puede vincular con *SEDESOL*, a través de los programas de *Apoyo a Jornaleros Agrícolas* y de *Coinversión Social*, para apoyar a la población femenina de las zonas marginadas, impartiendo cursos y talleres que permitan el desarrollo humano y de capacidades a fin de generar una actividad no agropecuaria.

El turismo rural mantiene un fuerte enfoque de apoyo a la producción agropecuaria, que es la principal actividad productiva del medio rural, e identifica a la microempresa rural como un camino para la generación de puestos de trabajo y una posible respuesta a la necesidad de involucrar a las mujeres en actividades productivas y de servicios generadoras de ingreso.

Cabe destacar que si bien es cierto la microempresa rural tiene bajo efecto tanto en la generación de puestos de trabajo como en la absorción de materia prima local, sí tiene un efecto multiplicador en el mejoramiento de las condiciones de vida y en la dinamización de la economía local mediante el ofrecimiento de servicios, lo cual es finalmente el objetivo de los programas de *APC*.

De esta forma, la promoción de las actividades no agropecuarias es esencial en el grupo de programas de Desarrollo Rural, ya que son las que marcan la pauta para evitar la migración y mejorar los niveles de vida de la población más desprotegida. Se detectan oportunidades en el sector rural que no necesariamente están vinculadas con la rama agropecuaria; la producción y venta de metales preciosos es una opción para los municipios prioritarios.

En la producción de oro, el municipio que más produce es San Ignacio, con 716,2 toneladas; Mocorito se encuentra a la cabeza en la extracción de plomo; Cosalá, por su parte, es el primer productor de cobre del Estado con un volumen de producción de 394 toneladas. La producción de zinc está representada mayormente por el municipio de Cosalá, con 62 toneladas.

En dichos municipios prioritarios se puede coordinar la extracción de metales con los servicios de venta, como productos destinados al mercado turístico y, de esta forma, crear condiciones de participación para la población rural de dichas regiones.

3.4. Análisis de correspondencia.

- ***Principales cadenas agropecuarias y cadenas atendidas por el grupo de programas.***

Las cadenas del maíz y de ovicaprinos son las más atendidas por el grupo de programas, con lo que sí se da la correspondencia, ya que son consideradas estratégicas en las áreas rurales de la entidad. En lo que se refiere a las no agropecuarias, el sector comercio es el más apoyado por el programa.

Las actividades no agropecuarias más apoyadas son la venta de pollos y la fabricación de muebles de madera; de esta forma, sí presentan correspondencia con lo detectado en las zonas marginadas, pues se están desarrollando acciones en el rubro del comercio y de los servicios.

- ***Congruencia entre los objetivos del grupo con la situación de los problemas que busca solucionar***

Los objetivos referentes a propiciar el desarrollo regional e integral en las áreas rurales, muestra correspondencia con las necesidades del sector rural, ya que éste es el camino para “urbanizar” y acercar el medio rural a condiciones más favorables. Por otra parte, la generación de valor agregado que propone el grupo de programas es uno de los principales problemas que se detectan entre los productores rurales, al estar limitados sólo a producir y vender los productos generados, sin otorgar un valor adicional.

La promoción de actividades no agropecuarias es la principal fortaleza de la que goza el grupo de programas, ya que son una opción de empleo rural que garantiza un mejoramiento en el nivel de vida de la población rural.

- ***Problemática relevante de la cadena y problemática atendida por el grupo de programas***

Los eslabones en los cuales los productores del sector rural no han podido insertarse, son los de transformación y de comercialización. En el caso del primero, no se cuenta con la infraestructura necesaria para acceder a este eslabón, por lo que los productores desarrollan sus UPR de forma primaria.²³

La comercialización es otro de los factores que afectan el ingreso de los productores ya que no son dueños de éste proceso, principalmente en lo que respecta a productos agrícolas; éste eslabón continúa en manos de intermediarios. De esta manera, se presenta como uno de los principales aspectos que debe eliminar el grupo de programas.

Bajo este punto, se tiene que el grupo de programas no ha logrado mermar la participación de intermediarios en el proceso de comercialización, ya que 29 productores venden directamente al consumidor; mientras que 43 beneficiarios venden su producto a intermediarios.²⁴

En el caso de las actividades pecuarias, el proceso de eliminación de intermediarios está un poco más completo, ya que se observan 20 casos en los que los productores colocan su producto (en este caso, carne de ovinos y bovinos doble propósito) directamente en el consumidor.

²³ Se refiere a la producción y venta en bruto de los productos generados: Maíz, sorgo, leche, entre otros.

²⁴ Datos obtenidos de los resultados de las encuestas a beneficiarios del grupo de programas 2002.

Cabe resaltar que esta situación se presenta principalmente en los municipios no prioritarios, ya que el 75% de los beneficiarios pertenece al municipio de Culiacán; mientras que el 25% es originario de municipios prioritarios: Mocorito, Sinaloa de Leyva y El Fuerte. De esta forma, el grupo de programas no está atendiendo la problemática principal de las cadenas productivas en las regiones prioritarias.

En las actividades no agropecuarias es más factible la comercialización del producto directamente con el consumidor, ya que el rubro del comercio facilita el acceso a este eslabón. Este es el caso de los abarrotes; venta de muebles de madera y venta de pollos.²⁵

En cuanto al proceso de transformación de los productos, no es atendido por el grupo de programas, ya que sólo el 0.69%²⁶ de los beneficiarios procesa y transforma su producto agropecuario. En las actividades agrícolas no hay cambios significativos en los procesos de almacenamiento; refrigeración y empaque o enlatado.

En las actividades pecuarias sí se manifiestan cambios positivos, aunque nada significativos²⁷, en lo que respecta al almacenamiento y empaque de los productos. Esto se observa en los productores de bovinos de doble propósito y de ovinos para carne, que son cadenas principales en el Estado.

En resumen, se tiene que el grupo de programas atiende el aspecto productivo primario, pero no fomenta un desarrollo integral de regiones que logre disminuir el grado de marginación de los sectores más desprotegidos.

- ***Dimensión de la problemática de la cadena y presupuestos destinados por el grupo de programas a la solución de dicha problemática***

Los procesos de comercialización y de transformación en las principales cadenas productivas, presentan una problemática que demanda un presupuesto mayor al que se otorga. Los productores del sector rural no pueden participar en dichos eslabones con tan sólo \$6,058.00 como subsidio promedio.²⁸

El proceso de transformación requiere inversiones mayores a las que otorga el grupo de programas; o en su caso, una reorientación del presupuesto. Resulta más conveniente realizar inversiones en infraestructura física que propicie el mejoramiento de los procesos de comercialización y de transformación. Por ejemplo, no se tienen centros receptores de productos básicos en los municipios prioritarios.

En este sentido, el grupo de programas puede destinar cierta parte del presupuesto total para la creación de estos centros receptores y, de esta forma, incluir a los productores en este eslabón de la cadena; sin olvidar, desde luego, que los resultados se presentan a mediano o largo plazo.

²⁵ Principales actividades no agropecuarias realizadas por los beneficiarios del grupo de programas.

²⁶ Este porcentaje se ubica en la actividad ganadera y representa sólo a un beneficiario.

²⁷ Sólo el 7.69% de los beneficiarios experimenta estos cambios.

²⁸ En el Capítulo 2, apartado 2.2.2., se presenta un cuadro con los datos correspondientes a la inversión promedio por productor, del grupo de programas.

Dado que se habla de realizar inversiones de consideración, se pueden coordinar acciones con el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas que opera SEDESOL; este programa fomenta también el empleo, la capacitación y el aumento en la productividad de las UPR familiares, como núcleos esenciales para mejorar el nivel de vida del sector rural.

Se puede realizar la correspondencia de acciones mediante una conjunción de inversiones entre la SEDESOL y el grupo de programas de Desarrollo Rural, en lo que es equipamiento y plantas procesadoras de alimentos que beneficien a más de una región. Estos proyectos pueden ser generados a través de una exhaustiva investigación en los municipios prioritarios por parte de las instancias promotoras de dichos programas, como son la SEDESOL y la SAGARPA.

- ***Tipo de productores prioritarios de apoyo y tipo de productores apoyados por el grupo de programas***

Se tienen 2 tipos de productores que, en teoría, deben ser apoyados por el grupo de programas: Productores en transición y productores de zonas marginadas. Bajo este punto, los productores prioritarios son los que cuentan con mayor potencial, los que pueden desarrollar y aprovechar de mejor forma los apoyos del grupo de programas.

Hay que aclarar que no se está proponiendo la exclusión en los apoyos de los productores de zonas marginadas; sino, más bien, una diversificación en los componentes. Los productores de la parte serrana de la entidad no tienen las condiciones para generar proyectos que detonen un desarrollo integral. De esta forma, se requiere primero fomentar aspectos de tipo social.

El grupo de programas apoya principalmente a los productores del tipo II y III, lo cual corresponde al 38.46% y 27.97% de los apoyos otorgados, respectivamente. Dichos productores se consideran en transición, con un potencial productivo más desarrollado que los del tipo I (productores de bajos ingresos). De esta forma, sí se tiene correspondencia entre los productores prioritarios y los apoyados por el grupo de programas.

- ***Tipo de apoyo que requieren los productores de la cadena y tipo de apoyo otorgado***

Los apoyos que se requieren para revertir la problemática detectada en las cadenas productivas, son procesadoras que generen un valor agregado en la producción, así como centros comercializadores en las regiones de alta marginación. Por otra parte, para lograr el objetivo de fomentar el desarrollo integral se necesita de inversiones más altas a las que genera el grupo de programas.

La inversión primero en vías de comunicación (carreteras, transporte) es necesaria para sentar las bases de desarrollo en las zonas de más alta marginación. Si no se cuenta, en primera instancia, con estas condiciones, los productores se mantendrán al margen de la urbanización.

De esta forma, los apoyos que otorga el grupo de programas no impactan en los objetivos que se plantean en la normatividad. De los 458 apoyos en físico que se otorgaron, el 27.51% corresponde al componente de motobombas y el 22.70% son aspersoras; de esta forma, se tienen apoyos destinados a satisfacer necesidades básicas de los productores.

Sin embargo, no se fomenta el desarrollo integral mediante dichos componentes. A través de las actividades no agropecuarias, es como se puede generar la inclusión de los productores a un esquema productivo autosuficiente. En este sentido, los apoyos del grupo de programas deben ir más enfocados a la promoción de estas actividades.

Ello no se observa en la operación 2002, ya que en las encuestas realizadas se detectan sólo 16 beneficiarios dedicados a actividades no agropecuarias, con un monto de apoyo que representa el 24.40% de la inversión total.²⁹

- ***Regiones productoras estatales con potencial y regiones apoyadas por el grupo de programas***

La región con mayor potencial es el DDR 133 (Los Mochis) en donde las capacidades y el nivel de tecnificación se encuentra más desarrollado; por otra parte, existen zonas susceptibles que también requieren los apoyos del programa, como es el DDR 137 (La Cruz), específicamente el municipio de Cosalá, en donde hace falta la inversión en capital humano y social. Dicho municipio tiene potencial agrícola y cuenta con posibilidades para un aprovechamiento óptimo de los apoyos.

Si se habla de regiones que cuenten con mayor potencial, el DDR 136 (Culiacán) y en específico el municipio de Culiacán, cuentan con las condiciones para generar mayores impactos; aquí se observa una contradicción, ya que dicho municipio no es considerado prioritario, sin embargo, tiene mayor número de unidades económicas y productores más desenvueltos en su actividad productiva y, por tanto, es susceptible de apoyarse.

En este sentido, se tiene una correspondencia con las regiones que apoya el grupo de programas, ya que el DDR 136 y el DDR 137 captaron el mayor número de apoyos, con 44.75% y 27.97%, respectivamente, del total. Asimismo, el municipio de Cosalá fue el que más apoyos captó (después de Culiacán) con el 21.64% de las solicitudes autorizadas³⁰.

Donde no se tiene correspondencia, es con el DDR 133 (Los Mochis), dado que es una región muy desarrollada técnica y económicamente, y sólo recibe 2 apoyos del grupo de programas. En resumen, sí se observa correspondencia con las regiones con mayor potencial, pues tanto el DDR 136 como el DDR 137 son los que reciben el mayor número de apoyos.

²⁹ Se trabaja con un universo de 143 beneficiarios, lo cual representa \$3'298,520.00. De esta forma, es sólo una tendencia de la operación global del grupo de programas.

³⁰ Aquí se tomó en cuenta el total de número de solicitudes autorizadas en la operación del grupo de programas, que fueron 462.

Capítulo 4

Evaluación de procesos

El objetivo de este capítulo es examinar el proceso operativo del grupo de programas siguiendo las siguientes líneas: Diseño y planeación; normatividad; arreglo institucional entre los órganos más representativos; operación, seguimiento y evaluación del grupo de programas.

4.1. Diseño de los programas

En el diseño de los programas de Desarrollo Rural participan principalmente los funcionarios directivos. Con base en esto, se entrevistaron a 2 representantes directivos; uno de SAGARPA y uno del Gobierno del Estado, dado que son los que tienen más injerencia y una opinión más objetiva sobre el diseño de los programas.

En el cuadro se describe el grado de correspondencia que presenta el diseño de los programas con los siguientes aspectos:

Cuadro 4.1.1. Indicadores de correspondencia del diseño de los programas

Calificación promedio de funcionarios directivos	
Descripción	Calificación de correspondencia
Con los objetivos y acciones de la política estatal sectorial	8.5
Con el diagnóstico del sector	8
Con las necesidades de los productores y de la población rural	7
Con otros programas de APC	5
Con programas de otras instituciones que apoyan el sector	7
Con las necesidades de atención de las cadenas agroalimentarias prioritarias	8.5
Indicador de correspondencia	7.33

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

La mayor correspondencia del diseño del grupo de programas se da en la definición de sus objetivos; esto se sustenta si se analiza lo propuesto por la política sectorial:

*“Propiciar un desarrollo económico y productivo sostenible en el medio rural mediante la **promoción de proyectos de inversión rural, fortalecimiento organizativo y capacitación**”.*³¹ Asimismo, las estrategias van orientadas a la misma población objetivo del grupo de programas: Mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad y grupos indígenas.

Sin embargo, el grupo de programas no muestra una plena correspondencia con otros programas de APC. De hecho, al darse la coincidencia de componentes con los programas de *Fomento Agrícola* y *Fomento Ganadero*, la complementariedad se anula automáticamente.

La mayor relación se tiene con *Transferencia de Tecnología*, ya que a través de este programa se fomenta la generación y la transferencia de tecnología mediante el apoyo a proyectos de investigación, validación y transferencia intermedia, mismos que son utilizados en los eventos de capacitación para los técnicos PSP.

El grupo de programas de *Desarrollo Rural* se presenta como el único en la entidad que responde a la política agropecuaria planteada por el Gobierno Federal. De esta forma, está en concordancia con otros programas de apoyo al sector como el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, al establecer entre sus lineamientos:

“La creación de cadenas productivas es de vital importancia para el desarrollo futuro de Sinaloa. Urge impulsar el desarrollo de sectores conexos como la fabricación de maquinaria agrícola con alta tecnología, producción de insumos como agroquímicos, así como la industrialización de productos primarios para lograr un desarrollo integral del sector”.

Los programas de carácter social y humano como el de *OPORTUNIDADES* y el *Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas* tienen alta complementariedad con el grupo de *Desarrollo Rural*; ya que aquellos combaten la pobreza rural a través de proporcionar servicios que eleven el nivel de educación, de alimentación y de salud en el medio; Mientras que el aspecto productivo y económico lo proporciona APC.

Los programas de *Desarrollo Rural* están diseñados para atender específicamente a la población rural de la entidad. La mayor correspondencia deriva en que, a diferencia de otros programas de APC, en el diseño se incluye el apoyo y la promoción de actividades no agropecuarias, que son una alternativa de empleo rural.

El diseño de los programas sí muestra congruencia en lo que se refiere a la atención de municipios prioritarios, ya que los que se determinan en las Reglas de Operación APC 2002 coinciden con los establecidos por CONAPO, tomando como base el nivel de marginación.

³¹ Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

Con base en el indicador general, el diseño de los programas presenta algunos aspectos que deben fortalecerse: Ajustarse a las necesidades de los productores, propiciar la correspondencia con otros programas de APC y mejorar la coordinación interinstitucional. Otros indicadores importantes sobre el diseño de los programas, son los ajustes que se realizan en el ámbito estatal como parte de la estrategia del Gobierno Estatal para regionalizar la operación de la APC.

Cuadro 4.1.2. Principales ajustes en el diseño del grupo de programas.

Frecuencia de respuesta de funcionarios directivos		
Adecuaciones	Frecuencia	¿Por qué se realizaron?
En la incorporación y selección de componentes de apoyo	2	Debido a peticiones de organizaciones gremiales o grupos de presión.
En la precisión de la población objetivo y criterios de elegibilidad específicos	2	

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

Resulta muy revelador que los ajustes estatales estén politizados; ello provoca que la operación de la APC en Sinaloa se desvirtúe de su principal finalidad. La alta inclusión y participación de los productores en los órganos operativos de los programas presenta una dualidad:

Por un lado, comunican sus principales necesidades y las instancias tienen la oportunidad de ajustarse a sus peticiones; sin embargo, si estos productores cuentan con poder y respaldo político, se crea una manipulación de acciones que deja al margen a los productores con menor representatividad gremial.

Esto queda sustentado en el hecho de que en la CDR, el 50.86% de las solicitudes autorizadas corresponde al municipio de Culiacán, aun cuando éste no es prioritario; ello debido a la presión de las organizaciones de productores más fuertes, las cuales pertenecen al DDR Culiacán. En este sentido, vale la pena valorar el tipo de productores que debe participar dentro de la CDR.³²

De esta forma, la regionalización de la APC no lleva el proceso correcto, ya que además de que los ajustes a las normas de operación sólo están beneficiando a ciertos grupos de productores, estos son realizados por instancias federales³³, con lo cual se pierde el sentido objetivo de la realidad estatal.

Sigue existiendo la falta de una visión verdaderamente integral en el diseño de los programas, pues los cambios realizados a los programas de desarrollo rural han sido más bien de carácter normativo y no de tipo estructural, principalmente en lo que se refiere a los componentes de apoyo.

³² Para la operación 2003, la participación de los productores en la CDR es ya una exigencia de la normativa; sin embargo, deben ser representativas las organizaciones de productores procedentes de los municipios prioritarios.

³³ En entrevistas realizadas a los jefes de DDR, comunican que la SAGARPA continúa decidiendo sobre las solicitudes que deben atenderse; ello, como parte de presiones políticas, lo que indica lo politizada que se encuentra APC en Sinaloa.

El sector rural requiere apoyos que sean capaces de vincular regiones; no obstante, los componentes de los programas siguen siendo equipo menor (aspersoras, motobombas, especies pecuarias, entre otros) y proyectos productivos que, si bien es cierto no perjudican las actividades productivas, tampoco generan impactos regionales.

El grupo de programas debe enfocarse a proveer infraestructura que permita la inclusión de los productores a las cadenas de valor, como plantas procesadoras e integradoras y centros de comercialización en las áreas marginadas. De los apoyos que otorga el programa, el molino forrajero es el único que corresponde con lo planteado anteriormente.

En la parte serrana del Estado, los productores están prácticamente incomunicados, por lo que no tienen las mismas oportunidades que se generan en los valles o en la franja costera. En este sentido, el apoyo a las zonas más desprotegidas debe estar más ligado a fortalecer las condiciones sociales y después a mejorar el aspecto productivo.

Bajo el enfoque del desarrollo rural esta premisa es factible; no obstante, el aspecto social lo provee *SEDESOL*, permitiendo que el grupo de programas fortalezca sólo el carácter productivo y económico. De esta forma, la coordinación entre *SAGARPA* y *SEDESOL* no debe ser vista a menos; al contrario, la comunicación y la participación conjunta de sus acciones puede generar progresos integrales y de impacto regional entre los productores, mediante el fomento de las actividades no agropecuarias.³⁴

4.2. Análisis comparativo del diseño de los programas del grupo 2002-2003.

Para la operación del ejercicio 2003, el diseño del grupo de programas presenta cambios muy importantes, dignos de ser analizados. Una de las principales modificaciones en el diseño es la *asignación de recursos* a los proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. Estos apoyos corresponden (como mínimo) al 35% de los recursos del programa.³⁵

Es más claro aún la importancia que adquieren los CDRS para la operación de 2003 al ser la base sobre la cual se aprueben los recursos; ya que se establecerá una comparación de los apoyos solicitados por los productores con las prioridades de los planes de los CDRS.

En la operación de 2002, este proceso estuvo a cargo de la Comisión de Desarrollo Rural; sin embargo, como ya se ha dicho anteriormente, no se respetaron los criterios establecidos en la normatividad, ya que los recursos aprobados se aplicaron mayormente en el municipio de Culiacán.

En este sentido, el cambio resulta muy positivo para la operación de los programas, pues los CDRS, al ser órganos de representatividad municipal, tienen más conocimiento y una visión más específica de las necesidades de los productores.

³⁴ Se refiere a beneficiarios de la operación del grupo de programas de Desarrollo Rural, que es el que cuenta con el enfoque integral y regional que no presentan los programas de Fomento Agrícola y Ganadero.

³⁵ Reglas de Operación APC 2003.

Aunque debe quedar claro que el nivel de su participación depende de la delimitación y, sobre todo, del respeto de sus funciones. En la medida que los CDRS logren convertirse en la autoridad formal que debe ser, la municipalización de la Alianza estará encaminada bajo el proceso correcto.

El Estado de Sinaloa puede estar a la vanguardia en este sentido.³⁶ Mediante este modelo de operación es posible ajustar al 100% la normatividad establecida por el Gobierno Federal, a las prioridades identificadas en la entidad.

Otro aspecto que se considera en el diseño 2003 es la asignación del 1% al *Programa de Desarrollo Institucional (PDI)*³⁷ como medida de descentralización de funciones en el marco del federalismo. De esta forma, el diseño del grupo de programas presenta más bases para avanzar en el proceso de federalización de la APC.

En los casos en que el Gobierno del Estado acuerde con la SAGARPA avanzar en el proceso de descentralización, la aportación de gastos de operación al PDI se incrementará al 2%, considerando la aportación de recursos estatales. Hasta el momento en que se realiza ésta evaluación, aún no se tienen los anexos técnicos 2003, por lo que se desconocen los términos bajo los cuales operará dicho programa en Sinaloa.³⁸

Sin embargo, hay que destacar que se trata de un programa que fomenta el desarrollo institucional, tal como lo promueve el PROFEMOR; por tanto, hay que valorar la conveniencia de realizar la inversión en el PDI, ya que se tendrían 2 programas otorgando el mismo componente.

Por otra parte, las instancias en Sinaloa no han aprovechado el componente institucional debido a que la delimitación de funciones se ha quedado en teoría, sin reflejarse aún en la práctica. La inversión "extra" de recursos en el desarrollo institucional debe realizarse hasta que los órganos operativos muestren las bases para explotar el componente.

4.3. Planeación y normatividad

A continuación se presenta un cuadro donde se describen una serie de aspectos considerados en la planeación y en la normatividad del grupo de programas; a cada uno se le da una calificación con el fin de que sea más clara y objetiva la percepción de los actores involucrados en la operación de los programas.

³⁶ En el Estado de Guerrero ya está operando el modelo de municipalización de la APC, a través de la creación de una UTOM (Unidad Técnica Operativa Municipal).

³⁷ Entra en el rubro de gastos de operación; en la operación de 2002 se consideraron sólo las funciones de la UTOE como gastos de operación y se le asignó un 4%. Para el ejercicio 2003, se destina el 3% a la UTOE y el 1% al PDI.

³⁸ El PDI puede operar en Delegaciones, DDR y CADER, la cual es la misma población objetivo del PROFEMOR.

Cuadro 4.3.1. Indicadores de planeación en el grupo de programas.

Aspectos	Calificación promedio Funcionarios directivos	Calificación promedio Funcionarios operativos	Promedio Gral.
Existencia de sistemas de planeación	6.50	7.29	6.89
Existencia de sistemas de información y retroalimentación	7.00	7.43	7.21
Relación entre las acciones del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR	7.50	8.29	7.89
Definición de cadenas productivas prioritarias	9.00	7.43	8.21
Disponibilidad y complementariedad de recursos de distintas fuentes	5.00	7.71	6.35
Inclusión y equidad en la participación de agentes sociales y productivos locales	8.50	7.86	8.18
Incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales	8.00	8.14	8.07
Indicadores de correspondencia de la planeación de los programas			
Entre objetivos de los programas y plazos para su cumplimiento	6.00	6.00	6.00
Entre objetivos de los programas y presupuestos asignados	8.50	7.71	8.10
Entre metas físicas y financieras y plazos para comprometer recursos	8.00	8.00	8.00
Entre metas físicas y financieras y plazos para ejercer recursos	5.50	7.29	6.39
Entre metas físicas y financieras y capacidad de las instancias responsables	5.50	7.00	6.25
Indicador de desempeño	7.29		

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

La falta de sistemas de planeación es un aspecto que debe fortalecerse para una adecuada operación. Por ejemplo el *SISER*, medio informático a través del cual los beneficiarios conocen el estado de su solicitud, no funciona como sistema de retroalimentación entre operadores y solicitantes.

Esto es porque los productores de zonas marginadas –beneficiarios del programa– difícilmente tienen acceso a un medio electrónico, además que desconocen la forma de operarlo.

Debido a la escasez de un sistema adecuado de planeación existe correspondencia deficiente en la planeación de los objetivos, las metas y los presupuestos. Se otorga mayor presupuesto a los productores que presentan las condiciones más adversas para aprovechar los apoyos.

De un total de \$47'505,000.00³⁹ como monto programado para la operación del grupo de programas, el 70.57% está destinado hacia los productores de zonas marginadas; mientras que el 29.43% se otorga a los productores en transición. Estos recursos comprenden apoyo en atención a la demanda y vía proyectos, así como desarrollo de capacidades y consolidación organizativa.

Donde se observa la incongruencia es en el hecho de que se intenta fortalecer un sector de la población rural (zonas marginadas) que aún no cuenta con el potencial suficiente; en vez de explotar el grado de desarrollo de los productores en transición. Esto no es un aspecto negativo en la planeación de los programas; sin embargo, no es una medida óptima para maximizar los recursos.

Además, si se analiza lo que comprende la inversión de dichos recursos, se tiene que la mayoría de los componentes es equipo menor, lo cual no impacta en los objetivos establecidos por el grupo de programas. La integralidad que fomenta el programa se ve mermada por la falta de apoyos que vinculen de mejor forma a los productores con un nivel de vida autosuficiente.

La planeación presenta buenos resultados en cuanto a la congruencia de acciones entre el grupo de programas. La mayor complementariedad se presenta en la operación del *PAPIR* y del *PRODESCA*. De un total de 142 grupos de trabajo y organizaciones económicas que se apoyan con recursos *PAPIR*, 90 cuentan con servicios del *PRODESCA*.

En lo que respecta al *PROFEMOR*, es un programa un poco aislado y de menor alcance para los productores, ya que está mayormente enfocado a fortalecer organizaciones más sólidas. Sin embargo, existe sinergia entre éste programa y el *PRODESCA* por los componentes de apoyo, ya que ambos brindan asesoría y capacitación a distintos actores del sector rural.

La articulación entre el *PAPIR* y el *PROFEMOR* está lejos de presentar una visión integral, ya que la operación de dichos programas no presentó correspondencia en algunos de los proyectos que se generaron.⁴⁰

³⁹ Dato calculado en base al Anexo Técnico 2002 del grupo de programas de Desarrollo Rural.

⁴⁰ Se hace referencia a los resultados arrojados de las encuestas a beneficiarios 2002.

Para llevar a cabo el control de recursos se realizan acciones más bien internas que tienen relación directa con las instancias participantes y no con los productores. No se cuentan con buzones de quejas o sugerencias, que puedan brindar una orientación del manejo de los recursos; asimismo, los funcionarios desconocen el funcionamiento del *Consejo Consultivo Estatal para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*.

Sin embargo, las instancias involucradas en la operación de los programas sí tienen conocimiento de cómo se manejan los recursos, ya que mensualmente se actualizan los avances físicos y financieros.

Además de las reuniones semanales de la Comisión de Desarrollo de Rural, en las que el Director de la Unidad de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado informa sobre la aplicación de recursos. El indicador de desempeño (*ver cuadro 4.3.1*) sugiere que los operadores no cuentan con los elementos adecuados para que la operación de los programas sea la óptima.

Los aspectos que deben fortalecerse son la elaboración de sistemas de planeación y de retroalimentación, para que esto a su vez mejore la correspondencia entre objetivos, metas y presupuestos, que es el principal punto débil en la planeación del grupo de programas.

Entre los sistemas de planeación y retroalimentación, se puede sugerir la creación de un área de análisis interna que realice diagnósticos por grupos de productores (independiente del trabajo que realizan los *PSP*); ello con el fin de observar si los objetivos planteados se están cumpliendo en tiempo y forma.

El Gobierno del Estado, al atribuirse la responsabilidad de dar seguimiento a las acciones del grupo de programas, es quien debe encargarse de formular los sistemas de planeación antes de iniciar la operación de los programas; asimismo, de continuar habilitando dichos sistemas como medio de retroalimentación, a la par de la operación.

Para una planeación de mayor objetividad, es preciso que sea una instancia estatal o en su caso municipal, la que cree los mecanismos de planeación y retroalimentación. Debe quedar claro, que los actores responsables de dichas funciones tienen que estar ajenos a la CDR; ello, para evitar la manipulación por parte de algunos de los participantes de la comisión (Jefes de DDR; CADER; organizaciones de productores) en la planeación.

4.4. Arreglo institucional

Para lograr el buen funcionamiento en la operación del grupo de programas, es necesario que exista coordinación y comunicación entre las instancias involucradas. Los órganos que representan la estructura institucional que respalda la operación de los programas, está integrada como se muestra en el cuadro:

Cuadro 4.4.1. Conformación del arreglo institucional.

Instancias involucradas	Nivel de Influencia		
	Diseño	Planeación	Operación
SAGARPA	Presenta propuestas de componentes a las áreas centrales. Participa en reuniones de discusión y análisis.	Prioriza los componentes de apoyo de los programas.	Da seguimiento a las acciones de los programas.
CDRS	Participa en reuniones de discusión y análisis.	Prioriza los componentes de apoyo de los programas.	Da seguimiento a las acciones de los programas
CECADER	No influye en el proceso.	No influye en el proceso.	Selecciona y valida la elegibilidad de los PSP. Contrata a los PSP. Evalúa a los PSP.
UTOE	No influye en el proceso.	Distribuye presupuesto por programa, por regiones y tipos de productores. Establece las metas físicas y los plazos de operación.	Organiza los expedientes de los proyectos. Analiza y dictamina las solicitudes. Evalúa a los PSP.
Gob. Edo.	No influye en el proceso.	No influye en el proceso.	Da seguimiento a las acciones de los programas.

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

La nula influencia del Gobierno del Estado en el diseño y en la planeación de los programas es un aspecto negativo para completar el proceso de federalización. La instancia que tiene mayor participación en estos procesos son los CDRS; por lo que se da una mayor representatividad municipal.

La UTOE se coordina principalmente con el CECADER, ya que realizan actividades complementarias en lo que respecta a la operación del *PRODESCA*. Dichas instancias están en interacción con la Comisión de Desarrollo Rural; con los Consejos de Desarrollo Rural y con la Unidad de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado.

Los mecanismos de comunicación utilizados entre las instancias involucradas son básicamente las reuniones de discusión; los jefes de DDR se reúnen cada semana con el operador de los programas como parte del seguimiento a las acciones. Asimismo, la UTOE, Gobierno del Estado, SAGARPA y organizaciones de productores convergen en las juntas con la Comisión de Desarrollo Rural.

En el esquema que a continuación se presenta, se describen los aspectos que comprenden el arreglo institucional con el fin de determinar cuáles son los puntos débiles:

Cuadro 4.4.2. Indicadores del arreglo institucional del grupo de programas.

Calificación promedio por tipo de funcionario				
Descripción	Funcionarios operativos	Funcionarios directivos	CDRS	Promedio General
Eficacia del arreglo institucional para el logro de objetivos	8.00	6.50	7.70	7.40
Representatividad de los actores en las instancias de decisión	8.14	7.50	7.30	7.66
Coordinación entre instancias federales, estatales y municipales	8.29	5.00	7.30	6.86
Delimitación de funciones y responsabilidades entre las instancias	8.14	8.00	7.20	7.78
Coincidencia de objetivos y acciones entre las instancias	7.71	8.00	7.00	7.57
Predominio de criterios técnicos	6.71	7.50	8.10	7.43
Flujo de información sobre la operación de los programas	7.86	8.00	8.20	8.02
Indicador de desempeño	7.53			

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

La forma en que está conformado el arreglo institucional corresponde con lo establecido en las Reglas de Operación 2002; sin embargo, la principal debilidad en el arreglo institucional tiene que ver con la coordinación entre instancias federales, estatales y municipales.

Esto es provocado por la falta de autoridad de algunos órganos como los CDRS. La delimitación de funciones está establecida, no obstante, éstas no se respetan en el ámbito institucional. Por ejemplo, la Delegación Estatal de *SAGARPA* debe limitarse a presentar sus propuestas de apoyo y que sean los CDRS los que realmente prioricen los componentes a otorgar. Con respecto a la estructura institucional que respaldó la operación 2001, se observan los siguientes cambios:

- Se sustituyó a las Vocalías Ejecutivas, agente técnico del *PESPRO*, por la Unidad Técnica Operativa Estatal, actual agente técnico del *PRODESCA*.
- Se creó para el ejercicio 2002 el *CECADER*, mismo que se enfoca específicamente a darle seguimiento a las acciones de los *PSP*.
- La programación, planeación y ejercicio de los recursos, facultad de los CDRS en el ejercicio 2001, pasó a ser responsabilidad de la CDR en la operación 2002.

4.4.1. Establecimiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.

Los consejos de desarrollo rural sustentable fueron creados para “fomentar la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable”.⁴¹

No obstante, las principales funciones que realizan son vigilar y dar seguimiento a los acuerdos tomados en los consejos, así como difundir reglas y procedimientos para participar en programas de desarrollo; con lo cual no se cumple totalmente con lo establecido en la LDRS.

El fortalecimiento de estos organismos se realiza mediante las acciones del *PROFEMOR*. Sin embargo, la ausencia de capacitación y de información para instalarlos es causa de que se tenga un grado de subdesarrollo en dichas instancias. Otro obstáculo que no ha permitido la adecuada formación de los CDRS es el desconocimiento de la LDRS por parte de las instituciones y de los productores.

Cuadro 4.4.1.1. Principales resultados alcanzados por el CDRS.

Frecuencia de respuesta de 10 funcionarios operativos	
Descripción	Frecuencia de respuesta
Lograr una participación activa de la sociedad civil	5
Lograr la participación de las organizaciones económicas	5
Lograr la participación organizada de las instituciones	3
Operar las recomendaciones del plan de desarrollo	3
Normar su funcionamiento a través de reglamentación interna	7
Generar proyectos acordes con las necesidades locales	6
Dar seguimiento a las acciones	10

Fuente: Entrevistas a Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable.

Los mecanismos para incorporar iniciativas de actores locales no han obtenido los resultados esperados, ya que la participación de la sociedad civil, así como de las instituciones en los CDRS es muy baja. Por otra parte, la puesta en práctica del plan de desarrollo no se ha llevado a cabo.

⁴¹ Capítulo III, artículo 24 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Para el ejercicio 2003, los CDRS tienen la responsabilidad de priorizar los componentes de apoyo según las necesidades detectadas en los diagnósticos regionales; en este sentido, es necesario generar proyectos que correspondan realmente con la situación del sector. No obstante, es una responsabilidad que necesita fortalecerse, según lo muestra la frecuencia de respuesta (*ver cuadro 4.4.1.1*).

Asimismo, forman parte de la CDR en la operación 2003, con lo cual sus facultades y su autoridad moral está siendo valorada por el resto de las instancias operativas. En términos de normatividad, la inclusión de los coordinadores de los CDRS en la comisión es un gran avance. Sin embargo, habrá que analizar cómo se dio su participación dentro de la CDR en la evaluación 2003 del grupo de programas de Desarrollo Rural.

4.5. Operación del grupo de programas

Para llevar a cabo la operación de los programas, se da una concurrencia de recursos por parte de distintas fuentes; en este caso son Gobierno Federal, Gobierno del Estado y los productores. El presupuesto total programado para la operación 2002 del grupo de programas es de \$47'505,000.00.

La concurrencia por parte de los gobiernos federal y estatal corresponde al 75% y al 25%, respectivamente. Para evaluar la operación del grupo de programas, en el siguiente cuadro se describen varios aspectos que brindan un panorama sobre su eficacia y eficiencia.

Cuadro 4.5.1. Indicadores de la operación del grupo de programas.

Calificación promedio por tipo de funcionario					
Aspectos	Funcionarios operativos	Funcionarios directivos	CDRS	Org. Primer Nivel	Promedio gral.
Funcionamiento y articulación entre PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR	7.86	8.00	8.90	7.33	8.02
Seguimiento de los proyectos PAPIR por parte de los PSP PRODESCA	8.00	6.50	8.20	8.33	7.75
Apoyo de los PSP PROFEMOR a organizaciones económicas	7.86	8.00	8.40	8.00	8.06
Operación del PAPIR a través del proyectos	8.14	8.00	8.30	9.00	8.36
Papel de la SAGARPA en la difusión de estrategias de DR	8.57	7.50	8.40	8.67	8.28
Papel de los PSP en la difusión de estrategias de DR	8.00	8.00	8.50	8.00	8.12
Operación de proyectos a través de organizaciones económicas	8.14	7.50	8.20	8.33	8.03
Indicadores de correspondencia de la operación de los programas					
Población objetivo y población beneficiada	7.57	8.50	NA	NA	8.03
Componentes programados y componentes otorgados	7.86	9.00	NA	NA	8.43
Recursos financieros programados y recursos ejercidos	7.86	7.50	NA	NA	7.68
Regiones y cadenas prioritarias programadas con regiones y cadenas apoyadas	7.29	8.50	NA	NA	7.89
Indicador de desempeño	8.05				

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.
NA = No Aplica

Entre los aspectos de operación que deben fortalecerse está la complementariedad entre los 3 subprogramas, especialmente en el seguimiento de los proyectos *PAPIR* por parte de los técnicos *PRODESCA*. Otro aspecto débil que señalan tanto funcionarios directivos como operativos, es la poca correspondencia entre los recursos programados y los recursos ejercidos.

Hasta el momento de esta evaluación, se tiene un avance en los recursos programados de 88.50%⁴², lo cual no es indicio de una falta de correspondencia; más bien, el problema deriva en los tiempos, ya que el programa generalmente cierra un año después de que finaliza su operación.

Uno de los elementos que influye en la operación de los programas y que no se contempla en el cuadro anterior, es la falta de recursos de los productores para realizar su aportación; alrededor del 23% de los productores desistieron a causa de este factor. Ello no permite que se atienda a productores que son elegibles y que tienen potencial productivo. Entre estos productores, el 72.72% pertenece a municipios prioritarios.

La cuestión de la radicación de recursos elemental para evaluar la operación y los resultados del grupo de programas. En el cuadro de a continuación se describen algunos aspectos que tiene que ver con el manejo y la radicación de los recursos.

Cuadro 4.5.2. Indicadores de manejo de recursos

Calificación promedio por tipo de funcionario				
Descripción	Funcionarios operativos	Funcionarios directivos	Org. Primer nivel	Promedio gral.
Oportunidad en la radicación de recursos federales	8.00	9.50	5.33	7.61
Oportunidad en la radicación de recursos estatales	7.71	8.00	5.00	6.90
Oportunidad en el pago de subsidios por el fideicomiso	7.29	7.00	4.66	6.31
Proceso de entrega y recepción de apoyos otorgados	7.43	6.00	5.66	6.36
Rendición de cuentas a los productores y a la sociedad	7.29	6.00	8.00	7.09
Transparencia en el manejo de recursos	8.00	7.50	8.67	8.05
Tiempo transcurrido desde la entrega del componente hasta el pago del subsidio	6.86	5.00	4.00	5.28

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

La falta de una oportuna radicación de recursos, así como la deficiente oportunidad en el pago de subsidios por parte del fideicomiso, deriva en la entrega de componentes a destiempo. Ello influye negativamente para la evaluación externa de los programas, ya que no es posible hacer una medición objetiva de impactos, dado que en este periodo apenas se están recibiendo muchos de los apoyos.

⁴² El último avance físico y financiero proporcionado por el CTEE fue con fecha 7 de agosto de 2003.

Del total de los recursos programados para la operación 2002, se lleva un avance financiero de 88.50%⁴³, del cual aproximadamente el 42.85%⁴⁴ se ha destinado a los municipios prioritarios.

La cobertura geográfica del programa en estos municipios es de 77.77%, considerando las encuestas realizadas a beneficiarios 2002. Sólo Badiraguato y Choix no tienen presencia en los apoyos otorgados.

En cuanto a la participación de grupos prioritarios, se tiene que el 25.8% de los productores apoyados son jóvenes, considerando el rango de edad 14-28; mientras que 23% son mujeres, con lo cual se tiene una cobertura de atención a grupos prioritarios de alrededor del 50%. Como parte de la mecánica operativa del grupo de programas, las ventanillas receptoras de solicitudes tienen un papel fundamental.

Cuadro 4.5.3. Indicadores de desempeño de las ventanillas receptoras

Calificación promedio por tipo de funcionario			
Descripción	Funcionarios operativos	Organizaciones de Primer nivel	Promedio Gral.
Promoción de los programas	8.57	5.33	6.95
Recepción y validación de la información de las solicitudes	7.86	7.67	7.76
Publicación de listados de proveedores y de precios	7.57	4.67	6.12
Control del orden cronológico de las solicitudes	7.86	7.67	7.65
Notificación del dictamen por escrito al solicitante	7.71	4.33	6.02
Publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas	7.29	6.33	6.81
Establecimiento y aplicación de tiempos de respuesta a las solicitudes presentadas	6.57	6.67	6.62
Verificación de la entrega y recepción de apoyos a los beneficiarios	8.43	4.67	6.55
Acceso del productor al SISER	8.29	3.33	5.81
Promoción de la contraloría social para la operación de los programas	7.43	7.67	7.55
Indicador de desempeño	6.78		

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

⁴³ Avance financiero actualizado al 7 de agosto de 2003.

⁴⁴ Se tomó en cuenta el concepto -pagado- de la base de datos de beneficiarios 2002.

El desempeño de las ventanillas muestra deficiencia en varios aspectos. Su función de promocionar la operación de los programas prácticamente es irrelevante; sólo el 22.37%⁴⁵ de los beneficiarios que recibieron los apoyos se enteraron del funcionamiento del programa por este medio.

Sobre esta base, no es un medio que sirva de comunicación entre los solicitantes; la mayoría de los productores se enteran a través de compañeros que ya han solicitado apoyo o que están mejor enterados de la operación de los programas.

Por otra parte, la notificación a los productores sobre el dictamen de su solicitud no es permanente, ya que se observaron casos⁴⁶ en los que el productor desconoce el estado de la misma. Esto corresponde con las bajas calificaciones otorgadas al concepto de *aplicación de tiempos de respuesta a los solicitantes*.

De una muestra representativa de 284 beneficiarios, el 49.64% manifestó no haber recibido los apoyos, sin embargo, una vez que se analizó el estado de las solicitudes, se observó que el 23.40% son desistimientos por parte de los productores; el 10.63% está en espera del acta entrega-recepción; el 15.60% ya tiene el acta pero no ha recibido el cheque; el 17.02% está en espera de dictamen; el 31.91%⁴⁷ sí está pagado y sólo el 0.70% está en espera de instrucción de pago; de igual forma, el 0.70% de las solicitudes no se envió a dictamen.

El SISER no se presenta como una opción buena de retroalimentación entre operadores y solicitantes. Su cobertura geográfica es escasa y los productores (principalmente de zonas marginadas) no tienen acceso a este tipo información electrónica. Además no es un medio acorde con el nivel cultural de los productores de bajos ingresos.

En este sentido, la instalación de equipos de cómputo en cada DDR para que los productores tengan un mayor acceso a la información, se presenta como buena opción siempre y cuando cuenten con asesoría por parte del personal de los DDR.

Dentro de la operación de los programas la participación de los proveedores tiene una importancia significativa, ya que son los que proporcionan los componentes de apoyo del grupo de programas. Para ser elegibles es necesario que cumplan una serie de requisitos; a continuación se enuncian aquellos que sí fueron cumplidos por parte de los proveedores.

⁴⁵ Se obtuvo con información de la encuesta a beneficiarios 2002.

⁴⁶ Durante las encuestas que se realizaron a los beneficiarios del grupo de programas.

⁴⁷ Este porcentaje aparece en la muestra de beneficiarios que NO recibieron el apoyo, dado que la encuesta fue respondida por productores que pertenecen a un grupo y, que al no fungir como titulares, desconocen si se recibió el apoyo, aun cuando estos sí fueron otorgados.

Cuadro 4.5.4. Requisitos cumplidos por los proveedores.

Descripción	* Funcionarios operativos (frecuencia de respuesta)
Inscripción en el padrón de proveedores	7
Cumplimiento de requisitos legales	6
Certificación de calidad de bienes y servicios ofrecidos	4
Cumplimiento de autorizaciones y certificados zoonosanitarios	6
Asesoría y capacitación	3
Entrega de listas de precios	4

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

*Se entrevistó a 7 funcionarios operativos.

En la participación de los proveedores no se dio concertación de precios de bienes y servicios, ni se otorgaron condiciones especiales de pago para los subsidios del programa. En el 66.43%⁴⁸ de los casos, la selección de proveedores fue realizada por algún miembro de la UPR. El criterio para hacer la elección fue el de un mejor precio, según lo manifiesta el 62.10% del total de productores realizaron esta selección.

De los servicios adicionales que otorga el proveedor, los que más reciben los productores son asesoría y capacitación. Asimismo, no suelen elaborar proyectos productivos que beneficien la actividad económica del productor; ésta es una función que debe realizar el PSP.

4.5.1. Desempeño de las instancias operativas.

La operación del grupo de programas se lleva a cabo por un conjunto de instancias con diversas responsabilidades. Para que el estudio sea más específico, se analiza cada uno de los órganos participantes, tomando como base las funciones que les competen.

⁴⁸ De 143 productores que sí recibieron el apoyo, 95 manifestaron haber seleccionado al proveedor.

Cuadro 4.5.1.1. Indicadores de desempeño de la UTOE

Calificación promedio por tipo de funcionario					
Descripción	Funcionarios directivos	Funcionarios operativos	Cecader	CDRS	Promedio gral.
Pertinencia de su estructura	8.00	7.57	5.00	7.60	7.04
Oportunidad en la elaboración del programa anual de actividades	7.50	7.43	5.00	7.50	6.85
Organización y manejo de expedientes	7.50	7.29	4.00	8.10	6.72
Análisis y dictamen de solicitudes	7.80	7.00	2.00	8.20	8.00
Seguimiento de las acciones de los programas	7.50	7.43	7.00	8.30	7.55
Seguimiento y evaluación de los PSP	7.50	7.14	5.00	8.40	7.01
Relación con otras instancias	6.00	7.86	7.00	6.40	6.81
Coordinación con las ventanillas	7.50	7.57	8.00	7.60	7.66
Coordinación con los CDRS	6.00	7.57	2.00	7.90	5.86
Indicador de desempeño	7.05				

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

El desempeño de la UTOE es muy deficiente en lo que se refiere a la relación y coordinación con otras instancias operativas, principalmente con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Dado que está enfocada a darle seguimiento a las acciones del *PRODESCA*, la comunicación se da principalmente con el *CECADER*.

La operación de la UTOE se enfoca esencialmente a presentar informes cada mes sobre el trabajo realizado por los *PSP*; sin embargo, se dieron retrasos en la entrega de dichos reportes. Por otra parte, el hecho de que la UTOE sea conformada por un despacho privado y que la vigencia del contrato sea de un año, influye en la falta de seguimiento de acciones al término de la operación del grupo de programas.

Si se observan las calificaciones otorgadas por el *CECADER* al desempeño de la UTOE, existe una valoración muy baja. Si se tiene en cuenta que el *CECADER* es la instancia con la cual la UTOE tiene mayor relación y coordinación, se deduce una gran falta de vinculación entre ambas instancias. En términos generales, la UTOE opera como una instancia ajena y sin influencia aparente en la operación de los programas; no obstante, si se retrasa en la entrega de informes mensuales, se puede ocasionar una ruptura en el proceso de seguimiento de acciones de los *PSP*.

En el cuadro que se presenta a continuación, se muestra la percepción de los órganos operativos sobre el desempeño del CECADER:

Cuadro 4.5.1.2. Indicadores de desempeño del CECADER.

Calificación promedio por tipo de funcionario				
Descripción	Operativos	CECADER	CDRS	Promedio general
Proceso de selección y validación de la elegibilidad de los PSP	7.00	5.00	7.30	6.43
Contratación de servicios profesionales	6.57	7.00	7.40	6.99
Elaboración del padrón de PSP	6.57	2.00	7.50	5.35
Elaboración de catálogos de cursos	6.28	5.00	7.00	6.09
Temas de capacitación adecuados a la realidad del sector	6.57	2.00	7.20	5.25
Calidad de los capacitadores	6.57	5.00	7.40	6.32
Acciones para crear redes de empresas	6.00	7.00	7.10	6.70
Organización de directorios de PSP	6.14	9.00	7.30	7.48
Reportes de desempeño de los PSP	6.42	9.00	6.90	7.44
Evaluación de los productos generados por los PSP	6.28	8.00	7.40	7.22
Evaluación de la satisfacción del cliente	6.57	9.00	7.10	7.55
Resultados de los servicios de consultoría a empresas rurales	5.00	9.00	7.10	7.03
Mecanismos para promover tecnologías disponibles	5.14	2.00	7.10	4.74
Promoción de tecnologías acordes a las condiciones de la región	5.00	5.00	6.90	5.63
Indicador de desempeño	6.44			

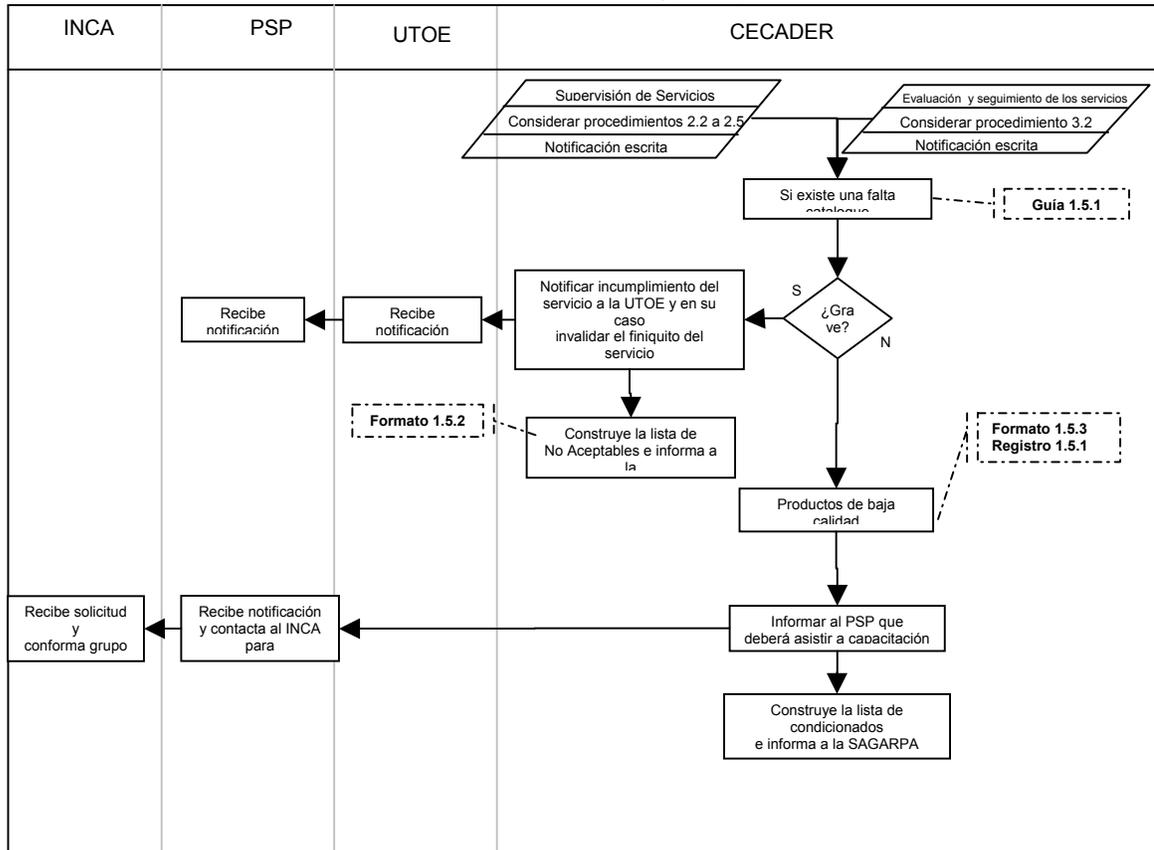
Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

El CECADER muestra algunas deficiencias en su operación, principalmente en lo que respecta a la capacitación de los PSP y a la promoción de tecnologías por tipo de región. Aquí se observa una implicación muy relevante; si los PSP no reciben una capacitación adecuada y acorde con las condiciones que presentan los productores, el producto generado por estos es muy deficiente y no justifica el pago por los servicios profesionales.

Resulta más práctico pagarle a los *PSP* según el tipo y el monto del proyecto que apoyen, para que se justifiquen los servicios profesionales que brindan. Asimismo, el programa ahorra recursos que no están rindiendo los resultados esperados. El desempeño tan deficiente del CECADER y específicamente en lo que se refiere a la promoción de tecnologías acordes con la región, muestra la poca visión que se tiene sobre las prioridades regionales.

Figura 4.5.1.3. Estructura de seguimiento del CECADER a las acciones de los PSP.

Proceso: 1. Desarrollo de la red de supervisores y registro del desempeño
Procedimiento: 1.5. Desarrollo de la lista de condicionados y no aceptables



Fuente: Modelo CECADER proporcionado por el CTEE de Sinaloa.

Nota: Los formatos a los que hace alusión la figura son de uso interno del CECADER, por lo que no se incluyen en el informe.

El INCA es el encargado de proporcionar los talleres de capacitación a los PSP; en este sentido, la poca congruencia de la promoción de tecnologías con la problemática de las regiones, es un problema originado quizá al interior de los talleres impartidos por el INCA. Por otra parte, para calificar los servicios de los PSP se realiza una supervisión en campo, en donde los productores notifican el desempeño del PSP.

4.6. Capacitación.

Como se mencionó previamente, los talleres impartidos a los PSP son proporcionados por el INCA-Rural. Como no se dispone de información específica para este tema, el análisis se realiza conforme a la opinión de funcionarios operativos, CECADER y CDRS. Dichos actores explican que los temas que se abordan en la capacitación de los PSP no se encuentran actualizados.

Para la formación de la red de Prestadores de Servicios Profesionales, el INCA-Rural, a través de su página electrónica, publicó una convocatoria para el registro de *PSP* que deseen prestar sus servicios en el medio rural; ello, con el fin de que los productores tenga un abanico de posibilidades al momento de contratar al técnico.

En esta medida, conviene hacer una diferenciación en el registro de *PSP* según su especialidad, a fin de que los grupos ubiquen rápida y cómodamente las características y las habilidades de cada prestador de servicio. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el medio rural no se tiene un fácil acceso a las fuentes electrónicas; esto puede propiciar la orientación del programa hacia un sector único, que cuente con las facilidades para acceder a la información virtual de la operación del grupo de programas.

Bajo este punto, es sugerible que se diversifique la difusión de los diversos elementos que comprende el grupo de programas, sean subprogramas, oferta de *PSP* o de proveedores, entre otros. Una alternativa para difundir la red de prestadores de servicios, es la publicación del registro de *PSP* en cada DDR, formando distintos grupos según la especialidad con que se cuente.

Por otra parte, los talleres de capacitación sólo se realizan para cumplir con el requisito; no hay una investigación a fondo sobre la problemática regional sinaloense que permita generar cursos y promoción de tecnologías acordes. Aquí lo recomendable es la utilización de diagnósticos regionales previos a los talleres como medida de actualización. Con base en esto, se puede fomentar la coordinación (que no se observa) entre el CECADER y los CDRS, los cuales cuentan con diagnósticos regionales y municipales.

4.7. Vinculación y sinergias entre programas

Los mecanismos de vinculación entre los programas de desarrollo rural los crean las propias instancias involucradas en la operación. En el caso del *PAPIR* y el *PRODESCA*, los proyectos productivos generados por los *PSP* son lo que articulan las acciones.

En el diseño de los programas sí se contempla la articulación entre los 3 subprogramas; sin embargo, la realidad es distinta. Los productores rurales aún no tienen la formación adecuada para asimilar la importancia de los componentes de los programas, principalmente los que se refieren a la asesoría técnica y el fortalecimiento organizativo.

Los programas de desarrollo rural están diseñados para atender a una población culturalmente rica y con un potencial productivo más alto que el que presentan los productores de regiones prioritarias. Ello se explica por el hecho de querer incluir a los productores de bajos ingresos a eslabones de las cadenas de valor difícilmente accesibles, como son los de transformación y generación de valor agregado.

Por otra parte, el *PROFEMOR* muestra una operación totalmente aislada del *PAPIR*; sin algún elemento que los vincule de forma significativa. El *PROFEMOR* se articula de forma más relevante con los programas que instrumenta la *SEDESOL*, como el de *Coinversión Social*.

Vale la pena ejemplificar en los medios impresos de difusión (trípticos) la forma en que se pueden coordinar las acciones de los programas de desarrollo rural; ello con el fin de que los productores conozcan los beneficios que se pueden generar de la articulación de los programas.

4.8. Seguimiento y evaluación

Uno de los procesos claves en la operación de los programas es el de seguimiento y evaluación. Es un elemento de retroalimentación entre operadores y productores, que garantiza una operación adecuada de los programas. Uno de estos elementos es el SISER, del cual se describen algunos aspectos:

Cuadro 4.8.1. Indicadores de desempeño del SISER

Calificación promedio por tipo de funcionario				
Descripción	Funcionarios operativos	Funcionarios directivos	CECADER	Promedio general
Existencia de infraestructura para operarlo	7.14	8.00	7.00	7.38
Facilidad de operación	7.86	7.50	8.00	7.78
Soporte técnico para la puesta en marcha	7.71	6.50	2.00	5.40
Recursos humanos calificados	7.86	7.50	7.00	7.45
Cobertura geográfica	7.14	7.50	5.00	6.54
Suficiencia de la información	7.29	6.00	5.00	6.09
Indicador de desempeño	6.77			

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

Los principales aspectos que limitan el buen funcionamiento del SISER es la falta de soporte técnico para llevar a cabo su operación. Al interior de los DDR y de oficinas de la SAGARPA, los funcionarios manifiestan que se presentan problemas en la operación del SISER y que en algunas ocasiones la página de acceso no se encuentra disponible.

Asimismo, la cobertura geográfica es escasa pues está limitada a los DDR. Por otra parte, la información es insuficiente en lo que respecta al componente de *microempresa*, ya que no se especifica el tipo de proyecto realizado.

Ello tal vez resulte irrelevante para los productores, pues ellos conocen el proyecto generado; sin embargo, para efectos de la evaluación externa de los programas, son datos de suma importancia de los cuales no es posible disponer.

De esta forma, se requiere un mayor desglose en la información que genera el SISER sobre los componentes otorgados por los programas; específicamente para fines de evaluación, sea interna o externa. Se tienen otros mecanismos de seguimiento y evaluación en campo, como lo indica el siguiente cuadro:

Cuadro 4.8.2. Mecanismos de verificación y seguimiento en campo de los programas.

Calificación promedio por tipo de funcionario			
Descripción	Funcionarios operativos	CECADER	Promedio general
Infraestructura y recursos disponibles	7.57	8.00	7.78
Cobertura de proyectos-beneficiarios verificados	8.00	7.00	7.50
Número de veces que se visitan	7.29	7.00	7.14
Capacidad de los técnicos que realizan el seguimiento	7.86	7.00	7.43
Utilidad de la verificación	8.29	7.00	7.64
Indicador de desempeño	7.49		

Fuente: Entrevistas a otros actores 2002.

La verificación en campo la realizan principalmente los técnicos *PSP*, pues son ellos los que están en permanente contacto con los productores. Por parte de las instancias operativas no se lleva un seguimiento en campo de los proyectos. Los DDR verifican el apoyo otorgado en lo que es atención a la demanda; sin embargo, no existe un mecanismo formalmente establecido.

Con base en esto, si la supervisión en campo de los proyectos sólo es realizada por los *PSP*, se induce a que los resultados sean un poco manipulados y no reflejen la realidad de la situación.

De esta forma, es preciso que se implante un mecanismo formal de supervisión por parte de agentes externos⁴⁹ que no estén vinculados con los grupos de productores ni con los *PSP*. Una alternativa viable sería la contratación de un supervisor de campo en cada DDR que sólo se dedique a observar la funcionalidad del proyecto en términos regionales.

4.9. Indicadores sobre la operación de APC.

En el cuadro siguiente se describen los principales indicadores correspondientes a la operación de Alianza, haciendo una comparación de resultados entre la operación 2000 y 2002:

⁴⁹ Los despachos privados pueden disponer de elementos que verifiquen la situación en campo de los proyectos. En el caso de la UTOE se tienen supervisores que evalúan la satisfacción del cliente, pero no analizan la correspondencia de los proyectos con la problemática rural.

Cuadro 4.9.1. Indicadores de operación 2000 y 2002.

Satisfacción con el apoyo	Operación 2000 *	Operación 2002 **
Recepción del apoyo (frecuencia)	26.32%	50.35%
Oportunidad del apoyo (frecuencia)	93.33%	96.50%
Calidad del apoyo (calificación otorgada)	8.52	9.35
Permanencia del apoyo	Operación 2000	Operación 2002
¿Conserva el apoyo? (frecuencia)	100%	95.80%
¿Se encuentra funcionando? (frecuencia)	93.33%	83.19%
Índice de nivel de uso del apoyo	78.14	77.42

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios 2000 y 2002.

* Los resultados corresponden a una muestra de 57 beneficiarios.

** Los resultados corresponden a una muestra de 143 beneficiarios.

En términos de satisfacción con el apoyo, la operación del grupo de programas ha elevado la calidad de los mismos, tal como lo dejan ver los beneficiarios del ejercicio 2002. Asimismo, la oportunidad del apoyo –aun cuando no es muy buena- ha mejorado con respecto a la operación en el año 2000. Esto es un indicio de que los procesos de planeación han ido en recuperación, aunque aún existen problemas de retrasos en la entrega de los apoyos.

Resulta curioso el hecho de que en el ejercicio 2002, los beneficiarios manifiestan una permanencia más baja del apoyo en comparación con los beneficiarios del 2000. Ahora, si se parte de que la muestra con la que se trabaja es mucho mayor en el 2002, los resultados se presentan un poco subjetivos.

En este sentido, habría que establecerse una muestra con igual número de beneficiarios para ambos períodos, a fin de obtener datos que puedan ser comparables entre sí. En el cuadro que se presenta a continuación, se tienen los indicadores de la operación 2002, por tipología y montos de inversión:

Cuadro 4.9.2. Permanencia del apoyo por tipología y montos de inversión

Tipo de productor	Permanencia del apoyo (CA)	Índice de uso del apoyo	Apoyo vendido por falta de recursos (%)
I	16.08	15.15	4.1
II	37.06	24.38	3.6
III	27.27	22.12	0
IV	13.98	14.09	4.5
V	1.39	1.66	0
Montos de inversión			
0-1,000	13.86	7.01	0
1,001-5,000	16.05	10.73	0.83
5,001-20,000	51.82	46.63	2.5
20,001-100,000	14.59	5.19	0
100,001-∞	3.64	2.5	0

Fuente: Elaboración propia con base en el documento "Cálculo de indicadores de los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Actividades no agropecuarias.

El apoyo es más conservado en los productores del tipo II y en proyectos y/o componentes que tengan un rango de inversión de 5,001-20,000. Asimismo, los componentes que presentan una permanencia mayor son los vientres ovicaprinos. De esta forma, se tiene correspondencia. Los componentes más otorgados por el grupo de programas fue equipo menor como motobombas y aspersoras de mochila.

No obstante, los productores hacen un mayor uso de los componentes en especie, ya que el índice de uso es de 28.59, mayor al resto de los componentes. El resultado más bajo se refleja en las aspersoras de mochila y en las motobombas. De esta forma, no se da correspondencia entre los apoyos otorgados y la funcionalidad que representan los mismos.

Esto demuestra que los componentes en físico tienen una función específica; satisfacen una necesidad básica pero no permiten que los productores experimenten impactos integrales. Por ello, se deben diversificar los apoyos otorgados por el grupo de programas y avocarse hacia los apoyos en especie.

Otro aspecto es que sólo el 2.79% del total de beneficiarios manifiesta haber vendido el apoyo por falta de recursos. Este porcentaje está representado por los productores del tipo IV y del tipo I. Aunque en realidad, es totalmente irrelevante el resultado de este indicador, ya que refleja a una minoría de productores.

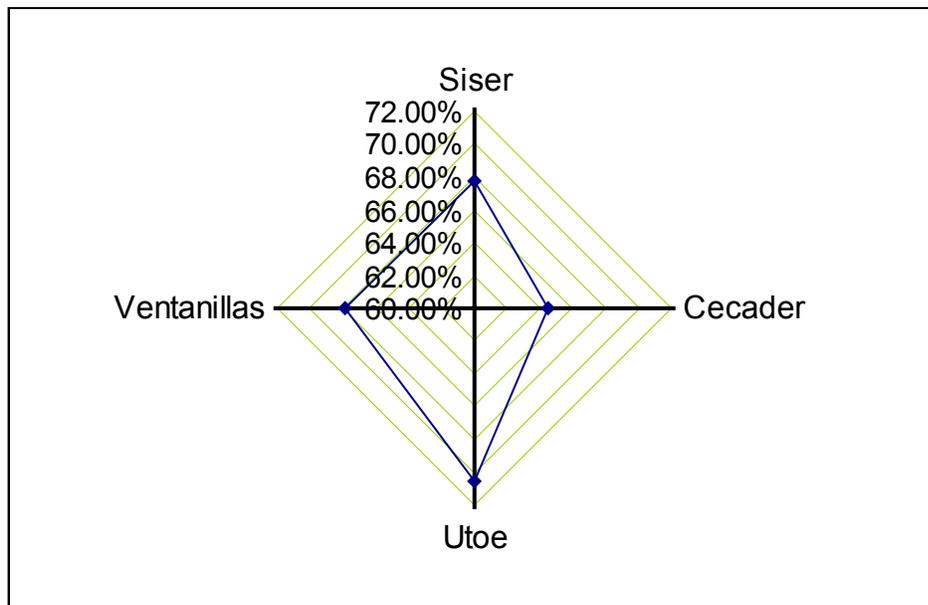
4.10. Conclusiones y recomendaciones

Los cambios normativos que surgieron para la operación 2002 no arrojan los resultados que se esperaban; la creación del CECADER retrasó el proceso de operación de los programas y no cumplió con las expectativas para lo cual fue creado. El indicador de desempeño es de 6.44, lo cual muestra un funcionamiento muy deficiente.

Asimismo, hay duplicidad de funciones entre dicha instancia y la UTOE, principalmente en el aspecto de seguimiento y evaluación de los PSP (Ver cuadro 4.4.1). Por lo que se recomienda que se delimiten las funciones entre ambas instancias, que el CECADER sólo valide la elegibilidad de los PSP y la UTOE sea quien dé seguimiento y evalúe las acciones de estos.

Las implicaciones de dichas modificaciones en la eficiencia operativa se puede ilustrar mediante la siguiente gráfica:

Figura 4.10.1. Desempeño de las instancias operativas



Fuente: Elaboración propia con base en información de entrevistas a otros actores 2002.

Nota: Los indicadores para cada instancia se presentan como porcentajes y no como índices.

Como modificación para la operación 2002, se creó el CECADER con el fin de contar con una instancia de seguimiento y evaluación a los productos generados por los PSP; sin embargo, es la instancia operativa más deficiente en el ejercicio 2002. La principal debilidad deriva en la poca calidad de los talleres de capacitación y en la poca objetividad de los supervisores para evaluar los servicios profesionales.

En este sentido, se recomienda un nuevo diseño de sus funciones y la contratación de más personal para mejorar su operación, principalmente supervisores que conozcan la problemática regional que rodea los grupos de productores y que no sólo evalúen la satisfacción del cliente, sino el grado de correspondencia del proyecto con las prioridades detectadas.

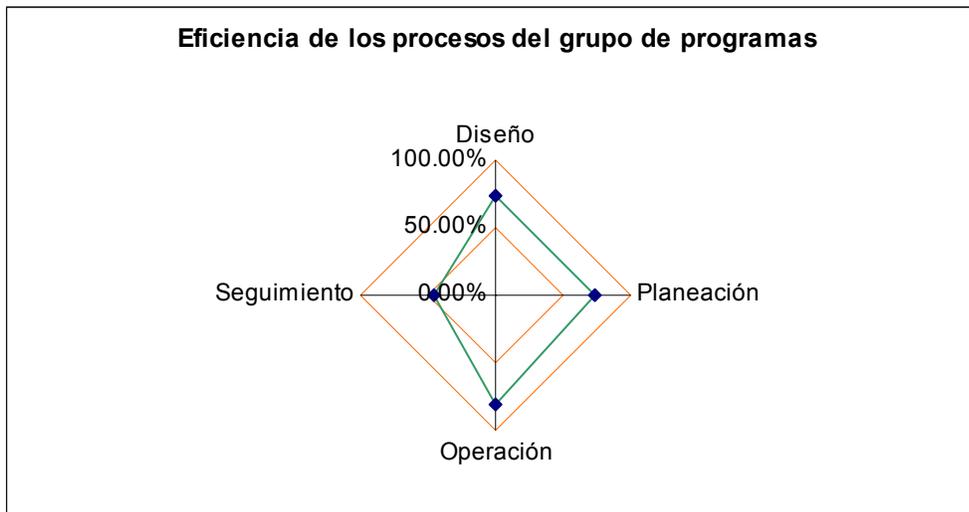
Como medida de evaluación del trabajo de los PSP, se sugiere la autosupervisión cruzada; es decir, que se agrupen PSP por DDR y se realicen unos a otros una evaluación sobre el trabajo desempeñado. Ello evita la “protección” de cada prestador de servicio a sus grupos de productores.

En cuanto al desempeño de las ventanillas receptoras, se sugiere que publiquen una lista con los nombres de los solicitantes y el estado en que se encuentra su solicitud; ello con el fin de estar en comunicación con los productores y que estos conozcan el proceso que conlleva el dictamen de su solicitud. De forma global, la eficiencia operativa de las instancias tiene una calificación promedio de 6.76⁵⁰, por lo que se considera muy deficiente.

Los factores que influyen en el fortalecimiento de la consolidación institucional son la delimitación y el respeto de las responsabilidades, así como la capacidad del personal que opera en las instancias involucradas. Por tanto, es recomendable la elaboración de un reglamento por parte de la Comisión de Desarrollo Rural donde se especifiquen claramente las funciones de cada órgano.

Con el fin de evaluar el comportamiento de cada uno de los procesos del grupo de programas, se construyó una gráfica que muestra claramente los puntos débiles en la operación de los programas:

Figura 4.10.2. Desempeño de los procesos del grupo de programas.



Fuente: Elaboración propia con base en información de otros actores 2002.

⁵⁰ Se sumaron los promedios de calificación del SISER, ventanillas receptoras, UTOE y CECADER, y se dividió entre 4.

El indicador global del desempeño de los procesos es de 7.54⁵¹, en donde se detecta que la planeación es la etapa más débil en la consecución de objetivos y metas. En este aspecto, lo que se debe mejorar es la retroalimentación y el uso de sistemas de información que permitan una planeación de actividades más efectiva y acorde con la realidad.

Un mecanismo viable, es realizar juntas de discusión con los productores beneficiarios antes de iniciar la operación y de hacer los ajustes correspondientes a los programas. No obstante, hay que cuidar la politización en la operación de los programas, ya que los grupos de mayor representación gremial presionan a las instancias operativas para concentrar los apoyos y ajustar el diseño a sus necesidades, dejando al margen las prioridades de los grupos con menos poder político.

De esta forma, se sugiere que para la operación 2003 se incluyan en la CDR –como mayoría- a organizaciones de productores representativas de los municipios prioritarios, para evitar la polarización de apoyos por parte del DDR de Culiacán.

En este sentido, el diseño es un proceso que debe fortalecerse en gran medida, dado que su bajo rendimiento provoca fallas en la planeación de los programas. La debilidad radica en la poca correspondencia en el diseño de los programas con las necesidades de los productores rurales. Aquí es recomendable valorar los tipos de componentes que se otorgan, ya que se observa una incompatibilidad de los apoyos con las capacidades de la población rural.

Se sugiere, por tanto, que se rediseñen las estrategias de desarrollo rural en base a las prioridades que detecten los CDRS; asimismo que se estratifiquen los componentes de apoyo según el tipo de productor. Es decir, a los productores de alta marginación dotarlos de infraestructura básica y a los productores en transición apoyarlos con equipo de transformación y con asesoría técnica para realizar proyectos productivos con impacto regional, pues son los que más aprovechan esta clase de apoyos.

La estratificación de los productores se puede realizar mediante un diagnóstico productivo que arroje los puntos rojos de cada productor. Es decir, un tipo de investigación en campo en donde se vea reflejado la situación que guardan respecto a los procesos de la cadena de valor.⁵²

En cuanto a los sistemas de seguimiento, el SISER presenta fallas en su operación y la información que genera es insuficiente. Como mecanismo adecuado, se recomienda que se incremente el número de visitas al campo, estableciendo en el contrato de los PSP un mínimo de visitas a los grupos que están apoyando; en el caso de que se incumpla este término, descontarles una módica cantidad de su sueldo.

⁵¹ Se sumaron los promedios de calificación de cada proceso, y se dividió entre el número de estos.

⁵² En el diagnóstico debe ir incluido cómo se da el acceso a los insumos; para quién se produce; en dónde se coloca el producto; los activos con que cuenta el productor y el capital físico necesario para darle valor agregado a los productos generados.

Aun cuando no se cuentan con sistemas de transparencia y de rendición de cuentas, los funcionarios entrevistados manifiestan estar al tanto de la forma en que se aplican los recursos. Sin embargo, los productores son los que están menos informados de la utilización de los recursos, por lo que se recomienda que se publique mensualmente en cada DDR, el avance físico y financiero de la operación del grupo de programas.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

En el presente capítulo se señalan los resultados e impactos del grupo de programas, en el contexto del cumplimiento de sus objetivos. Para realizar el análisis se parte de una serie de indicadores de impactos que se estudian de forma general; con las correspondientes categorías de análisis: Por tipo de productor; por componente; por actividad productiva y por montos de inversión. Ello, con el fin de determinar el comportamiento de los impactos en ésta población.

5.1. Resultados de la operación del *PAPIR*

El grupo de programas aún no cierra su operación, por tanto se tienen avances físicos y financieros actualizados hasta el día 31 de julio de 2003. En cuanto a las metas financieras, se lleva ejercido el 61.59% del monto total del programa. Dichos recursos se han aplicado a 142 grupos de trabajo u organizaciones económicas.

Cuadro 5.1.1. Distribución de los proyectos apoyados por *PAPIR*

Distritos de Desarrollo Rural						
Solicitudes	133	134	135	136	137	138
* Vía proyectos	20	17	7	26	37	35
** Atención a la demanda	238	244	94	1,003	394	102

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UTOE y de SAGARPA.

*Corresponde al número de grupos de trabajos que apoya el programa.

** Corresponde al número beneficiarios.

Se tienen un total de 142 proyectos apoyados por *PAPIR*, de los cuales sólo 3 son vía atención a la demanda. Asimismo, el 66.91% corresponde a producción primaria y el resto a generación de valor. Haciendo un análisis por Distrito de Desarrollo Rural sobre la composición de proyectos, se tiene que del total de los proyectos de valor agregado, el 27.65% se ubicó en Los Mochis. Mientras que del total de proyectos de producción primaria, el 29.47% se realizó en el Distrito de La Cruz.

La distribución muestra correspondencia con la problemática que se presenta en dichos DDR, ya que en el DDR 133 se tienen capacidades más desarrolladas, por lo que los proyectos de valor agregado son más factibles de realizarse; en cambio, en el DDR 137, tanto el capital humano como el nivel técnico aún está inmaduro, por lo que se desarrollan principalmente actividades primarias. Esto sustenta el hecho de que en las zonas más atrasadas es preciso invertir primero en capacidades, ya que el generar proyectos de valor agregado en estas regiones es un objetivo muy ambicioso, al no contar con el capital humano suficientemente desarrollado.

Para observar los tipos de proyectos que se realizaron, en el siguiente cuadro se muestra la composición según DDR:

Cuadro 5.1.2. Tipos de proyectos apoyados por PAPIR según DDR.

Distritos de Desarrollo Rural	Proyectos de VA*	Proyectos de IP**
Los Mochis (133)	5 centros de acopio de leche. Fábrica de ladrillos. 2 misceláneas Procesadora de alimentos Elaboración de chorizo Farmacia Elaboración de utensilios de barro Fabricación de muebles Distribución de amoniaco.	Cría de especies menores Prod. de leche y carne de bovinos 3 módulos de producción de ovinos Producción de caprinos
Guasave (134)	2 fabricantes de muebles Taller de carpintería Envasado de frutas en almíbar	5 módulos de bovino doble propósito 2 prod. de caprino doble propósito 2 exportadores de caprinos Prod. de carne de caprino Prod. de pollo y huevo Cría y explotación de ovinos.
Guamúchil (135)	Fabricación de muebles Producción de artesanías Taller de costura Prod. artículos de madera	Sistema de labranza y conservación Explotación de ovinos Prod. y comercialización de borregos.
Culiacán (136)	Elaboración de mermelada Prod. e ind. de jamaica Elaboración de tortilla Curtido de pieles Taller de carpintería Fab. de envases de plástico Extracción e instalación de cantera Deshidratado de mango	2 módulo de ovinos 2 módulos de bovinos doble propósito 7 sistemas de labranza y conservación Cría de razas puras ovicaprinos 2 Prod. de carne de conejo Explotación de ostión
La Cruz (137)	Productos de nopal Producción de tamales Elaboración de productos de piel Taller de carpintería Fab. de muebles rústicos Elaboración de sillas de ruedas	2 criadores de ovinos 2 módulos de bovinos doble propósito 20 sistemas de labranza y conserv. Adquisición equipo pecuario Adquisición equipo forrajero 2 productores de pollos de engorda
Mazatlán (138)	Deshidratadora de mango Elaboración de prod. de lácteos 3 elaboradoras de tortilla Empaquetado de camarón Prod. de carbón y palo de escoba Fab. de muebles rústicos Elaboración de pan Planta purificadora de agua	19 sistemas de labranza y conserv. Adquisición de maquinaria hortícola Prod. de bovinos doble propósito 2 productores de carne de pollo Engorda de pollo Producción de carne de cerdo

Fuente: Elaboración propia con base en información de la UTOE 2002.

* Valor Agregado

** Producción primaria

Los proyectos productivos de labranza y conservación se realizaron principalmente en los DDR 137 y 138, que son los Distritos menos tecnificados de la entidad (*ver cuadro 3.3-Capítulo 3*). De esta forma, se observa una correspondencia entre las necesidades detectadas en el aspecto técnico de dichas regiones y los apoyos que el programa otorgó.

Por otro lado, se identifican 11 proyectos que corresponden al subsector de servicios, así como 35 proyectos de transformación, dentro de los cuales destacan los talleres de carpintería. Los proyectos relacionados con el sector agropecuario representan el 42.85%⁵³; mientras que el 51.42% son proyectos de transformación que no utilizan insumos agropecuarios.

Resulta positivo el hecho de que las etapas de transformación y de generación de valor agregado muestran menos dependencia del sector agropecuario; ello implica el apoyo del programa a la diversificación de insumos en las actividades no agropecuarias. En este sentido, en el sector rural se están generando alternativas de empleo rural que no necesariamente están relacionadas con las actividades agrícolas y pecuarias.

Esto es indicio de que en el sector rural se están explotando otras actividades y se está dejando de “polarizar” el sector agrícola y pecuario. Una de las actividades a las que se refieren es la forestal, la cual está siendo explotada por los productores rurales para generar actividades no agropecuarias.

Cabe resaltar que los proyectos de producción primaria están relacionados en mayor medida con el sector pecuario. Si se relaciona este aspecto con la tipología de productores (*ver cuadro 2.4.1*), se tiene que el programa apoya principalmente a los productores con mayor capital.

A través de *PAPIR* se entregaron 458 apoyos como maquinaria y equipo; especies y garantías líquidas. De estos, el 73.04% consistió en maquinaria y equipo y el resto fue apoyo en especie, predominando el componente de vientres ovinos. En el siguiente cuadro se exponen algunos aspectos de la operación del *PAPIR* y la calificación que recibe por parte de los funcionarios operativos y directivos:

Cuadro 5.1.3. Indicador de desempeño del *PAPIR*.

Calificación promedio por tipo de funcionario				
Descripción	Operativos	Directivos	CECADER	Calificación promedio
Focalización en regiones prioritarias	7.71	8.00	2.00	5.90
Ejercicio de recursos a través de proyectos	8.00	9.50	8.00	8.50
Constitución de garantías líquidas	6.57	5.50	9.00	7.02
Sostenibilidad económica y ambiental de los proyectos	7.57	6.00	7.00	6.85
Indicador de desempeño	7.06			

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a otros actores 2002.

⁵³ Tomando en cuenta sólo los proyectos que entran a la etapa de transformación.

Se autorizaron un total de 462 solicitudes para acceder a *PAPIR*, de las cuales el 50.86% pertenece al municipio de Culiacán⁵⁴ y el 39.61% a municipios prioritarios. En este sentido, los apoyos de éste subprograma no se están focalizando en las regiones prioritarias; éste es el aspecto más débil de su operación y por tanto, es el que debe fortalecerse, a través de la representatividad de dichas regiones en la CDR para evitar la manipulación de solicitudes por parte de las organizaciones con más poder gremial.

Asimismo, se solicitaron sólo 9 proyectos de garantía líquida; 7 del DDR Los Mochis (133) y 2 del DDR La Cruz (137), mismos que no han sido pagados. De esta forma, este componente es el menos demandado, por lo que hay que analizar a fondo la relevancia de que continúe como apoyo del programa. De modo general, el indicador de desempeño califica como regular la operación del *PAPIR*.

5.2. Resultados de operación del *PRODESCA*.

Para analizar la operación del *PRODESCA*, se realizaron entrevistas a funcionarios operativos, directivos, así como al responsable del CECADER. En el siguiente cuadro se muestran algunos aspectos que tienen que ver con la operación de este subprograma:

Cuadro 5.2.1. Indicador de desempeño del *PRODESCA*.

Calificación promedio por tipo de funcionario				
Descripción	Directivos	Operativos	CECADER	Promedio general
Seguimiento y monitoreo de los PSP	8.50	7.14	9.00	8.21
Fomento al mercado de PSP	7.00	7.86	5.00	6.62
Participación de beneficiarios en el pago a PSP	5.50	7.14	5.00	5.88
Fortalecimiento de conocimientos técnicos, comerciales, organizativos de los beneficiarios	6.50	7.43	5.00	6.31
Desarrollo de áreas de oportunidad de negocios	7.00	5.57	10.00	7.52
Indicador de desempeño	8.41			

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a otros actores 2002.

Se autorizaron un total de 240 proyectos *PRODESCA*⁵⁵, con los componentes de promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos. De estos, el 28.33% se aplicó en los municipios prioritarios, con mayor presencia en Mocorito y en Elota. Asimismo, se implementaron 14 proyectos en zonas marginadas, las cuales comprendieron los municipios de Angostura; Guasave; Culiacán; El Fuerte, El Rosario y Sinaloa de Leyva.

⁵⁴ No obstante que no es municipio prioritario, concentra los apoyos del *PAPIR*.

⁵⁵ Datos obtenidos de la base de datos proporcionada por el CTEE de Sinaloa.

El CECADER es quien otorga las calificaciones más bajas y tomando en cuenta que es la instancia más involucrada en la operación del *PRODESCA*, la percepción está siendo más objetiva que la del resto de los funcionarios, por lo que es la más confiable.

El elemento principal que limita una mejor operación del *PRODESCA* es la participación de los beneficiarios en el pago por servicios profesionales. De hecho, en el Anexo Técnico del grupo de programas 2002 no se contempla alguna aportación por parte del productor por este concepto. Bajo este punto, los apoyos de éste subprograma se presentan más accesibles para los productores.

La capacitación que brindan los PSP a los grupos de productores no induce de forma relevante a que incrementen sus conocimientos organizativos y gerenciales. Una sugerencia por parte de los funcionarios operativos del programa, es que se les capacite a los PSP sobre distintas formas de organización y que empleen la más adecuada según las características que presente el grupo de productores.

Los proyectos *PAPIR* que fueron apoyados con servicios *PRODESCA* se distribuyeron de la siguiente forma:

Cuadro 5.2.2. Proyectos PAPIR apoyados con PRODESCA

DDR	Proyectos de valor agregado	Proyectos de producción primaria	Total
Los Mochis	8	5	13
Guasave	3	8	11
Guamúchil	2	1	3
Culiacán	2	7	9
La Cruz	3	20	23
Mazatlán	6	25	31
Total	24	66	90

Fuente: Elaboración propia con base en información documental de UTOE 2002.

Los servicios profesionales están enfocados en mayor medida a proyectos de producción primaria y en menor proporción a proyectos que generan valor agregado. El DDR Los Mochis es donde se tiene la mayor cantidad de proyectos de valor agregado, dado que es la región más productiva de la entidad, al ser la más altamente tecnificada y en donde se producen los mayores volúmenes de producción.

El trabajo de los *PSP* es justificable sólo en el caso de los proyectos de valor agregado. En este sentido, se debe valorar la necesidad de elaborar un proyecto si se trata de inversión primaria. Sin embargo, el 73.33% de los proyectos *PAPIR* apoyados con *PRODESCA* corresponden a inversión primaria, con lo que no hay una congruencia aparente, ya que los recursos invertidos en PSP deben ir orientados a proyectos que otorgue un valor agregado en el proceso de producción de los productores.

Las regiones con mayores problemas de mecanización y de asistencia técnica, son las que concentran los proyectos de producción primaria, que consisten principalmente en equipo y maquinaria agropecuaria; de esta forma, se ataca primero el aspecto técnico para después desarrollar capacidades.

En estos aspectos, la operación del *PRODESCA* tiene congruencia con la problemática de dichas regiones. El indicador de desempeño de este subprograma califica como buena su operación.

5.3. Resultados de la operación del *PROFEMOR*.

La operación de este subprograma comprende 3 componentes de apoyo: Fortalecimiento institucional; fortalecimiento organizativo y fomento empresarial, mismos que se analizan a continuación. Cabe aclarar que el análisis de la operación de este programa se limita a la información arrojada por los funcionarios entrevistados y a la base de datos proporcionada por el CTEE; ya que no cuenta con información más específica para complementar dicho análisis.

5.3.1. Fortalecimiento institucional.

Este componente tiene por objetivo mantener actualizado el diagnóstico y el plan de desarrollo rural, así como propiciar la coordinación interinstitucional, la promoción y la gestión de proyectos estratégicos. Para conocer el impacto de este componente, en el cuadro que a continuación se presenta se ilustran algunos elementos que comprende el fortalecimiento institucional:

Cuadro 5.3.1.1. Indicador de desempeño del fortalecimiento institucional.

Calificación promedio según tipo de funcionario					
Descripción	Operativos	Directivos	CDRS	CECADER	Calificación promedio
Acciones para la integración y el funcionamiento de los CDRS	8.57	8.50	9.10	2.00	7.04
Calidad de los productos de los coordinadores de los CDRS	8.29	8.00	8.80	5.00	7.52
Aplicabilidad de los diagnósticos	7.57	6.50	8.20	2.00	6.06
Acciones para fomentar la planeación participativa	8.00	7.00	8.30	5.00	7.07
Monto de recursos y acciones realizadas a través de municipios	7.71	6.50	8.10	2.0	6.07
Indicador de desempeño	6.75				

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a otros actores 2002.

En la entidad se encuentran integrados 15 CDR, de los cuales 9 están ubicados en los municipios prioritarios y el resto en los DDR respectivos. El componente de fortalecimiento institucional aplicó en todos los CDRS, por lo que su cobertura geográfica fue completa. No obstante que el trabajo de los coordinadores de los consejos se puede calificar como regular, los diagnósticos tienen un grado muy bajo de aplicabilidad.

La integración de los CDRS se da siguiendo los lineamientos que establece la LDRS; no obstante, las funciones realizadas por estos no están acorde con lo establecido en la ley, pues su función se limita a dar seguimiento a las acciones de los programas, sin tener una participación más activa y propositiva, tal como lo indica la normatividad. De igual forma, no se está cumpliendo totalmente con el objetivo de propiciar la coordinación.

Por otra parte, se ejerció un total de \$2'823,340.00 a través de los municipios, de los cuales el 85.72% se invirtió en el municipio prioritario de Sinaloa de Leyva en lo que es consultoría y capacitación a empresas rurales. El indicador de desempeño muestra una operación deficiente; sin embargo, ello se debe en gran parte a que no existe coordinación con los demás órganos involucrados.

5.3.2. Fomento empresarial.

Este componente incluye capacitación a empresas rurales y la promoción de eventos, encuentros y talleres que fortalezcan las técnicas empresariales del sector rural y se encuentren al servicio de los grupos prioritarios. En el siguiente cuadro se describen los aspectos que involucran la operación de este componente:

Cuadro 5.3.2.1. Indicador de desempeño del fomento empresarial.

Calificación promedio según tipo de funcionario				
Descripción	Operativos	Directivos	CECADER	Promedio general
Eventos de capacitación, encuentros y talleres	4.28	9.00	5.00	6.09
Acciones para la integración de redes de negocios	4.00	7.00	5.00	5.33
Estudios especializados para la difusión de tecnologías	3.87	5.00	5.00	4.62
Acciones para el desarrollo de habilidades	4.00	7.00	5.00	5.33
Formación de circuitos económicos locales	4.00	5.00	4.00	4.33
Giras de intercambio	4.28	7.00	5.00	5.42
Indicador de desempeño	5.18			

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a otros actores 2002.

Se realizaron 126 proyectos de consultoría y capacitación a empresas rurales, de los cuales el 16.66% se ubicó en zonas marginadas, preponderantemente en el municipio prioritario de Elota.⁵⁶ Si se analiza la percepción de los funcionarios, los resultados que arroja este componente son muy deficientes.

Lo más débil se detecta en los estudios especializados para la difusión de tecnologías, ya que si se llevaron a cabo, no cumplió con el cometido de promover y estratificar tecnologías según el tipo de región. Ello trae como consecuencia una falta de visión de las condiciones del sector rural, lo que, a su vez, influye en un diseño del programa no muy acorde a la problemática.

El fortalecimiento empresarial es un componente muy ambicioso para el sector rural, ya que las condiciones que presentan las empresas no tienen el potencial para aprovechar este componente de apoyo. Al igual que el fortalecimiento institucional, el indicador de desempeño califica como deficiente la operación de este componente.

5.3.3. Consolidación organizativa.

Bajo este componente se apoyaron 4 organizaciones de primer nivel. Dichas organizaciones consideran a sociedades de producción rural, sociedades cooperativas, entre otras, conformadas por grupos de productores. El objetivo de este componente es fortalecer la estructura interna de éstos grupos para impulsar la administración diferenciada, misma que contribuya a la inserción en las cadenas productivas desarrollando su integración y alianzas que generen valor agregado a su producción.

En el siguiente cuadro se presenta los aspectos más relevantes que involucra la operación de dicho componente:

Cuadro 5.3.3.1. Indicador de desempeño de la consolidación organizativa.

Calificación promedio según tipo de funcionario					
Descripción	Operativos	Directivos	CECADER	Org. de Primer nivel	Promedio general
Desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos	5.42	7.50	6.00	5.33	6.06
Integración de las organizaciones en redes micro-regionales	4.71	5.00	2.00	4.67	4.09
Participación de las organizaciones en la gestión	5.00	7.00	7.00	5.33	6.08
Fortalecimiento de la estructura interna de las organizaciones	5.57	7.00	2.00	5.33	4.97
Fortalecimiento de la capacidad de autogestión	5.28	7.00	2.00	5.33	4.90
Indicador de desempeño	5.22				

Fuente: Elaboración propia con información de entrevistas a otros actores 2002.

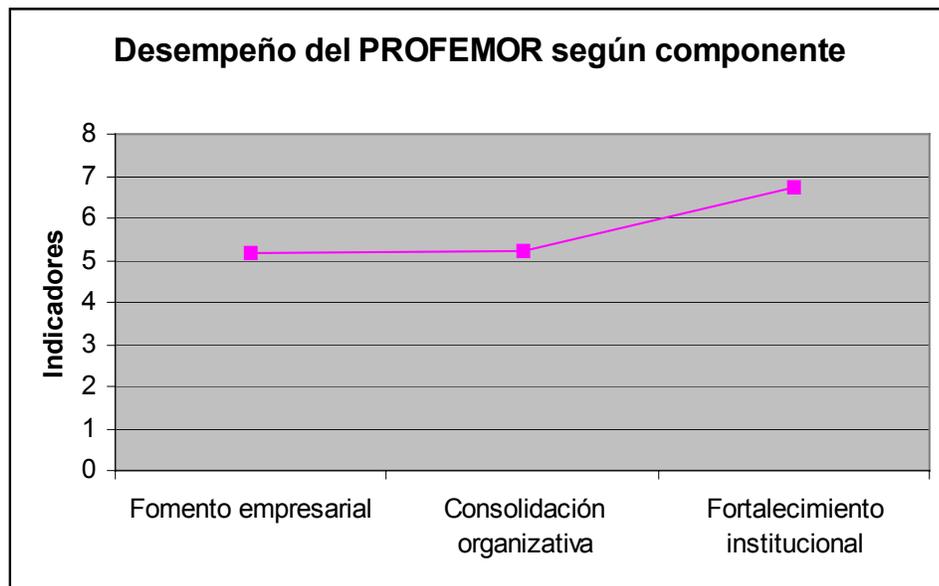
⁵⁶ Se utilizó la base de datos de los beneficiarios del PROFEMOR, proporcionada por el CTEE de Sinaloa.

Con base en lo que arrojan los resultados de la consolidación organizativa, este componente no está cumpliendo con el objetivo principal, que es el fortalecer la estructura interna de las organizaciones. Los principales logros son el desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos, y la participación de las organizaciones en la gestión.

Los aspectos que se mejoraron dentro de las organizaciones gracias al apoyo de este componente, fueron de orden estructural (organigrama, formación de consejos de administración); de orden financiero; contable y fiscal, así como el fortalecimiento en el manejo interno.

Como desempeño global, la operación la consolidación organizativa resulta deficiente. Gráficamente, se tienen los siguientes resultados del *PROFEMOR*, según componente de apoyo:

Figura 5.3.3.2. Gráfica de la operación del PROFEMOR.



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores de desempeño por cada componente.

En general, la operación del *PROFEMOR* presenta algunas deficiencias previamente mencionadas; sin embargo, de los 3 componentes de apoyo que otorga este programa, el de consolidación organizativa es el más deficiente. Mientras que el fortalecimiento institucional es el que arrojó los resultados más positivos de la operación de éste programa.

5.4. Indicadores de impacto.

En este apartado se analizará el impacto de los apoyos del *PAPIR* en la muestra de beneficiarios 2002, diferenciado por actividad económica; por tipo de productor; por componente y por montos de inversión. La memoria de cálculo se incluye en el *Anexo 2* del presente informe.

5.4.1. Cambio tecnológico.

El cambio tecnológico se presentó sólo en las actividades pecuarias⁵⁷; en las agrícolas se mantuvo constante y en las no agropecuarias no aplica este indicador. Los principales aspectos que influyeron en el cambio tecnológico, en lo referente a infraestructura y equipo, fueron las áreas para manejo y las áreas techadas para proteger a los animales, con un porcentaje de beneficiarios de 78% y 65%, respectivamente, que se proveyeron de dicho equipo, después de recibir el apoyo.

Dicho cambio tecnológico se presentó con mayor frecuencia en los *tipos II y III*, que fueron los que más apoyos recibieron por el grupo de programas. En este sentido, hay correspondencia, ya que los tipos de productores que recibe mayor cantidad de apoyos, son los que muestran mayor impacto en lo que se refiere a este indicador.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que las actividades agrícolas también requieren la modernización y en la operación 2002 del grupo de programas no se observan impactos tecnológicos en dichas actividades. Ello es atribuible al tipo de componente otorgado, el cual no fomenta la innovación en las UPR.

Por otro lado, es un reflejo de la operación deficiente de los talleres de capacitación a los *PSP*, ya no que se profundiza en el aspecto de difusión de tecnologías y, por tanto, no se tiene una adecuada promoción e implementación de las mismas. Al respecto, es sugerible la estratificación de productores y la investigación de tecnologías por tipo de región.

5.4.2. Capitalización de la unidad productiva.

El subíndice de la participación del apoyo en la UPR no se calculó debido a que se considera que el índice de tendencia de cambios arroja información más relevante y de mayor profundidad.

1) *Tendencia de cambios en los activos.* Este indicador expresa la tendencia a capitalizarse, gracias al apoyo otorgado por el programa. En el siguiente cuadro se muestran los resultados arrojados por este índice según actividad económica:

⁵⁷ Para el análisis del cambio tecnológico en las actividades pecuarias, el manual de indicadores señala que deben utilizarse frecuencias.

Cuadro 5.4.2.1. Indicadores de tendencia de cambios en los activos por actividad económica.

Actividad	Índice
Agrícolas	1.04
Pecuarias	1.05
No agropecuarias	1.20

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento ganadero y Actividades no agropecuarias.

La capitalización de la UPR muestra una tendencia creciente en las 3 actividades económicas que apoya el grupo de programas, siendo las actividades no agropecuarias las que presentan un índice mayor. La tendencia creciente implica que el apoyo de los programas aumenta los activos con que cuenta el productor, por lo que el valor de su capitalización es mayor. En este sentido, se cumple uno de los principales objetivos de APC, de fomentar la capitalización de las UPR.

El índice mayor de capitalización se ubica en las actividades no agropecuarias y específicamente en los productores del *tipo II*. Esto se explica por la fuerte inversión en los proyectos de microempresas, los cuales capitalizan mayormente al productor. Sin embargo, el tipo II que realiza actividades no agropecuarias fue el menos apoyado por el grupo de programas, ya que se enfocó a beneficiar al tipo II en las actividades agrícolas, el cual muestra una tendencia menor.

Los componentes que reflejan un índice de tendencia creciente más alto en los activos son las aspersoras de mochila y, en menor grado, las motobombas. Estos fueron los apoyos que más otorgó el grupo de programas, por lo que hay respuesta favorable en lo referente a este indicador.

El grupo de programas debe fomentar más apoyos encaminados a capitalizar las UPR y que no sea sólo 1 ó 2 componentes los que determinen este comportamiento. Entre dichos componentes se puede recomendar la dotación de infraestructura como almacenes, transporte, procesadoras, entre otra, que además impacta en la cadena productiva, al dar un valor agregado a la producción.

5.4.3. Desarrollo de capacidades

En el siguiente cuadro se muestran los indicadores para cada desarrollo de capacidades y diferenciando el tipo de actividad económica; ello, con el fin de observar en donde se da el mayor impacto:

Cuadro 5.4.3.1. Índice de desarrollo de capacidades según actividad económica.

Concepto	Actividades agrícolas	Actividades pecuarias	No agropecuarias
Desarrollo en las capacidades de innovación	-0.003	0.003	0.000
Desarrollo en las capacidades administrativas	0.000	0.033	0.149
Desarrollo en las de capacidades de gestión	-0.003	0.019	0.219
Índice general de capacidades	-0.002	0.018	0.122
Desarrollo de capacidades en el proyecto	NA	NA	0.283
Completez del proyecto productivo	NA	NA	0.895

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento ganadero y Actividades no agropecuarias.

NA = No Aplica.

El programa no está fortaleciendo el desarrollo capacidades. Esto se debe principalmente al rechazo de algunos productores a experimentar con nuevas variedades de semillas, nuevos cultivos o nuevas especies, lo que influye negativamente en la capacidad de innovación del productor. El escepticismo continúa siendo un obstáculo para que los productores del sector rural prueben nuevas tecnologías.

Las actividades no agropecuarias son las que presentan un mejor desarrollo de capacidades, principalmente en lo relacionado al aspecto de gestión, como lo indica el 21.90%. Asimismo, las capacidades administrativas también observan un buen desarrollo aunque en menor proporción.

El hecho de que el programa incida en mayor medida en este tipo de actividades, se debe a que por lo general están ligadas al subsector de servicios (abarrotes, venta de pollos, entre otros), por lo que los productores demandan componentes de asesoría técnica y financiera para fortalecer su negocio.

Esto se sustenta si se analiza el índice de desarrollo de capacidades en el proyecto, el cual muestra un incremento de 28.3%; es decir, los productores que realizan actividades no agropecuarias fortalecieron sus conocimientos en producción; en la comercialización y en la gerencia, gracias al apoyo del programa.

En este sentido, se debe revalorar la relevancia de desarrollar capacidades en actividades agropecuarias, ya que los apoyos que se otorgan en este rubro⁵⁸ no requieren servicios profesionales. Por otro lado, sí es imperativo que se realice inversión en capital humano y desarrollo de proyectos en actividades no agropecuarias.

El índice de completez del proyecto productivo señala que los PSP *PRODESCA* elaboran un proyecto que contempla estrategias comerciales; estrategias de abasto; estrategias técnico-administrativa y un análisis del impacto ambiental que éste generará. Dichos proyectos están completos en un 89.50%, lo que se considera eficiente.

⁵⁸ Equipo predominantemente menor (aspersoras, motobombas, tractores) en donde no es relevante ni estrictamente esencial realizar proyectos, ya que van enfocadas a satisfacer una necesidad básica.

La completez del proyecto tiene un índice de 10 en el **tipo IV** de las actividades no agropecuarias; la cuestión aquí es que al ser productores con mayores ingresos y con un potencial productivo más desarrollado, tienen más visión sobre el comportamiento del mercado y de cómo acceder a él, por lo que aprovechan al máximo las habilidades del *PSP*.

Se observa lo contrario en los productores del tipo II, ya que el proyecto productivo muestra debilidades en lo que es estrategia de abasto y diseño organizativo. El elemento más completo del proyecto generado por los *PSP* es la estrategia técnica-administrativa.

En este sentido, los productores del tipo II no maximizan la formulación del proyecto, dado que al ser beneficiarios de bajos ingresos, carecen de una visión más integral sobre la competitividad del mercado, y sólo se dedican a aumentar el nivel de producción o satisfacer necesidades muy básicas como problemas de sequía o de conservación de suelos.

Es por ello, que las necesidades primarias de las UPR pueden prescindir de la elaboración de un proyecto; así el programa maximiza los recursos y los canaliza a la realización de proyectos más integrales, enfocados principalmente a actividades no agropecuarias, y a los productores del tipo IV, que son los que aprovechan más el proyecto productivo.

5.4.4. Conversión productiva.

En el siguiente cuadro se ilustra el comportamiento del índice de conversión productiva global, según actividad económica. Esto con el fin de detectar en qué tipo de ramas se están generando los impactos del programa:

Cuadro 5.4.4.1. Índice de conversión productiva global según actividad económica

Actividad	Índice
Agrícolas	0
Pecuarias	70.03
No agropecuarias	100

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento ganadero y Actividades no agropecuarias.

Aun cuando los indicadores muestran un resultado alto en las actividades no agropecuarias y pecuarias, es totalmente insignificante. En el caso de las no agropecuarias, sólo un beneficiario presenta la conversión, al iniciarse en el negocio de fábrica de muebles de madera.

Por otro lado, en las actividades pecuarias sólo el 15.38% mostró el cambio; siendo los más representativos los productores del **tipo III**. Lo más relevante es que la conversión productiva está relacionada en el 90% de los casos con la producción de ovinos para carne. El 10% restante corresponde a la producción de caprinos de leche.

Debido a que la población objetivo del grupo de programas son regiones prioritarias y zonas marginadas (área serrana), el efecto influye en la principal actividad de los productores de éstas regiones, que es la ganadera; al estar ubicados en áreas de temporal, explotan predominantemente la ganadería extensiva.

En este sentido, el grupo de programas promueve una de las cadenas estratégicas de la entidad, como es la de ovicaprinos. Por otra parte, se hay un efecto positivo en el mercado de dichas especies, ya que actualmente presentan un déficit de 1,952 cabezas.⁵⁹ Al incrementarse la producción de ovinos se contribuye a contrarrestar la demanda de productos pecuarios relativa a dichos productos.

5.4.5. Producción, productividad e ingreso.

Estas 3 variables se analizan en cuadro que a continuación se presenta, diferenciando por actividad económica:

Cuadro 5.4.5.1. Índices de cambios en producción, productividad e ingreso según actividad económica.

Actividad	Incremento en la productividad	Incremento en la producción	Incremento en el hato	Incremento en el ingreso
Agrícola				
Trigo	0.7	28		50,400
Maíz	0.2	1		10,500
Pecuaría				
Bovinos carne	0	3	23	6,000
Ovinos carne	1.05	144.75	409	64,695
Caprinos carne	1	87.7	222	32,400
No agropecuaria				
Venta de pollos				4,800

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento Ganadero y Actividades no agropecuarias.

La actividad pecuaria es la que presenta los efectos más importantes a consecuencia del apoyo del programa; asimismo, la producción de ovinos de carne es la actividad más dinámica de los productores rurales. Las frecuencias de los productores que muestran estos impactos son realmente irrelevantes, por lo que el grupo de programas no está incidiendo de forma significativa en el aumento de producción, productividad e ingreso.

En el caso de la producción de ovinos de carne, los productores del **tipo II** son lo que obtienen una mejor respuesta en el incremento del hato, con el 21.21% de los beneficiarios, aunque esto representa sólo 7 beneficiarios.

⁵⁹ Se tiene una oferta de ovinos de 2,401 cabezas, que no satisface la demanda del mercado, la cual es de 4,353, según la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; Subsecretaría de Ganadería y la Dirección de Desarrollo Ganadero. 2002.

El aumento en la producción de ovinos de carne se manifiesta también en el **tipo II**; mientras que la productividad se refleja principalmente en los productores del **tipo III** (con sólo 2 beneficiarios). De igual forma, los aumentos en el ingreso son experimentados por los productores del **tipo III** (3 beneficiarios). Es por ello que se dice que aunque sí hay cambios positivos en el ingreso, la producción y la productividad, no son determinantes.

Los cultivos que presentaron aumento en el rendimiento por unidad de superficie como consecuencia del apoyo, fueron el trigo y el maíz, granos estratégicos de la entidad. Dichos aumentos los presentan los beneficiarios del **tipo III**, aunque son de poca relevancia, pues sólo 2 productores manifiestan los impactos.

El grupo de programas sí incide en las principales cadenas de valor, pero no en forma sobresaliente y generalizada. Los impactos se concentran en los **tipos II y III** y en una muy baja escala.

5.4.6. Cadenas de valor

Con el fin de analizar el comportamiento de las cadenas de valor, en el cuadro que a continuación se presentan los índices que inciden en el fortalecimiento de las cadenas de valor, según actividad productiva:

Cuadro 5.4.6.1. Índices de cadenas de valor según actividad económica

Conceptos	Actividad agrícola	Actividad pecuaria	No agropecuaria
Integración vertical hacia atrás	0.023	0.090	0.047
Integración horizontal hacia delante	0.116	0.032	0.125
Orientación al mercado	0.596	0.227	0.00

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento Ganadero y Actividades no agropecuarias.

El índice de integración vertical hacia atrás muestra la variación en la autosuficiencia de los productores agrícolas del sector rural, misma que arroja un resultado de 2.3%. Esto indica que con el apoyo del programa se dio un comportamiento positivo, aunque en muy poca escala. Los productores agrícolas son autosuficientes en la mayoría de los insumos utilizados, principalmente en materiales, equipos y mano de obra.

Asimismo, los beneficiarios que realizan actividades no agropecuarias muestran más respuesta a la integración horizontal hacia delante; dado que este tipo de actividad tiene una relación más directa con la venta del producto, principalmente en el subsector de servicios.

Ello se expresa con más frecuencia en proyectos de \$1,000 a \$5,000 y de \$5,000 a \$20,000, que no son inversiones muy fuertes. Esto indica que para acceder al mercado o tener un contacto directo con el consumidor, no se requieren de proyectos con alto presupuesto, sino de la estrategia de ubicar la actividad en un área potencial.

Los productores pecuarios tienen mayor respuesta a la integración vertical hacia atrás y presentan un grado autosuficiencia más alto que el resto de los productores (agrícolas y de actividades no agropecuarias). La integración se ve influida por el acceso a los insumos (los productores pecuarios producen sus propios forrajes) y por el aumento en la mano de obra utilizada.

Esto es generado por proyectos que están en los rangos de \$5,000-\$20,000, expresado principalmente en productores del **tipo III**. Ello se explica por el estrato en donde se ubican estos productores, ya que al ser del tipo III principalmente, tienen mayores recursos que les permiten incorporarse a este eslabón de la cadena productiva. De esta forma, el grupo de programas debe seguir apoyando a este tipo de productores, dentro de las actividades pecuarias, ya que son los que aprovechan de mejor forma los apoyos.

5.4.7. Empleo

En este apartado, se analizan 2 subíndices que se consideran los más relevantes: Incidencia en la participación en el mercado de trabajo y los efectos positivos sobre el empleo. Se hace referencia sólo a estos debido a que para su cálculo se utilizan todas las variables del empleo (trabajadores eventuales; contratados; permanentes; familiares, entre otros). Por este motivo, se consideran los más precisos y los que arrojan un comportamiento del empleo que incluye las variables en cuestión.

Dichos indicadores se describen según tipo de actividad económica:

Cuadro 5.4.7.1. Índices del empleo según actividad productiva.

Actividad	Incidencia en la participación en el mercado de trabajo	Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo
Agrícola	14.15	3.22
Pecuaria	10.68	13.84
No agropecuaria	100.18	25

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento Ganadero y Actividades no agropecuarias.

Los apoyos del programa inciden principalmente en el empleo rural a través de las actividades no agropecuarias. En este sentido, la creación de fuentes de empleo mediante alternativas no agropecuarias está impactando positivamente en el sector, tal como lo señala el 25% de los beneficiarios, que fue el porcentaje que expresó incrementos en el empleo.

Los productores que tienen mayor participación en el mercado de trabajo son los del **tipo IV**; asimismo, son los que presentan los efectos positivos sobre el empleo. En este sentido, los beneficiarios del tipo IV sólo representan el 15.38% del total de productores que se encuestaron.

Para el nivel de importancia que tiene el fomento del empleo en el medio rural, se está apoyando muy poco a los productores que pueden potenciar los resultados en el mercado de trabajo; de esta forma, los apoyos a productores que realizan actividades no agropecuarias deben incrementarse y estar más enfocados a productores del tipo III y IV.

5.4.8. Desarrollo de organizaciones.

En el cuadro siguiente se señalan los índices correspondientes de este indicador, con el fin de ilustrar la importancia que tiene cada uno de ellos:

Cuadro 5.4.8.1. Indicadores de desarrollo de organizaciones según actividad económica

Actividad	Frecuencia de beneficiarios organizados	Variación en la organización	Desarrollo de organizaciones
Agrícola	0.322	1.111	0.000
Pecuaria	0.492	0.969	0.003
No agropecuaria	0.812	1.625	0.068

Fuente: Elaboración propia con base en el manual de cálculo de indicadores de Fomento Agrícola; Fomento Ganadero y Actividades no agropecuarias.

La frecuencia de beneficiarios organizados muestra mayor impacto en las actividades no agropecuarias; ello se debe a que éstas actividades son apoyadas con el componente de microempresa y por tanto se fomenta la organización los productores.

Esto induce de igual forma, a la creación de más oportunidades de trabajo en el medio rural a una organización. Ello, aunado a la tendencia creciente que muestra la variación en la organización, de 1.11, señala que los apoyos de APC inducen a los productores agrícolas al proceso de organización.

Tomando en cuenta los objetivos que se plantea el grupo de programas de Desarrollo Rural, hay correspondencia con este indicador, ya que se está fomentando la organización de los productores y ello infiere en un aumento de la capacidad productiva y por tanto, de los ingresos.

5.4.8 Efectos naturales

Para evaluar la incidencia de la aplicación de los apoyos otorgados por el programa, en el uso sostenible del agua y del suelo, se analizan los siguientes aspectos⁶⁰:

⁶⁰ Sólo se analizan los efectos en las actividades agrícolas y pecuarias, ya que se consideró que no aplican para las actividades no agropecuarias.

- 1) *Prácticas de conservación*. Mide la frecuencia en las prácticas de conservación antes y después del apoyo.
- 2) *Prácticas no sustentables*. Mide la frecuencia en las prácticas no sustentables antes y después del apoyo.
- 3) *Cambios observados en el uso de los recursos naturales*. Mide la frecuencia de cambios negativos y positivos en el uso de los recursos naturales, antes y después del apoyo.

Dentro de las *prácticas de conservación*, las acciones que los productores agrícolas y pecuarios realizan con más frecuencia son las de labranza; sin embargo, es mínimo el porcentaje de beneficiarios que incorporan dichas prácticas, ya que sólo el 29.02% manifiesta llevarlas a cabo.

De igual forma, el 1.61% reforesta las áreas no cultivadas; el 12.90% practica la rotación de cultivos; el 14.51% lleva a cabo un control biológico de plagas y el 11.29% utiliza fertilizantes orgánicos.

Si se analiza el *cuadro 5.1.1*, las prácticas de labranza y conservación se realizan principalmente en los DDR de La Cruz y de Mazatlán, que son las regiones con menos tecnificación y las que presentan mayores problemas de plagas y enfermedades.

Respecto a las *prácticas no sustentables*, se tiene que el 91.93% de los beneficiarios agrícolas realiza prácticas sustentables. El 8.06% continúa abriendo nuevas tierras de cultivos, siendo ésta la práctica no sustentable que con menor frecuencia se lleva a cabo por parte de los productores.

Los agroquímicos siguen siendo utilizados por el 48.38% de los beneficiarios, lo que indica la alta dependencia a esta práctica perjudicial para el medio ambiente. Asimismo, el 11.29% continúa realizando la quema de residuos y de maleza. De forma general, se tiene que el apoyo del programa no incidió en el 22.59% de los beneficiarios, ya que es la población que continúa realizando prácticas no sustentables.

En cuanto al uso de los recursos naturales, no se presentan cambios relevantes. En las quemas se tiene un cambio positivo de 1.61%, es decir es el porcentaje que dejó de realizar estas acciones como consecuencia del apoyo. Es una población muy poco significativa; sin embargo, no se presentaron cambios negativos, con lo cual el programa contribuye a la reducción de quemas inmoderadas.

Otro efecto positivo que se presentó en los beneficiarios, es la disminución en el consumo de agua, pues el 1.61% de los beneficiarios redujo el uso de este insumo gracias al apoyo otorgado. Un aspecto que el programa no ha erradicado es la erosión por agua, ya que el 6.45% de los beneficiarios continúa enfrentando este problema.

De forma global, los productores agrícolas, al igual que los pecuarios, no presentan cambios negativos en el uso de los recursos naturales como consecuencia del apoyo; sólo en lo que respecta a la erosión por agua y en muy poca proporción.

5.5. Conclusiones y recomendaciones

La operación del PAPIR presenta un indicador de desempeño de 7.06, por lo que se califica como regular. Los apoyos de éste subprograma no se están focalizando en las regiones prioritarias; éste es el aspecto más débil de su operación y por tanto, es el que debe fortalecerse.

Lo que se recomienda es la amplia inclusión de organizaciones de productores en la CDR, que sean representativas de los municipios prioritarios, con el fin de propiciar el enfoque del grupo de programas en las regiones prioritarias.

Los proyectos relacionados con el sector agropecuario representan el 42.85%⁶¹; mientras que el 51.42% son proyectos de transformación que no utilizan insumos agropecuarios. Resulta positivo el hecho de que las etapas de transformación y de generación de valor agregado muestran menos dependencia del sector agropecuario; ello implica el apoyo del programa a la diversificación de insumos en las actividades no agropecuarias.

En este sentido, se sugiere que continúe el otorgamiento de apoyos a proyectos que estén vinculados con la actividad forestal y/o minera; ello, para evitar la polarización de las actividades agrícolas y pecuarias y que en el sector rural se exploten otras actividades que también generan oportunidades para los productores.

Los proyectos de producción primaria están relacionados en mayor medida con el sector pecuario. Si se relaciona este aspecto con la tipología de productores (*ver cuadro 2.4.1*), se tiene que el programa apoya principalmente a los productores ganaderos con mayor capital.

En este sentido, se observa una falla en el enfoque del grupo de programas, ya que los proyectos de producción primaria deberían implementarse en los productores de más bajos ingresos; mientras que los proyectos de valor agregado deberían desarrollarse en los productores con mayor capital.

Lo que se sugiere es que los proyectos de inversión primaria se canalicen a los estratos de productores más bajos, es decir en el tipo I, y que los de generación de valor sean explotados por los productores que se ubican en el tipo II y III.

La operación del *PRODESCA* muestra un indicador de desempeño de 8.41, por lo que se califica como buena. Del total de los proyectos autorizados mediante este subprograma, el 28.33% se aplicó en los municipios prioritarios, con mayor presencia en Mocorito y en Elota. Sin embargo, éste subprograma no ha consolidado el mercado de Prestadores de Servicios Profesionales, ya que estos continúan siendo subsidiados por Alianza para el Campo.

⁶¹ Tomando en cuenta sólo los proyectos que entran a la etapa de transformación.

De esta forma, los servicios profesionales siguen siendo sólo un flujo de efectivo para los *PSP*, que no van más allá que cumplir con el requisito. Por tanto, se recomienda la aplicación de exámenes relacionados con la problemática del sector (por parte del INCA-rural) para valorar los conocimientos y la visión regional que tienen los *PSP* de la situación del sector rural.

La capacitación que brindan los *PSP* a los grupos de productores no induce de forma relevante a que incrementen sus conocimientos organizativos y gerenciales, por lo que se recomienda que se les capacite sobre distintas formas de organización y que empleen la más adecuada según las características que presente el grupo de productores.

En dicha capacitación se propone la participación de los coordinadores de los CDRS, ya que son ellos los que están más de cerca con la problemática del sector y, por tanto, pueden potenciar y actualizar los temas a impartir en los talleres de los *PSP*.

Los diagnósticos generados por los coordinadores de los CDRS pueden servir para adecuar los cursos de capacitación al panorama regional. De esta forma, la funcionalidad de los CDRS estaría más acorde con lo que propone la LDRS.

Las regiones con mayores problemas de mecanización y de asistencia técnica son las que concentran los proyectos de producción primaria, que consisten principalmente en equipo y maquinaria agropecuaria; de esta forma, se ataca primero el aspecto técnico para después desarrollar capacidades, por lo que la operación del *PRODESCA* tiene congruencia con la problemática de dichas regiones.

Aquí lo que se recomienda es que se valore la pertinencia de generar proyectos según el tipo de actividad que se realice; por ejemplo, para la producción primaria no se requiere la elaboración de un proyecto propiamente. Dichos recursos deben canalizarse a las actividades donde se detectan oportunidades de generación de valor, como el caso de las no agropecuarias.

En las regiones con mayor atraso tecnológico, como el DDR 137, se sugiere que se invierta en capital humano y social como mecanismo básico, para después fomentar el capital físico, según las capacidades desarrolladas.

La operación del *PROFEMOR* presenta un indicador de desempeño muy deficiente. Entre sus componentes de apoyo, el fortalecimiento institucional es el que muestra mejor operación. Su cobertura geográfica es completa, ya que operó en los 15 CDRS que existen la entidad.

Sin embargo, no se están realizando las acciones propuestas como son la difusión de tecnologías acordes con la región; ni se está fortaleciendo el aspecto empresarial en los grupos. Por ello, es conveniente que se coordinen acciones con *SEDESOL* mediante el programa de *Coinversión Social*, con el fin de comparar los resultados en la promoción del fortalecimiento institucional y, de esta forma, poder detectar dónde se presentan las fallas.

Las acciones realizadas a través de los municipios no tienen representatividad; ello se explica porque las funciones de los CDRS no son respetadas por el resto de las instancias operativas. Asimismo, la consolidación organizativa no está cumpliendo con el objetivo principal, que es fortalecer la estructura interna de las organizaciones.

En este sentido, se sugiere que se capacite primero a los miembros de las organizaciones mediante talleres de que fomenten el trabajo en equipo, para que se forme una cultura de coordinación.

En cuanto a *los indicadores de impacto*, el cambio tecnológico sólo muestra presencia en los beneficiarios del **tipo II y III** que realizan actividades pecuarias; específicamente en la provisión de áreas para manejo y áreas techadas para proteger a los animales. Ello se explica por el componente de infraestructura básica ovina, ya que se entregaron 14 equipos de dicho rubro.⁶²

El cambio tecnológico no está incidiendo en las actividades agrícolas; de esta forma, se recomienda que se potencialice la investigación y la transferencia de tecnología en los grupos apoyados. Ello no implica que el programa dependa exclusivamente del programa de transferencia y tecnología; sino más bien, que se realicen investigaciones independientes de APC, sea que se contraten despachos privados o que se vincule SAGARPA con universidades de la entidad que se especialicen en el sector agropecuario.

La APC está cumpliendo con uno de los objetivos planteados: Fomentar la capitalización de las UPR, ya que se muestra una tendencia creciente en las 3 actividades económicas que apoya el grupo de programas, siendo las no agropecuarias las que presentan un índice mayor, reflejado principalmente en los productores del **tipo II**. La capitalización influye en las actividades no agropecuarias a través del componente de microempresa, pues son proyectos que generan una inversión fuerte.

Las actividades no agropecuarias son las que presentan mejor respuesta a los impactos relacionados con el desarrollo de capacidades; con el desarrollo de organizaciones y con el empleo. Ello, debido a que al estar ubicadas en el subsector servicios y de transformación, demandan conocimientos de mercados, de tipo empresarial y de gestión.

Las actividades que se iniciaron gracias al apoyo de APC fueron la fabricación de muebles de madera y la comercialización de pollos, con lo que se contribuye a la formación de empleo rural mediante este tipo de actividades. Los componentes que más inciden en la capitalización son las aspersoras de mochila y las motobombas; no obstante, se debe fomentar otro tipo de apoyos que también capitalicen las UPR, por ejemplo almacenes, equipo de transporte y procesadoras.

De igual forma, la completez del proyecto productivo tiene un índice de 10 en productores del **tipo IV**, es decir, los PSP otorgan mayores conocimientos sobre el comportamiento del mercado y formas de comercialización a este estrato de productores.

⁶² Se hace referencia sólo a la muestra de beneficiarios 2002 y no a la operación global del programa.

Por ello, se sugiere que se realicen proyectos sólo para actividades encaminadas a la generación de valor y que para la producción primaria no se invierta en servicios profesionales, debido a que en ésta actividad por lo general se satisface una necesidad básica complementada con equipo menor, que no requiere mayor involucramiento.

El índice de conversión productiva global, aun cuando impacta en un 70.03 y en un 100 a las actividades pecuarias y no agropecuarias, respectivamente, es totalmente irrelevante, ya que en el caso de las actividad ganadera sólo el 15.38% mostró cambio; reflejado dicho porcentaje en los productores del **tipo III**. En el caso de las no agropecuarias, sólo un beneficiario presentó impacto de este indicador.

Lo relevante es que la conversión productiva se manifiesta en el 90% de los casos, en la producción de ovinos para carne; el 10% restante corresponde a la producción de caprinos de leche. En este sentido, el programa está induciendo a que los productores se avoquen a una de las cadenas estratégicas, que es la de ovinos.

Los montos de inversión que están incidiendo en dicha reconversión productiva, son los que están en el rango de \$5,000-\$20,000, mismos que efectivamente, fueron los que más se apoyaron en el grupo de programas. Lo que se observa es que no se requiere de una fuerte inversión para generar impactos de conversión.

Por ello, se recomienda que el programa genere mayores proyectos dentro de estos rangos, que vayan encaminados a la actividad pecuaria y a la producción de ovinos para carne, que es donde se presentan más impactos. Aun cuando la entidad es eminentemente agrícola, los productores de zonas marginadas realizan actividades enfocadas a la ganadería.

En lo relativo al aumento de la productividad, producción e ingreso, también se observan impactos no muy significativos; los mayores efectos se dan en la actividad pecuaria y específicamente en la producción de ovinos para carne. Los productores del **tipo III** son los que tienen mejor respuesta en estas variables.

El componente que incide de forma más significativa es la aspersora de mochila. Aquí lo que se detecta, es que como se ha mencionado en los capítulos anteriores, el equipo menor propicia aumentos en producción, producción e ingreso; sin embargo, no genera el impacto integral que se propone dentro del enfoque del desarrollo rural.

Por tanto, el programa está solucionando principalmente aspectos técnicos, con lo cual deja de lado su carácter integral y social. De esta forma, se sugiere que se apliquen componentes según el tipo de productor. Por ejemplo, los beneficiarios del **tipo III** disponen de mejores condiciones que los del **tipo I**, por lo que es más factible dotarlos de apoyos que generen impactos integrales y de valor agregado, como sería el caso de procesadoras, integradoras y de equipo de transporte.

Asimismo, los del **tipo I**, que cuentan con capital humano menos desarrollado, requieren en primera instancia satisfacer sus necesidades productivas primarias, como son el aumento en la producción, productividad e ingreso. En la medida que se dé la transición entre los productores rurales, los apoyos otorgados también sufrirán ese cambio.

Los índices de la cadena de valor muestran un efecto de integración vertical hacia atrás más reflejado en la actividad pecuaria y es presentado por beneficiarios del **tipo III**, en montos que de inversión de \$5,000-\$20,000. El elemento que permite a estos productores involucrarse en el proceso de adquisición de insumos, es el hecho de que en la mayoría de los casos producen sus propios forrajes.

Por otro lado, las actividades no agropecuarias presentan un efecto más alto en la integración horizontal hacia delante; ello es porque este tipo de actividades tiene una relación más directa con la venta del producto, principalmente en el subsector servicios. En el caso de los abarrotes y la venta de muebles de madera, los beneficiarios colocaron su producción directamente con el consumidor.

La elaboración de queso, yogurt y crema, son actividades que aún continúan en manos de intermediarios. De esta forma, se recomienda que en las actividades que incorporan un proceso de valor agregado, como es el caso de la elaboración de productos lácteos, se atienda específicamente el eslabón de comercialización, que es el que presenta la problemática más generalizada en dichas actividades.

Si se analiza lo descrito anteriormente, se observa que en las cadenas de valor se involucra mayormente la actividad ganadera con la no agropecuaria; el hecho de que exista gran demanda de vientres ovicaprinos por parte los beneficiarios, es benéfico para la promoción de un proceso de transformación y por lo tanto, del surgimiento de una actividad no agropecuaria. Por tanto, es conveniente que se fomente el apoyo de maquinaria y equipo, generador de valor agregado, en las actividades pecuarias y en específico, en la producción de ovicaprinos de leche.

Asimismo, el grupo de programas incide en el empleo rural a través de las actividades no agropecuarias, ya que el mayor porcentaje se tiene en estas actividades con el 25% de los beneficiarios. Dentro de esta población, los productores que tienen una participación más significativa en el mercado de trabajo, son los del **tipo IV**; sin embargo, el impacto no es muy determinante, ya que este estrato de beneficiarios representa sólo el 15.38% del total de la muestra.

Con base en ello, se recomienda que se apoyen más las actividades no agropecuarias con la generación de proyectos de microempresas (sólo el 11.11% de la muestra de beneficiarios encuestados realiza dichas actividades) dado que son las que generan alternativas de empleo rural.

De igual forma, la frecuencia de beneficiarios organizados muestra mejor respuesta en las actividades no agropecuarias y en productores dentro del **tipo III**. Asimismo la variación en la organización es más alta en el **tipo II**, con un índice creciente de 3.5.⁶³ Lo que se detecta es el hecho de que los productores de más bajos ingresos muestran una tendencia positiva a organizarse para hacer un mejor uso de los apoyos; de esta forma, el grupo de programas está fomentando la organización de los beneficiarios, con lo que se cumple uno de los objetivos básicos de APC.

⁶³ Ver Anexo 2.

En este sentido, lo sugerido es que los PSP promuevan diversas formas de organización entre los productores del **tipo II** que realicen actividades no agropecuarias y agrícolas. Asimismo, que fomenten la organización en los beneficiarios del **tipo III**, dentro de las actividades pecuarias. Los beneficiarios que manifiestan mayor respuesta a organizarse, son lo que reciben una inversión dentro del rango \$5,000-\$20,000.

Para finalizar, la operación del programa no tuvo impactos negativos en los recursos naturales, con lo cual se cumple con otro de los objetivos planteados por APC. No obstante, no hubo una promoción determinante de nuevas prácticas de conservación de los recursos naturales, pues sólo el 4.89% de los beneficiarios inició nuevas prácticas.

Dichas prácticas se reflejan con más frecuencia en productores del **tipo III** de la actividad ganadera, correspondientes a labranza y conservación; rotación de potreros y control biológico de plagas. En este aspecto, el programa no otorga apoyos que fomenten prácticas sustentables, a excepción de equipos de labranza y conservación. El hecho de que los beneficiarios realicen prácticas sustentables, no indica que el programa esté apoyando necesariamente este aspecto.

Por ello, se recomiendan apoyos que vayan encaminados a mejorar el uso de los recursos naturales, principalmente en el manejo integral de suelo y agua, que una de las líneas estratégicas del Estado de Sinaloa.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1. Objetivo del capítulo

En este apartado se pretenden brindar elementos de juicio que ayuden a los tomadores de decisión a emplear mejor los recursos del grupo de programas. Asimismo, tiene como objetivo señalar las fortalezas y las debilidades que se observan en los distintos procesos de operación. De este modo, hacer recomendaciones que vayan encaminadas a mejorar el nivel de vida de los productores del campo.

6.2. Principales resultados de la evaluación de procesos.

La debilidad que se observa en los procesos que conlleva el grupo de programas, es la falta de coordinación institucional y la falta de autoridad de los CDRS. En este sentido, las instancias responsables de la operación de los programas no han aterrizado la federalización de funciones, ya que los ajustes realizados en el diseño se llevan a cabo por la SAGARPA y no por el Gobierno del Estado.

Dichas modificaciones se realizan debido a peticiones de organizaciones gremiales o grupo de presión; ello está ocasionando la politización y la manipulación de APC para beneficiar sólo a los productores que cuentan con mayor respaldo político, dejando al margen a los productores de regiones prioritarias.

Lo que se recomienda, es que haya mayor inclusión de organizaciones de productores que corresponden a municipios prioritarios, en la Comisión de Desarrollo Rural, para evitar la marginación y la atención concentrada en el municipio de Culiacán.

En el diseño del grupo de programas sigue existiendo la falta de una visión integral, ya que los cambios suscitados son sólo de tipo normativo. Se requiere que el diseño de los programas sea propuesto por instancias municipales, ya que la problemática regional está muy lejos de los núcleos federales.

Por tanto, es preciso que se diseñe el programa con base en un diagnóstico socioeconómico que contemple sólo a los municipios prioritarios y zonas marginadas, y que sea realizado por una instancia externa a SAGARPA y Gobierno del Estado, por ejemplo una universidad que se especialice en el sector agropecuario.

La inversión en capital social es cuestionable, dado que no se obtienen resultados que reflejen un avance en las organizaciones rurales. De este modo, la aplicación del *PDI* para la operación 2003 no garantiza una eficiencia en la promoción de capital social en la entidad.

Con base en ello, se sugiere que el 1% destinado a la operación de este programa sea canalizado directamente al *PROFEMOR*, que es un programa base de desarrollo rural y que también promueve el fortalecimiento institucional.

La municipalización de APC aún está lejos de las condiciones que se observan en el Estado, ya que la participación de instancias estatales y/o municipales, en específico el Gobierno del Estado, no influye en el diseño ni en la planeación del grupo de programas. Sólo sirve como mediador en las reuniones de discusión y para seguir las acciones de los programas.

Bajo este punto, se recomienda el traspaso de funciones directamente a los CDRS, ya que tienen una mayor inclusión en el proceso de planeación, aunque éste sigue en manos de la SAGARPA.

Por otro lado, la sinergia entre los programas se observa sólo en el *PAPIR* y en el *PRODESCA*; la operación del *PROFEMOR* se articula más significativamente con los programas que instrumenta la *SEDESOL*. De esta forma, se sugiere la promoción conjunta de los 3 subprogramas en las zonas marginadas, ejemplificando modos de coordinación a través de trípticos.

El enfoque de los programas de desarrollo rural no es una estrategia óptima para los productores en zonas marginadas; está diseñado para atender a una población culturalmente rica y con un potencial productivo más alto que el que presentan los productores de regiones prioritarias.

Para la operación 2003 del grupo de programas, se sugiere que se estratifiquen los componentes de apoyo según el tipo de productor. Es decir, destinar a los productores de alta marginación infraestructura básica y a los productores en transición apoyarlos con equipo de transformación y con asesoría técnica para realizar proyectos productivos con impacto regional, pues son los que más aprovechan esta clase de apoyos.

6.3. Principales resultados e impactos

La permanencia del apoyo es más alta en los productores del tipo II y en inversiones de \$5,000-\$20,000. Por ello, el programa debe continuar brindando apoyos a este estrato de beneficiarios, ya que el índice de uso también es el más alto.

El 66.91% de los proyectos generados por *PAPIR* corresponde a inversión primaria y sólo el 33.03% se canalizó a la generación de valor agregado; de esta forma, se están destinando mayores recursos hacia actividades que no propician la inclusión de los productores en las cadenas de valor.

A este respecto, la recomendación es que se elaboren sólo proyectos encaminados a darle un valor agregado a la producción; mientras que las actividades primarias, sean provistas con el capital físico sin el requisito de formular un proyecto para ello.

En este sentido, los proyectos *PAPIR* que fueron apoyados con *PRODESCA* corresponden en 73.33% a producción primaria; de esta forma, el trabajo de los PSP se está “desperdiciando” en proyectos que no generan impactos integrales en los grupos de productores; asimismo, se aplican en las regiones más atrasadas (DDR 137), con lo que sí se la correspondencia en focalización.

Sin embargo, aun cuando dichas regiones sí necesitan la inversión de *PRODESCA*, ésta debe ir encaminada al fortalecimiento de capital humano, más que en la inclusión de los productores a las cadenas productivas. Ello, dado que las condiciones en las zonas con menos potencial humano y con técnicas menos modernas, requieren primero la inversión en capacitación y desarrollo de capacidades, con el fin de potencializar la formulación de un proyecto generado por *PAPIR*.

La operación del *PROFEMOR* es la más débil del grupo de programas, ya que los términos bajo los cuales se creó, no son aplicados. Un ejemplo de esto, es que las acciones para la integración y el funcionamiento de los CDRS no presentan resultados relevantes. Los CDRS no han elevado su autoridad moral y el componente de fortalecimiento institucional, formulado especialmente para ello, no contribuye a lograr dicho objetivo.

De esta forma, la inversión en capital social debe revalorarse y aplicarse sólo en los componentes que presentan los impactos más efectivos, como es el caso del fortalecimiento institucional y, específicamente, en los diagnósticos realizados por los coordinadores de los CDRS.

En el siguiente cuadro se presentan las categorías de análisis, para observar cuáles obtienen mejor respuesta a los indicadores de impacto:

Cuadro 6.3.1. Categorías que presentan los impactos más relevantes.

Indicador	Tipología	Actividad productiva	Montos de inversión Miles de pesos	Componente
Cambio tecnológico	I y II	Pecuarias	ND	Infraestructura básica ovina
Capitalización	II	No agropecuarias	ND	Microempresa
Desarrollo de capacidades	IV	No agropecuarias	5,000-20,000	Microempresa
Conversión productiva global	III	Pecuarias	5,000-20,000	Ovicaprinos de carne
Producción	III	Pecuarias	20,000-100,000	Vientres ovicaprinos
Productividad	III	Pecuarias	20,000-100,000	Vientres ovicaprinos
Ingreso	III	Pecuarias	5,000-20,000	Vientres ovicaprinos
Integración vertical hacia atrás	III	Pecuarias	5,000-20,000	ND
Integración horizontal hacia delante	ND	No agropecuarias	1,000-5,000	Microempresa
Incidencia en el mercado de trabajo	IV	No agropecuarias	1,000-5,000	Microempresa
Efectos positivos en el empleo	IV	No agropecuarias	1,000-5,000	Microempresa
Frecuencia de beneficiarios organizados	III	No agropecuarias	5,000-20,000	Microempresa
Variación en la organización	II	No agropecuarias	5,000-20,000	Microempresa
Recursos naturales	III	Pecuarias	ND	ND

Fuente: Elaboración propia con base en el capítulo 5 del presente informe.
ND= No Disponible.

Los mayores impactos del grupo de programas se dan esencialmente en los productores del tipo III, de las actividades pecuarias; mientras que los de más baja respuesta se ubican en el tipo I. Si se analiza por actividad, las no agropecuarias son las que presentan respuesta más alta a los indicadores, específicamente con el componente de microempresa.

De esta forma, se sugiere una reorientación de los apoyos del grupo de programas hacia los productores ubicados en el tipo III; en la operación 2002 se destinó mayor número de apoyos a los beneficiarios del tipo II, y si se observa el cuadro, no presentan una respuesta significativa.

Las actividades agrícolas prácticamente son anuladas por el efecto del programa, al no mostrar impactos relevantes. Esto se explica porque los productores de zonas marginadas explotan mayormente la actividad ganadera de temporal.

Asimismo, el apoyo a actividades no agropecuarias fue mínimo, al canalizarse sólo el 11.11% del total de los apoyos de los programas⁶⁴. En este sentido, se sugiere que se apliquen mayores recursos en actividades relacionadas con el componente de microempresa, dado son los que observan mayores impactos del programa. En este sentido, el apoyo a las actividades pecuarias debe explotar la vinculación que se da con las actividades no agropecuarias, en los rubros de elaboración de productos lácteos.

6.4. Análisis de correspondencia.

Los procesos de transformación y de comercialización son los principales problemas que limitan el desarrollo productivo, ya que en la población de bajos ingresos no se cuenta con la infraestructura que permita acceder a dichos eslabones de la cadena de valor. Bajo este punto, el grupo de programas no ha atacado la presencia de intermediarios en lo que es el proceso de comercialización; tampoco ha generado los componentes que se requieren para propiciar el involucramiento de los beneficiarios en el proceso de transformación.

El grupo de programas apoya a los productores rurales sin estratificar sus componentes; por tanto, se deben proporcionar apoyos diferenciando regiones, actividad económica y tipo de productor. El subsidio promedio de \$6,058.00 por productor, no es suficiente para superar problemas de transformación y de comercialización.

Asimismo, se tiene que el 70.57% del presupuesto del grupo de programas se destina a las zonas marginadas; mientras que el 29.43% se otorga a productores en transición. Analizando lo que plasma el *cuadro 6.21*, se tiene que los productores del tipo I, que son los que entran en el rubro de más bajos ingresos, no manifiestan alta respuesta a los indicadores de impacto.

Mientras que los productores del tipo III, que ya se consideran en transición, presentan los efectos más significativos. De esta forma, conviene revertir la tendencia del presupuesto, es decir, canalizar mayores recursos a los productores en transición, ya que muestran mejor aprovechamiento de los apoyos.

En los productores de más bajos ingresos, se sugiere la inversión en componentes de equipo menor (sin incluir proyecto productivo) así como de mayor capital humano para sentar las bases sociales-humanas que propicien un mejor uso de los apoyos en físico.

Por tanto, se recomienda realizar inversiones en infraestructura física (almacenes, equipo de transporte, empaques) que propicien una mayor capitalización y un otorgamiento de valor a la producción. En los municipios prioritarios no se cuenta con centros receptores básicos y el programa no ha atacado esta problemática.

⁶⁴ Se trabaja con los datos arrojados por 143 beneficiarios 2002 del grupo de programas.

En este sentido, el presupuesto del programa puede optimizarse mediante la siguiente forma: Anular el componente de formulación y diseño de proyectos en actividades primarias y sólo emplearlo en actividades de generación de valor como por ejemplo la elaboración de productos lácteos y la fabricación de muebles de madera, entre otras.

Por otra parte, al hablar de inversiones de consideración, el programa puede vincular acciones con el Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas, que instrumenta *SEDESOL*, para atender el empleo, la capacitación y el aumento en la productividad de las UPR. La *SEDESOL* identifica la problemática en zonas marginadas, por lo que una conjunción de acciones puede derivar en beneficios regionales.

Para determinar de mejor manera los apoyos que requieren los productores, se sugiere que se realice un diagnóstico específicamente en los municipios prioritarios, que contemple un estudio socioeconómico con el fin de observar las condiciones sociales y el nivel productivo con que se cuenta.

Dicho estudio puede ser realizado por universidades que se especialicen en el sector agropecuario, ya que lo que se busca es la participación externa de actores que no están involucrados en la operación de los programas; ello, para evitar caer en la subjetividad y la manipulación de las acciones.

En cuanto a las regiones que se apoyaron, hay correspondencia en el hecho de que los proyectos primarios son generados en el DDR 137, en el cual aún no se tienen las condiciones para desarrollar proyectos de valor agregado. Lo contrario se da en el DDR 133, donde el nivel de tecnificación es más alto y el potencial productivo es el mejor de la entidad, propicios para implementar proyectos de generación de valor.

6.5. Conclusiones y recomendaciones generales.

1. La Comisión de Desarrollo Rural debe conformarse también por instituciones sociales (*SEDESOL*, *INI*, *CONAZA*) para que la operación del grupo de programas no pierda su enfoque social. Asimismo, hay que incluir en la CDR otro tipo de actores involucrados en el sector rural, como por ejemplo universidades especializadas en el ramo, a fin que se dé la conjugación de esfuerzos entre diversos agentes dentro del medio.
2. Hay que establecer un mecanismo de seguimiento único para evitar problemas de comunicación y retrasos en los tiempos. Dicho mecanismo puede ser instrumentado por cada jefe de DDR, mediante un formato que arroje resultados por municipio. Éste formato debe ser presentado en las reuniones de la CDR y difundir los avances por municipio, haciendo énfasis en los que sean prioritarios. Se puede hacer una presentación semanal por DDR, para que no haya traslapes en los tiempos de duración de las juntas con la CDR.
3. El CECADER debe instrumentar talleres donde se presenten diversas tecnologías, con el fin de que exista más variedad y que los PSP utilicen la más adecuada a las características regionales de los grupos.

Bibliografía

Alianza Para el Campo 2002. Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación de los Grupos de programas de Desarrollo Rural

Alianza Para el Campo 2002. Anexo técnico del Grupo de Programas de Desarrollo Rural.

Gobierno del Estado: Informe de cierre físico y financiero 1996-2002

Alianza para el Campo 2002: Instructivo para el Análisis de Congruencia de la Información en las Bases de Datos.

Alianza para el Campo 2002: Tipología de Productores para la Evaluación

Alianza para el Campo 2002. Guía para el cálculo de indicadores de evaluación en la Actividad Agrícola, Actividad Ganadera y Actividad No Agropecuaria.

Alianza para el Campo 2001, 2002 y 2003. Reglas de Operación

Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Capítulo 7 –Desarrollo Social

Gobierno del Estado de Sinaloa. Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004

Gobierno Federal. Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006

Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación de Mujeres en Desarrollo Rural

Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural

Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales

Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación de Desarrollo de Zonas Rurales Marginadas

Alianza para el Campo 2002. Base de datos del Grupo de Programas de Desarrollo Rural

INEGI: Anuario Estadístico de Sinaloa, Edición 2002

Páginas de Internet: www.sin.inegi.gob.mx , www.campo.gob.mx, www.sinaloa.gob.mx

Diagnóstico integral del Estado de Sinaloa. Página de Internet: www.monografias.com/trabajos13/diagsinal/diagsinal2.htm

