



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

SAGARPA



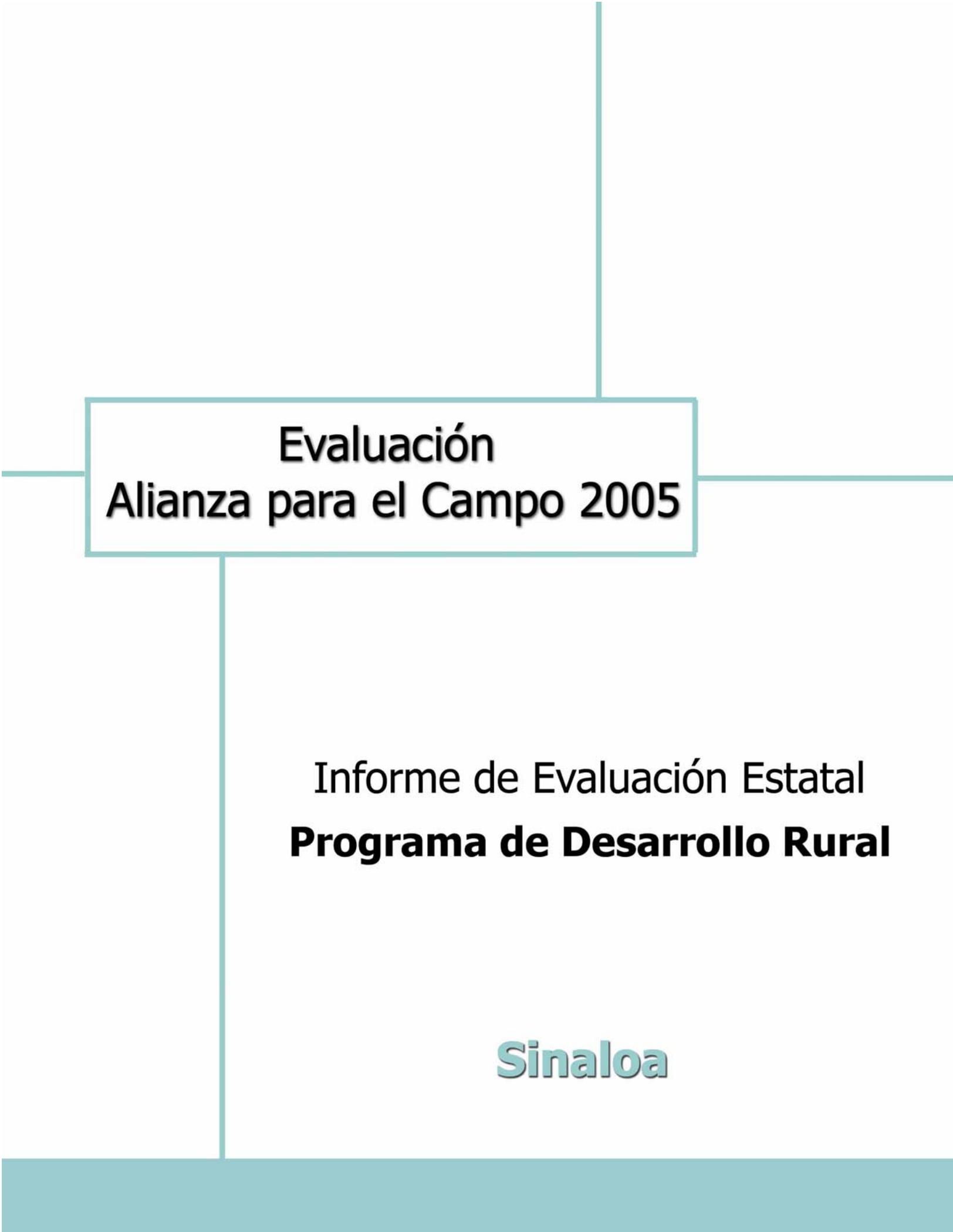
Evaluación Alianza para el Campo 2005

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

Sinaloa



México, Septiembre de 2006



**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal
Programa de Desarrollo Rural

Sinaloa

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA

Lic. Jesús A. Aguilar Padilla
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Jorge Kondo López
Secretario de Agricultura, Ganadería y
Pesca

Ing. Manuel de Jesús García López
Director de la Unidad de Enlace y
Evaluación de Programas de Desarrollo

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

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

M. V. Z. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Enero de los Ríos Núñez
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Januario de los Ríos Núñez
Presidente

Ing. Jorge Kondo López
Secretario Técnico

Ing. Manuel de Jesús García López
Secretario Técnico Suplente

Lic. Eduardo Palau Blanco
Representante de los Productores

M. C. Guadalupe Alfonso López Urquidez
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Alberto Valle Contreras
Coordinador del CTEE

ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

Corzo & Plá Enterprise, S. A. de C. V.

Ing. Leticia Lugo Martínez
Responsable de Evaluación

Tabla de contenido

Tabla de contenido	i
Índice de figuras	v
Índice de anexos.....	¡Error! Marcador no definido.
Siglas	vi
Presentación.....	vii
Resumen ejecutivo	1
Introducción	7
Capítulo 1	11
Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....	11
1.1 El medio rural en el estado de Sinaloa	11
Situación del capital físico	11
1.1.1 Situación del capital humano	11
1.1.2 Situación del capital económico.....	14
1.1.3 Situación del capital social.....	17
1.1.4 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales	18
1.2 Factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural	19
Capítulo 2	22
Principales tendencias del Programa	22
2.1 Evolución de las características y orientación del Programa.....	22
2.1.1 Estructura programática.....	22
2.1.2 Objetivos	22
2.1.3 Población objetivo.....	23
2.1.4 Criterios de elegibilidad.....	24
2.1.5 Categorías de inversión	24
2.1.6 Montos de los apoyos	25
2.1.7 Modalidades de operación	27
2.2 Tendencias de las inversiones.....	27
2.2.8 Fuentes de aportación	27
2.2.9 Inversión por subprograma	29
2.2.10 Inversión por grado de marginación	29
2.2.11 Inversión por tipo de productor	30
2.2.12 Inversión por tipo de actividad	31
2.2.13 Inversión por tipo de proyecto.....	32
2.2.14 Inversión por Distrito de Desarrollo Rural	33
2.2.15 Atención a grupos prioritarios	33
2.2.16 Subsidio por beneficiario.....	34
2.2.17 Logro acumulado de metas físicas	35
2.3 Avances 2005	37
2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras	37
2.3.2 Factores que inciden en el grado de cumplimiento	38
2.4.1 Correspondencia con la problemática del medio rural.....	39
2.4.2 El potencial del Programa	40
Capítulo 3	41
Evolución de la gestión del Programa	41
3.1 Avances en la adopción de la estrategia del Programa.....	41
3.1.1 Apropiación del Programa en el Estado	41
3.1.3 Evolución en la orientación del Programa en el Estado	42

3.1.4 <i>Pertinencia del Programa como política estatal</i>	43
3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural.....	43
3.2.1 <i>Avances en el proceso de descentralización</i>	43
3.2.2 <i>Estructura institucional para la operación del Programa</i>	45
3.2.3 <i>Fortalecimiento de los cuerpos colegiados</i>	46
3.3 Procesos de planeación.....	47
3.3.1 <i>Instrumentos de planeación en el Estado</i>	47
3.3.2 <i>Establecimiento de prioridades de inversión</i>	49
3.3.3 <i>De los anexos técnicos</i>	49
3.4 Asignación de recursos.....	50
3.4.1 <i>Focalización</i>	50
3.4.2 <i>Asignación de recursos vía proyectos</i>	51
3.4.3 <i>Fomento de las actividades no agropecuarias</i>	52
3.4.4 <i>Mecanismos alternativos al reembolso</i>	53
3.5 Circuito operativo.....	53
3.5.1 <i>Procesos administrativos</i>	53
3.5.2 <i>Principales cambios en el proceso</i>	55
3.5.3 <i>Operación municipalizada</i>	55
3.6 Avances en la instrumentación del PRODESCA.....	58
3.6.2.1 <i>Oferta de servicios</i>	60
3.6.2.2 <i>Demanda de servicios</i>	61
3.6.2.3 <i>Operación del PRODESCA</i>	62
3.6.2.4 <i>Mecanismos de pago</i>	63
3.6.2.5 <i>Algunas estrategias para la operación 2006</i>	64
3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización.....	65
3.7.1 <i>Consolidación de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable</i>	65
3.7.2 <i>De los planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable</i>	66
3.7.3 <i>Desempeño de los coordinadores municipales y distritales</i>	67
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial.....	67
3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad.....	68
3.10 La operación municipalizada del PDR en Sinaloa.....	69
3.10.1 <i>Derrama presupuestal</i>	70
3.10.2 <i>Proyectos apoyados por la vía municipalizada</i>	71
3.10.3 <i>Monto de los apoyos</i>	72
3.10.4 <i>La focalización de recursos y los criterios de selección</i>	74
3.10.5 <i>El PDR y la planeación municipal</i>	76
3.11. Perspectivas del Programa.....	77
3.11.1. <i>Pertinencia del Programa a futuro</i>	77
3.11.2 <i>Enquadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable</i>	78
3.11.3 <i>La prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional</i>	80
Capítulo 4.....	82
Evaluación de impactos.....	82
4.1 Principales resultados de procesos.....	82
4.2 De los indicadores de primer nivel.....	84
4.2.3 <i>Ingreso</i>	84
4.2.4. <i>Empleo</i>	85
4.3 De los indicadores de segundo nivel.....	88
4.3.1 <i>Inversión y capitalización</i>	88
4.3.2 <i>Cambio tecnológico</i>	91
4.3.3 <i>De la municipalización</i>	92

4.3.4 Del PRODESCA	93
4.3.5 Del fomento a las organizaciones.....	94
4.4 De la evaluación de los impactos	95
Capítulo 5	98
Conclusiones y recomendaciones	98
5.1. Conclusiones	98
5.1.1 Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa ...	98
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado	99
5.1.3. Principales impactos.....	100
5.1.4. De la operación municipalizada del Programa	101
5.2. Recomendaciones	102
5.2.1 El entorno y los resultados del Programa	102
5.2.2 De la gestión del Programa	103
5.2.3. De los impactos del Programa.....	104
5.2.4. Del proceso de municipalización	105
5.2.5. De las perspectivas del Programa	105
Bibliografía.....	106
Anexo 1.....	107
Tablero de control y seguimiento de recomendaciones	107
Anexo 2.....	110
Metodología de la evaluación	110
Anexo 3.....	115
Cuadros complementarios.....	115

Índice de cuadros

Cuadro 1. Superficie de uso actual del suelo (%).	15
Cuadro 2. Metas físicas de PAPIR 2001 – 2003 (porcentajes).	35
Cuadro 3. Metas físicas de PAPIR 2004 (porcentajes).	36
Cuadro 4. Metas físicas de PAPIR 2005 (porcentajes).	36
Cuadro 7. Atención a cadenas agroalimentarias	50
Cuadro 8. Distribución de recursos y de la población en zonas marginadas.	56
Cuadro 11. Avances del Programa vía municipalizada.	70
Cuadro 14. Monto de las aportaciones del Programa.	72
Cuadro 15. Monto de las aportaciones por proyecto.	73
Cuadro 16. Ejemplos de proyectos con montos de apoyo bajos.	74
Cuadro 17. Distribución de recursos por DDR (%).	76
Cuadro 19. Tipo de grupos apoyados (%).	82
Cuadro 20. Orientación de los apoyos por tipo de productor.	83
Cuadro 21. Tasa de crecimiento en ingresos de actividades agrícolas.	84
Cuadro 22. Tasa de crecimiento en ingresos de actividades pecuarias.	85
Cuadro 23. Empleo en actividades agrícolas primarias.	86
Cuadro 24. Empleo total en actividades agrícolas.	86
Cuadro 25. Empleo en actividades pecuarias primarias.	86
Cuadro 26. Empleo en actividades no agropecuarias.	87
Cuadro 27. Empleo total en desarrollo rural.	87
Cuadro 28. Tasa de capitalización por tipo de productor 2003.	88
Cuadro 29. Tasa de capitalización por tipo de productor 2005.	89
Cuadro 30. Capitalización y aportación por tipo de productor 2003.	90
Cuadro 31. Capitalización y aportación por tipo de productor 2005.	91
Cuadro 32. Cambio técnico agrícola 2003.	92
Cuadro 33. Cambio técnico agrícola por tipo de productor 2003.	92

Índice de figuras

Figura 1. Distribución de la población por tamaño de la localidad.	12
Figura 2. Evolución de los apoyos por categoría de inversión.	25
Figura 3. Beneficiarios apoyados con PAPIR de acuerdo al tipo de proyecto.	26
Figura 4. Monto promedio por tipo de apoyo.	26
Figura 5. Aportaciones federales y estatales.	28
Figura 6. Inversión en el Programa de Desarrollo Rural.	28
Figura 7. Inversiones por subprograma.	29
Figura 8. Inversiones por grado de marginación municipal.	30
Figura 9. Inversiones por tipo de productor.	30
Figura 10. Inversiones por tipo de actividad.	31
Figura 11. Inversiones por tipo de proyecto.	32
Figura 12. Inversiones por Distrito de Desarrollo Rural.	33
Figura 13. Atención a grupos prioritarios.	34
Figura 14. Monto de apoyo por beneficiario.	34
Figura 15. Avance físico de PAPIR 2005.	37
Figura 16. Avance financiero de PAPIR 2005.	38
Figura 17. Asignaciones a cadenas prioritarias.	51
Figura 18. Asignaciones por tipo de actividad.	53
Figura 19. Operación vía estatal.	54
Figura 20. Operación vía municipal.	58
Figura 21. Evolución de los servicios PRODESCA.	59
Figura 22. Inversiones por tipo de actividad.	71
Figura 23. Atención a grupos prioritarios operación municipalizada.	75
Figura 24. Atención a zonas de alta y muy alta marginación.	75

Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión Estatal de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAGO	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CTA	Comité Técnico Agrícola
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DICONSA	Programa de Abasto Alimenticio para Comunidades Rurales
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAE	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Sinaloa
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Inca Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
PAPIR	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Programa Especial Concurrente
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del gobierno del Estado de Sinaloa
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La evaluación es un proceso que permite valorar el funcionamiento, en este caso, del Programa de Desarrollo Rural, analizar cómo los beneficiarios utilizan los apoyos recibidos, y cómo estas acciones contribuyen al desarrollo de las localidades. También permite aprender de las experiencias, valorar los resultados con objetividad así como rendir cuentas del cumplimiento de los objetivos y metas. Este instrumento permite mejorar el desempeño de la gestión, al respaldar sus acciones, de ser necesarias sus adaptaciones y en general la toma de decisiones para la aplicación de la política sectorial en el estado de Sinaloa.

Corzo & Plá Enterprise, S. A. de C. V. es la entidad evaluadora estatal que realiza la presente evaluación del programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el campo 2005 en el estado de Sinaloa. En ese sentido, asume la responsabilidad de la calidad, contenido y resultados del presente informe, así como de la veracidad y objetividad de los análisis aquí descritos.

Para la ejecución de este trabajo se aplicó la metodología básica de evaluación desarrollada por la Unidad de Apoyo FAO, quien proporcionó los lineamientos que orientan este trabajo, tanto en los enfoques de la evaluación, como en el procesamiento y presentación de la información, permitiendo además realizar las adecuaciones que las condiciones particulares de este Estado requirió, para darle una mayor utilidad y eficacia a este proceso.

El proceso de evaluación fue conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación de Sinaloa, quien llevó a cabo la organización del proceso administrativo de contratación de esta entidad evaluadora, dando seguimiento a cada una de las actividades, incluyendo la revisión, calificación y dictamen de este informe de evaluación.

Resumen ejecutivo

Este informe de evaluación corresponde a la operación del Programa de Desarrollo Rural 2005 en el estado de Sinaloa, concentrando el análisis en los procesos de gestión y en la medición del impacto de la aplicación de los recursos, considerando además la evolución del programa durante el período 2001 – 2005, para valorar sus principales cambios y acciones; una visión prospectiva que permita visualizar su comportamiento en los próximos años; la utilidad práctica que puedan tener las propuestas surgidas de ese proceso; y, la oportunidad en la aplicación de estas propuestas en la operación actual.

La incidencia del entorno en la operación del Programa

Las condiciones que prevalecen en las zonas de alta y muy alta marginación como son la dispersión de la población, carencias en educación, vivienda, infraestructura, comunicaciones y escasas oportunidades para la obtención de ingresos, en su conjunto presentan un entorno que dificulta el desarrollo de las actividades productivas y de servicios que son apoyadas con los recursos del Programa de Desarrollo Rural.

Determinar que únicamente con los apoyos del Programa se puede tener influencia para mejorar las condiciones de vida de estas poblaciones, es limitar la atención de la problemática a los aspectos técnico – productivos y económicos, sin considerar el resto de los factores que permiten que los proyectos prosperen y generen los ingresos y el empleo que son los principales objetivos del Programa.

Principales tendencias del Programa en el estado de Sinaloa

El Programa ha tenido modificaciones importantes en el período de análisis 2001 – 2005. Entre ellas destacan la integración de acciones en torno a 3 subprogramas principales como son PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. También se modificaron las definiciones en torno a la tipología de los productores, para focalizar la atención del programa hacia los estratos de menores ingresos y mayor vulnerabilidad social, y el concepto de “regiones marginadas” por el de “localidades de alta y muy alta marginación”.

Aunque estas modificaciones han sido asimiladas para la operación del PDR en el Estado, no han sido adaptadas en su totalidad, ya que no se ha logrado la integración de acciones de los diferentes subprogramas, siendo parcial solo en el caso de PAPIR y PRODESCA durante el 2005.

Para la distribución de los recursos, aunque se programaron desde los anexos técnicos porcentajes mínimos de apoyo para las zonas marginadas, a los grupos prioritarios y a la atención a cadenas agroalimentarias prioritarias de acuerdo a lo señalado en las reglas de operación, tampoco se ha cumplido en su totalidad.

Esto se refleja en la entrega de apoyos a beneficiarios de las zonas marginadas, ya que solo se ha destinado un 45% de los recursos, cuando el porcentaje mínimo es del 70%. Sin embargo, se observan una tendencia favorable en la atención a los grupos prioritarios, ya que se han destinado a ellos cerca de la tercera parte de los recursos durante los últimos dos años.

También se considera como positiva la tendencia que permite la aplicación de recursos a grupos de productores que cuenten con un proyecto productivo, eliminando la atención a la demanda de carácter individual. Respecto al monto de los apoyos por beneficiario se ha incrementado de manera considerable en un intento por incidir en la capitalización de las unidades de producción rural.

De las actividades y ramas más apoyadas a lo largo de este período, se observa que en los 3 primeros años se privilegiaron las actividades agrícolas y pecuarias, mientras que las actividades no agropecuarias han sido atendidas en mayor proporción a partir de los últimos 2 años, con una gran diversificación de giros apoyados, tanto en la operación estatal como municipal durante el 2005.

El avance en el cumplimiento de entrega de apoyos en la operación 2005 señala que es bajo en su operación estatal, ya que de los beneficiarios encuestados solo el 22% reconoce haber recibido los recursos. Esto contrasta con el avance en la operación a través de los municipios, donde el reporte de avances señala que se ha entregado el 90% de los recursos.

Con el avance mostrado en los rubros de atención a grupos prioritarios, el apoyo a actividades relacionadas con las cadenas agroalimentarias prioritarias y el fomento a la diversificación de actividades productivas y de servicios durante los últimos 2 años, se ha buscado atender el problema de la carencia de oportunidades de empleo e ingresos de la población objetivo del Programa. Sin embargo, no ha sido suficiente ya que no se han tenido impactos significativos en estos rubros. Así mismo no se observan resultados positivos en los rubros de desarrollo de capacidades, en la creación y consolidación de las organizaciones económicas y en la incorporación del concepto del manejo sustentable de los recursos naturales.

Evolución de la gestión del Programa

Los avances en la estrategia de adopción del Programa han sido importantes, iniciando con la programación de recursos en los anexos técnicos de acuerdo con lo marcado en las reglas de operación. La asignación de un poco más del 70% de los recursos hacia el PAPIR, la orientación del PRODESCA hacia el servicio de puesta en marcha y la disminución de apoyo a solicitudes del PROFEMOR en su componente de fomento empresarial, son adecuaciones que sustentan el grado de apropiación.

La constitución de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en los ámbitos estatal, distrital y municipal han sido determinantes para el avance en el proceso de federalización, aunque existe una participación limitada en lo que se refiere a los Consejos Distritales en la definición de estrategias y asignación de recursos.

En cuanto a la concurrencia de acciones en torno al PDR el avance ha sido limitado, ya que estas instancias solo participan para la asignación de recursos y formalización de la aprobación de los apoyos, mientras que no ha avance en su incidencia en la planeación y el diseño de las políticas en torno al desarrollo rural.

La contribución del PDR en torno a la estructura de las instituciones que intervienen para su operación es importante en aspectos como su constitución, la definición de funciones y sus integrantes. Sin embargo hace falta que se consoliden en aspectos de planeación y coordinación entre ellas.

La elaboración y actualización de los planes de desarrollo en los 3 ámbitos de toma de decisiones, así como la aplicación práctica de la estratificación de los productores, son de gran importancia para el avance en la focalización de recursos, la definición de estrategias y la obtención de mayores impactos.

Respecto a la asignación de recursos se han cumplido las metas en cuanto a grupos prioritarios y a cadenas agroalimentarias, siendo necesaria mayor atención en el rubro de las zonas marginadas. La asignación de recursos vía proyecto, tomará mayor relevancia si los proyectos dejan de considerarse como un requisito y se aprovecha su función como instrumentos de planeación, que correspondan a las estrategias y líneas de acción definidas en los planes municipales y distritales de desarrollo.

La eficiencia de la operación en su vía estatal se percibe como menos ágil, ya que el tiempo de respuesta a las solicitudes es en promedio de 6 meses, además de que los solicitantes deben cumplir con un gran número de requisitos y trámites para finalmente recibir los recursos para el establecimiento del proyecto.

En relación a la operación del PRODESCA, se ha orientado la aplicación de este apoyo hacia el servicio de puesta en marcha, lo que ha provocado que se considere como la principal función del PSP la gestoría de los proyectos, y no como participante en el desarrollo de capacidades de los grupos atendidos. En este sentido deberá buscarse la especialización de los técnicos, la asignación de sus servicios hacia proyectos con giros afines a su formación profesional, orientar mayores recursos hacia los servicios de capacitación y asesoría técnica y consolidar las redes locales y regionales de los PSP.

La disminución en el monto de pago de los servicios, así como la reasignación de recursos de este Programa sobre todo en el ámbito de la municipalización, ha tenido como consecuencia la disminución de la presencia de los PSP en las zonas más marginadas, la falta de seguimiento a los proyectos una vez establecidos y la falta de consolidación de una red de PSP y del mercado de servicios.

Respecto al fomento en la aplicación del componente de consolidación organizativa y fomento empresarial del subprograma de PROFEMOR, no ha sido suficiente, ya que se han disminuido los recursos para su operación, tanto estatal como vía municipal, en donde incluso se han transferido estos recursos hacia el subprograma de PAPIR. Será necesario realizar un seguimiento más preciso para mejorar los resultados de este componente.

Aunque se considera como importante el avance en el proceso de municipalización debido a que se tienen constituidos los 18 consejos municipales, 6 distritales y uno estatal, se han radicado el 50% de los recursos hacia los municipios y se han formado y/o adecuado estructuras municipales, se ha limitado su función a la formalización de asignación de recursos y no en la planeación de las estrategias de desarrollo rural.

El aporte del programa a la sustentabilidad en el medio rural ha sido limitada debido a la orientación de los proyectos apoyados, en los que solo en actividades como el eco – turismo, la pesca y la acuacultura contemplan acciones relacionadas con el manejo de los recursos naturales, siendo necesaria la concurrencia de acciones y recursos de un mayor número de dependencias, ya que el PDR por sí solo no podrá participar en mayor medida ante la limitación de los recursos.

La aplicación del PDR de manera aislada, sin la concurrencia de acciones, y sin un proceso previo de planeación ha propiciado la falta de resultados e impactos, y solo si se integra a una estrategia de desarrollo regional a través de la operación del Programa Especial Concurrente podrá convertirse en el eje rector de esta política.

Principales impactos del Programa.

De la operación 2003, en las actividades agrícolas se observó un ligero incremento en los ingresos de 48% de los casos, por efecto de aumento en la superficie y en consecuencia de la producción, y no por efecto en el cambio de rendimientos y precios. Respecto a la mejora en la calidad de los productos y en las actividades de post – cosecha, el Programa no tuvo efectos positivos. Para el caso de la generación de empleo, se observó una tendencia positiva en cuanto a los empleos familiares para las actividades agrícolas y pecuarias, aunque de manera poco significativa con respecto al total de empleos.

Esto se debe a que la mayoría de los componentes adquiridos fueron maquinaria y equipos, que permitieron a los beneficiarios realizar algunas labores en menor tiempo, pero no influyeron de manera importante en el cambio del sistema de producción, en la reducción de costos o en la obtención de mejores ingresos.

El impacto en la capitalización se observó de manera significativa en los componentes relacionados con las actividades pecuarias, ya que los montos de apoyo representaron mayores recursos respecto al valor de los bienes de capital antes del apoyo. El menor impacto fue en las actividades no agropecuarias, debido a sus bajos requerimientos de inversión. Del indicador de cambio tecnológico, solo se observó una tendencia positiva en el 4% de los casos de actividades agrícolas, por efecto del componente de mecanización, siendo más evidente el efecto en productores del tipo II.

En cuanto al tipo de productores, únicamente se observaron impactos en el cambio técnico de productores agrícolas tipo II y en la capitalización de los productores pecuarios tipo III, lo cual coincide con la opinión de algunos funcionarios operativos y directivos en el sentido de reorientar los apoyos hacia estos estratos de la población, por su mayor capacidad para la consolidación de los proyectos con un enfoque empresarial.

De la operación del Programa en el 2005, los resultados indican un retraso en la operación del programa, ya que solo el 20% de los beneficiarios encuestados habían recibido el apoyo. A partir de esta muestra, las tendencias indican que los apoyos se están orientando hacia los grupos que trabajan en torno a un proyecto, pertenecientes al estrato de productores de bajos ingresos, mientras que la atención a las zonas marginadas no está siendo determinante. En cuanto al tipo de actividad, el mayor porcentaje de los recursos está orientado hacia las actividades pecuarias y no agropecuarias.

Para el estrato de los productores de bajos ingresos, la Alianza para el Campo sigue siendo la principal fuente de financiamiento para la puesta en marcha de los proyectos, así como la aportación de los productores con recursos propios, ya que no es significativo el porcentaje de beneficiarios que utilizan otras fuentes de financiamiento.

Para el caso de actividades agrícolas y pecuarias no se observa orientación de los proyectos hacia la generación de valor, mientras que un porcentaje importante de proyectos de actividades no agropecuarias se refiere a la transformación de productos.

De la operación municipalizada

Por el avance presentado en la entrega de recursos cercano al 90% en la mayoría de los municipios, esta modalidad de operación es considerada más ágil. Sin embargo se observa la tendencia a disminuir el monto de los apoyos con la finalidad de atender a un mayor número de beneficiarios, lo que trae como consecuencia la dispersión de los recursos, la falta de impactos en la generación de empleo e ingresos, y la falta de consolidación de los grupos como organizaciones económicas de tipo empresarial.

De la focalización de los apoyos, la orientación se está dando hacia las actividades no agropecuarias, con atención a productores de bajos ingresos, cumpliendo con los montos destinados hacia los grupos prioritarios, pero con un menor porcentaje de recursos hacia las localidades de alta y muy alta marginación.

La función de los Consejos Municipales está limitada a la entrega de los recursos del Programa, aunque en algunos de ellos, 4 de 18 municipios, se está comprendiendo en un sentido más amplio su función en torno a la definición de estrategias y planeación de acciones, tales como la asignación de montos de apoyo mayores a \$100,000.00 por proyecto, la orientación de recursos hacia las líneas productivas y de servicios definidas como prioritarias y la disminución de apoyos hacia actividades no agropecuarias.

De las recomendaciones

Para canalizar más apoyos hacia los productores de bajos ingresos, deberán integrarse estructuras técnicas con personal técnico de los CADER, de los DDR, coordinadores municipales y distritales que cuenten con instrumentos que les permitan definir la prioridades de asignación de recursos, revisar los procesos de análisis y dictamen de las solicitudes, en donde se incluyan aspectos de factibilidad económica de los proyectos, y verificar su correspondencia con los planes de desarrollo municipales y distritales.

Dado que las actividades ligadas a la producción primaria generan menos ingresos a los productores, es necesario disminuir la asignación de recursos hacia este tipo de proyectos, en tanto que deberán identificarse aquellos que permiten la transformación de los productos y la generación de valor y debido a que requieren de inversiones mucho más grandes que las que pueden aportar los grupos típicos beneficiarios del programa, deberán tener el carácter de proyectos regionales, validarlos al seno de los Consejos Distritales y ser atendidos a través de la modalidad estatal de operación,

Como parte del proceso de consolidación de los Consejos Municipales y Distritales, se deberá promover su participación en la planeación y ejecución de estrategias de desarrollo, para una mejor orientación de los recursos otorgados por el PDR. Un primer paso será la elaboración y aplicación de los reglamentos que normen su funcionamiento y la participación de los integrantes en la toma de decisiones.

La participación del gobierno del Estado en las acciones y operación del Programa se fortalecerá a medida que adopten como estructuras operativas a los DDR y CADER, para una mayor presencia en las regiones y una mejor coordinación entre las diversas instancias relacionadas con la operación del PDR.

Dentro de los procesos de planeación, es fundamental la actualización y aplicación de los planes de desarrollo en los tres ámbitos de acción, así como de la utilización del estudio de estratificación de productores.

El diseño de un sistema único de información es de gran prioridad, a través del cual se pueda consultar el avance en el registro de las solicitudes, el cumplimiento de los requisitos en cada etapa del proceso, el avance en la entrega de los recursos así como el tipo de componentes adquiridos, para un control más efectivo de la participación de las diferentes instancias, áreas y personal que intervienen en la operación del Programa.

Para que se ponga en marcha el Programa Especial Concurrente, es de gran importancia que se retome la propuesta de trabajo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

Promover una acción similar respecto a la concurrencia de acciones de los programas operados por la SAGARPA, por el gobierno del Estado y por los ayuntamientos, en aquellas áreas afines y con posibilidad de intervención en el desarrollo de las zonas rurales.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos de generación de ingresos y empleo, tendrá que analizarse la viabilidad técnica de los proyectos y en términos de rentabilidad económica, y no solo cubrir los requisitos en cuanto al tipo de productor y ubicación del proyecto en zonas marginadas.

Además de estos criterios, los proyectos deberán tener correspondencia con las líneas estratégicas definidas dentro de los planes de desarrollo, lo que evitará la dispersión de los recursos y la falta de impactos en los principales indicadores.

Es importante aplicar sistemas de seguimiento y evaluación a las acciones emprendidas a través de la operación municipalizada, respetando la autonomía de los órganos de decisión, para conocer el impacto que estas inversiones están obteniendo en contraste con la operación del programa en la vía estatal.

El Programa de Desarrollo Rural tiene grandes oportunidades de convertirse en el eje de las políticas debido a sus planteamientos, objetivos y estrategias definidas. Sin embargo, deberá trabajarse en torno al Programa Especial Concurrente, pues de seguir operando de manera aislada, seguirán obteniéndose resultados e impactos poco significativos para el desarrollo de las zonas más marginadas.

Introducción

La etapa de evaluación es uno de los aspectos fundamentales de cualquier instrumento de política, en este caso del Programa de Desarrollo Rural, ya que permite valorar el alcance de los resultados obtenidos tanto de la gestión como de los impactos de las acciones realizadas.

Esta función contribuye en la identificación de puntos de mejora, planeación de estrategias, adaptación de la operación y formulación de recomendaciones.

Bases de la evaluación

Los fundamentos legales para la realización de la evaluación están contemplados en el “Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005”, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004.

En su Capítulo VII “De los subsidios y transferencias”, se señala en el artículo 50, fracción IV que se deberá *“Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva”*. En la fracción V del mismo artículo establece que se deben *“Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación”*.

También en el Capítulo VIII “De las Reglas de Operación para Programas”, artículo 52, fracción IVb, se establece que deberán *“Presentar la evaluación de resultados de cada programa. ...Dicha evaluación deberá informar los recursos entregados a los beneficiarios e incorporar un apartado específico sobre el impacto y resultados de los programas sobre el bienestar, la equidad, la igualdad y la no discriminación de las mujeres”*.

Esta disposición está contemplada en las reglas de operación de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo) 2003, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 2003, en el Capítulo 10. “Evaluación General de los Programas”, Artículo 27 Evaluación externa, que establece *“La evaluación del impacto de los programas se iniciará una vez alcanzado, al menos, el 60% de avance en los programas; evaluación que prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa; mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos”*.

Para cumplir con ello, se establecieron los lineamientos y términos de referencia, a través del Comité Técnico Estatal de Evaluación, encargado de la conducción del proceso de evaluación, desde la contratación de esta entidad evaluadora hasta la supervisión del desempeño y obtención de resultados.

Además de cumplir con lo establecido por la normatividad para la mejora de la política del sector y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, existe el interés y compromiso por parte de los responsables de las instancias involucradas en la operación del Programa por utilizar esta herramienta y contar con elementos que les permitan tomar decisiones para mejorar los resultados hasta ahora obtenidos.

Objetivos de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural.

Objetivo general.

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

Objetivos específicos.

1. Realizar un balance de la gestión del Programa, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el período 2001 – 2005 en el Estado, destacando las acciones en marcha y las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos.
2. Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el Estado, diferenciado según tipo de beneficiario, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada, ya sea agrícola, pecuaria y no agropecuaria.
3. Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.
4. Analizar el aporte del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.
5. Identificar el alcance de las acciones del Programa en materia de sustentabilidad, y valorar su contribución a la instrumentación de la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos.
6. Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización, en cuanto a su presupuesto, tipo de proyectos, monto de apoyos, criterios de selección y la influencia del Programa en la planeación del desarrollo de los municipios.

Enfoque y ámbitos de la evaluación.

El enfoque de la presente evaluación se basó en 4 conceptos básicos:

- *De análisis continuo*, ya que aunque la evaluación está centrada en el ejercicio 2005, se consideró un análisis del período 2001 – 2005, para valorar la evolución del Programa y sentar las bases para decidir su permanencia o reorientación.
- *De visión prospectiva*, que permita a partir de las experiencias analizar su pertinencia a futuro.
- *De utilidad práctica*, para que las propuestas sean en apoyo al ejercicio en marcha.
- *De oportunidad*, ya que la evaluación de la gestión se refirió a la operación 2005 y 2006.

En cuanto a los ámbitos de evaluación, el primero es sobre la gestión del Programa, sus procesos de planeación y operación, incluyendo el tema específico de interés para el Estado, que fue el proceso de municipalización, con énfasis en los tipos de proyectos, las actividades apoyadas y los criterios de elegibilidad utilizados.

El segundo ámbito de la evaluación se refiere a los impactos obtenidos por efecto de las inversiones realizadas a través del Programa sobre el ingreso y el empleo, así como los alcances en indicadores de inversión, capitalización, producción, productividad, cambio tecnológico, capacidades y procesos.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información.

Para la realización de la evaluación se consideraron diversas fuentes de información, entre las que destacan:

- Informes de evaluaciones del Programa, tanto externas como internas, estatales y nacionales.
- Información sobre el entorno rural, planes y programas sectoriales, informes de gobierno y estadísticas.
- Información documental, como reglas de operación anexos técnicos, información del Programa, listas de beneficiarios.
- Encuestas a beneficiarios 2003 y 2005.
- Entrevistas a funcionarios y otros actores.
- Cédula de información verificable.

En el caso de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005, el método de muestreo fue el definido por la FAO, y aplicado de acuerdo a los lineamientos contenidos en el documento “Método de muestreo para la evaluación estatal de Alianza para el Campo 2005”, que marca la aplicación de un muestreo aleatorio simple, con un valor de θ para 2003 de 338 y para 2005 de 223, parámetro utilizado para determinar el tamaño de la muestra que estima la variabilidad de las poblaciones, considerando un nivel de confiabilidad del 95%.

Se incluyeron en la muestra beneficiarios de los años 2003 y 2005 a los beneficiarios del subprograma PAPIR. Para el año 2003, el número de beneficiarios encuestados fue de 185, mientras que para el año 2005 fue de 171 beneficiarios del subprograma apoyados por la vía estatal, haciendo un total de 356 encuestas (Anexo 2, cálculo de la muestra).

Para seleccionar a los beneficiarios a encuestar utilizando el tamaño de muestra definido se aplicó una selección sistemática, el listado final fue aprobado por el Coordinador del CTEE.

Se realizaron un total de 64 entrevistas a funcionarios directivos, operativos, coordinadores, supervisores, PSP, representantes de organizaciones y funcionarios municipales, como complemento a la información requerida para el desarrollo de los temas de evaluación.

Una vez capturada la información de las encuestas a beneficiarios y de las entrevistas en la plataforma Lotus Notes, con el sistema informático diseñado, por la FAO se generaron las bases de datos en Excel utilizadas para el cálculo de los indicadores de impacto y la elaboración de la tipología de productores.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

El Programa de Desarrollo Rural tiene como principal objetivo orientar el uso de los recursos públicos para fomentar en las regiones rurales marginadas la capitalización de las unidades de producción familiar, promover el manejo sustentable de los recursos naturales, desarrollar proyectos de producción primaria, incorporar procesos que agreguen valor a los productos y generen servicios, el desarrollo de capacidades y el fomento y consolidación de organizaciones económicas empresariales.

En este contexto es importante caracterizar los aspectos de capital físico, humano, económico y social en el que se opera este Programa, así como identificar los factores que son condicionantes para avanzar en el desarrollo rural sustentable en el estado de Sinaloa.

1.1 El medio rural en el estado de Sinaloa

Situación del capital físico

El estado de Sinaloa se ubica en la zona noroeste de México, con una extensión territorial de 58,092 km², ocupando el 3.35% del territorio nacional. Consta de 18 municipios los cuales se agrupan en 3 grandes regiones con base a sus características climatológicas: la región norte, que comprende a los municipios de Ahome, Guasave, Choix, El Fuerte y Sinaloa, al norte del río Fuerte. La región centro donde se encuentran los municipios de Salvador Alvarado, Angostura, Mocorito, Badiraguato, Culiacán y Navolato, entre los ríos Fuerte y Mocorito. Por último, está la región sur con los municipios de Elota, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa, desde el río Mocorito hasta los límites con el estado de Nayarit (Delegación estatal de SAGARPA, 2005).

Un recurso estratégico para el Estado es su hidrología. Sinaloa posee 11 corrientes de agua principales, 11 grandes presas, 56 embalses de agua dulce y salada, con 656 km de litoral y 57,000 ha de aguas continentales. Sus lagunas litorales ocupan una superficie de 226,000 ha, donde se ubican 12 bahías, 15 esteros, 14 marismas, 2 lagunas, una ensenada y una boca de río. Estos recursos hidrológicos permiten la generación de energía eléctrica, la agricultura de riego, actividades pesqueras y turísticas, todas ellas de gran relevancia para la economía del Estado (Delegación estatal de SAGARPA, 2005).

1.1.1 Situación del capital humano

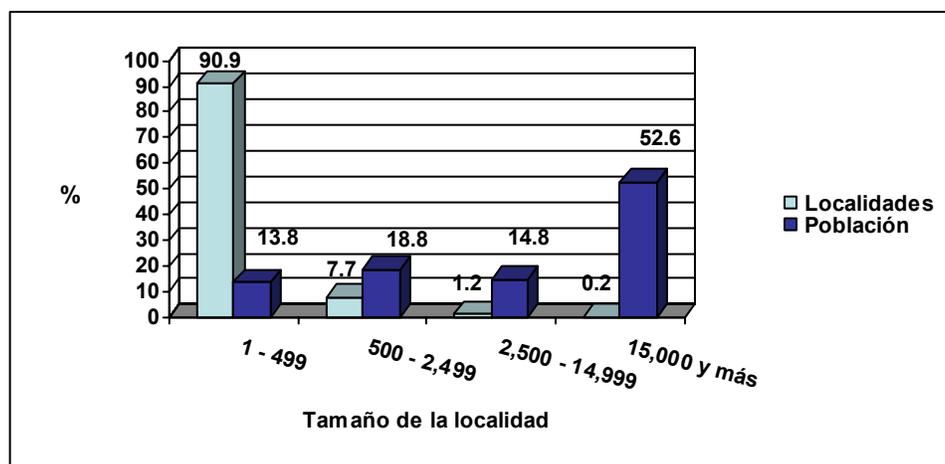
Demografía.

La población total del estado de Sinaloa, según el conteo preliminar 2005, asciende a 2'609,976 personas, de las cuales 49.6% son hombres y 50.4% son mujeres, con una tasa media anual de crecimiento (2000 – 2005) de 0.5, menor a la nacional que es de 1.0 y una

edad mediana de 22 años en hombres y 23 años en mujeres, igual a la nacional (INEGI, 2003).

La densidad de población estatal es de 44 habitantes/km², siendo Culiacán el municipio que concentra el mayor número de población, seguido de los municipios de Mazatlán, Ahome y Guasave. En estos 4 municipios está localizado el 69% de la población y en los otros 14 el 31% restante, donde se ubican el 98% de las localidades con menos de 2,500 habitantes, ya que de un total de 6,260 localidades, 6,174 son rurales. De la población total, el 67.42% es urbana y el 32.58% es rural (ver figura 1).

Figura 1. Distribución de la población por tamaño de la localidad.



Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 2000.

En lo que se refiere a los índices de natalidad, la tasa bruta de natalidad para el estado de Sinaloa es de 17.9 nacimientos por cada 1,000 habitantes, menor con respecto a la nacional que es de 18.4 (CONAPO, 2005) y una tasa global de fecundidad de 2.1, igual a la nacional (CONAPO, 2005). Con respecto a la tasa bruta de mortalidad (INEGI, 2005), para el estado de Sinaloa se calculó en 4.5, similar a la tasa nacional. La tasa de mortalidad infantil es de 5.1, inferior a la tasa nacional que es de 12.5 (INEGI, 2004). La esperanza de vida para los hombres es de 73.1 años y para las mujeres de 77.9 años, similar a la nacional (INEGI, 2005).

Respecto a la población indígena, ésta representa el 2.22% de la población de 5 años y más en el Estado, inferior al 7.2% nacional, de los cuales el 84.5% habla español y el 9.1% no habla español (INEGI, 2000). Las lenguas más importantes por el número de pobladores que las utilizan son el mixteco (27.6%), el mayo (13.8%), el náhuatl (13.0%), el zapoteco (10.1%) y el tlapaneco (5.8%) (INEGI, 2005). Los mayos se encuentran principalmente en los municipios de Ahome, El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa y Angostura. Los tarahumaras en Choix y los tepehuanos en Escuinapa. La población indígena emigrante constituida por los grupos de mixtecos, zapotecos y triquis se ubican en el municipio de Culiacán, especialmente, población que en su mayoría es empleada en las labores del campo (Delegación estatal de SAGARPA, 2005).

Educación.

Para el ciclo escolar 2004 – 2005, se tenían registrados 860,000 alumnos, 6,592 escuelas con 43,774 docentes, distribuidos en los niveles básico, medio superior, superior y

capacitación para el trabajo, siendo el nivel básico en donde se registra el mayor número de alumnos, escuelas y docentes (INEGI, 2005).

De la población en edad escolar que asiste a la escuela, (según datos del INEGI del año 2000), se tiene que de la población de 5 a 9 años el 87.6% asiste a la escuela, de la edad de 10 a 14 años el 88.4%, de 15 a 19 años el 50.1% y por último de 19 a 24 años el 19.9%.

En el Estado el porcentaje de la población alfabeta de 15 años y más es del 92%, mayor a la nacional que es de 90.5%, aunque municipios como Badiraguato, Cosalá, Choix, Elota y Sinaloa tienen un porcentaje más bajo que varía entre 79% y 85% (INEGI, 2000).

Respecto a la eficiencia de la educación, tomando en cuenta los alumnos que terminan un nivel educativo de manera regular dentro del tiempo establecido, se observa que en primaria la tasa de eficiencia terminal es de 86.4, inferior a la nacional que es de 89.7; en secundaria es de 76.8, también menor con respecto a la nacional que es de 78.8; en profesional media (técnica) es de 58.9 mayor a la nacional que es de 47.75%; y por último, en bachillerato es de 59.6, inferior al 60.1 nacional (INEGI, 2004).

Salud.

Los servicios de salud en el Estado para la población derechohabiente se ofertan mayoritariamente a través de instituciones como el IMSS (85.3% de la población usuaria), y el ISSSTE (14.5% de la población usuaria), mientras que los no derechohabientes se atienden en instituciones privadas (55% de los usuarios), en la SSA (33%) y en el IMSS – Solidaridad (7.7%) (INEGI, 2004).

Vivienda.

En el ámbito estatal se tienen un total de 572,816 viviendas, de las cuales, según cifras del año 2000 (INEGI), el 96.3% contaba con energía eléctrica, el 92.3% con agua entubada y el 74.3% con drenaje. Sin embargo, en el municipio de Badiraguato solo el 59.2% de las viviendas tiene energía eléctrica, el 44.9% tiene agua entubada y el 37.7% dispone de drenaje. Otros municipios con porcentajes menores son Cosalá, Choix y Mocorito con menos del 80% de las viviendas con agua entubada, mientras que con menos del 50% de las viviendas con drenaje están los municipios de Cosalá, Choix, Elota, El Fuerte y Sinaloa de Leyva.

Comunicaciones.

Sinaloa cuenta con una red carretera de 16,397 km, de los cuales el 20% son carreteras pavimentadas, 44% son terracerías y 36% son revestidas (INEGI, 2005). Las principales carreteras federales son la que viene de Acaponeta, Nayarit y sale por Los Mochis; la carretera que parte del sur del Estado con rumbo a Durango que tiene más de 40 años de construida y no es de buena calidad, mientras que no hay comunicación vía carretera con Chihuahua (Plan de Desarrollo Estatal, 2005). También se señala que, aún cuando no se cuenta con estadísticas, en las comunidades y sindicaturas con más de 2,000 habitantes la única vialidad pavimentada con que se cuenta es la que llega a donde el poblado inicia.

También se tienen 117 km de vías férreas, que se desvían al norte del estado hacia Topolobampo, Sin., Navojoa, Son., y Cuauhtémoc, Chihuahua. En el estado se tienen 3 aeropuertos (Culiacán, Los Mochis y Mazatlán), de gran importancia turística, comercial e industrial. Además cuenta con 148 aeropistas registradas, que facilitan la comunicación con el estado. Los puertos con buena infraestructura son 2, en Mazatlán y Topolobampo, con la ruta principal a La Paz, Baja California Sur (Plan de Desarrollo Estatal, 2005).

Migración.

Para el año 2000, el registro de la migración en el estado de Sinaloa reporta que 303, 514 personas llegaron al Estado y 468,353 emigraron, lo que resulta en un saldo migratorio negativo de 164,839 personas (INEGI, 2000) y una tasa neta de migración de -0.2 para el período 1995 – 2000 (INEGI. 2003).

Relativo a la migración de un municipio a otro, en el Estudio de Estratificación de Productores Agropecuarios y Pesqueros (2005), se señala que los municipios que atraen población son Elota, Navolato, Culiacán, Ahome, Guasave y Mazatlán, mientras que los municipios que aportan esta población emigrante son Angostura, Badiraguato, Cosalá, Choix, El Fuerte, Mocorito, Rosario, San Ignacio y Sinaloa.

Acerca de la migración a Estados Unidos, el porcentaje de población para el año 2000 se estimó en 1.4%. Cuando se observa este porcentaje según el sexo, es de 1.9% para hombres y 0.8 para mujeres (INEGI, 2003).

Marginación.

Para CONAPO (2000), Sinaloa ocupa el lugar 15 a nivel nacional con un grado medio de marginación. De sus 18 municipios, 4 tienen un grado muy bajo de marginación: Mazatlán, Salvador Alvarado, Culiacán y Ahome; 4 tienen un grado bajo: Escuinapa, Angostura, Guasave y Rosario; 3 tienen un grado medio: Navolato, Concordia y El Fuerte; por último, 7 tienen un grado alto de marginación: Mocorito, San Ignacio, Elota, Sinaloa, Cosalá, Choix y Badiraguato, siendo éste último el que tiene el mayor grado de marginación.

En cuanto al índice de desarrollo humano, fue calculado para Sinaloa en 0.783, que corresponde a un grado medio alto y le da el lugar 18 a nivel nacional. A nivel municipal, presentan un grado alto Culiacán, Mazatlán y Salvador Alvarado. El resto tienen un grado de desarrollo humano medio alto.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005 - 2010, también se menciona el aspecto de la pobreza en tres aspectos: alimentaria, de capacidades y de patrimonio. De acuerdo a estas cifras, el 19% de la población se encuentra en condiciones de pobreza alimentaria, es decir tienen un ingreso diario bajo insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación. El 28% está en condiciones de pobreza de capacidades, ya que sus ingresos cubren las necesidades de alimentación, pero son insuficientes para cubrir los gastos de salud y educación. Por último, el 49% está en condiciones de pobreza de patrimonio, sus ingresos cubren las necesidades de alimentación, educación y salud, no así las de vestido, calzado, vivienda y transporte público.

1.1.2 Situación del capital económico

Empleo.

La población económicamente activa (PEA) del Estado es el 60.5% (mayor a la nacional que es de 55.6%), de la cual 97.9% está ocupada y el 2.1% está desocupada (INEGI, 2004). De la población ocupada, el 63.9% son trabajadores asalariados, el 23.3% trabajadores por su cuenta, el 7.9% trabajadores sin pago y el resto son empleadores. Las actividades en donde se encuentran los mayores porcentajes de la PEA, son las agropecuarias con el 24.3%, el comercio con el 21.4%, los servicios personales con el 16.6%, y los servicios financieros, profesionales y sociales con el 12.7%. El resto se reparte en la industria, la construcción, la administración pública y defensa y las comunicaciones y transportes.

Los ingresos que perciben estos trabajadores varían desde el 8.1% que no recibe ingresos, los que perciben menos de 1 salario mínimo mensual son el 15.5%, los que reciben de 1 a 2 salarios mínimos son el 25.2%, de 2 hasta 3 salarios mínimos 20.7%, de 3 hasta 5 18%, de 5 hasta 10 8.7% y más de 10 salarios 3.4%, siendo el salario mínimo para el 2004 de \$42.11 en el área geográfica "C", a la que pertenece el Estado. Para el 2005, el salario mínimo fue de \$44.05, y a partir del 1º de enero del 2006, de \$45.81 (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 2005).

De las actividades agrícolas, destaca la horticultura como generadora de empleos, ya que propicia la contratación de 150,000 jornaleros que provienen principalmente del centro y sureste del país, y 50,000 que provienen de las zonas rurales del Estado. En cuanto al sector pecuario, se menciona que 50,000 productores se dedican a esta actividad, mientras que en la actividad pesquera se registra un promedio de 65,000 personas ocupadas en ella. De la actividad forestal se señala que genera 5,000 empleos por los establecimientos industriales que están vinculados a este sector (Plan Estatal de Desarrollo, 2005).

Fuentes de ingresos.

De las grandes divisiones económicas que generan el producto interno bruto en el Estado se tienen 5 principales: agropecuaria, silvicultura y pesca, que en el 2004 participó con el 21.9% del PIB (a precios constantes con base 1993); comercio, restaurantes y hoteles, con el 21%; servicios comunales, sociales y personales, con el 18.9%; servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler, con el 15.6%; y, transporte, almacenaje y comunicaciones con el 12.7%. Entre todas aportaron el 90.1% del PIB estatal en el 2004 (INEGI, 2006).

Otro rubro en cuanto a las fuentes de ingresos son las remesas familiares, las cuales en el 2005 fueron de alrededor de US \$305 millones, 17.6% más que el año anterior (INEGI, 2005).

Producción agropecuaria estatal (sistemas de producción).

De la superficie total del Estado, 5'809,300 ha, el 25.3% son de uso agrícola, el 37.9% son de uso pecuario, 17.9% de uso forestal y con otros usos el 18.9%. Esta superficie está organizada territorial y administrativamente en 6 distritos de desarrollo rural: Los Mochis, que abarca los municipios de Ahome, El Fuerte y Choix; Guasave, integrado por los municipios de Guasave, Sinaloa y Salvador Alvarado; Guamúchil, por los municipios de Mocorito y Angostura; Culiacán por Badiraguato, Culiacán y Navolato; La Cruz por Cosalá, Elota y San Ignacio; y, Mazatlán por Mazatlán, Concordia, Rosario y Escuinapa (Delegación estatal de SAGARPA, 2004).

Cuadro 1. Superficie de uso actual del suelo (%).

Distrito	Agrícola		Pecuario	Forestal	Otros	Total DDR	
	Riego	Temporal				(%)	(ha)
133 Los Mochis	4.3	1.5	8.1	3.2	6.6	23.8	1'381,382
134 Guasave	2.7	1.8	5.5	1.2	3.2	14.4	836,653
135 Guamúchil	1.7	1.6	2.0	0.9	1.9	8.0	467,316
136 Culiacán	3.7	2.0	7.0	2.5	5.6	20.8	1'208,854
137 La Cruz	1.1	2.2	7.6	6.0	0.7	17.6	1'020,063
138 Mazatlán	0.3	2.3	7.7	4.1	1.0	15.4	894,932
Total	13.8	11.4	37.9	17.9	18.9	100.00	5'809,200

Fuente: Delegación estatal de SAGARPA. Cuaderno de Información básica. 2004.

Del total de la superficie agrícola, el 54.8% es agricultura de riego y 45.2% es agricultura de temporal. El Estado ocupa el primer lugar a nivel nacional en la producción de maíz, papa, garbanzo y tomate y el segundo lugar en la producción de frijol. También es importante a nivel nacional en la producción de cártamo, trigo, sorgo y arroz. Entre los cultivos perennes de importancia se encuentran los frutales, la alfalfa, la caña de azúcar y los pastos.

Es el principal productor de hortalizas del país, y además del tomate también es importante la producción de berenjena, calabacita, calabaza dura, chile bell, chiles picosos, ejote, elote, pepino, sandía y melón.

En la agricultura de riego se han identificado 3 sistemas de producción:

- a) La producción de granos, con un nivel medio de tecnificación, acceso al crédito a través de instituciones y de los proveedores de insumos, además de que los productores se encuentran organizados.
- b) La producción de hortalizas, son sistemas altamente tecnificados, son el sector más competitivo de la agricultura, organizados de manera empresarial, integrados en los diversos eslabones de la cadena productiva, e insertados en los mercados nacionales y de exportación.
- c) La producción de caña de azúcar, con un sistema tradicional de producción, con ineficiencias productivas y técnica, que ha disminuido en importancia y que se ha visto afectado por los cambios normativos, económicos y comerciales del sector azucarero.

El sistema de producción en la agricultura de temporal, está estrechamente ligado a la producción pecuaria, con un nivel de tecnificación bajo, sin acceso al crédito ni al seguro, y apoyado por algunos programas gubernamentales, entre ellos Procampo.

En cuanto a la sanidad vegetal, Sinaloa está declarada como zona libre de moscas exóticas de la fruta, del virus de la tristeza de los cítricos y de las moscas de la fruta en la zona norte del Estado. Es zona bajo control en el manejo del cocotero, en el carbón parcial del trigo, en el control de plagas de algodonoero y en el manejo de las contingencias de gusano soldado y chapulín. Finalmente, las zonas centro y sur son de baja prevalencia en la plaga de moscas de la fruta.

En el sector pecuario se distinguen 2 sistemas de producción, el intensivo y el extensivo. El primero tiene un nivel alto de equipamiento, altamente tecnificado, con productores que poseen más de 300 cabezas de ganado, ligados a la buena producción de granos y esquilmos y el acceso a productos agroindustriales como la melaza y las pastas oleaginosas, que permiten una buena nutrición del ganado. En el segundo, la ganadería es extensiva y semi – intensiva, variando los niveles de tecnificación de altos hasta bajos, y generalmente se combina con la agricultura de temporal y los agostaderos. En este sistema el tamaño pequeño de las explotaciones no permite el acceso a créditos.

Por el valor de la producción, la especie más importante son los bovinos productores de carne, y parte de su producción es exportada. Por el contrario, el Estado es deficitario en la producción de leche, la cual para cubrir las demandas internas se llega a importar. En cuanto a la producción de aves y cerdos, se tiene un alto nivel tecnológico y productivo, que permite la exportación. Para el caso de la producción apícola, ha repuntado en los últimos años hasta ocupar actualmente el lugar 12 a nivel nacional en la producción de miel.

En salud animal, es un Estado libre de fiebre porcina clásica, de la enfermedad de Aujeszky, salmonelosis aviar, Newcastle e influenza aviar. Está bajo control la brucelosis, la garrapata, la rabia paralítica bovina y la varroasis, y está por erradicarse la tuberculosis bovina.

La producción pesquera es otra actividad de relevancia para la economía del Estado, pues aporta en promedio el 2.8% del PIB estatal, con 154 comunidades pesqueras que se dedican a la captura de atún, camarón, escama, ostión, tilapia, calamar, tiburón y jaiba, tanto en altamar como en pesca ribereña. En el caso del camarón, calamar y el atún, Sinaloa es líder nacional en su producción. El camarón generó en el 2004 el 90% de los recursos provenientes de la exportación de productos pesqueros. Esta actividad cuenta con una gran infraestructura en plantas procesadoras, no así para apoyar su conservación, ya que hay problemas de sobre explotación, falta de vigilancia, conflictos entre pescadores de altamar y ribereños, y vedas por la aparición de enfermedades consecuencia del mal diseño y falta de manejo sanitario en las granjas (Plan Estatal de Desarrollo, 2005).

Comercialización

Un parámetro para caracterizar el comercio del Estado se refiere al número de unidades de comercio y abasto existentes, señalando para el 2004 que había 834 tiendas Diconsa; 51 mercados públicos; 10 rastros municipales, de los cuales 3 son del tipo inspección federal ubicados en Culiacán; 3 centrales de abasto; y, por último, 281 centros receptores de productos básicos en donde se incluyen los centros de almacenamiento de granos, cereales, arroceras y harineras (INEGI, 2005).

Como en otros rubros, las unidades de comercio más importantes se concentran en las ciudades más pobladas. Las centrales de abasto se ubican en Ahome, Culiacán y Mazatlán. Y de los centros receptores, la mayoría están en Ahome (20%), Culiacán (32%), Guasave (45%) y Salvador Alvarado (17%).

Respecto a la comercialización de los productos agrícolas, es relevante el caso del maíz debido a que Sinaloa ocupa el primer lugar en producción nacional de este cultivo. Para el 2004 se sembró una superficie de 433,234 ha, con un volumen de producción de 4.27 millones de toneladas, fijando un precio de \$1,650.00 por tonelada de ingreso objetivo y un apoyo de \$145.00 por tonelada por pérdida de competitividad, limitado a 9.3 ton/ha (SAGARPA, 2005).

1.1.3 Situación del capital social

El primer tipo de organización que se presenta es por el tipo de tenencia de la tierra. En el Estado se tienen registrados 144,185 ejidatarios agrupados en 1,186 ejidos (Anuario INEGI, 2005) y 21,723 pequeños propietarios. A este tipo de organización se recurre generalmente cuando se trata de dar información sobre los programas de la Alianza para el Campo, siendo la vía de difusión más importante las reuniones con estos grupos.

Otro tipo de organización se refiere a la formada para la administración de los diferentes sistemas de riego. En el caso de los distritos de riego, son un total de 6 que agrupan a 79,642 productores, para la atención de una superficie de 764,068 ha, mientras que se tienen 341 unidades de riego, con una superficie de 40,895 ha.

En cuanto a los productores pesqueros, el 65% de ellos se encuentran organizados en cooperativas, y el 35% restante trabaja de forma libre.

Respecto a las organizaciones de productores, destacan: la Confederación de Asociaciones Agrícolas en el Estado de Sinaloa (CAADES), conformada por 10 asociaciones agrícolas, que representan a cerca de 15,000 productores principalmente agricultores privados y productores rurales de los 18 municipios.

La Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la CNC, que agrupan a 1,180 ejidos y 150,000 productores en todos los municipios.

Central Campesina Independiente (CCI), que agrupa a cerca de 220 comunidades con 50,000 productores.

Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM), con 20,000 militantes de las zonas de los altos y valles de Culiacán, Mocorito, Navolato, Angostura, San Ignacio y Badiraguato.

Movimiento Agrícola Sinaloense (MAS), el Frente para la Defensa de los Productores Agrícolas de Sinaloa (FDPAS), la Comisión para la Investigación y Defensa de las Hortalizas (CIDH), y diversas organizaciones como los Productores de Maíz, de Frijol y de Sorgo, entre otros.

También está la Unión Ganadera Regional de Sinaloa, conformada por 19 asociaciones locales ganaderas, 2 asociaciones productoras de porcinos y 1 asociación productora de ovinos, con un registro de 60,000 ganaderos.

Algunas de estas representaciones tienen participación en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural, con voz y voto y otras solo con voz.

1.1.4 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales

De los 4.2 millones de ha con vegetación, se tiene un registro de 700,000 ha anuales afectadas por tala inmoderada, erosión, presencia de plagas y enfermedades, y la destrucción de 1,000 ha al año por causa de los incendios. En cambio, la superficie reforestada acumulada durante el período de 1993 a 2004, a Sinaloa se le ubica en el rango de 20,000 a 40,000 ha totales.

En cuanto a la degradación de los suelos, los principales agentes causales de ésta son las actividades agrícolas y el sobre pastoreo. La SEMARNAT indica que el 20.4% de la superficie dedicada a las actividades pecuarias tiene problemas de sobre – pastoreo.

Se menciona que la superficie estatal afectada por la erosión hídrica es del 15.82%, lo que ha permitido la deformación del terreno en el 0.77% de la superficie y una pérdida de suelo superficial en el 15.06%, en tanto que el 43.69% de la superficie es potencial de presentar erosión hídrica. Menos importante es la erosión eólica, ya que solo el 0.48% de la superficie es afectada por ésta, aunque si es potencial para el 83.52% de la superficie.

Otro aspecto es la presencia de sales en los suelos, lo cual disminuye los rendimientos. En Sinaloa aproximadamente 150,000 ha presentan este problema, la gran mayoría ubicadas en el Distrito de Riego del Río Fuerte. Algunos de los terrenos llegan a permanecer ociosos hasta 20 años. Al respecto, se ha llevado a cabo el Programa de

Rehabilitación y Conservación de Suelos, que se aplicó a zonas agrícolas de riego de los municipios de Ahome, Angostura, Elota, Guasave, Navolato, Sinaloa y Salvador Alvarado, donde están ubicados los distritos de riego.

Aún cuando se tiene la percepción de que el Estado es rico en recursos hidráulicos, se han tenido problemas de escasez de agua en los años de 1999, 2000 y 2002, declarándose zona de desastre, por lo cual las comunidades más afectadas por la sequía fueron apoyadas con recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales.

Para contrarrestar los efectos en la disminución del almacenamiento de las presas, se han propuesto varias medidas entre ellas la reconversión productiva, la planeación de superficies y cultivos a sembrar a través de los módulos de riego, así como la aplicación del Programa Emergente de Rescate de Agua en los años 2002, 2003 y 2004 y la ejecución del PIASRE Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva. Para el caso de las zonas ganaderas de temporal ha sido importante el apoyo a través de la construcción de bordos y represas, con la participación fundamental de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA).

Por último, respecto al manejo de residuos sólidos urbanos y de las aguas residuales generadas por los servicios de salud, de las actividades pesqueras, agrícolas, ganaderas, avícolas, silvícolas y forestales, no se cuenta con un manejo integral desconociéndose la cantidad que se genera, su destino y su disposición final. De esta problemática, el caso más evidente es el de las granjas productoras de camarón, que tienen problemas de diseño en sus cargas y descargas, que contaminan el agua y han resultado en la aplicación de vedas sanitarias en algunas de las zonas, lo que ha impactado negativamente a su economía.

1.2 Factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural

En primer lugar se menciona que los recursos hidrológicos del estado tienen un papel fundamental para el desarrollo del mismo, ya que a partir de ellos se derivan importantes actividades económicas como son la agricultura, la pesca y últimamente el turismo. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que esto ha generado la aparición de una brecha entre la agricultura de riego y la de temporal. En la primera se obtienen productos que generan ganancias, algunos de ellos con calidad de exportación, integrados a buenos canales de comercialización y con acceso a tecnología. En la segunda, es producción primaria, sin generación de valor agregado, con escasos márgenes de ganancias, con un mínimo de tecnología y acceso a apoyos para su desarrollo y consolidación. La mayoría de la población objetivo del Programa se ubica en zonas con condiciones degradadas en cuanto a suelo y agua, lo cual reduce las opciones productivas,

Otro aspecto relevante es la distribución de la población en el estado, donde unas cuantas localidades concentran a la mayor parte de la población, siendo polos importantes de desarrollo, pero que son de gran contraste con la marginación del resto de las localidades con un menor número de habitantes. La gran dispersión que se tiene en el Estado parte del dato, según CONAPO, que hay 3,526 localidades, de las cuales 3,440 (97.6%) tienen menos de 2,500 habitantes. De éstas, 1,563 (45.4%) presentan un grado de marginación alto, en las cuales hay 291,472 habitantes (11.6% de la población total); y 968 localidades

(27.5%) que presentan un grado de marginación muy alto, con 80,784 habitantes (3.2% de la población total). En estas estadísticas, CONAPO no considera a 2,732 localidades con una o dos viviendas, las cuales si están incorporadas en el conteo de INEGI.

Dotar de infraestructura y servicios a la población ubicada de manera tan dispersa implica grandes costos per cápita, siendo primordial para los gobiernos tanto estatal como municipales dotar de recursos en mayor medida a las grandes concentraciones poblacionales y en menor grado a las poblaciones dispersas.

Esto se refleja por ejemplo en el rubro de la educación, donde son mayores las oportunidades para los pobladores urbanos que para los rurales. Aún cuando existen planteles suficientes para los niveles de primaria y secundaria para atender a la población, tanto en la zona rural como en la urbana, la calidad no es la misma. Los resultados que la SEP ha dado a conocer es que califican mejor los alumnos de planteles urbanos que los alumnos de planteles rurales. A medida que se incrementa el nivel de estudios, se observa una mayor inscripción de la población urbana que de la población rural.

Esto es importante de señalar, ya que un mayor nivel de estudios está asociado con las posibilidades de obtener mejores ingresos, de acuerdo a diversos estudios, entre ellos el elaborado por el Banco Mundial a partir de las cifras de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) el cual señala que a mayor número de años de estudio mayores ingresos en los hogares.

La situación en cuanto al acceso a los servicios de salud es similar. Si bien es cierto que es elevada la cobertura a nivel estatal, cuando se analiza el acceso y la calidad del servicio en las zonas marginadas es menos eficiente que en las zonas urbanas.

No es suficiente con ampliar la oferta educativa, además de mejorar su eficiencia, sino también es importante ofertar oportunidades de desarrollo para estas personas, es decir la posibilidad de incorporarse a una fuente de empleo que les garantice la obtención de dichos ingresos.

Es en estos aspectos donde se observa la influencia de los factores que determinan el grado de marginación de los municipios y localidades donde se atiende a la población a través del Programa de Desarrollo Rural, cuyo principal objetivo es atender a la población de zonas rurales marginadas, las cuales presentan carencias en educación, condiciones de vivienda, ingresos y tamaño de la población, lo que en su conjunto limita el desarrollo tanto de la población como de las regiones.

Esto también es señalado en las conclusiones del Estudio de Estratificación de Productores agropecuarios y pesqueros del estado de Sinaloa, en el que la metodología empleada considera la relación individuo – entorno, partiendo de la premisa de que las diferentes condiciones que prevalecen en las localidades pueden limitar o pueden favorecer el desarrollo de la actividad productiva de estas unidades.

De este estudio, destacan 2 conclusiones. La primera indica que el sector agropecuario del Estado transita de las unidades de producción rural del estrato II, las cuales tienen suficiente capital productivo y excedentes para cubrir sus necesidades en un entorno adverso a unidades de producción rural del estrato III con capital productivo bueno y excedentes suficientes para cubrir sus necesidades básicas en un entorno que les es indiferente.

La segunda conclusión establece que para el caso de los productores del estrato II, que representan el 48% en el Estado, debido a que el entorno les es adverso, no serán suficientes para mejorar sus condiciones generales las acciones dirigidas al aspecto productivo, tecnológico y de capitalización de la actividad, sino que además se deben considerar aquellas acciones que desarrollen el bienestar de las comunidades para disminuir las limitantes que les representan.

Para que el Programa de Desarrollo Rural empiece a presentar impactos relevantes, es de suma importancia la concurrencia de acciones en los diferentes ámbitos ya señalados con anterioridad, como son la infraestructura, educación, salud, vivienda y comunicaciones principalmente, ya que de no mejorar estas condiciones difícilmente los proyectos productivos que se están apoyando, pequeños en montos y dispersos en su ubicación, podrán ofrecer opciones de desarrollo a las comunidades.

Es determinante la disponibilidad de activos físicos (tierra y trabajo) y financieros (capital productivo) de los pobladores para emprender un proyecto productivo. Son diversos los casos en los que a pesar de recibir el apoyo, como consecuencia de las limitaciones del entorno terminan por abandonar el proyecto, disolver el grupo, vender sus activos y/o emigrar.

Si a esto se le agregan otros factores como la falta de apropiación de algunos grupos hacia los proyectos, la dificultad de formar grupos de trabajo consistentes, la necesidad de asesoría técnica y capacitación, y sobre todo la vinculación con las cadenas productivas y de valor, resulta un panorama desalentador y tendiente a no tener impactos ni resultados favorables a mediano y largo plazo para el programa y sobre todo para la población a la cual está dirigido.

Capítulo 2

Principales tendencias del Programa

Conocer la correspondencia que ha tenido la operación del Programa de Desarrollo Rural con la problemática que enfrentan las comunidades marginadas del Estado durante los últimos 5 años, es uno de los aspectos más relevantes de la evaluación, ya que a partir del análisis de este aspecto se podrán identificar las acciones que permitan una mejora en el diseño y operación del mismo, y en consecuencia incrementar dicha correspondencia.

2.1 Evolución de las características y orientación del Programa

2.1.1 Estructura programática

El Programa de Desarrollo Rural ha tenido modificaciones a través del período de análisis, 2001 – 2005, todas ellas consideradas tanto en las reglas de operación como en lo señalado en los anexos técnicos para su ejecución coordinada entre SAGARPA y el gobierno del estado de Sinaloa.

Para el 2001, los Programas Federalizados de Desarrollo Rural eran: Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) con 4 subprogramas; Mujeres en Desarrollo Rural (MDR) con 4 componentes, el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO) con 4 conceptos de apoyo, y el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas, que contaba con 8 ámbitos de inversión y 26 líneas de acción.

En el 2002 se hace un cambio a los programas para integrarlos y simplificarlos, con lo que quedan como programas base únicamente: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Este esquema ha permanecido hasta la fecha, presentando modificaciones principales en cuanto a las características de los apoyos, más no en la estructura de los programas.

Esta integración de líneas de acción y ámbitos de inversión en solo 3 subprogramas tuvo en principio la filosofía de evitar la dispersión de los recursos en apoyos “*intrascendentes*” para concentrarse en proyectos que detonaran el desarrollo sustentable con efectos multiplicadores significativos, También tuvo el propósito de fomentar el desarrollo con un enfoque integrando 3 ejes básicos: capital físico con PAPIR, capital humano con PRODESCA y capital social con PROFEMOR. Sin embargo, esto no se ha consolidado debido a que solo un porcentaje de PAPIR es acompañado de los apoyos PRODESCA, sin que se haya logrado la integración de los 3 subprogramas.

2.1.2 Objetivos

Para el 2001 el objetivo establecido en la reglas de operación era el de impulsar la capitalización y la aplicación de tecnologías apropiadas para la población con menor desarrollo, en regiones y localidades marginadas con los mayores índices de marginación,

con especial atención a los grupos más vulnerables (mujeres, jóvenes, indígenas y jornaleros).

A partir del 2002 el objetivo se enmarca en lo dispuesto por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, publicada el 7 de diciembre del 2001, señalando como propósito hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas, fomentando la capitalización de las unidades de producción familiar, promoviendo el manejo sustentable de los recursos naturales, incorporando procesos de transformación y agregación de valor, desarrollando las capacidades en el medio rural y promoviendo y apoyando la participación de los productores y organizaciones.

Aunque el propósito central del Programa sigue vigente, las acciones realizadas no han sido suficientes, ya que no se ha buscado su ejecución de una manera integral, se ha privilegiado el apoyo en la adquisición de bienes de capital, con escasos resultados en los diferentes impactos esperados, como son la capitalización y la generación de empleo e ingresos. También han sido mínimos los avances en el desarrollo de capacidades y en la consolidación de las organizaciones económicas.

2.1.3 Población objetivo

En el 2001 se señalaba como población objetivo del PADER a los habitantes, incluyendo mujeres, jóvenes rurales y jornaleros con o sin acceso a la tierra, de municipios y localidades con los mayores índices de marginación, cuyas poblaciones tuvieran entre 500 y 2,500 habitantes, a excepción de la población indígena en la cual no se aplicaba esta restricción.

Para el 2002, se señala que deberá privilegiarse a la población de menores ingresos, sean unidades de producción rural, mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad, para ello SAGARPA estableció la siguiente tipología de productores:

- a) Productores de bajos ingresos en zonas marginadas.
- b) Productores de bajos ingresos en transición.
- c) Resto de productores.

Considerando esta tipología, para el programa de Desarrollo Rural la población objetivo fueron los productores de bajos ingresos en zonas marginadas y en transición, sin programar recursos para el resto de productores. De acuerdo a las reglas de operación para Sinaloa, señalaron como los municipios de zonas marginadas y con mayores índices de marginación a Badiraguato, Concordia, Cosalá, Choix, San Ignacio y Sinaloa de Leyva, y como resto de municipios marginados a Elota, El Fuerte y Mocorito.

Durante el 2003, se modifican las definiciones en cuanto a tipología se refiere quedando las siguientes:

- a) Productores de bajos ingresos en zonas marginadas.
- b) Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas.
- c) Productores de bajos ingresos en transición.
- d) Resto de productores.

Nuevamente, en el Estado no se programan recursos para el tipo “resto de productores”, al igual que para el 2004 y el 2005.

2.1.4 Criterios de elegibilidad

En el 2001, además de los criterios referidos a la población objetivo, para los grupos vulnerables la prioridad se otorgaba a proyectos con mezcla de recursos, y que no duplicaran apoyos, también se contemplaba el apoyo a microempresas con hasta 15 empleos y hasta \$1'200,000.00 de ingresos anuales.

También podría atenderse aquellos apoyados con anterioridad, dependiendo de sus resultados. Por último, también los que decidieran agruparse, además de presentar la documentación legal deberían estar constituidos con 10 socios como mínimo. Para el caso de mujeres, el mínimo de socias sería de 7, sin necesidad de ser bajo una figura jurídica.

Para el 2002, siguiendo la premisa de mayor operatividad y flexibilidad, los criterios para elegir a los beneficiarios incluyen a productores de bajos ingresos en unidades de producción rural de bajos ingresos en zonas marginadas; habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, de poblaciones de hasta 2,500 habitantes, no aplicado éste para comunidades indígenas; grupos de mujeres, jóvenes y de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos, en poblaciones de hasta 5,000 habitantes; y por último, microempresas y organizaciones económicas que tengan como socios activos principalmente a miembros de los grupos antes mencionados.

En el 2003, los criterios de elegibilidad mencionan, en lo general, que los solicitantes deberán cubrir los requerimientos de la población objetivo del programa correspondiente. Podían recibir apoyos de manera individual o colectiva. Para grupos, el número mínimo de integrantes sería 6. Para el 2004, este criterio se modifica, señalando que solo se recibirán solicitudes a través de grupos, de acuerdo a las modificaciones hechas con fecha 14 de junio de 2005 a las reglas de operación.

2.1.5 Categorías de inversión

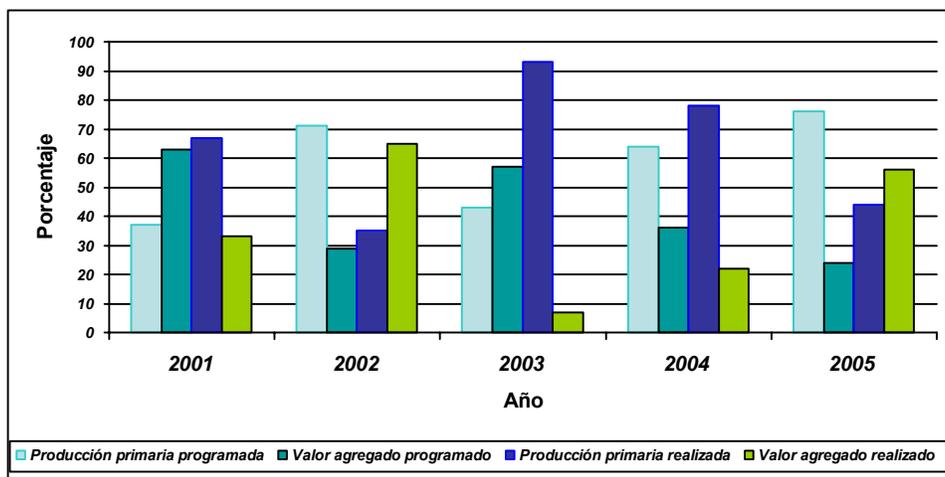
De acuerdo con las reglas de operación, se establecen 2 categorías de inversión:

- a) Producción primaria, para el fortalecimiento de los sistemas de producción agropecuaria, apoyando con bienes de capital para el desarrollo de proyectos productivos, con la adquisición de equipos, tecnologías apropiadas, especies pecuarias y construcción de infraestructura básica, destinando hasta el 60% de los recursos convenidos.
- b) Transformación y agregación de valor, con el desarrollo de proyectos micro empresariales de bienes y servicios, con al menos el 40% de los recursos.

Tanto en la programación como en la ejecución de los recursos para atender estas categorías de inversión, se observa que a partir de los últimos 3 años hay una disminución en los apoyos otorgados a actividades de producción primaria, aun cuando en la programación se presentó con una tendencia creciente, mientras que para los apoyos a proyectos de valor agregado en su programación se disminuyó el monto de

recursos, aunque en la ejecución se observa un aumento para esta categoría (ver figura 2).

Figura 2. Evolución de los apoyos por categoría de inversión.



Fuente: Anexos técnicos, finiquitos y avances. Delegación estatal de SAGARPA.

Esto permite señalar que la asignación de recursos en los anexos técnicos se hace con base a los resultados e información de los años anteriores y a la demanda de los productores. Esto no permite cumplir con uno de los objetivos del programa en el sentido de apoyar actividades de transformación y generación de valor, dado que las actividades primarias no representan una oportunidad para que los productores eleven sus ingresos.

2.1.6 Montos de los apoyos

Para el análisis de este rubro, se hizo de acuerdo a los 2 tipos de apoyo. El primero que es atención a la demanda se analizó en el período 2001 a 2004, ya que a partir del 2005 dejaron de entregarse apoyos por esta vía. El segundo tipo que es la atención vía proyecto se analizó del 2001 al 2005.

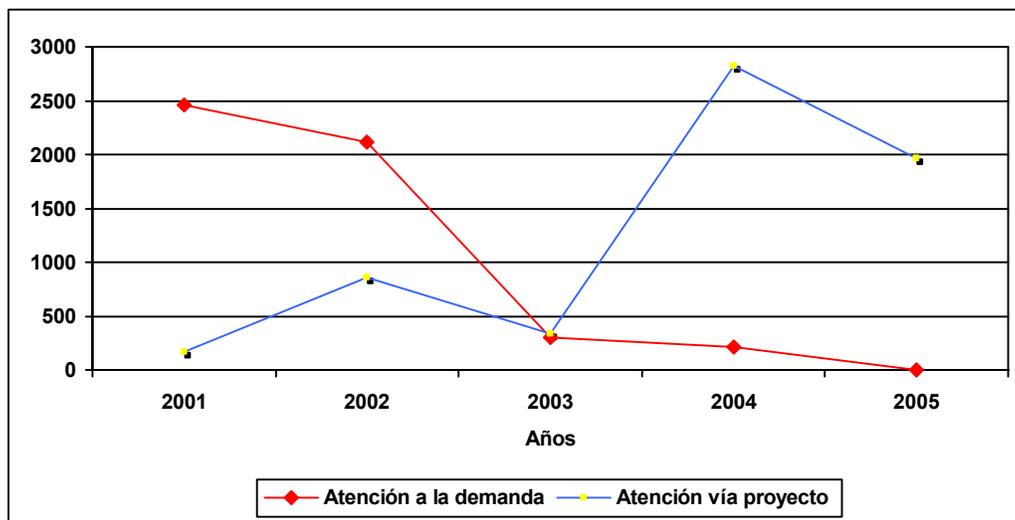
En el 2001, el rango de los montos de apoyo iba del 50 al 70% del monto solicitado. Para el 2002 se disminuye el porcentaje de apoyo para atención a la demanda con un rango entre el 50 y 55% de un monto máximo de \$150,000.00, mientras que para la vía proyecto los apoyos fueron de entre el 50 y el 70% con un monto máximo de \$500,000.00 por proyecto.

Para el 2003, se mantienen estos porcentajes de apoyo, incluyendo la diferenciación para grupos prioritarios, donde se pudo otorgar hasta el 90% del monto del apoyo.

La tendencia para el apoyo a grupos se revierte a partir del 2004, en acato a las modificaciones de las reglas de operación, para fomentar el establecimiento de proyectos productivos con grupos de productores, señalando que el 100% de los recursos sería bajo

esta modalidad. A pesar de ello, todavía en el 2004 se otorgaron apoyos en atención a la demanda, aunque en un porcentaje muy bajo (ver figura 3).

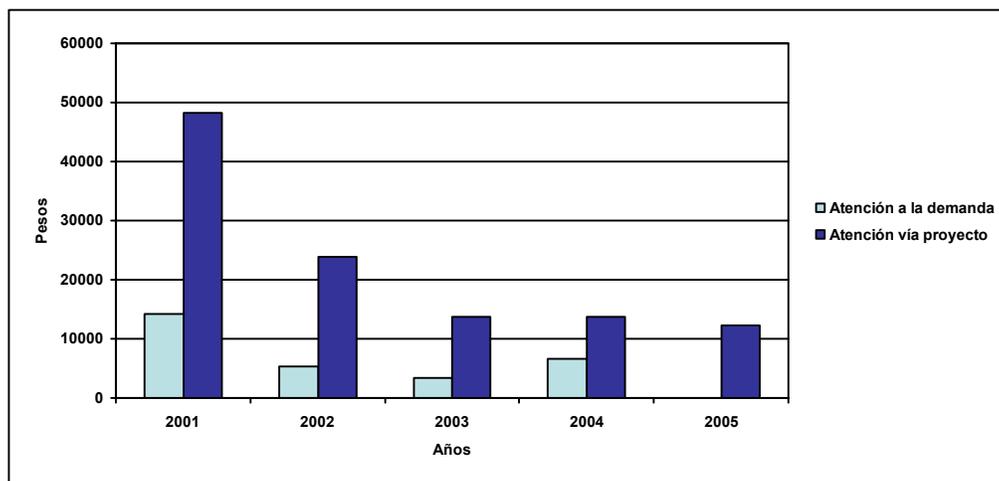
Figura 3. Beneficiarios apoyados con PAPIR de acuerdo al tipo de proyecto.



Fuente: Anexos técnicos, finiquitos y avances. Delegación estatal de SAGARPA.

El monto de los apoyos vía atención a la demanda tuvo una tendencia a la baja, hasta que en el año 2005 dejaron de entregarse recursos por esta vía. De la atención vía proyecto, el monto promedio también disminuyó, esto debido principalmente por la decisión de beneficiar a un mayor número de grupos (ver figura 4).

Figura 4. Monto promedio por tipo de apoyo.



Fuente: Anexos técnicos, finiquitos y avances. Delegación estatal de SAGARPA.

Para el 2001, en el PADER vía atención a la demanda se incluyeron componentes de mecanización como tractores y reparación de tractores, lo que incrementa el monto de apoyo promedio por beneficiario. Cabe señalar que también se adquirieron componentes con costos unitarios muy bajos como las aspersoras y los vientres ovinos y caprinos.

Esta tendencia se mantiene para el 2002, entregando equipos como aspersoras y motobombas, apoyo para la infraestructura básica, vientres ovinos y caprinos, así como sementales, aunque ya no se otorgan apoyos de mecanización.

A partir del 2003, los apoyos con costos unitarios muy bajos disminuyen considerablemente debido a su bajo impacto en la capitalización de las unidades de producción, observándose el incremento de apoyos con montos significativos a través de proyectos productivos.

Aunque esta tendencia ha sido criticada desde el inicio de la alianza, debido a que uno de los requisitos es la aportación de los productores, lo que significa que solo aquellos que cuenten con su parte correspondiente podrán acceder a estos apoyos, no habiendo hasta el momento alguna vía de apoyo adicional, como los esquemas de carácter crediticio.

Otro aspecto que debe considerarse en este punto es que a partir de que los requisitos marcan que solo se atenderán solicitudes a través de grupos de al menos 6 personas, esto ha generado diversas situaciones que poco tienen que ver con el fomento a la organización para el trabajo. En el 2005, el 28% de los grupos se identificaron como familiares y el 2% simulados, además de que el 62% se formaron únicamente para poder acceder al apoyo. Es decir, no se está incidiendo en la formación de uno de los ejes básicos que es el desarrollo de capital social.

2.1.7 Modalidades de operación

Hay dos momentos importantes que marcan las diferencias en las modalidades de operación del Programa. La primera es en el 2002 cuando se simplifica e integran 7 de los programas en únicamente 3, como hasta ahora se opera.

La segunda modificación importante se da en el 2004 cuando se incorpora el concepto de operación municipalizada, en la cual se señala que al menos el 50% de los recursos del Programa se distribuirán entre los municipios, para lo que en Sinaloa se dispuso que el 60% de los recursos se aplicarán en esta modalidad. Esta modalidad permanece en el 2005, donde el porcentaje asignado fue del 50%, con la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable con facultades, atribuciones y responsabilidades para la operación del Programa.

En el 2004, solo 12 municipios contaron con atribuciones para la distribución de recursos, mientras que en 2005 los 18 municipios pudieron participar en este esquema.

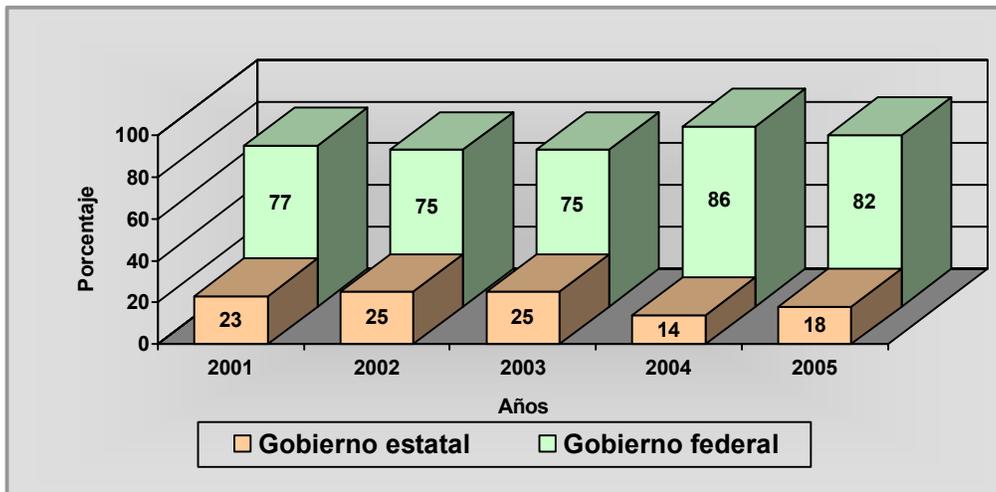
2.2 Tendencias de las inversiones

2.2.8 Fuentes de aportación

Las reglas de operación señalan que la aportación federal puede ser de hasta el 75%, mientras que el gobierno estatal al menos debe aportar el 25%. Los productores recibirán apoyos entre el 50 y el 70% del monto total de los apoyos, porcentajes que pueden incrementarse si se trata de grupos prioritarios.

Durante los años del 2001 al 2003, las aportaciones de ambos gobiernos cumplieron con lo establecido en las reglas de operación, sin embargo para el 2004 se observó una baja en las aportaciones del gobierno estatal, con un ligero aumento para el 2005 (ver figura 5).

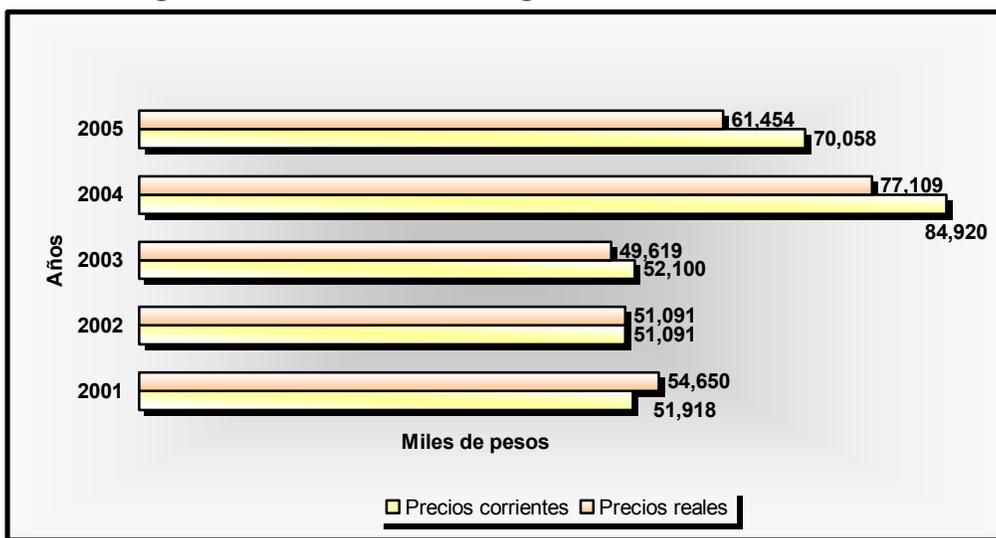
Figura 5. Aportaciones federales y estatales.



Fuente: Inversiones realizadas (a precios reales base 1994) de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de la SAGARPA.

Respecto al monto de los recursos tanto del gobierno federal como estatal, aumentaron en el 2004 y 2005 con respecto a los años anteriores, aunque fue menor el recurso destinado al Programa para el 2005 (ver figura 6).

Figura 6. Inversión en el Programa de Desarrollo Rural.



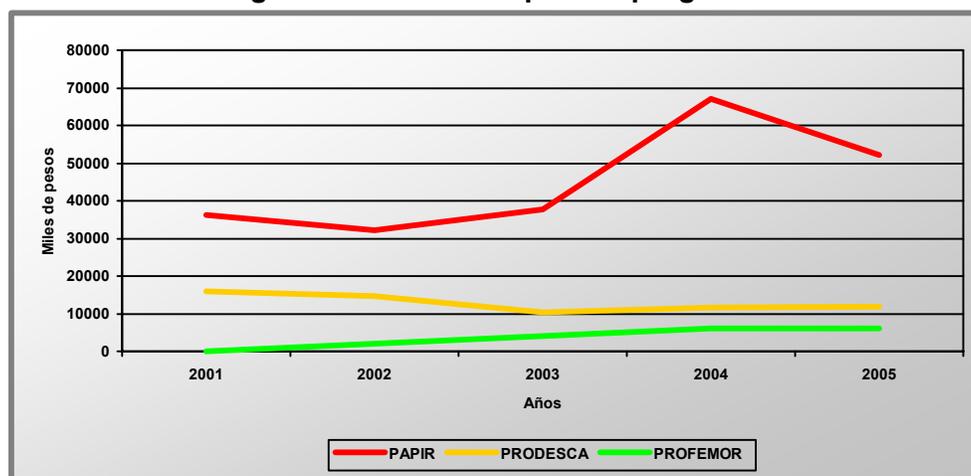
Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA. Nota: Precios reales calculados con base 1994.

La inversión acumulada para los 5 años es de \$314'523.560.00, de la cual el gobierno federal aportó el 80%, mientras que el gobierno estatal aportó el 20%.

2.2.9 Inversión por subprograma

Para el subprograma de PAPIR se han tenido incrementos importantes en las inversiones realizadas, en el PRODESCA prácticamente se han mantenido sin variaciones relevantes, al igual que en PROFEMOR.

Figura 7. Inversiones por subprograma.



Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

El PAPIR ha representado en este periodo el 73% de la inversión acumulada en el período del 2001 al 2005, para el PRODESCA ha significado el 21% y por último para PROFEMOR el 6%.

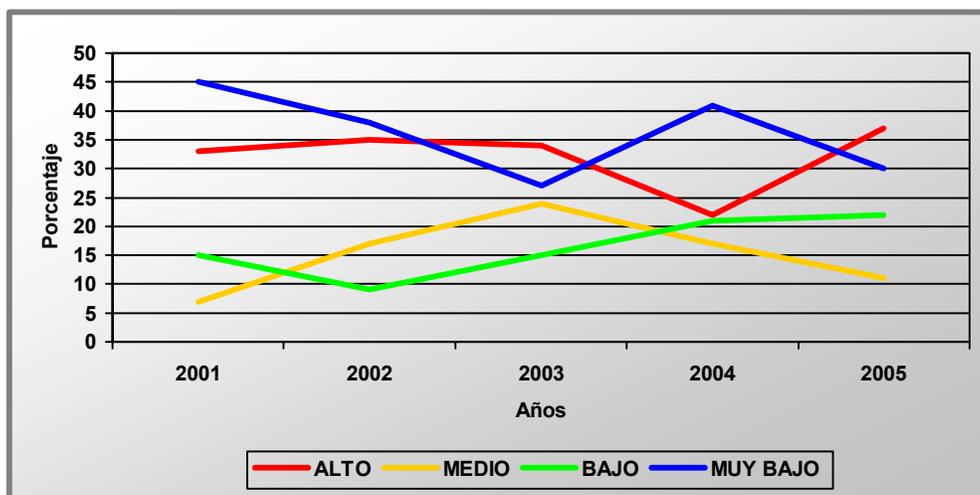
Esto permite confirmar el hecho de que a partir de la aplicación de los recursos, la mayor proporción se destina hacia los bienes de capital, acciones que no están siendo acompañadas con el desarrollo de capacidades y el desarrollo de las organizaciones.

2.2.10 Inversión por grado de marginación

De los 18 municipios que tiene Sinaloa, el 39% tiene un grado de marginación alto, 17% medio, 22% bajo y 22% muy bajo. Del período analizado, se observa que a los municipios con alto grado de marginación se han canalizado entre el 22 y el 33% de los recursos totales del PAPIR, mientras que para los municipios con muy bajo grado se han canalizado entre el 27 y el 45% de los recursos.

Tomando en cuenta que el municipio es la unidad territorial en la cual se deben definir las estrategias para el desarrollo, no se observan acciones tendientes a la entrega de recursos en un mayor porcentaje a los municipios de alta marginación, a pesar de estar señalado tanto en las reglas de operación como en los anexos técnicos, lo cual indica que la asignación de los recursos no tiene como premisa este aspecto.

Figura 8. Inversiones por grado de marginación municipal.

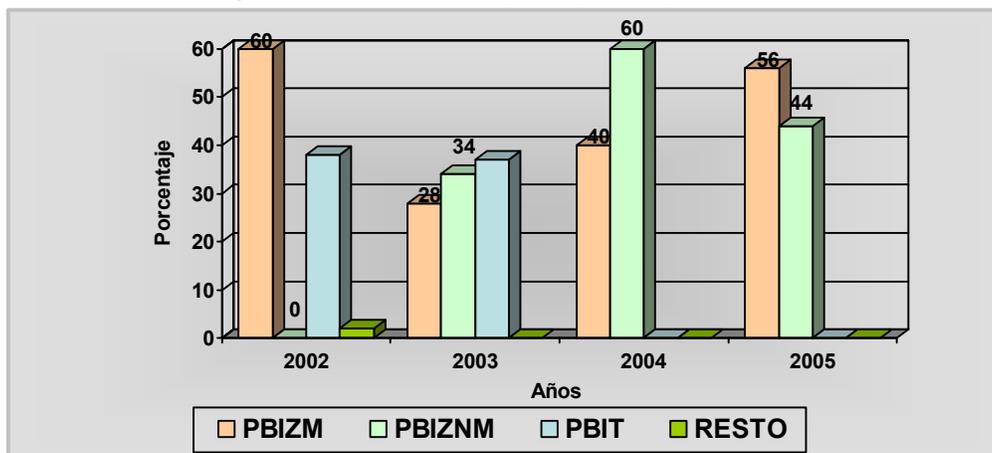


Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

2.2. 11 Inversión por tipo de productor

Aunque no se han cumplido con los porcentajes señalados por las reglas de operación y los anexos técnicos de aportar mayores recursos a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas, se observa una tendencia creciente a cumplir con este punto (ver figura 9).

Figura 9. Inversiones por tipo de productor.



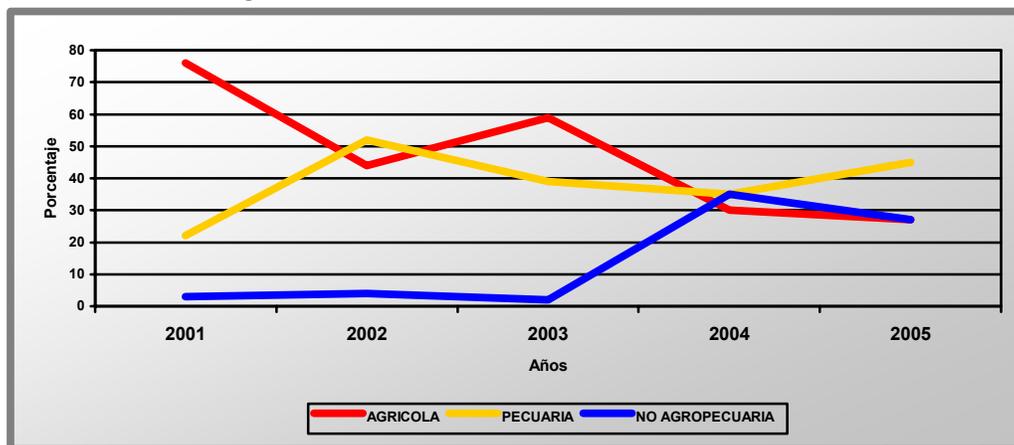
Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Para los años de 2002 y 2003, se otorgaron recursos a productores de bajos ingresos en transición, lo cual ya no se hizo para los siguientes años, lo que señala que se está tratando de orientar al programa en el cumplimiento de sus objetivos, además de privilegiar los apoyos para los productores de bajos ingresos tanto en las zonas marginadas como en las no marginadas.

2.2.12 Inversión por tipo de actividad

La tendencia que se observa para el período analizado respecto a la aplicación de recursos según el tipo de actividad que la unidad de producción realiza de manera preponderante, ya sea agrícola, pecuaria o no agropecuaria es la orientación de los recursos del programa hacia las actividades agrícolas y pecuarias, y solamente se observa atención a actividades no agropecuarias en los últimos 2 años (ver figura 10).

Figura 10. Inversiones por tipo de actividad.



Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Esto es debido principalmente a la apertura que se dio por la modificación de las reglas de operación, tomando en consideración que el desarrollo rural no solo se refiere a las actividades agropecuarias, sino a la transformación de los productos así como a la oferta de productos y servicios como los centros de cómputo, los talleres de costura, de carpintería, la elaboración de quesos, tortillerías, panaderías, servicios turísticos, artesanías, mueblerías, restaurantes e incluso gimnasios.

Sin embargo, en algunos municipios, con la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, han decidido a partir de la identificación de sus líneas estratégicas orientar los recursos hacia actividades agropecuarias principalmente, ya que han observado en localidades de poca población que proyectos de negocios como papelerías, mercerías o tortillerías no han obtenido los resultados esperados, y al cabo del primer año terminan por fracasar.

Un primer aspecto que debe analizarse son los montos de inversión para la puesta en marcha de los proyectos. Los relacionados con actividades primarias agrícolas y pecuarias además del apoyo que otorga el PAPIR para bienes de capital, los beneficiarios ya deben contar con otro tipo de inversiones como son terrenos, instalaciones, maquinarias y equipos, en tanto que las actividades no agropecuarias si acaso solo se requiere un local para iniciar con el proyecto.

Por otro lado, el movimiento del capital de trabajo es más ágil en las actividades no agropecuarias, no hay ciclos de producción como en las actividades agropecuarias y en general no dependen tanto de factores ambientales. Por eso puede ser entendible que los solicitantes se estén orientando hacia este tipo de actividades.

Sin embargo, este tipo de proyectos están presentando debilidades. La primera se refiere a que no hay diagnósticos previos que permitan garantizar su permanencia, ya que hay casos en donde se establecen 2 ó más negocios del mismo giro en pequeñas localidades, lo que dificultará para estos proyectos la comercialización de sus productos. Otro aspecto es que no se analiza la viabilidad técnica y económica del proyecto, por lo que no generan los ingresos suficientes para todos los miembros del grupo.

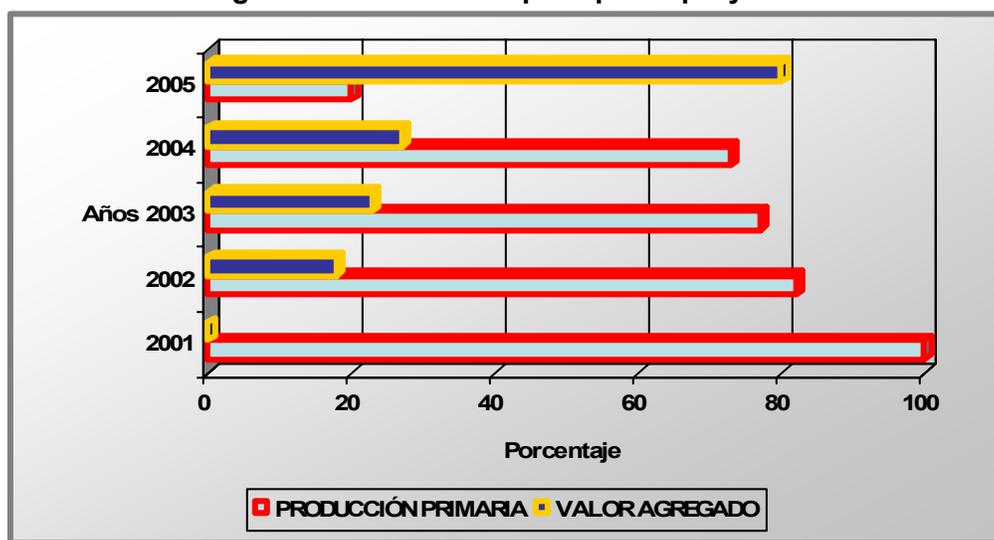
Esta tendencia deberá analizarse, para ver la conveniencia de que el Programa se esté orientando más hacia las actividades no agropecuarias y esté dejando de realizar acciones tendientes a fortalecer las cadenas agroalimentarias prioritarias, sobre todo en lo que se refiere al valor agregado.

2.2.13 Inversión por tipo de proyecto

Se refiere a los apoyos otorgados ya sea a la producción primaria o aquellos que propician la agregación de valor, categoría en la que se incluyen los proyectos de actividades no agropecuarias de todos los giros. En este punto se tiene que considerar que se está clasificando como valor agregado a todas las actividades no agropecuarias, estén o no relacionadas con la producción primaria. Proyectos como plantas procesadoras de lácteos, carnicerías, empacadoras de productos del mar y conservas se consideran directamente relacionadas a las actividades primarias, sin embargo están clasificadas como actividades no agropecuarias.

La importancia de apoyar proyectos que den valor agregado a los productos fue una política que se empieza a fomentar a partir del año 2004, pues anteriormente eran mayores los apoyos orientados a la producción primaria, siendo claro el cambio de estrategia para impulsar a los grupos que realizan acciones para integrarse a las diferentes etapas de las cadenas productivas. Esto fue más evidente en el año de 2005, donde el 80% de los proyectos aprobados a la fecha están clasificados como de valor agregado (ver figura 11).

Figura 11. Inversiones por tipo de proyecto.



Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

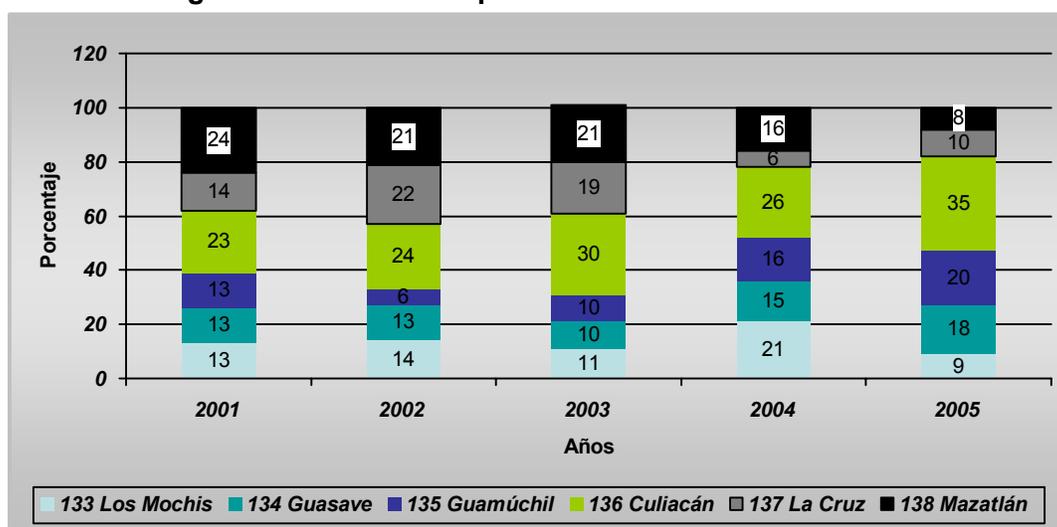
Sin embargo, al analizar el tipo de componentes que se apoyaron durante el ejercicio 2005, el 61% son en apoyo a actividades de producción primaria, mientras que el 39% son para actividades no agropecuarias. De éstas últimas solo el 9% están relacionadas con la agregación de valor a productos agropecuarios, ya que se tratan de carnicerías, elaboración de productos lácteos y la elaboración de conservas.

2.2.14 Inversión por Distrito de Desarrollo Rural

En el Estado se tienen 6 Distritos de Desarrollo Rural, siendo el de mayor importancia el DDR 133 Los Mochis, por contar con la mayor superficie de riego y la mayor superficie de actividad pecuaria, mientras que el de menor importancia es el DDR 135 Guamúchil por ocupar solo el 8% de la superficie estatal.

Durante el período de análisis, el DDR 136 Culiacán ha obtenido en promedio el 28% de los recursos, seguido del DDR 138 Mazatlán con el 18%, y el resto de los DDR el 14% cada uno, siendo equitativo respecto a la proporción de localidades con alto y muy alto grado de marginación (ver figura 12).

Figura 12. Inversiones por Distrito de Desarrollo Rural.



Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Aunque se observan ciertas tendencias como la disminución de montos para los DDR de La Cruz y Mazatlán, el aumento para los DDR de Guasave y Guamúchil, y el DDR de Culiacán con los mayores montos de inversión, esto no ha sido parte del cumplimiento de estrategias definidas para asignación de recursos por DDR, sino que ha sido, en parte, resultado de una falta de planeación, y también como consecuencia de la presión que ejercen alguno de los grupos solicitantes, se encuentren o no organizados.

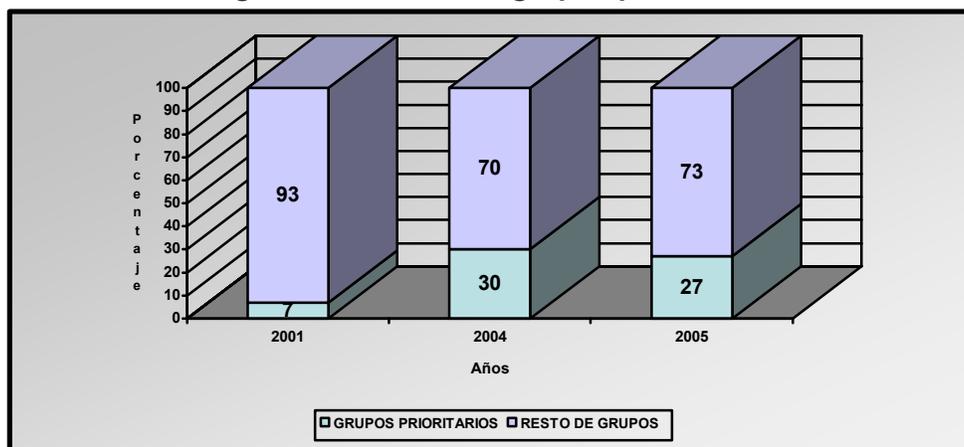
2.2.15 Atención a grupos prioritarios

Teniendo datos únicamente para 3 años, se observa que durante los últimos dos años es cuando se tiene una mayor asignación de recursos a los grupos prioritarios, principalmente de mujeres, debido a que se ha observado, sobre todo en opinión de los

CADER, que los proyectos conducidos por grupos de mujeres presentan mejores resultados.

De acuerdo a las reglas de operación, al menos el 20% de los recursos se deben asignar a estos grupos, lo cual se ha cumplido, ya que en el 2004 el porcentaje fue del 30% y en lo que va del 2005 ya se tiene un avance del 27% (ver figura 13).

Figura 13. Atención a grupos prioritarios.



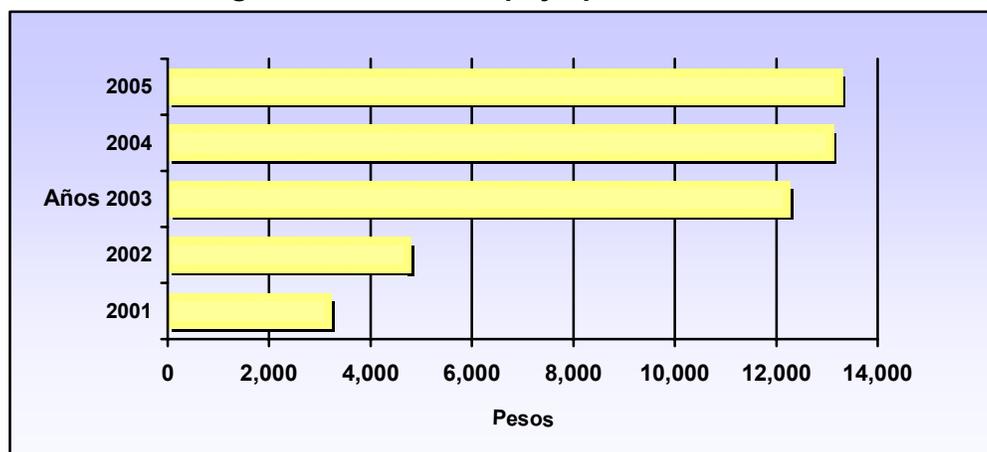
Fuente: Inversiones realizadas de Alianza para el Campo, 2001-2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Para el 2005, además de los grupos de mujeres se han otorgado apoyos a personas de la tercera edad, jóvenes, discapacitados y en un número reducido a indígenas. Los proyectos apoyados son de actividades pecuarias incluida la pesca, elaboración de artesanías, servicios turísticos, centros de cómputo –a grupos de jóvenes principalmente-, restaurantes y cenaderías, ferreterías, estéticas, panaderías y tortillerías.

2.2.16 Subsidio por beneficiario

El número de beneficiarios del programa base que es PAPIR ha decrecido y el monto de subsidio por productor ha aumentado, siendo el incremento más alto del año 2002 al 2003, que fue del 158%, mientras que en los siguientes años los incrementos fueron mínimos (ver figura 14).

Figura 14. Monto de apoyo por beneficiario.



Estas diferencias se deben a que en los primeros años, se orientaban los apoyos a la atención a la demanda, con solicitudes individuales y de montos pequeños, mientras que a partir del 2003 se empieza a orientar la asignación de los recursos a proyectos y al trabajo de grupos, con lo que se aprueban un menor número de solicitudes, con un número mucho menor de beneficiarios, pero con subsidios de mayor monto. Para el 2005, todas las solicitudes fueron vía proyecto.

2.2.17 Logro acumulado de metas físicas

Entre los años 2001 y 2003, los principales componentes entregados a los beneficiarios del PAPIR por el número de unidades fueron hembras para el pie de cría de bovinos, ovinos, caprinos y porcinos, siendo los más importantes los ovinos. Otro componente de relevancia en este período fueron la maquinaria, equipo y herramientas. Con respecto al monto de los recursos, fueron importantes la maquinaria, equipo y herramientas y los tractores. También fue importante el apoyo a microempresas agropecuarias respecto al monto de los recursos asignados a este componente (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Metas físicas de PAPIR 2001 – 2003 (porcentajes).

Componente	Beneficiarios	Unidades	Monto
Hembras	24.7	75.4	12.5
Infraestructura e instalaciones	10.2	2.0	2.1
Insumos	0.4	0.1	0.0
Maquinaria, equipo y herramientas	44.1	19.0	29.9
Microempresas	3.0	0.4	26.9
Microempresa pecuaria	0.8	0.0	1.3
Paquetes	0.7	0.1	0.3
Sementales	8.4	1.6	0.6
Tractores	5.9	1.0	25.3
Reparaciones	1.9	0.4	1.2
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Bases de datos PAPIR 2001 - 2003. Delegación estatal de SAGARPA.

Nota: El componente de hembras se refiere a animales para pie de cría de bovinos, ovinos, caprinos y porcinos. Los paquetes son de aves. Los sementales son de bovinos, ovinos y caprinos.

De estos componentes, el 97 se destinó al apoyo de actividades de producción primaria y solo el 3% fueron para dar valor agregado a los productos, aunque también se contemplaron en este rubro actividades no agropecuarias de transformación y de comercio, así como 105 microempresas principalmente de actividades agropecuarias.

Para el 2004, se empieza a consolidar la atención vía proyecto, disminuyendo con respecto a los años anteriores la entrega de recursos del PDR en la vía de atención a la demanda (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Metas físicas de PAPIR 2004 (porcentajes).

Componente	Beneficiarios	Unidades	Monto
Atención a la demanda cadenas prioritarias	6.4	62.9	2.9
Atención a la demanda otras actividades	0.5	4.9	0.4
Atención vía proyecto cadenas prioritarias	67.3	22.8	70.2
Atención vía proyecto otras actividades	25.9	9.4	26.5
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Bases de datos PAPIR 2004. Delegación estatal de SAGARPA.

De estos recursos, el mayor porcentaje se destinó a proyectos relacionados con las actividades de las cadenas agroalimentarias prioritarias, aunque el 79% del total de los recursos se destinó a la producción primaria y solo el 29% fue para dar valor agregado a los productos.

Para el 2005, el total de los recursos se entregaron a través de la vía proyecto, siendo los más importantes los proyectos pecuarios con la entrega del 49% de los recursos para la adquisición de vientres y sementales de bovinos, ovinos, caprinos y porcinos (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Metas físicas de PAPIR 2005 (porcentajes).

Componente	Beneficiarios	Monto	Proyectos
Hembras/semntales	46.6	48.8	45.5
Infraestructura e instalaciones	5.0	4.9	5.0
Invernadero	1.4	1.3	1.3
Maquinaria, equipo y herramientas	43.0	41.2	44.5
Material vegetativo	2.3	1.7	2.0
Paquetes pecuarios	1.4	1.3	1.3
Sistema de riego	0.3	0.8	0.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Bases de datos PAPIR 2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Nota: Las hembras y sementales son animales para pie de cría de bovinos, ovinos, caprinos y porcinos.

De los recursos entregados, el 66% correspondieron a actividades de producción primaria, mientras que el restante 34% fueron para actividades de valor agregado.

Sin embargo, este incremento en el porcentaje de recursos destinados a proyectos que generan valor agregado se debe a que se incluyen todas las actividades no agropecuarias, con giros como el comercio y servicios, además de las actividades ligadas a la transformación y agregación de valor de productos agropecuarios.

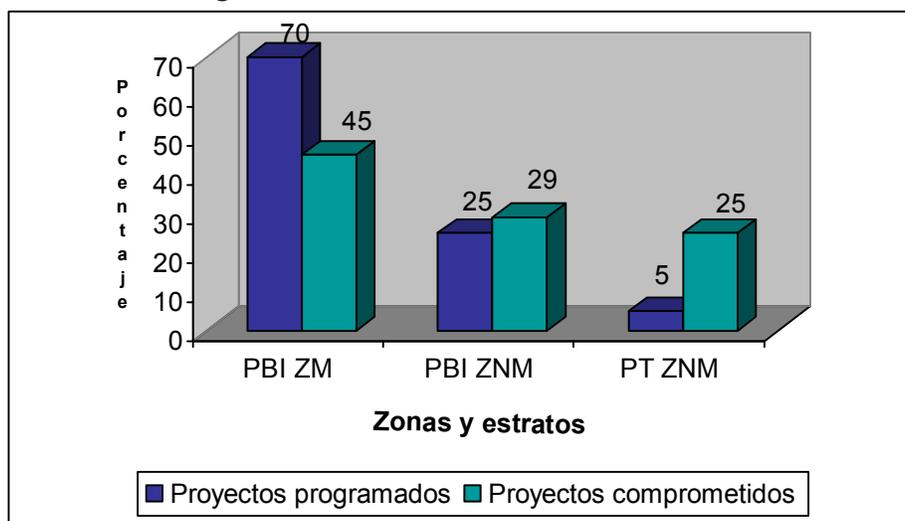
Los proyectos que dan valor agregado a productos agropecuarios corresponden al 12.5% de los beneficiarios, al 12.4% del total de los proyectos y al 13% del monto total, mientras que representan el 38.4% del monto de recursos destinados a dar valor agregado.

2.3 Avances 2005

2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

De acuerdo con el anexo técnico, el PAPIR debe atender un total de 352 solicitudes de proyectos, para un total de 3,727 beneficiarios asignando un monto de \$49'196,529.00. Al mes de abril del 2006, el avance en cuanto a solicitudes aprobadas era del 86%, en beneficio del 53% de los productores a atender, comprometiendo el 49% de los recursos.

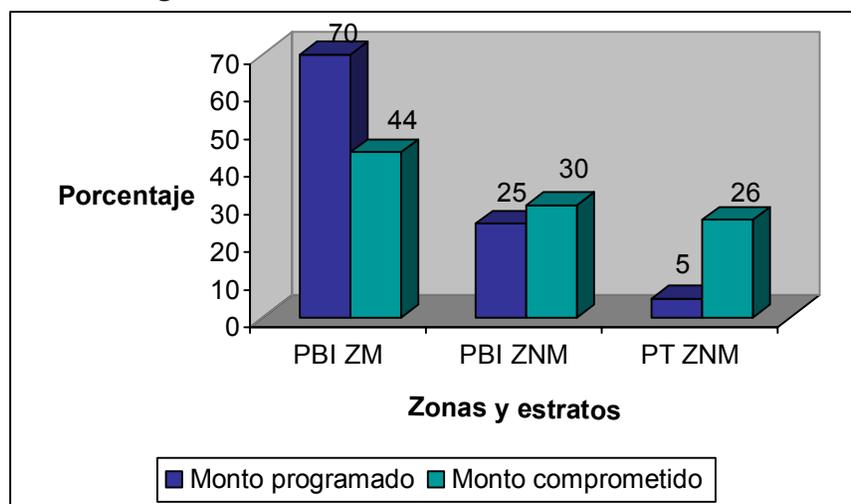
Figura 15. Avance físico de PAPIR 2005.



Fuente: Bases de datos PAPIR 2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Para el caso del avance reportado en cuanto a proyectos aprobados, las metas programadas para la atención de zonas marginadas no se han cumplido, al igual que la atención a los estratos de productores, ya que solo el 65% son productores de bajos ingresos y el 35% son productores en transición. De ambos estratos, el 45% se encuentra en zonas marginadas y el restante 55% en zonas no marginadas.

Esta tendencia es similar cuando se observa el número de beneficiarios atendidos, ya que de éstos el 64% son PBI y el 36% son PT. De éstos, el 44% se encuentra en zonas marginadas y el restante 56% en zonas no marginadas (ver figura 16).

Figura 16. Avance financiero de PAPIR 2005.

Fuente: Bases de datos PAPIR 2005. Delegación estatal de SAGARPA.

Lo mismo ocurre al verificar el avance en cuanto al monto de los recursos comprometidos, ya que se observa una tendencia a favorecer al estrato de productores en transición en zonas no marginadas, con 5 veces más del monto programado.

Cabe señalar que al 30 de noviembre del 2005, se encontraban comprometidos el 100% de los recursos de PAPIR, y para finales de diciembre del mismo año se habían emitido el 100% de las cartas de autorización.

El avance en el pago de las mismas era del 45% al 30 de junio del 2006, y las pendientes de pago (55%) correspondían al 29% de los recursos totales. Los principales problemas para finiquitar es que no se tienen las cartas de entrega recepción y no se han cumplido en su totalidad los requisitos.

2.3.2 Factores que inciden en el grado de cumplimiento

Aunque la UTOE señala que cuenta con un procedimiento para la aprobación de las solicitudes, donde se toman en cuenta aspectos tales como la factibilidad del proyecto, el estrato de los productores, la zona en la cual se establecerá el proyecto y la pertenencia a las cadenas agroalimentarias prioritarias, no se está dando seguimiento a las metas programadas y signadas en el anexo técnico.

Uno de los factores que están incidiendo es que las solicitudes que se aprueban por la vía estatal, en primera instancia ya fueron rechazadas por los municipios, lo cual indica que no cumplen con algunos de los requisitos antes mencionados.

En este sentido es importante tomar en cuenta lo que señalan integrantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, quienes mencionan que algunos proyectos son rechazados por que no son suficientes los recursos ejercidos por esta vía. Estos proyectos son enviados a la UTOE con sugerencias respecto a la prioridad de atención, sin embargo no son tomadas en cuenta, ya que esta instancia aplica sus propios criterios de asignación, al tener que seleccionar proyectos de todos los municipios.

Respecto al avance en la entrega de apoyos del PDR en su operación 2005, que al momento de la evaluación era del 21.6%, algunos operadores han señalado que se debe a la falta de coordinación entre las diversas instancias que participan, a la falta de seguimiento de la UTOE, a la dificultad que tienen los productores de realizar su aportación, principalmente los de bajos ingresos, ya que en ocasiones no la realizan a tiempo o no cuentan con los recursos suficientes para cumplir con este requisito, y por último a la atención deficiente de los PSP en algunos de los servicios de puesta en marcha.

Aunque el documento rector para la aplicación de recursos son las reglas de operación es un hecho que no se están cubriendo las metas que en ellas se indican, ya que no se está tomando en cuenta el concepto de apoyo a regiones y/o localidades de mayor marginación, sino que se está dando prioridad al desarrollo de proyectos en lo individual – aún cuando se trate de grupos- y no como parte de una estrategia para el desarrollo de las regiones más marginadas.

2.4 El Programa de Desarrollo Rural ante los retos del entorno

2.4.1 Correspondencia con la problemática del medio rural

Como se mencionó en el capítulo anterior, la principal problemática de las zonas marginadas en el Estado es la dispersión de las localidades, y los factores asociados a esta condición, entre los más importantes están la escasa infraestructura productiva y la necesidad de mejorar la calidad de servicios como educación, salud, vivienda y comunicaciones.

El propósito del Programa de Desarrollo Rural es llevar a cabo acciones que permitan la generación de empleo e ingreso de los pobladores de zonas rurales marginadas, por lo que se establecieron desde su diseño diversas estrategias para cumplir con dicho propósito.

De acuerdo con los resultados del análisis de la operación del Programa durante los últimos 5 años, se han realizado adecuaciones para mejorar el cumplimiento de estos objetivos, que si bien han tratado de responder a la problemática que se presenta en la operación de cada subprograma y a la demanda de los apoyos que año con año hacen los beneficiarios, estas adecuaciones no permiten que se cumplan en su totalidad los objetivos del programa. Es decir, se ha avanzado en aplicar algunos de los principios que enmarcan la política de desarrollo rural pero no se ha podido cumplir con todos los objetivos del programa.

Ante las escasas opciones productivas y de empleo en las zonas rurales, una de las estrategias diseñadas es la capitalización de las unidades de producción familiar es a partir del subprograma PAPIR, al cual se le han asignado el 73% de los recursos, aumentando la proporción de productores de bajos ingresos apoyados así como el monto de apoyo por beneficiario.

La orientación de estas inversiones ha ido en aumento para los proyectos de transformación y generación de valor, disminuyendo aquellos de actividades agrícolas e incrementándose para las actividades no agropecuarias.

Respecto al desarrollo de capacidades, los apoyos se han orientado hacia la puesta en marcha de los proyectos, disminuyendo las actividades de capacitación y asesoría técnica.

A pesar de que se ha establecido como requisito que la solicitud de apoyo se realice a través de un grupo, dejando de apoyar a las solicitudes individuales, se tienen dificultades para la consolidación de los proyectos, siendo muy bajo el porcentaje de recursos canalizados hacia el fomento y consolidación de las organizaciones empresariales.

Por último, ha sido muy limitada la participación del PDR en la atención al aspecto del manejo sustentable de los recursos, ya que solo se han realizado con acciones de complemento de inversiones con CONAZA para la construcción de bordos en apoyo a las actividades ganaderas, mientras que con SEMARNAT y CNA en la solicitud de estudios de impacto ambiental en proyectos pesqueros, acuícolas y eco – turísticos (ver cuadro 5, anexo 3).

2.4.2 El potencial del Programa

Aún cuando son limitados los montos de los recursos asignados al Programa, es importante considerar que se tienen áreas de oportunidad a atender para lograr una mayor correspondencia con la problemática del sector rural.

Una de ellas y de gran relevancia es incrementar la proporción de los apoyos a los productores de bajos ingresos en las zonas marginadas, ya que han aumentado el número de proyectos, beneficiarios y recursos tanto a productores de bajos ingresos como a los productores en transición en zonas no marginadas, para lo cual será necesario revisar los procesos de dictaminación y asignación de apoyos.

Otra área que se puede aprovechar son los resultados de los proyectos manejados por grupos de mujeres, pues se ha observado una mayor apropiación, compromiso, permanencia y consolidación en este rubro.

También hay posibilidad de incrementar las acciones del Programa en lo que se refiere al manejo sustentable de los recursos. A decir de algunos actores entrevistados, debido a que las necesidades para el tratamiento de problemas de suelo y agua requieren de altas inversiones, será importante consolidar la concurrencia de programas e instancias de gobierno al seno de los Consejos Municipales y Distritales para la atención de esta estrategia.

Respecto al desarrollo de capacidades, una vez más será necesario reorientar las estrategias del PRODESCA, ya que nuevamente han tomado un papel preponderantemente de gestores a partir del apoyo a la puesta en marcha.

Por último, también existe potencial en el PROFEMOR, ya que son mínimos los resultados ofrecidos hasta la fecha por las acciones a través de este subprograma. Existe demanda tanto de beneficiarios como de los operadores del Programa respecto a la necesidad de dar seguimiento a los proyectos apoyados, para su consolidación y desarrollo, ya que muchos de ellos al no contar con asesoría y capacitación terminan por desaparecer.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa

La manera en que las instituciones se coordinan para operar el Programa, las acciones que realizan para alcanzar los objetivos, pero sobre todo la visión que tienen acerca de las estrategias que deben delinarse para abordar el desarrollo rural del Estado es de gran relevancia para entender los resultados que se tienen en cuanto a la eficacia del Programa así como los impactos obtenidos.

En este capítulo se analizan aspectos como los procesos de planeación, las formas de asignar los recursos, los procesos administrativos y operativos, así como la pertinencia del Programa para atender los retos que implica la atención a la población y a las zonas en condiciones de marginación.

3.1 Avances en la adopción de la estrategia del Programa

3.1.1 Apropriación del Programa en el Estado

A partir de la formulación y asignación de recursos en los diversos rubros que marcan las reglas de operación signadas en el anexo técnico, se pueden observar avances en la apropiación del Programa.

De los aspectos más relevantes se puede señalar el avance en la municipalización, al otorgar el 50% de los recursos del Programa a esta vía de operación. Para el 2005, los 18 municipios participaron en la modalidad 1, es decir todos los Consejos Municipales están constituidos, cuentan con un Plan de Desarrollo Rural, con áreas o departamentos dentro de la estructura de los ayuntamientos encargados del ejercicio de estos recursos, con un programa anual de actividades y con anexos de ejecución municipalizada convenidos entre los consejos municipales y los gobiernos estatal y federal.

A partir de esta operación municipalizada, cada Consejo Municipal ha realizado diversas adecuaciones al Programa, como la asignación de montos a los proyectos, el apoyo dirigido a determinadas actividades relevantes para los municipios, la reasignación de recursos de los programas de PRODESCA y PROFEMOR hacia PAPIR, y la atención de necesidades de grupos y zonas prioritarias.

Respecto a la operación estatal, también se observan adecuaciones al Programa. Para el caso de PAPIR, se definieron criterios de asignación de recursos de acuerdo a lo marcado por las reglas de operación, en cuanto a la atención a zonas marginadas y grupos prioritarios principalmente. En cuanto al PRODESCA, se definió como línea de acción solo autorizar servicios de puesta en marcha, en tanto que se disminuyó el monto de los recursos asignados a PROFEMOR.

No todas estas adecuaciones permitieron obtener resultados positivos en la operación del Programa, particularmente en el PAPIR no se están cubriendo los porcentajes asignados

a la atención de productores de bajos ingresos en zonas marginadas; el PRODESCA no está cumpliendo su objetivo de desarrollar capacidades en la población atendida; el PROFEMOR no está teniendo impacto en la consolidación de organizaciones y fomento empresarial; y, por último, en los Consejos Municipales no se están realizando acciones en torno a la planeación del desarrollo, sino solamente como órgano colegiado para la entrega de recursos de la operación vía municipalizada.

3.1.2 Integralidad de las acciones

En cuanto a la operación de los 3 subprogramas, PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, ha sido de manera separada, ya que solo se ve cierta relación entre dos de ellos.

En este sentido, se observa que el 59% de los proyectos de PAPIR han sido acompañados de los servicios de puesta en marcha de PRODESCA. Esta acción ha generado algunas dificultades para la operación de los programas. Una de ellas es el retraso en el pago de los servicios de PRODESCA, ya que están sujetos a cumplir con todos los requisitos que marcan tanto el PAPIR a los grupos de productores, como del CECADER a los prestadores de servicios profesionales. Esto implica que en algunos casos transcurran hasta 6 meses para dar por concluidos todos los trámites, lo cual ha generado inconformidades tanto en los beneficiarios como en los PSP.

Respecto a las estrategias que establece el Programa para cumplir con el objetivo principal, solo se observa cierta integración de acciones en algunos proyectos que permiten la capitalización de los beneficiarios y la agregación de valor a sus productos, sin considerar en un gran porcentaje de los proyectos el manejo sustentable de los recursos, el desarrollo de capacidades y la organización empresarial.

3.1.3 Evolución en la orientación del Programa en el Estado

Aunque las reglas de operación y la programación de recursos a partir de la firma del anexo técnico, marcan claramente que se deben asignar mayoritariamente a los habitantes de las zonas marginadas y a los grupos vulnerables, esto no se ha llevado a cabo, debido a que se observa en el avance del Programa durante el 2005 un incremento en los recursos destinados a las zonas no marginadas y a los productores en transición. No así en la evolución histórica del Programa, donde la tendencia que se observa es el apoyo en una mayor proporción a los productores de bajos ingresos.

En cuanto al desarrollo de capacidades, solo se ha privilegiado la puesta en marcha de los proyectos, con algunas dificultades para lograr la apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios. Las acciones de los PSP se han orientado principalmente a la gestión de recursos y no a la formación de los productores.

En lo que respecta al fomento de los grupos para consolidarse como organismos empresariales ha sido limitado, a pesar de que se descartó la recepción de solicitudes de atención a la demanda, y solo se permitió la asignación de recursos a grupos de productores. Esto se puede afirmar ya que solo el 6% de los beneficiarios entrevistados pertenecen a una empresa, lo cual señala que no se está fomentando esta línea de acción.

El aspecto a destacar en cuanto a los cambios en la orientación del Programa es la operación municipalizada, ya que se perciben avances en la consolidación tanto de los Consejos Municipales como Distritales, tales como:

- Toma de decisiones al seno de los Consejos Municipales para la distribución de los recursos, con una mejor focalización.
- La vinculación entre las oficinas afines al Programa y las actividades de los Coordinadores Municipales y Distritales para las diversas acciones.
- La supervisión y seguimiento de los proyectos aprobados, para observar la aplicación de las reglas de operación.

Se espera que a partir de las evidencias de una mejor operación con la vía municipalizada, la tendencia sea de incrementar el porcentaje de recursos del Programa asignados a los municipios.

3.1.4 Pertinencia del Programa como política estatal

De los objetivos de la política agrícola que el Estado incluye en su Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010, destaca el fomento del desarrollo rural, con acciones tales como: la instalación de los consejos estatal y municipales; la promoción y consolidación de los Programas de Desarrollo Rural; la transferencia de recursos, atribuciones y responsabilidades a los consejos municipales; el fomento del Programa Especial Concurrente Estatal para el Desarrollo Rural; y, destinar mayores recursos a los programas de desarrollo rural.

De estas acciones, a través de las instancias correspondientes, como el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable y la Comisión de Desarrollo Rural, se ha cumplido de manera más evidente con la instalación de los Consejos Municipales, así como la transferencia de recursos y responsabilidades, no así en lo que se refiere al Programa Especial Concurrente Estatal y la aportación de mayores recursos por parte del gobierno estatal.

En cuanto al desarrollo y promoción económica, se tienen relación con 2 de los objetivos planteados. El primero se refiere a la reactivación del desarrollo de los municipios altos de Sinaloa, ya que a través del PRODESCA se destinaron recursos para realizar un estudio técnico - económico de factibilidad para el establecimiento de un plan piloto de invernaderos en los municipios de Badiraguato, Mocorito, Cosalá, San Ignacio y Concordia. El segundo objetivo se refiere al relanzamiento del turismo como actividad motora, siendo esta actividad una de las estrategias eje de municipios como El Fuerte, y comunidades de la zona costera de Culiacán y Ahome.

3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural

3.2.1 Avances en el proceso de descentralización

La integración del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, así como de los Consejos Distritales y Municipales, ha permitido avanzar en el proceso de federalización en el sentido de formalizar las instancias de planeación, ejecución y seguimiento de las diversas acciones del Programa en cada uno de los ámbitos.

A pesar de que en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se menciona que en el Consejo Estatal se “articularán los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural”, hasta el momento no se han mostrado avances al respecto, ya que para la ejecución del Programa vía estatal la participación de los Consejos Distritales está limitada a verificar que los proyectos aprobados cumplan con los requisitos que marca el Programa.

Otro aspecto a destacar es que no se ha logrado la concurrencia de acciones de las diferentes dependencias tanto federales como estatales, pues a pesar de que cuentan con representación en los Consejos, en un gran porcentaje solo es con su presencia – asistencia- en las reuniones, y algunas de ellas solo dan a conocer algunos de sus programas y en el menor de los casos de la problemática, sin realmente concretar acciones de manera conjunta.

El avance más sustancial se ha dado en la municipalización del Programa, que inició en el 2004, con la entrega de recursos del Programa para su ejecución a través de los municipios.

En cuanto a la operación del Programa de manera coordinada entre las instancias estatales y federales, de acuerdo con los resultados del “Análisis de la Gestión de Alianza para el Campo en Sinaloa”, se señala que a partir de la operación de los programas a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), son estructuras operativas en las cuales las instancias del gobierno estatal no tienen incidencia.

En el documento se interpreta la situación a partir de dos aspectos. En primer término, la SAG y P del gobierno del Estado solo participa a través de los funcionarios de dos instancias, la Unidad de Enlace y Evaluación de los Programas de Desarrollo Rural y la Dirección de Alianza para el Campo, con representación en la CEDRS y en la CDR, además de que no cuenta con personal en las regiones. En segundo lugar, se refiere a la aportación de recursos a éste y otros programas de la Alianza, que en promedio es 3 veces más el presupuesto federal con respecto al estatal.

En este sentido, el gobierno estatal realizó diversas acciones para una mejor coordinación para la operación del Programa. Designó representantes en las regiones Norte, Centro y Sur del Estado, para realizar acciones de seguimiento y supervisión de la aplicación de los recursos de los Programas, proceso que deberá revisarse ya que también personal de los DDR, de los CADER y los mismos Coordinadores Distritales y Municipales también realizan. También ha sido evidente su intervención en el aspecto administrativo, al tener el control a través de la Dirección de Alianza de la entrega de los apoyos.

Otro aspecto que se debe señalar es que a partir la operación del Programa a través de las 2 vías, estatal y municipalizada, se han derivado algunas situaciones que dificultan el proceso.

Una de ellas se refiere a la información, pues cada instancia diseña su sistema de acuerdo con la etapa del proceso y su función. En este sentido, los DDR capturan todas las solicitudes que se ingresan en las ventanillas de los CADER. Esta información es enviada a la Coordinación de Alianza para el Campo de la SAGARPA, que también tiene su sistema. Otro sistema se genera en la UTOE que recibe las solicitudes no aprobadas

por los municipios. Y por último, la Dirección de Alianza para el Campo del gobierno del Estado tiene un sistema para administrar la entrega de recursos a las solicitudes aprobadas.

De aquí se derivan otras condiciones, pues al no contarse con información continua y reciente, no se puede ejercer un control preciso de las diversas acciones. De ahí la opinión de algunos funcionarios que desaprueban el desempeño de los Coordinadores Municipales, ante la dificultad de recabar sus informes y dar seguimiento a sus actividades. Algo similar ocurre con los DDR que cuentan con la información que la Dirección de Alianza para el Campo del gobierno del Estado les va entregando una vez que son aprobados los proyectos.

La generación de una base de datos que contenga cada una de las secuencias que implica la operación del Programa, a través de varias instancias con diferentes funciones y responsabilidades es un asunto complejo, que no se tiene resuelto y deberá ser atendido.

3.2.2 Estructura institucional para la operación del Programa

Para la operación del Programa, participan tanto dependencias federales como estatales y municipales, que si bien permiten la operación del Programa, la falta de coordinación en algunas de las acciones, como se señaló en el punto anterior, requieren de una atención para su mejora.

Los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural realizan varias funciones dentro del proceso operativo, como son la atención al público, en este caso a los productores de los diversos programas de la Alianza, entre ellos el Programa de Desarrollo Rural. También participa en la difusión del Programa, la recepción de las solicitudes. En otra etapa del proceso, en ocasiones se encarga de la verificación de la adquisición de los componentes y participa en los eventos de entrega – recepción.

Por su parte, los Distritos de Desarrollo Rural se encargan de dar seguimiento a las solicitudes recibidas en los CADER, para su atención ya sea vía municipalizada o vía estatal. También participan en los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable se encargan de la operación del Programa vía municipalizada, dando seguimiento a los proyectos aprobados, en tanto que los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable participan dando seguimiento a la operación del Programa, tanto en su vía municipalizada como en la vía estatal.

El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable participa formalizando los acuerdos necesarios para la operación del Programa así como de su seguimiento, mientras que la Comisión de Desarrollo Rural como cuerpo técnico del CEDRS se encarga del análisis y dictamen de las solicitudes, de la planeación de estrategias y sus líneas de acción, de dar seguimiento al Programa y de la toma de acuerdos para una correcta aplicación de los recursos.

Respecto a la Unidad Técnica Operativa Estatal, participa en la operación vía estatal, con el análisis y dictamen de solicitudes que fueron rechazadas para su atención vía municipalizada, para su propuesta de ante la CDR. Es importante señalar que su función

está un poco más limitada en lo que se refiere al seguimiento de la operación vía municipalizada.

En cuanto al cumplimiento de su función para la simplificación de la operación, no ha sido suficiente, dados los resultados de la participación de las diversas instancias con un avance incipiente en el grado de coordinación entre ellas. Así mismo, se observa que no se ha trabajado en cuanto a la búsqueda de sinergia entre los subprogramas del PDR y con otros programas relacionados, por lo que existe una gran área de oportunidad en este sentido.

El Fideicomiso de Distribución de Fondos Estatal, FOFAE, es la instancia encargada de la entrega de recursos de los diferentes programas.

Por último, el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural, CECADER, participa en la supervisión de los servicios de PRODESCA, mientras que el Inca Rural lleva a cabo la capacitación a los PSP.

De las adaptaciones y reestructuraciones más relevantes están la constitución de los Consejos Distritales y Municipales, así como la asignación de recursos a los municipios.

Se puede señalar en este punto, que existen las estructuras suficientes para la operación del Programa, sin embargo es importante que se mejore la coordinación entre ellas, sobre todo de la UTOE con los CADER y los Consejos Municipales, ya que hasta el momento es sus actividades se concentran más en el seguimiento de la operación vía estatal.

También se presentan casos en los que hay duplicidad de funciones, al participar personal de los DDR y del gobierno del estado en la verificación de entrega de apoyos, sin coordinación por parte de la UTOE. Otro aspecto a mejorar es el seguimiento a los apoyos otorgados a través de PROFEMOR en el componente de consolidación organizativa y fomento empresarial.

3.2.3 Fortalecimiento de los cuerpos colegiados

El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable de Sinaloa está integrado por representantes de 9 dependencias federales, de 1 estatal, de 14 organizaciones de productores, y 1 del Congreso del Estado, por lo que se considera que tiene un alto nivel de representatividad, con una participación equilibrada entre los sectores de gobierno, privado y social.

De las atribuciones y responsabilidades que tiene el Consejo, de acuerdo a las reglas de operación, en lo que se refiere a la determinación de políticas y planeación del sector no se aprecia que se estén cumpliendo. Sin embargo, la participación de algunas dependencias es de carácter informativo, mientras que para los representantes de las organizaciones las sesiones representan un foro para manifestar inquietudes y no para contribuir con propuestas que permitan avanzar en el desempeño del Consejo.

Para el caso del programa de Desarrollo Rural, sus funciones están limitadas a la aprobación del presupuesto que previamente han convenido funcionarios operativos tanto de la SAGARPA como de la SAG y P del gobierno del Estado, así como para formalizar los avances en la aplicación de dichos recursos.

Respecto al desempeño de la Comisión de Desarrollo Rural, es eficaz en cuanto a sus funciones como órgano técnico auxiliar del CEDRS y del FOFAE, ya que se encarga de la instrumentación y aplicación del Programa, del seguimiento de los avances, de la toma acuerdos para su operación, para la validación de las solicitudes, así como de la integración, operación y seguimiento de los Consejos Distritales y Municipales. Para su fortalecimiento, se ha elaborado una propuesta de reglamento para la CDR, la cual se está discutiendo y analizando, esperando que una vez se acepte y funcione, sirva de base para que en los Consejos Municipales se realice un proceso similar y se elaboren los reglamentos para una operación más ordenada y eficiente.

Una de las funciones señaladas en las reglas de operación que está pendiente de realizar es la coordinación de acciones con la Fundación Produce, el COTEGAN y el CTA que permitirían ampliar las opciones para la operación del Programa.

También sería importante la incorporación de los Distritos de Desarrollo Rural, ya que por ley están definidos como “base de la organización territorial y administrativa de las dependencias”, siendo una de sus funciones clave la integración de programas, metas, objetivos y lineamientos en el ámbito regional, distrital y municipal.

Se hace referencia a este punto, ya que el desempeño de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable no está enmarcado dentro de estas funciones. En principio, fueron constituidos a partir de los Comités Directivos Técnicos Distritales, y ha permanecido la inercia en cuanto a funciones ya que se tratan asuntos como la programación de fechas de siembra, la aplicación de paquetes tecnológicos, la dotación de agua para los distritos de riego, y los avances y problemática de los programas de Alianza para el Campo, entre los cuales está incluido el programa de Desarrollo Rural.

Su participación en cuanto a la asignación de recursos del Programa está limitada, ya que los proyectos son analizados y validados por 2 vías -municipal y estatal-, y en ninguna de ellas participan los Comités Distritales. A pesar de que en algunos casos se han enviado propuestas de priorización de proyectos para su aprobación a nivel estatal, estas no se consideran en su totalidad.

Del funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, se puede mencionar que se está avanzando en su consolidación, a partir de que para el 2005 todos participaron en la modalidad 1 y contaron con recursos para el ejercicio del Programa. Sin embargo, es importante intensificar acciones en cuanto a la aprobación de los reglamentos internos de operación, en la actualización de los diagnósticos y planes municipales de desarrollo rural, así como para la constitución y operación del Programa Especial Concurrente Municipal.

3.3 Procesos de planeación

3.3.1 Instrumentos de planeación en el Estado

La operación del Programa de Desarrollo Rural tiene como sustento las reglas de operación de la Alianza para el Campo, así como el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010, sin contar con un Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. Esta situación se repite para el caso de los CDDRS, que a decir de algunos Coordinadores Distritales los Planes Distritales están en proceso de elaboración.

Para el caso de los Consejos Municipales, a pesar de que todos cuentan con un Plan Municipal, algunos casos están en proceso de actualización, por lo que no se puede considerar de manera general que estén siendo utilizados como instrumentos de planeación. Es pertinente mencionar que una parte de los proyectos elaborados por los PSP, que acompañan a las dos terceras partes de las solicitudes de PAPIR, no siempre están relacionados con los Planes Municipales, además de que algunos de los PSP entrevistados afirman no tener conocimiento de estos instrumentos.

En lo que se refiere a los planes rectores que se elaboran para los Comités Sistema – Producto, no hay correspondencia con las cadenas definidas como prioritarias por el Programa de Desarrollo Rural. Los Comités Sistema – Producto constituidos son 7: algodón, cítricos, frijol, mango, trigo, garbanzo y papa. Mientras que las cadenas definidas como prioritarias para ser atendidas con el Programa son 5: bovinos de doble propósito, ovinos, caprinos, pesca y producción de forrajes.

A decir del encargado de esta área por parte de la SAGARPA, es una recomendación que surgió de las evaluaciones en el sentido de participar en la CDR, para la asignación de recursos, sin embargo dada la falta de correspondencia dicha recomendación no ha sido atendida.

Durante el 2005, en cumplimiento de un acuerdo de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, de fecha 19 de febrero de 2004, que a su vez atiende a los mandatos establecidos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable e incluido en las reglas de operación de la Alianza para el Campo, se realizó el estudio “Estratificación de productores agropecuarios y pesqueros del estado de Sinaloa”.

El objetivo general del estudio fue *“estratificar a los productores agropecuarios y pesqueros del estado de Sinaloa, con el enfoque individuo – entorno, considerando los aspectos sociales y productivos que marcan las diferencias entre los productores del Estado”*. También señala que su finalidad es *“constituirse como una herramienta para la planeación y programación de la inversión pública del sector agropecuario y pesquero, para una distribución ordenada, focalizada y equitativa de los recursos”*.

Sin embargo, la estratificación que resultó de dicho estudio, no ha sido utilizada por ninguna de las instancias encargadas de la planeación y operación del Programa. En algunos casos, principalmente de funcionarios operativos, no se conoce el estudio y esto genera una recomendación debido a que son los encargados del ingreso de las solicitudes.

Esto es importante de observar, ya que para la operación del Programa, los productores son estratificados al momento en que es registrada su solicitud de apoyo en la ventanilla del CADER, con los criterios establecidos por las reglas de operación del 2003, en cuanto a la clasificación de la población objetivo, tomando en cuenta la superficie agrícola, las cabezas de ganado, y para el caso de actividades pesqueras las toneladas de pesca o el tamaño de las embarcaciones.

En este aspecto, el estudio de estratificación incorpora un elemento que es fundamental considerar para el desarrollo rural, que es el entorno en el que se ubica el productor, tomando como unidad territorial a los municipios y su integración en los CADER y DDR.

Debido a que es importante darle utilidad al instrumento, ya que aporta más elementos para lograr una mejor focalización de los productores, es necesario darle difusión y proponer una metodología que permita aplicar de manera práctica estos criterios de estratificación al momento de analizar los grupos y proyectos para su aprobación y validación.

3.3.2 Establecimiento de prioridades de inversión

Los criterios utilizados por las instancias de decisión en la vía estatal es la atención a la población objetivo marcada por las reglas de operación, principalmente la atención a regiones prioritarias y la atención a grupos prioritarios. Esta tendencia se cumple en el período de análisis de 2001 – 2005, para el caso de las zonas marginadas no así para grupos prioritarios. Además, analizando el avance del 2005 no se está cumpliendo, ya que está siendo ligeramente mayor la proporción de recursos asignados a zonas no marginadas, en tanto que son mayores los recursos para productores de bajos ingresos. .

En la vía municipalizada, aunque hay más diversificación de los criterios establecidos, entre los más mencionados están la atención a zonas marginadas y los productores de bajos ingresos.

3.3.3 De los anexos técnicos

Según lo asentado en las actas de la CEDR, la formulación de los anexos técnicos responde a un consenso entre la SAGARPA y el gobierno del Estado, para ofrecer una distribución equitativa tomando en cuenta aspectos de marginación y el nivel de vida de la población rural, lo que en la práctica se realiza aplicando una fórmula que considera dichos factores.

Según el documento “Análisis de la Gestión de Alianza para el Campo en Sinaloa”, otro aspecto que se considera para el diseño del anexo técnico, es la base histórica de la distribución presupuestal y no un diagnóstico del sector que señale las necesidades del Estado en esta materia.

Estos montos son propuestos por la CDR y aprobados al seno del CEDRS para su debida ejecución. A decir de los funcionarios directivos, para el 2006 se contará la participación de la UTOE para la elaboración del anexo técnico.

Tomando en consideración estos aspectos, se puede determinar que no existe un proceso de planeación que permita una distribución que contribuya en la atención de las necesidades, pues aunque los criterios que se establecen están contenidos en las reglas de operación, en la práctica es difícil hacer un seguimiento de todos los conceptos para poder cumplir con cada porcentaje asignado.

Esto se puede corroborar si se analizan los montos contenidos en el anexo técnico, donde se contempla la prioridad de atención a zonas marginadas, a productores de bajos ingresos, a grupos prioritarios y a proyectos de valor agregado. A partir de los montos comprometidos a la fecha, se observa que no se ha cumplido en su totalidad con la programación referida (ver Cuadro 6, del anexo 3).

En promedio, se está destinando un 25% menos a las zonas marginadas, y un 10% más a los productores en transición.

En lo que respecta a la oportunidad de la firma de los anexos técnico, la operación del Programa no se ve afectado, ya que desde el 2004 se ha venido cumpliendo con el cometido de firmar los anexos y radicar de manera casi inmediata los recursos al FOFAES para su aplicación, por lo que este rubro no interfiere en el proceso operativo.

3.4 Asignación de recursos

3.4.1 Focalización

De los criterios utilizados para la asignación de los recursos, y que más se han mencionado en este análisis, resaltan el apoyo a zonas marginadas y a los grupos prioritarios. Para acotar dicha asignación, las reglas de operación fueron modificadas, al cambiar en la definición el concepto de “regiones” por el de “localidades”.

En el anexo técnico del Programa 2005, se asignaron el 70% de los recursos programados para las zonas marginadas, del que hasta el momento se han comprometido solo el 44% a las localidades de alta y muy alta marginación.

A los grupos prioritarios, en seguimiento a lo marcado por las reglas de operación, se asignaron el 20% de los recursos. De acuerdo a los resultados de las encuestas a beneficiarios, este monto ha sido rebasado, ya que se ha asignaron a los grupos prioritarios –mujeres, jóvenes, discapacitados-, el 43% de los proyectos aprobados, el 34% de los recursos beneficiando al 29% de los encuestados.

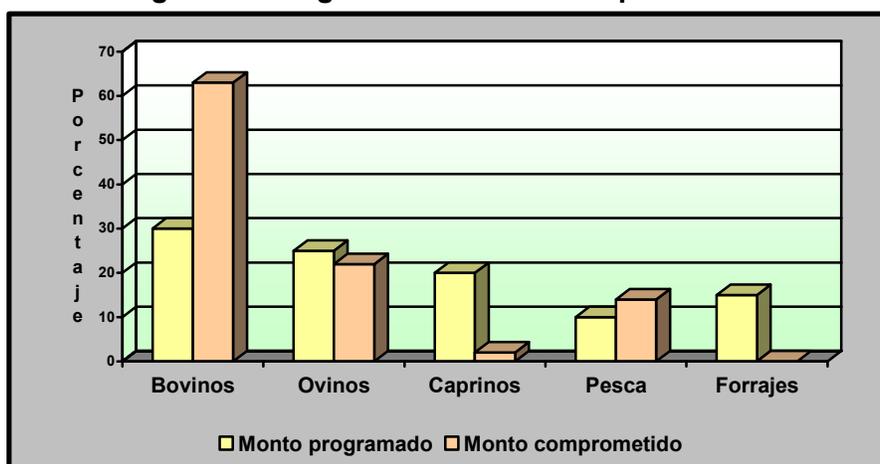
Respecto a la atención a las cadenas agroalimentarias prioritarias, elegidas por ser actividades relevantes en las regiones, por la población ocupada, por ser fuente de ingresos, y en el caso de los ovinos y caprinos por existir oportunidad en el mercado, se les asigna al menos el 35% de los recursos del Programa, monto que ha sido rebasado en su conjunto.

Cuadro 7. Atención a cadenas agroalimentarias

Concepto	Programado (%)	Aprobado (%)
Nº de proyectos	35	50
Nº de beneficiarios	35	68
Monto de recursos	35	59

Fuente: Anexo técnico 2005 y encuestas a beneficiarios 2005

Esta asignación ha sido aplicada e incluso rebasada para el caso de los bovinos y pesca, no así en ovinos, caprinos y forrajes (ver figura 17).

Figura 17. Asignaciones a cadenas prioritarias.

Fuente: Anexo técnico 2005 y encuestas a beneficiarios 2005

Aunque dentro del Programa de Desarrollo Rural uno de los ejes para la focalización de recursos es la atención a cadenas agroalimentarias prioritarias, dentro del Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010 no está contemplado con esta especificidad, ya que solo señala el aumento de recursos para el Programa en general.

3.4.2 Asignación de recursos vía proyectos

Como ya se ha señalado, a partir del 2005 solo se otorgaron apoyos vía proyecto. Sin embargo, debido a la problemática presentada en años anteriores, donde en ocasiones la elaboración del documento significaba un alto porcentaje del costo del proyecto, para el 2005 se modificaron los costos en función del monto del proyecto.

Para el caso de proyectos con montos menores a \$100,000.00 solo se requirió la elaboración de una ficha técnica; para proyectos entre \$100,000.00 y \$200,000.00 se solicitó un perfil de proyecto; y, para proyectos mayores de \$200,000.00 se requirió la elaboración del proyecto.

A partir de esta afirmación, se puede inferir que tanto las instancias encargadas de la operación como los PSP han considerado el concepto de “proyecto” como un documento más que integra el expediente –un requisito-, que en muchos de los casos no se toma en cuenta para decidir la asignación de apoyos a determinados grupos, y mucho menos para ser utilizado como un instrumento de planeación de las unidades de producción rural.

Respecto a la calidad de los proyectos, de acuerdo con las entrevistas a otros actores, se señala que el 50% son considerados de buena calidad, mientras que el resto debe mejorar aspectos en su elaboración.

En este punto es importante incluir las observaciones que al respecto hicieron algunos de los entrevistados, sobre la incidencia de algunos factores en la calidad del proyecto:

a) *La elección de una idea de proyecto exitosa por parte del grupo.*

Si la decisión del grupo por invertir en una idea parte de aprovechar un “menú” de opciones que ofrece el Programa, un técnico, un líder de una organización o un funcionario, y no aprovechar una oportunidad o satisfacer una necesidad, será más difícil que el proyecto tenga éxito. Existen casos en los cuales puede haber coincidencias entre ambas situaciones, pero no representan a la mayoría.

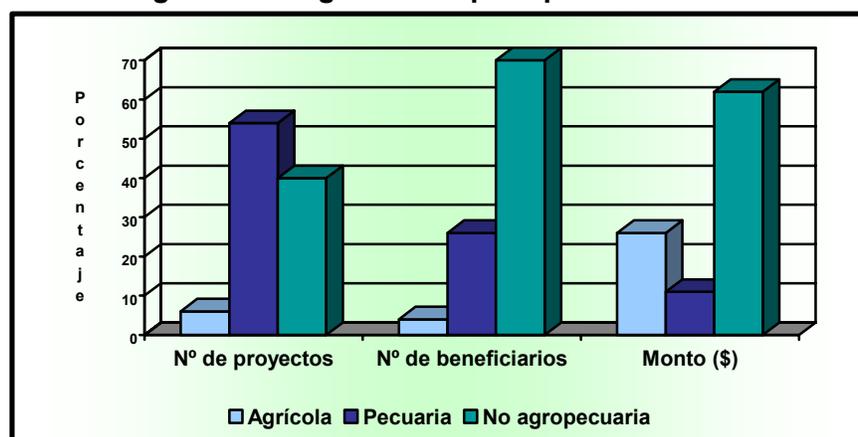
- b) *Que esta idea corresponda a una línea estratégica para los tomadores de decisiones.*
Existen casos en los que puede ser una idea con posibilidades de obtener buenos resultados para el grupo, pero que por no corresponder a las líneas estratégicas que están definidas en ese momento, el proyecto no será sujeto al apoyo. También se presenta la situación de que por el hecho de que un grupo presenta un proyecto que corresponde a una de las líneas estratégicas es aprobado, pero no hay apropiación por parte de los beneficiarios.
- c) *Las ineficiencias operativas para la asignación de recursos y en consecuencia el pago a PSP oportuno.*
Para el caso de los proyectos PAPIR asociados al servicio de puesta en marcha de PRODESCA, tienen que cumplir con una serie de requisitos que pueden parecer largos y complejos para los beneficiarios, y que en ocasiones los hacen desistir para llevar a cabo el proyecto, o este ya no se ejecuta como fue planeado desde un principio por no recibir los recursos de manera oportuna.
- d) *El compromiso de los PSP para un trabajo de calidad en condiciones poco favorables.*
Por una parte, para que el PSP cumpla con cada una de las actividades que conlleva la puesta en marcha del proyecto, depende de la entrega de los recursos PAPIR, la cual en la mayoría de los casos es tardada. Asimismo, la disminución en los montos de pago por la elaboración de los proyectos ha repercutido en el trabajo de los PSP. Por último, se han concentrado los PSP en las cabeceras de los DDR y de los municipios, dejando sin atención a las zonas más marginadas del Estado. Si se consideran en su conjunto estas situaciones, muy difícilmente los PSP se comprometerán a realizar trabajos de calidad.

3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias

La aprobación de proyectos de actividades no agropecuarias se incrementa a partir del 2004, poniendo en práctica la premisa de que en el desarrollo de las comunidades pequeñas también son necesarios otros productos y servicios que la producción primaria no ofrece.

Esto ha generado algunas discrepancias entre los tomadores de decisiones, pues por una parte señalan que es válido apoyar las ideas identificadas por algunos grupos para aprovechar una oportunidad de negocio, pero que por otra parte existe la posibilidad de que a mediano plazo fracasen debido al tamaño de las localidades o a que no fue cuantificada adecuadamente la oportunidad de mercado. Es el caso de algunos proyectos pequeños como mercerías, papelerías, e incluso panaderías y tortillerías, que por el tamaño del proyecto generan pocos ingresos y ocupación, que resultan no suficientes para todos los integrantes del grupo.

Por otra parte, este tipo de actividades han resultado ser una buena oportunidad para aquellos grupos que no cuentan con activos para emprender una actividad agrícola o ganadera, donde se requieren de inversiones mucho más grandes para poner en marcha un proyecto. Tal es el caso de grupos de mujeres, jóvenes y/o discapacitados, quienes a partir del apoyo del Programa pueden insertarse en una actividad productiva que les genere ingresos.

Figura 18. Asignaciones por tipo de actividad

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2005.

Entre las actividades no agropecuarias destacan los talleres de costura, las carpinterías, servicios de computación y tortillerías. Otras actividades apoyadas son carnicerías, comercializadoras de ropa y calzado, elaboración de conservas, procesamiento de productos lácteos, lombricultura, miscelánea, salinera, panaderías, refaccionarias, restaurantes, rosticerías y talabarterías.

3.4.4 Mecanismos alternativos al reembolso

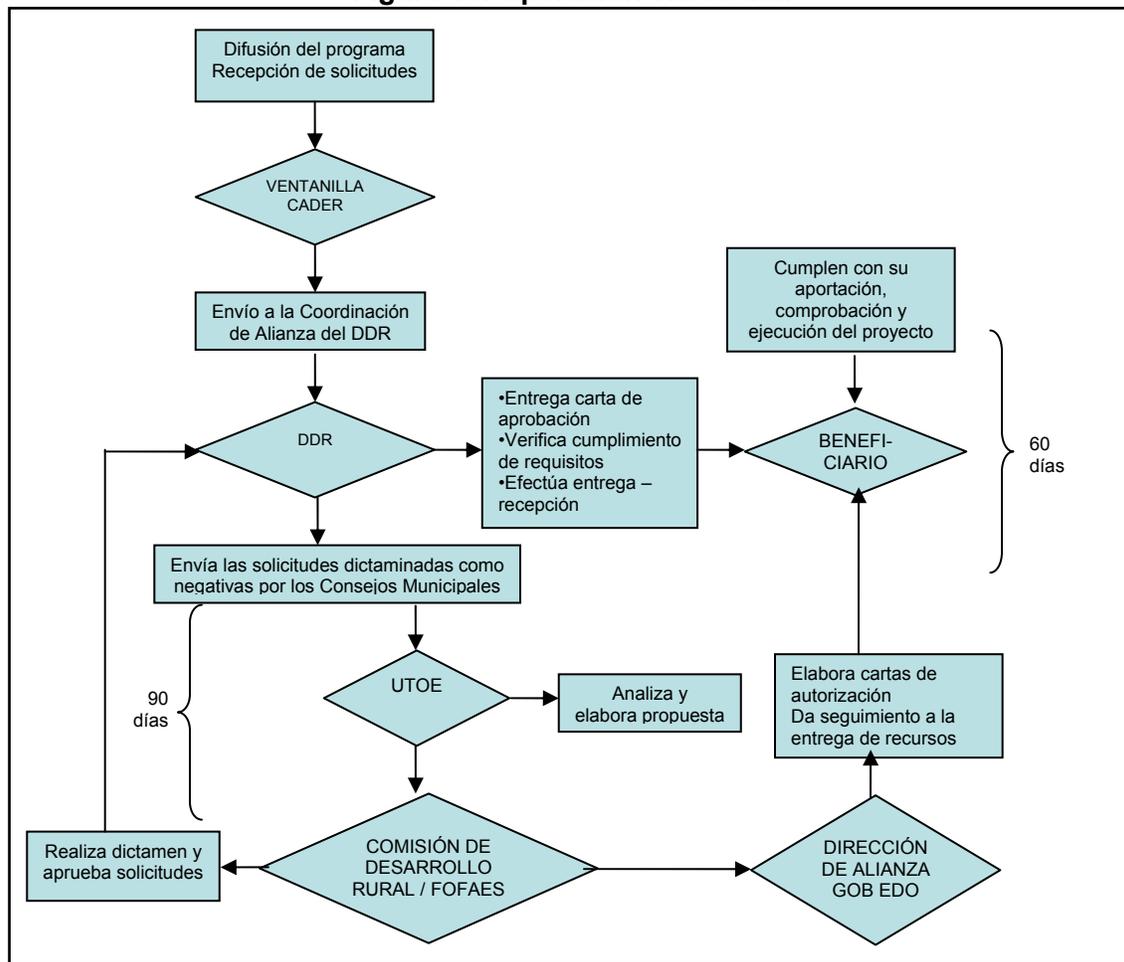
La aportación de los productores ha sido un aspecto de cierta dificultad, que en ocasiones retrasa la puesta en marcha del proyecto, sin embargo hasta el momento no se han realizado acciones en apoyo a esta situación. Si acaso, en algunos DDR y Consejos Municipales han diseñado estrategias que contemplan la entrega de los recursos a los productores en 2 ó 3 ministraciones, de acuerdo al avance de sus aportaciones, lo cual ha tenido buenos resultados.

3.5 Circuito operativo

3.5.1 Procesos administrativos

Derivado de la operación del Programa y de algunas experiencias negativas, se han establecido diferentes trámites que si bien permiten establecer controles en las diferentes etapas, el proceso se ha vuelto largo y con un gran número de requisitos a cumplir.

Figura 19. Operación vía estatal



Fuente: Entrevistas a otros actores y encuestas a beneficiarios 2005.

La difusión del Programa se concentra en las cabeceras municipales y en las principales localidades, ya que el personal del CADER no cuenta con suficientes recursos para ampliarla, por lo que se apoyan en los ayuntamientos, organizaciones de productores y algunas instancias relacionadas con el sector para cumplir con esta etapa.

En cuanto a la recepción, existe la “*inercia*” de los productores de esperar hasta la última quincena del tiempo límite para entregar su documentación, por lo que para el personal de los CADER implica recibir a muchos productores en poco tiempo, presentándose una saturación al cierre de las ventanillas; aunado a esto, en algunas ventanillas se agotan los formatos de solicitud, por rebasar la demanda a la programación que se hace desde las oficinas centrales, lo que en su conjunto genera molestia entre los productores y la percepción de que la atención es deficiente.

Al mismo tiempo en los CADER se manejan otros programas de la Alianza como PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización, Diesel Agropecuario, entre otros. Ante esta situación, en algunas oficinas han realizado acciones para asistir a los productores, programando reuniones posteriores al cierre, en las que revisan los expedientes y completan la información requerida.

Esto implica también que al concentrarse la recepción en un período corto de tiempo, siguiendo la ruta lineal del proceso, también se concentra el trabajo de captura en los DDR que propicia cierto retraso.

La percepción de que la operación estatal es menos eficiente que la operación municipalizada se debe en parte a que deben reunirse las solicitudes rechazadas de todos los municipios, para que la UTOE y la CDR empiecen su trabajo de análisis y dictamen, lo cual puede ampliarse hasta 2 meses.

Por último, dentro del proceso administrativo sigue siendo difícil contar con la aportación de los beneficiarios, quienes al esperar un largo período para conocer el dictamen de su solicitud, se ven en una situación complicada al tener que disponer de su aportación en un período máximo de 45 días a partir de que son notificados.

Además del recurso, algunos beneficiarios sobre todo de proyectos de actividades no agropecuarias, se enfrentan a la falta de proveedores los cuales generalmente se concentran en la región Centro del Estado, lo que puede incrementar los costos del proyecto, a lo cual se suma el incremento de precios que algunos proveedores realizan año con año, sin que pueda haber intervención para evitarlo.

3.5.2 Principales cambios en el proceso

Más que para simplificar el proceso, se han incorporado acciones para ejercer un mayor control sobre todo de la aplicación de los recursos, a fin de corregir algunas situaciones irregulares presentadas en años anteriores. Entre estas acciones destacan:

- *Asignación de un folio estatal a la solicitud.*
Esta situación ha generado algunos conflictos, ya que en ocasiones no son suficientes los formatos para atender la demanda de los productores. Será importante analizar la modificación de este aspecto, pues la solicitud como tal no debe ser sobre-estimada en su valor, lo cual puede propiciar irregularidades para su entrega.
- *Verificación de adquisición de componentes.*
La realizan varias instancias, como los coordinadores distritales, algunos jefes de CADER y el representante regional del gobierno del Estado, lo cual puede conducir a una duplicación de funciones.
- *Actas de entrega – recepción firmadas por el proveedor y acompañadas de una copia de su credencial de elector.*
Esto a generado tardanza en la entrega de recursos al productor, sobre todo en los casos en que el proveedor no es de la región.

3.5.3 Operación municipalizada

Esta vía de operación ha sido una de las modificaciones más importantes del Programa, asignando el 50% de los recursos a los 18 municipios del Estado que trabajaron bajo la Modalidad 1, considerando para su distribución los aspectos de marginación y nivel de vida de la población.

Cuadro 8. Distribución de recursos y de la población en zonas marginadas.

Municipio	Monto programado		Porcentaje de la población en zonas marginadas en relación al:	
	(\$)	(%)	Estado	Municipio
Ahome	1,776,480	5	1.1	7.8
Angostura	697,024	2	0.1	4.3
Badiraguato	3,249,494	9	1.1	78.5
Concordia	1,236,163	4	0.2	20.8
Cosalá	1,518,238	4	0.4	62.5
Culiacán	4,439,959	13	3.0	10.1
Choix	2,189,928	6	0.8	67.1
Elota	1,577,832	5	0.7	34.7
Escuinapa	894,377	3	0.2	10.2
El Fuerte	2,150,660	6	1.2	35.4
Guasave	2,095,266	6	1.4	13.1
Mazatlán	1,340,965	4	0.2	1.1
Mocorito	2,344,115	7	0.8	41.3
Navolato	2,014,286	6	0.3	14.4
Rosario	1,407,093	4	0.1	4.3
Salvador Alvarado	751,160	2	0.4	39.9
San Ignacio	1,627,641	5	1.5	46.0
Sinaloa de Leyva	3,718,170	11	1.2	21.5
Total	35,028,851	100	14.8	14.8

Fuente: Marginación por localidad, CONAPO 2000 y anexo técnico 2005.

Nota: Estado se refiere a la participación de la población en zonas marginadas con respecto a la población total del Estado.

Municipio se refiere a la participación de la población en zonas marginadas con respecto a la población total del municipio en cuestión.

Sin embargo, este aspecto sigue siendo discutido por los operadores municipales del Programa en el sentido de que la distribución no es suficiente, y en casos particulares como el municipio El Fuerte, están haciendo gestiones para modificar sus índices de marginación marcados por CONAPO, en un esfuerzo por contar con mayores beneficios y recursos.

Este es un tema ya señalado en el diagnóstico del sector, en el sentido de que para asignar los recursos se toma en cuenta la proporción que cada estrato representa para el Estado, pero si se determinan las proporciones a nivel Municipio, se tendrá una percepción diferente.

Por ejemplo, en el municipio de Culiacán se ubica el 3% de la población estatal en zonas marginadas, que representa el 10.1% de la población municipal. En Badiraguato se tiene el 1.1% de la población total en zonas marginadas, pero que representa el 78.5% de la población del municipio. Una situación similar se presenta para los municipios de Choix y Cosalá, donde el porcentaje con respecto a la población estatal no alcanza el 1%, pero que para los municipios representa más del 60%.

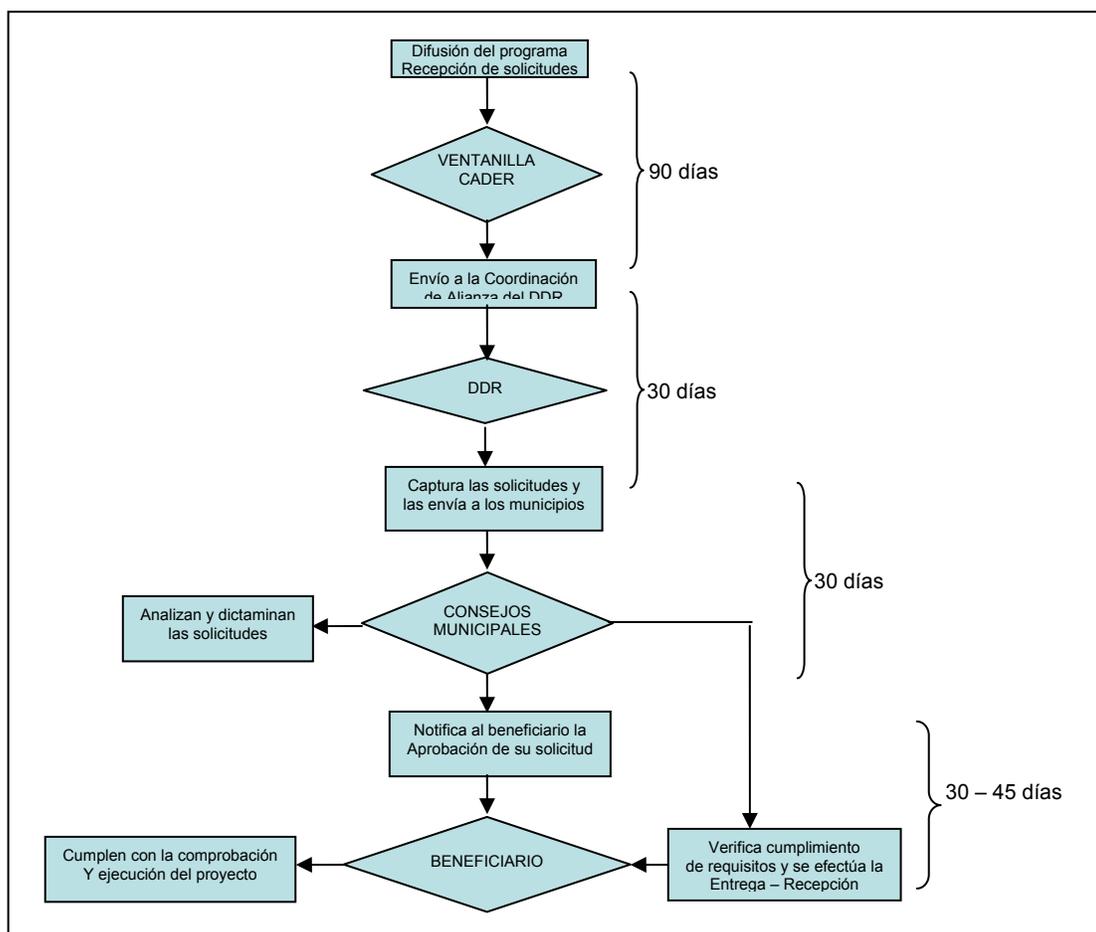
En este sentido serán importantes los planes de desarrollo en los diferentes ámbitos de gobierno, para que se defina en primera instancia la unidad territorial que debe considerarse para identificar las estrategias de desarrollo, pues por una parte la asignación de los recursos se realiza en el ámbito estatal, mientras que las acciones son en el ámbito de los municipios.

A partir de que se asignaron recursos para ejecutar el Programa vía municipalizada, hubo la necesidad de formar áreas para su atención o re-estructurar las ya existentes, coincidiendo con el cambio de administración de los ayuntamientos.

De acuerdo a la información obtenida en 11 de los 18 ayuntamientos, en 7 de ellos (64%) se formaron oficinas, direcciones o subdirecciones para la atención del Programa, mientras que en 3 de ellos (27%) ya existía la estructura y únicamente se adecuaron para la operación del Programa. Solo en un caso (9%), no se formó la oficina y el coordinador municipal se encarga directamente de la operación del Programa y aunque este municipio cuenta con pocos recursos para ejecutar esta acción, hay que considerar la presencia de la Dirección de Promoción Económica con funciones y actividades que atienden a la misma población objetivo, por lo que deberá impulsarse la coordinación entre ambas instancias.

De la coordinación que existe entre las oficinas y los coordinadores municipales, se califica como buena en el sentido de realizar acciones de manera conjunta y solo en un caso se menciona que se creó la oficina pero no participa en las acciones del Programa.

Figura 20. Operación vía municipal.



Fuente: Entrevistas a otros actores y encuestas a beneficiarios 2005.

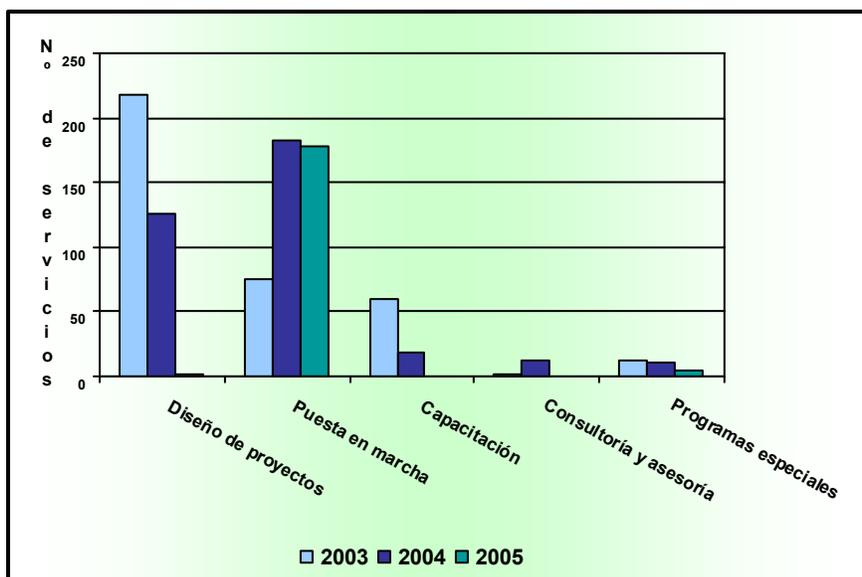
El recorrido de las solicitudes que son aprobadas por la vía municipalizada es menor, ya que pasan directamente del DDR al municipio, en donde son analizadas y dictaminadas por los Consejos Municipales, con apoyo de los coordinadores municipales y de las áreas vinculadas al Programa, proceso que en promedio tarda 1 mes.

3.6 Avances en la instrumentación del PRODESCA

3.6.1 Apropiación del subprograma

A partir de las necesidades que en el Estado se han presentado, ha tenido modificaciones a partir del 2003 que inicia como tal, tanto para la autorización de los diferentes servicios como en los montos autorizados.

Esto señala que se ha hecho efectiva la apropiación, ya que las modificaciones se han realizado a partir de varias situaciones, como son la detección de necesidades por parte del Estado, la identificación de algunas irregularidades, e incluso para atender las presiones que algunos sectores productivos y organizaciones sociales han demandado.

Figura 21. Evolución de los servicios PRODESCA.

Fuente: Reporte PRODESCA del CECADER y la UTOE.

Nota: El año 2004 incluye apoyos vía municipalizada y vía estatal.

El 2005 solo incluye apoyos vía estatal

La disminución y posterior eliminación del servicio de diseño de proyectos, en general obedeció a que los proyectos no contaron con el apoyo del programa de PAPIR para su establecimiento, y al no tener fuentes alternas de financiamiento, la gran mayoría solo quedaron como una propuesta escrita.

Para el caso del servicio de puesta en marcha se ha consolidado al contar los proyectos con el recurso de PAPIR, por lo que se decidió que a partir del 2005 únicamente se aprobara este servicio.

Respecto a los servicios de capacitación, consultoría y asesoría técnica también se decidió no apoyar solicitudes, ya que en algunos casos se detectaron irregularidades principalmente el reporte de actividades no realizadas.

En cuanto a los programas especiales, han sido utilizados para ejecutar acciones tales como la promoción de proyectos en zonas marginadas durante el 2003 y el estudio de factibilidad para el establecimiento de invernaderos en los municipios altos para el 2005; con este rubro se ha respondido a la presión que ejerció el sector acuícola y pesquero, por lo que fueron apoyados con estos recursos; y por último, también las organizaciones sociales han obtenido beneficios a partir de los programas especiales.

Los recursos de PRODESCA también se han utilizado para el apoyo a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, con el componente de Proyectos Modulares, tanto en el 2004 como en el 2005. Por último ante la aceptación del proyecto piloto de SINACATRI coordinado por el Inca Rural y con el seguimiento del CECADER, se radicaron recursos hacia estas acciones en 4 municipios –Badiraguato, El Fuerte, Cosalá y Concordia- durante el 2005.

Los montos a pagar también han sido modificados a partir de la operación del PRODESCA durante los últimos 3 años. En el 2003 se aplicaron los montos marcados en las reglas de operación. Esto cambió para el 2004, pues para el pago de diseño de proyectos los montos variaban entre el rango de \$10,000.00 y \$40,000.00 por proyecto, mientras que para el caso de la puesta en marcha, los montos estaban entre \$3,750.00 y \$25,000.00. Para el 2005, se aplicó un monto único para el servicio de puesta en marcha de \$12,500.00.

Las consecuencias de estas modificaciones a los montos han sido diversas:

- La disminución de la presencia de los PSP en las zonas más alejadas – marginadas.
- Si el PSP no es de la región, las visitas a los grupos son esporádicas, dada la incosteabilidad del servicio.
- La puesta en marcha incluye la elaboración de la ficha técnica, el perfil de proyecto o el proyecto, según sea el caso, cuyo pago no está diferenciado, trabajo que no es pagado en la mayoría de las ocasiones.
- La falta de seguimiento a los grupos una vez gestionado el apoyo.

La operación del PRODESCA en la vía municipalizada también ha tenido modificaciones, a partir de la autonomía que cada Consejo Municipal tiene para la operación del Programa. La principal modificación ha sido la decisión de transferir los recursos PRODESCA a PAPIR, con la finalidad de apoyar a un mayor número de proyectos.

Algunos funcionarios de los municipios detectaron cierta problemática para el establecimiento de los proyectos sin la asesoría de un PSP, por lo que han mencionado que modificarán esta estrategia y asignarán a cada proyecto PAPIR un servicio de puesta en marcha. Sin embargo, también se tienen opiniones en el sentido de seguir utilizando los recursos PRODESCA para PAPIR.

Otra modificación en la operación del PRODESCA vía municipalizada, ha sido la disminución del monto de pago, incluso llegando a pagar cantidades de \$1,500.00 para la puesta en marcha.

3.6.2 Consolidación del mercado de servicios profesionales

3.6.2.1 Oferta de servicios

La calidad de los servicios de los PSP se percibe a través de 2 visiones. La primera es por parte de los operadores del Programa, que han ubicado el papel del PSP más como gestor, en el sentido de que acompañan al grupo en los diferentes trámites para facilitar la asignación del recurso y la adquisición de los componentes.

La otra visión es el papel fundamental del PRODESCA en el desarrollo de capacidades de los grupos, que se cumple en cierta medida al realizar cada una de las actividades marcadas por el servicio de puesta en marcha.

Aunque se observa un avance en la calidad de los servicios, la acción del PSP se está limitando a la gestoría del apoyo, mientras que su impacto en la formación de los productores sigue siendo poco tangible.

De un total de 304 proyectos de PAPIR aprobados a la fecha, 144 (47%) contaron con apoyo para la puesta en marcha de PRODESCA, de los cuales el 65% se ubicaron en zonas marginadas y el resto en zonas no marginadas.

De los proyectos PAPIR apoyados con PRODESCA, el 62% corresponden a cadenas agroalimentarias prioritarias, destacando los bovinos de doble propósito; el 24% son de actividades no agropecuarias, entre los que destacan las tortillerías y la elaboración de productos derivados de leche; el 11% son otras actividades agropecuarias de producción primaria, destacando los proyectos de ganado porcino; y por último, el 5% restante se refiere a proyectos de reconversión productiva como invernaderos para la producción de flor, producción de cítricos, nopal y papaya.

El 96% de los proyectos apoyados con PRODESCA son de montos menores a \$100,000.00, y solo el 4% son de montos no mayores a \$150,000.00. Es decir, solo se requirió de la elaboración de fichas técnicas.

Un aspecto más a señalar se refiere a la especialización técnica que los PSP deben tener para ofrecer los servicios que permitan la generación de capacidades en los grupos no solamente de tipo gerencial y organizativo, sino productivas y técnicas.

Esto ha sido señalado con insistencia por algunos operadores en el sentido de que un PSP oferta servicios a varios proyectos con actividades no relacionadas entre sí. Para el 2005 se presentaron algunos de estos casos (ver cuadro 9, anexo 3).

De esta situación, se puede señalar que si bien los PSP cuentan con la experiencia, y sobre todo, la acreditación del CECADER para ofertar el servicio de Puesta en Marcha, no es difícil concluir que existen áreas de oportunidad para ofertar mayor calidad en el servicio para las áreas técnico – productivas e incluso comerciales, por la diversidad de proyectos que son atendidos.

3.6.2.2 Demanda de servicios

Existen diversas formas a través de las cuales se establece el contacto entre los productores y los PSP. La primera y la más común es a partir de la difusión del Programa, en la cual participan los PSP acudiendo a las reuniones en comunidades. Otra vía de contacto la promueven los funcionarios de los DDR y CADER, quienes detectan las necesidades del productor al momento de la difusión del Programa y la recepción de solicitudes. La última, la menos común, pero que está en aumento, es cuando el productor se acerca por iniciativa propia a los PSP para solicitar sus servicios, debido a que cuentan con antecedentes positivos respecto a su desempeño.

Aunque la mayor parte de los grupos demandan los servicios del PSP para la gestión del apoyo, en proyectos de actividades como ecoturismo, elaboración de artesanías y reconversión productiva la participación de los PSP ha sido determinante para el desarrollo de capacidades de los grupos atendidos.

3.6.2.3 Operación del PRODESCA

La integración de la red de PSP en el Estado ha sido un proceso dinámico, dadas las interrelaciones que principalmente tiene con la operación del Programa de Desarrollo Rural.

Cuadro 10. Evolución de la red de PSP.

Concepto	2003	2004	2005
Acreditados	146	101	121
Acreditados - condicionados	52	5	160
No aceptados	2	1	5
Contratados	146	101	52
Supervisores CECADER	22	15	10

Fuente: Coordinación Estatal del CECADER.

Nota: Los datos de 2004 incluyen servicios a proyectos operados vía estatal, vía municipalizada Modalidades 1 y 2.

De los acreditados – condicionados del 2005, en una gran proporción se debe a que el término del servicio de puesta en marcha depende de la entrega de apoyos PAPIR, sin dejar de mencionar la existencia irregularidades como el abandono de actividades por parte del PSP, simulación del servicio, el grupo no conoce al PSP, reporte de actividades no realizadas y omisión de las observaciones de la supervisión.

Al consultar la página del CECADER, se puede observar que existe un padrón de 260 PSP, acreditados en 4 servicios: Diseño de Proyectos, Puesta en Marcha, Capacitación y Consultoría. De éstos, el 57% está acreditado en 2 servicios, Diseño de Proyectos y Puesta en Marcha; 12 PSP están condicionados, y por último 20 no aceptados para todos los servicios.

A pesar de la oferta de PSP a nivel estatal, la oferta de servicios se dificulta para la región Sur del estado, así como para las localidades marginadas.

De acuerdo a las solicitudes PRODESCA autorizadas para el 2005, el 25% de PSP se ubican en el DDR Los Mochis, el 26% en el DDR Guasave, el 15% para el DDR Guamúchil, al igual que para los DDR Culiacán y La Cruz, y por último solo el 4% para el DDR Mazatlán. Cabe mencionar en este último caso que aún cuando se tienen autorizados los servicios, no se cuenta con PSP asignado.

Por otra parte, se tiene retraso para formalizar la contratación de los PSP para el ejercicio 2005, pues de acuerdo a lo señalado por el Coordinador de la UTOE, apenas se estaba iniciando este trámite a pesar de contar con la aprobación del apoyo.

La participación del CECADER en general tiene una buena aceptación entre los funcionarios operativos y directivos, como con los PSP, a partir de un cambio en la percepción de sus funciones, en el sentido de que la supervisión no es para señalar los errores, sino para detectar oportunidades de mejora, a través del acompañamiento, seguimiento y tutoría a los PSP, quienes lo perciben como un apoyo para la puesta en marcha de los proyectos. Esta supervisión ha permitido la depuración del padrón de PSP,

el seguimiento a los proyectos y vigilar tanto la aplicación de los recursos como la aportación de los productores.

Estas actividades no han estado ajenas a la problemática de la operación del Programa, como son la disminución de autorizaciones de servicios, la re-estructuración de los montos de pago y la transferencia de recursos PRODESCA hacia el PAPIR en la operación municipalizada.

A pesar de estas situaciones, se considera que su participación es determinante en las diversas etapas del proceso. Una de ellas, considerada como fundamental, es el taller de usuarios que el CECADER realiza para dar a conocer los derechos y obligaciones que los grupos tienen cuando reciben el servicio PRODESCA. Esto ha permitido evitar irregularidades y facilitar el proceso de supervisión y seguimiento.

Otro aspecto que ha tenido buena respuesta es la capacitación que a nivel distrito se realizó en el tema de la operación municipalizada. En este mismo sentido, existe la propuesta de que la capacitación se extienda a los coordinadores y Consejos Municipales, lo cual permitiría una mayor coordinación para la operación del Programa. Al respecto, ya existen experiencias donde los coordinadores municipales que asisten a los talleres de usuarios, lo cual ha resultado positivo para la coordinación del PRODESCA vía municipalizada, ya que incluso se acepta que los supervisores participen en las reuniones de Consejo Municipal.

En cuanto al Inca Rural, su participación ha sido calificada como aceptable en la mayoría de los casos, siendo los PSP los más interesados en seguir contando con la capacitación que esta instancia ofrece, ya que aceptan que ha sido para mejorar su desempeño y la oferta de sus servicios.

Con base en la participación de una pareja de formadores, se tiene que de 4 talleres impartidos durante el 2005, se acreditaron 64 PSP de un total de 181 asistentes (36%). De los productos obtenidos en este proceso, mencionaron que un 30% fueron de buena calidad, 20% fueron incompletos y el restante 50% no fueron de calidad.

Esto se debió en parte, de acuerdo con los PSP, a la coincidencia entre los talleres, la entrega de productos y el cierre de ventanillas. Por otro lado, al depender de la entrega del recurso PAPIR para cumplir con el servicio de puesta en marcha de PRODESCA, el proceso se alargó, lo que incluso ha sido motivo para que algunos PSP resulten condicionados en este servicio. También se menciona que la duración de los talleres es muy corta en relación con el tiempo requerido para que los PSP trabajen en la práctica la metodología recibida durante los mismos, por lo que incluso los formadores sugieren que deberá modificarse la estrategia para impartir los talleres.

Por último, como parte de la mejora continua de los servicios, el CECADER participará con la supervisión de la calidad de los talleres que el Inca Rural realiza para dar seguimiento al proceso de formación.

3.6.2.4 Mecanismos de pago

El procedimiento que se sigue actualmente para el pago al PSP inicia con la entrega de la solicitud en la ventanilla, acompañada del proyecto elaborado por el PSP. Al momento de ser autorizado el servicio de puesta en marcha, se realiza el taller de usuarios por parte

del CECADER, para establecer los compromisos tanto del grupo de beneficiarios como del PSP, y con la firma del contrato se autoriza el pago del 50% del anticipo. El restante 50% se paga ya que el CECADER dictamina que el servicio de puesta en marcha ha concluido, es decir el proyecto queda establecido.

De aquí surge uno de los principales problemas que es el retraso del pago a los PSP, pues el proceso puede durar en promedio 6 meses, llegando a alargarse hasta 11 meses, ya que depende de que el recurso PAPIR sea entregado al grupo.

Otro punto señalado por los PSP como problemático es el incremento de los requisitos para la integración del expediente, y en ocasiones las modificaciones se van haciendo de manera gradual, lo que incrementa las actividades y los costos tanto para el PSP como para el grupo.

Para el caso del PRODESCA vía municipalizada, el principal problema que se ha identificado es que por desconocimiento de los procedimientos y normativa, algunos municipios liberaron pagos sin intervención del CECADER, por lo que nuevamente se refuerza la propuesta de que la capacitación se extienda hacia los Consejos Municipales.

3.6.2.5 Algunas estrategias para la operación 2006

Debido a que parte de esta problemática ha sido detectada por los operadores del Programa, han diseñado algunas estrategias para darle solución, entre las cuales destacan las siguientes:

- *Regionalización de PSP.*

Dada la concentración de los PSP en ciertas regiones, se ha determinado por parte de los operadores ubicar por región a los PSP, dando oportunidad a que decidan en cuál de ellas prestarán sus servicios, tomando como unidad territorial los DDR, lo que permitirá ofrecer una mejor cobertura.

- *Número de servicios y montos de pago.*

Puesto que se identificaron PSP que en promedio realizaban menos de 5 servicios y algunos más de 20, se propuso a la CDR un máximo de 8 servicios por PSP, para mejorar la atención a los productores y la calidad del servicio. También se propone unificar criterios para fijar el monto de pago de los servicios, y evitar la variación de los montos que se dio principalmente en la operación municipalizada.

- *El acompañamiento a los proyectos apoyados por PAPIR.*

Para los operadores ha sido evidente que un complemento importante para los proyectos apoyados con el subprograma PAPIR son los servicios del PRODESCA, no nada más en cuanto a la puesta en marcha, sino también la asesoría técnica, la capacitación y la consultoría, para consolidar el trabajo de los grupos en torno a las inversiones realizadas. Para el 2006 se pretende que todos los proyectos apoyados con PAPIR sean acompañados por un servicio de PRODESCA.

3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización

3.7.1 Consolidación de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

En el Estado se tienen constituidos los 18 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable desde el año de 2002, y ratificados debido al cambio de administraciones municipales en el 2005.

A partir de la entrega de recursos del Programa para su operación vía municipalizada, los Consejos han asumido funciones tales como validación de los diagnósticos y planes de desarrollo rural municipal, definición de prioridades de inversión, análisis y validación de solicitudes de apoyo así como la distribución de los recursos.

Respecto a la representatividad de sus integrantes, en general se menciona que es la adecuada, con la participación de diversas instituciones y organizaciones dependiendo del municipio, y a decir de algunos coordinadores aún faltan por integrarse algunos más para el mejor funcionamiento de los Consejos.

Cabe señalar en este aspecto, que en aras de la pluralidad algunos integrantes no tienen un conocimiento preciso de la función de los consejos, propiciando su baja asistencia pero sobre todo la falta de integración en la planeación y toma de decisiones.

Esto se hace más evidente al señalarse que los Consejos solo funcionan para la operación del Programa y entran en receso al concluir la dictaminación de solicitudes. Es decir, solo sesionan para la asignación de recursos, sin realizar actividades de planeación ya sea para el mismo Programa o para la definición de acciones del resto de programas manejados en el ámbito municipal.

Para avanzar en la consolidación de estos consejos será importante el establecimiento del Programa Especial Concurrente, ya que la participación de la mayoría de las instancias se limita a la asistencia de sus representantes a las reuniones, sin que se realicen acciones para integrar los diversos programas y apoyos que manejan, tal y como se establece en la ley.

Aunque existen pocas excepciones donde participan con acciones muy puntuales a partir de su integración en los Consejos Municipales, tal es el caso de CONAZA -con la construcción de bordos para ganado en respuesta a los problemas de sequía-; en opinión de los coordinadores, mientras no se establezca un acuerdo en los ámbitos estatal y federal, poco se podrá avanzar para la concurrencia de las acciones en el ámbito municipal.

En relación a los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, se constituyeron en el 2002 una vez establecidos los Consejos Municipales, permaneciendo tanto la estructura como los integrantes de los Comités Técnicos Directivos Distritales, y a diferencia de los Consejos Municipales, en ellos tratan asuntos de diversa índole tales como fechas de siembra, dotación de agua, aplicación de paquetes tecnológicos y avances de los programas de Alianza para el Campo, incluyendo el PDR.

Una de las debilidades de estos Consejos es que no participan en la toma de decisiones para la asignación de los recursos, pues la operación del PDR se da a través de la vía estatal y municipal. Sin embargo existe un vínculo en la toma de decisiones dado que los jefes de los DDR son los secretarios técnicos de los Consejos Municipales.

A partir de esta situación, en algunos Consejos Distritales –caso particular Mazatlán-, se están realizando iniciativas para participar en el análisis de las solicitudes, conformando una unidad técnica que las revisa de manera previa, integrada por el jefe del DDR, el coordinador distrital y el coordinador municipal.

Al cuestionar sobre los riesgos que hay para la consolidación de estos órganos, tanto municipales como distritales, se mencionan los siguientes:

- El cambio de administraciones municipales, debido a que las autoridades tienen la facultad de decidir si participan o no en el proceso;
- La falta de seguimiento y supervisión a los apoyos otorgados.
- La poca claridad de las funciones del Consejo por parte de algunos integrantes.

3.7.2 De los planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

Los planes municipales de desarrollo rural sustentable fueron elaborados durante el 2004, soportados por un proceso de capacitación a los entonces coordinadores municipales. Con el cambio de ayuntamientos, hubo cambio de coordinadores quienes no participaron en un proceso de capacitación, por lo que no están aplicando la metodología requerida para la actualización de los diagnósticos y de los planes de desarrollo.

Debido a que es responsabilidad del coordinador municipal la elaboración y/o actualización de estos instrumentos, en el 40% de los casos entrevistados mencionaron que el proceso ha sido un trabajo individual, mientras que el 60% mencionó aspectos que sugieren un trabajo participativo.

Respecto a su utilización en la orientación de la aplicación de los recursos, sobre todo en la operación vía municipalizada es evidente la opinión generalizada en el sentido de que son tomados en cuenta.

Sin embargo esta percepción puede ser cuestionable en el sentido de las acciones que se han realizado para la operación del Programa y los proyectos que se han aprobado como se verá más adelante. Entre los puntos a señalar están los siguientes:

- Prevalencia de criterios para aprobar las solicitudes provenientes de grupos de bajos recursos y localizados en zonas marginadas.
- Disminución de montos de apoyos para beneficiar a un número mayor de grupos.
- Concentración de apoyos en pocas localidades.
- Los PSP no conocen los diagnósticos ni los planes de desarrollo.
- Intervención de consejeros municipales, sobre todo de los representantes de organizaciones, en beneficio de grupos en particular.

Existen excepciones en donde se pueden percibir los resultados obtenidos y que a partir tanto de las inversiones aprobadas como de las acciones de los Consejos, es evidente la congruencia con sus planes de desarrollo.

En el caso de los planes distritales, están en proceso de elaboración por parte de los coordinadores distritales, observándose avances mínimos al respecto.

3.7.3 Desempeño de los coordinadores municipales y distritales

A pesar de que en general se califica como bueno el desempeño tanto de los coordinadores municipales como distritales, es importante mencionar algunas opiniones que al respecto se recabaron.

El primer cuestionamiento parte del proceso de designación. Por un lado, aunque los coordinadores municipales señalaron que para ser designados participaron en un proceso de evaluación y selección, y avalado en sesión de Consejo, la decisión final es tomada directamente por los presidentes municipales.

Esto ha generado ciertas dificultades, ya que al asumir que su jefe directo es el presidente del Consejo, además de sus labores en torno al Programa, no son pocos los casos en los que realizan actividades adicionales que de cierto modo interfieren para una buena coordinación con las instancias operativas del Programa. Ejemplo de ello es el retraso en la entrega de reportes y la actualización de la información de los avances del Programa.

Aunado a esto, también interfiere el hecho de que el recurso para el pago de los coordinadores es manejado directamente por los ayuntamientos, razón por la cual no se sienten obligados a cumplir con los requerimientos establecidos por el resto de las instancias involucradas, tanto del ámbito federal como estatal.

Ante esta situación, se ha tomado la determinación de que el pago de los coordinadores se hará a través de la UTOE, instancia que se encargará de verificar el desempeño de los coordinadores municipales, lo que permitirá tener una mayor coordinación de las acciones en la operación vía municipalizada del Programa.

Para el caso de los coordinadores distritales, en su designación intervino de manera decisiva el gobierno del Estado, para contar con un enlace que les permita establecer un mayor control del proceso, observándose avances en este aspecto. En la medida en que los Consejos Distritales tengan mayor intervención en la toma de decisiones, se permitirá un mejor desempeño de los coordinadores distritales.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial

Este componente de apoyo no ha sido fomentado por las diversas instancias operativas, pues hasta el momento de 74 solicitudes recibidas, solo se habían aprobado 6, todas en el componente de consolidación organizativa, 2 para organismos de segundo nivel y 4 para organismos de primer nivel.

De estos apoyos, aunque la UTOE realiza algunas acciones para el seguimiento de los recursos asignados a este componente, es necesario reforzar este aspecto para un mejor control. De las actividades que se tienen que realizar para cumplir con los lineamientos del subprograma, como son la elaboración de un autodiagnóstico de la organización, un programa de trabajo del técnico y/o personal de apoyo, así como los informes de estas actividades, los representantes y el personal no los toman como un instrumento de

utilidad, sino como parte de los documentos y requisitos que se solicitan para la entrega de los recursos De 3 de las organizaciones beneficiadas, se pudo obtener la siguiente información:

El acceso al apoyo se debió a la intervención de una organización campesina o a la acción individual del representante de la organización. No hay un proceso de difusión ni de planeación para la asignación de estos componentes.

En todos los casos el recurso se aplicó en promedio el 30% para la adquisición de equipo y mobiliario, y el 70% para el pago del técnico PROFEMOR. En este último rubro, tuvo carácter de retroactivo, es decir es personal técnico o administrativo que ya realizó diversas actividades para el grupo y no cuenta con un programa de trabajo que permita cumplir con los objetivos del subprograma para la consolidación de las organizaciones. Incluso, en uno de los casos el representante desconoce las características del apoyo y las obligaciones que el técnico tiene para con la organización.

Respecto a la operación del PROFEMOR en los municipios, solo en uno de ellos se reporta una solicitud aprobada.

En este sentido, por parte de la SAG y P se plantea que para el 2006, estos recursos serán orientados a la capacitación y consolidación de redes de valor, para evitar la pulverización y la evidente falta de resultados.

3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad

De acuerdo a la Ley, el concepto de desarrollo rural sustentable es: *“el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”*.

La amplitud del concepto es grande, ya que considera aspectos económicos, sociales y ambientales. Sin embargo, al cuestionar sobre esta materia, la mayoría de los entrevistados consideran que la sustentabilidad solo se refiere a aspectos ambientales, por lo que habría que comenzar por unificar criterios al respecto para poder considerar la definición de estrategias.

Por una parte se señala que si existe orientación del Programa para integrar el concepto de desarrollo sustentable, al aprobar proyectos tales como: mejoramiento de pastizales; establecimiento de frutales; módulos de labranza de conservación; riego por goteo; establecimiento de invernaderos; producción de forraje verde hidropónico; manejo de empadre en proyectos ganaderos; siembra de sorgo escobero, para la producción de escobas.

Una segunda opinión por parte de algunos operadores, es que los recursos que aporta el Programa resultarían insuficientes para la solución de problemas detectados, por ejemplo el mejoramiento de tierras salinas. En este aspecto es donde la concurrencia de acciones con otras dependencias resulta fundamental, siempre y cuando se haga a través de los Consejos Municipales y Distritales.

Un ejemplo de ello es el caso de la construcción de bordos para abrevadero con apoyo de CONAZA, y aunque el costo no está contemplado dentro de los proyectos del PDR, ha sido una estrategia para atender el problema de sequía que incide de manera directa principalmente en el desarrollo de proyectos ganaderos.

Para el caso de los proyectos eco – turísticos, acuícolas y pesqueros, los requisitos del Programa incluyen los estudios de impacto ambiental que la SEMARNAT, por un lado y por otro la CNA en el caso de la utilización de fuentes de agua deben realizar, existiendo aquí otro caso de coordinación institucional para una mejor asignación de recursos.

Este tipo de acciones seguirán siendo casos aislados de no contar con los instrumentos de planeación antes mencionados, como son los diagnósticos y los planes de desarrollo en los tres ámbitos municipal, distrital y estatal, para poder tener un mayor impacto en este rubro.

3.10 La operación municipalizada del PDR en Sinaloa

Uno de los elementos que permite establecer el avance en la apropiación del Programa es la entrega de recursos a los municipios para dar inicio a la operación municipalizada en el 2004 a través de 2 modalidades:

- *Modalidad 1:* Con transferencia directa de los recursos para su asignación y pago desde el Municipio, siempre y cuando estuviera constituido formalmente el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS); contara con un plan de Desarrollo Rural validado; un departamento de desarrollo rural o equivalente, con un responsable validado; un programa anual de Desarrollo Rural del ejercicio fiscal, validado todos estos puntos por el (CMDRS); y , un anexo de ejecución municipalizada del programa de Desarrollo Rural firmado con la delegación de las SAGARPA y el gobierno del Estado.
- *Modalidad 2:* En el caso de que el Municipio no cubriera los requisitos de la modalidad 1, los recursos asignados estarían reservados por el FOFAE, para la atención de solicitudes validadas por CMDRS.

Para el 2005, los 18 municipios participaron bajo la modalidad 1, y todos contaron con recursos que ejercieron aplicando los criterios que cada Consejo estableció, y a pesar de que hace falta coordinación para el seguimiento de estas acciones, se han observado mejores resultados.

En el impulso de la municipalización, ha sido decisivo a partir de la constitución de los Consejos Municipales, de los recursos asignados a los municipios y del seguimiento que la SAGARPA y el gobierno del Estado realizan a la operación del Programa a través de esta vía. Sin embargo, se debe trabajar en la actualización de los diagnósticos y los planes municipales de desarrollo, la estructura orgánica que permita coordinar acciones y la participación de los Consejos Municipales para cumplir con la “convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales, para ser integrados en el Programa Especial Concurrente”, tal y como se señala en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

3.10.1 Derrama presupuestal

De los recursos del Programa, el 50% fue asignado para su operación vía municipalizada, con una distribución del presupuesto por municipio que se calcula tomando en consideración los siguientes aspectos:

- Marginalidad: porcentaje que representa el número de localidades de alta y muy alta marginación de cada municipio con respecto al total estatal.
- Población rural: porcentaje que representa el número de habitantes de localidades menores a 2,500 habitantes de cada municipio con respecto al total estatal.
- Índice de marginación: porcentaje que representa el índice de marginación de cada municipio, en relación al municipio de Mazatlán, que cuenta con el índice más bajo del Estado.
- Dispersión: porcentaje que representa el número de localidades de alta y muy alta marginación de hasta 500 habitantes de cada municipio con respecto al total estatal.
- Superficie agrícola de temporal: porcentaje que representa el número de hectáreas clasificadas como de temporal de cada municipio con respecto al total estatal.

Otorgándole constantes de ponderación a cada aspecto y sumando estos resultados a un presupuesto base de \$300,000.00 para cada municipio, se obtiene el total del monto que se asignará a cada municipio. A la fecha, se tenía un avance en la entrega de recursos del 90% (ver cuadro 11).

Cuadro 11. Avances del Programa vía municipalizada.

Municipio	Nº de proyectos	Nº de beneficiarios	Recursos (\$)		Avance (%)
			Programado	Ejercido	
Ahome	24	157	1,776,480	1,567,208	88.2
Angostura	9	54	697,024	761,729	109.3
Badiraguato	9	57	3,249,494	2,881,594	88.7
Concordia	13	82	1,236,163	1,230,163	99.5
Cosalá	29	200	1,518,238	1,321,289	87.0
Culiacán	52	324	4,439,959	4,268,679	96.1
Choix	19	114	2,189,928	1,670,052	76.3
Elota	14	104	1,577,832	1,541,000	97.7
Escuinapa	13	77	894,377	894,377	100.0
El Fuerte	14	94	2,150,660	1,614,102	75.1
Guasave	19	155	2,095,266	1,898,102	90.6
Mazatlán	30	184	1,340,965	1,341,563	100.0
Mocorito	19	119	2,344,115	2,366,365	100.9
Navolato	19	166	2,014,286	1,765,179	87.6
Rosario	24	195	1,407,093	1,416,571	100.7
Salvador Alvarado	4	65	751,160	584,449	77.8
San Ignacio	25	150	1,627,641	1,103,765	67.8
Sinaloa De Leyva	42	280	3,718,170	3,118,640	83.9
Totales	378	2,577	35,028,851	31,344,828	89.5

Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

De 18 municipios, el 33% ha ejercido sus recursos en un 100%, mientras que se presentan avances menores al 80% en el 22% de los municipios.

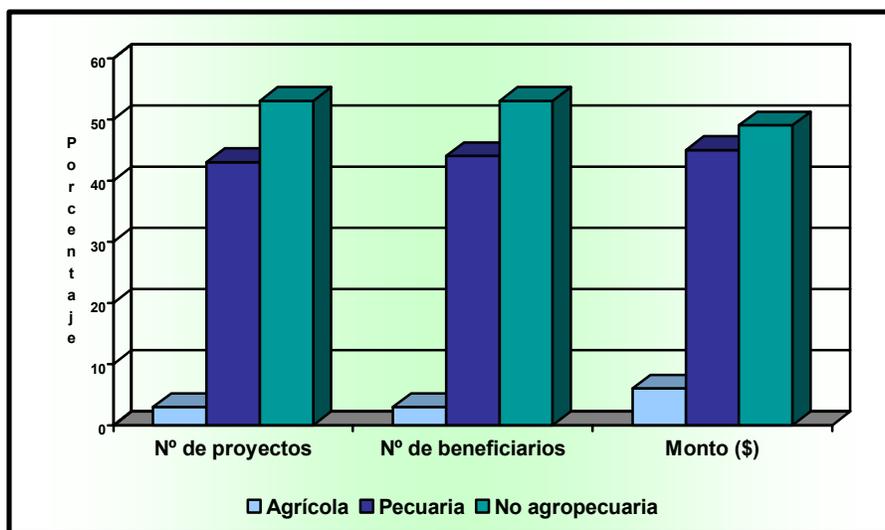
Estos datos permiten confirmar la observación de que la operación municipalizada es más ágil que la operación estatal, cuyo avance al momento de las encuestas a beneficiarios era del 20%.

3.10.2 Proyectos apoyados por la vía municipalizada

Respecto a la orientación de las inversiones realizadas, se observa un mayor porcentaje hacia las actividades no agropecuarias, seguidas de las pecuarias y por último las agrícolas.

Esta orientación es similar a la presentada para la operación vía estatal 2005, ya que a partir de los resultados de las encuestas a beneficiarios se observa una mayor tendencia hacia las actividades no agropecuarias, seguidas de las pecuarias y por último para las actividades agrícolas.

Figura 22. Inversiones por tipo de actividad.



Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

De las actividades agrícolas destacan los proyectos para el establecimiento de frutales, seguidos de los proyectos para la reproducción de insectos benéficos, donde es importante mencionar que es de carácter regional, al aprobarse un proyecto para cada municipio del área de influencia del DDR La Cruz, únicos en su tipo en el ámbito estatal.

De las actividades pecuarias, los más importantes son los proyectos relacionados con la producción de ganado bovino, seguido de los ovinos y los relacionados con actividades de pesca y acuícolas.

Para las actividades no agropecuarias, destacan los proyectos de elaboración de productos lácteos, las tortillerías, los talleres de costura, las panaderías y los café – internet.

Es interesante destacar la diversidad de actividades que cada municipio fomenta con la orientación de las inversiones, sobre todo de las no agropecuarias, con 44 diferentes giros (ver cuadro 12, anexo 3).

Si se observa la clasificación de los proyectos de acuerdo al impacto esperado, destaca que en aquellos relacionados con actividades agrícolas y pecuarias no contemplan resultado en la transformación de productos, generación de empleo y prestación de servicios, pero si es importante el uso de tecnología y la reconversión productiva. Por otro lado, se tiene que en proyectos relacionados con actividades no agropecuarias se esperan mejores resultados en cuanto a la generación de empleo y prestación de servicios (ver cuadro 13).

Cuadro 13. Clasificación de las actividades por su impacto (%).

Impacto	Agrícolas	Pecuarias	No agropecuarias
Uso de tecnología	20	80	0
Reconversión productiva	60	0	0
Transformación de productos	0	0	16
Generación de empleo	0	0	43
Prestación de servicios	0	0	36
Recursos naturales	20	0	2
Infraestructura y equipo	0	20	2
Total	100	100	100

Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

De las actividades no agropecuarias generadoras de empleo destacan por el número de proyectos aprobados las panaderías, los talleres de costura y las carpinterías, mientras que en el giro de prestación de servicios se tienen a los café - internet, a las misceláneas y a los restaurantes.

3.10.3 Monto de los apoyos

Los montos de los apoyos son muy diversos, dependiendo del tipo de actividad, de las necesidades del proyecto y en algunos casos de la capacidad de aportación de los solicitantes.

Cuadro 14. Monto de las aportaciones del Programa.

Monto	N° de proyectos			Total
	Agrícolas	Pecuarios	No agropecuarios	
Hasta \$100,000	7	119	163	289
\$100,001 - \$200,000	2	33	26	61
Más de \$200,000	3	10	10	23
Total	12	162	199	373

Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

Del total de los proyectos, el 77% fueron apoyados con montos menores a los \$100,000.00, el 16% con montos entre los \$100,000.00 y los \$200,000.00, y el 6% con montos superiores a los \$200,000.00.

Si se analizan estas cifras por municipio, se observa que en 13 de los 18 municipios el monto promedio por proyecto fue inferior a los \$100,000.00, en 4 municipios el promedio se ubicó en el rango de \$100,000.00 a \$200,000.00 y solo 1 municipio otorgó en promedio montos superiores a los \$200,000.00 (ver cuadro 15).

Cuadro 15. Monto de las aportaciones por proyecto.

Municipio	% de proyectos		
	< \$100,000	\$ 100,000 a \$200,000	> \$200,000
Ahome	92	8	0
Angostura	78	22	0
Badiraguato	11	89	0
Concordia	62	31	8
Cosalá	93	3	3
Culiacán	88	4	8
Choix	68	32	0
Elota	71	21	7
Escuinapa	100	0	0
El Fuerte	43	43	14
Guasave	53	37	11
Mazatlán	100	0	0
Mocorito	37	53	11
Navolato	79	11	11
Rosario	79	21	0
Salvador Alvarado	20	80	0
San Ignacio	92	8	0
Sinaloa de Leyva	83	17	0
Total	77	19	4

Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

Esto coincide con la opinión vertida en las entrevistas, sobre la tendencia a disminuir los montos de apoyo a los proyectos, con la finalidad de beneficiar a un número mayor de grupos. Esta situación deberá analizarse al seno de los Consejos y de los cuerpos técnicos, ya que proyectos con inversiones pequeñas podrían no resultar rentables ni generar el empleo o los ingresos suficientes para todos los integrantes del grupo. En el caso de los equipamientos agropecuarios y producción pecuaria, se están apoyando componentes que en años anteriores correspondían al rubro de atención a la demanda, y que dejaron de otorgarse ante los resultados de escaso impacto (ver cuadro 16).

Cuadro 16. Ejemplos de proyectos con montos de apoyo bajos.

Tipo de proyecto	Nº de integrantes	Monto de apoyo (\$)
Taller de elaboración de piñatas	6	5,526
Equipamiento agropecuario (motobombas)	6	6,839
Taller de costura	6	7,193
Taller eléctrico	6	12,019
Mercería	13	12,430
Producción de caprinos (rollos de tela, mochila aspersora y motobomba)	6	13,668

Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

Si se propicia la participación de otras instancias al seno de los Consejos, este tipo de proyectos podrían canalizarse a las áreas de promoción económica y/o fomentar opciones de micro – crédito.

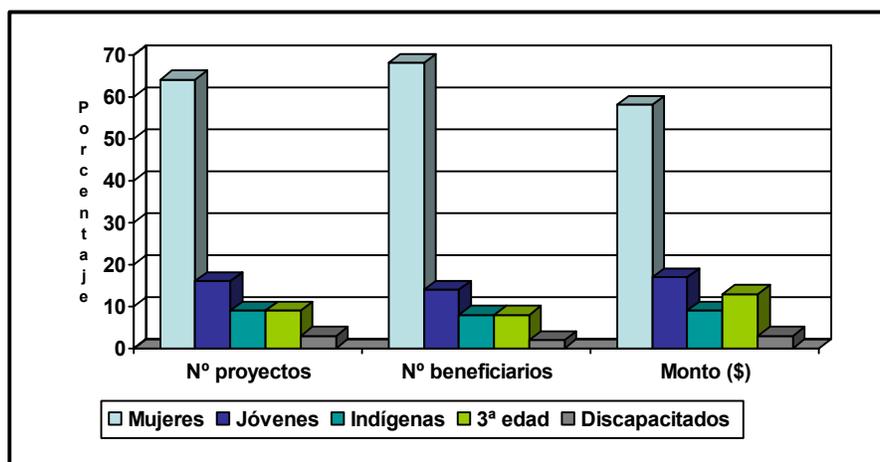
No todos los casos se encuentran en esta situación, pues también están los proyectos como el establecimiento de frutales, la instalación de invernaderos, la producción de nopal, la reproducción de insectos benéficos, los proyectos ganaderos y de pesca, la elaboración de productos lácteos, un rastro municipal, el apoyo a los artesanos y a los proyectos eco – turísticos, que forman parte de las líneas estratégicas identificadas por los operadores y por los Consejos Municipales, que aún cuando no están bien estructuradas en los planes de desarrollo, sí permiten visualizar una tendencia hacia la mejora en la orientación del Programa.

3.10.4 La focalización de recursos y los criterios de selección

De los criterios utilizados para la asignación de los recursos vía municipalizada, prevalece de manera generalizada el de la atención a los productores de bajos ingresos, esto para el caso de los proyectos apoyados con PAPIR y PRODESCA, donde se reporta que los 161 proyectos aprobados corresponden a este estrato de productores.

Para el caso de la atención a grupos prioritarios, se tiene que del recurso municipalizado, el 38% se asignó a grupos prioritarios, que representan el 41% de los beneficiarios y el 39% de los proyectos aprobados.

Figura 23. Atención a grupos prioritarios operación municipalizada.



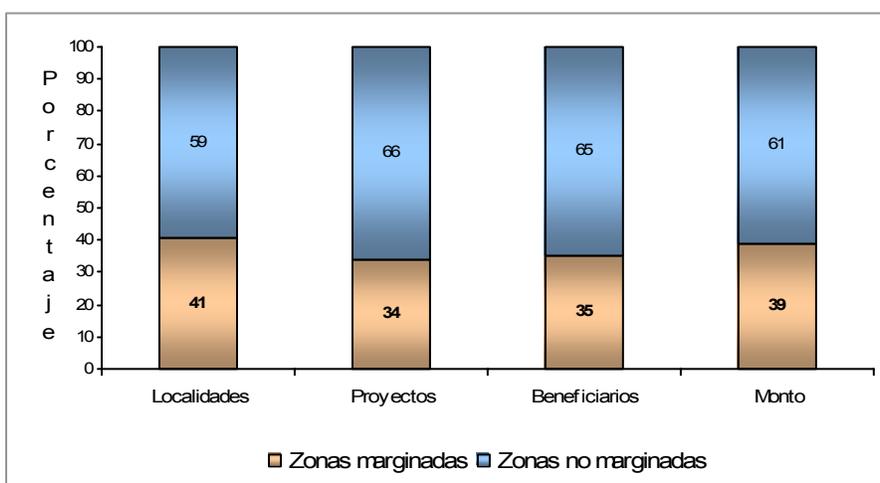
Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

De los proyectos más comunes para los grupos de mujeres están los talleres de costura, tortillerías, restaurantes, panaderías, procesadoras de alimentos, misceláneas y granjas avícolas, mientras que para los jóvenes, la producción de bovinos y el establecimiento de ciber – cafés.

Respecto a la orientación de los recursos hacia las zonas marginadas, se tiene que en los 7 municipios señalados con un alto grado de marginación, se aprobaron el 42% de los proyectos, con el 45% de los recursos, representando al 40% de los beneficiarios de la operación municipalizada.

Pero si se toma en cuenta el grado de marginación de las localidades, a partir de los datos de 210 localidades de 16 municipios, se tiene que la asignación de los apoyos hacia las localidades de alta y muy alta marginación disminuye (ver figura 24).

Figura 24. Atención a zonas de alta y muy alta marginación.



Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

Esta situación es similar a la presentada en la operación del programa vía estatal, en la cual la orientación de las inversiones respecto a la marginación de las localidades no está

alcanzando lo señalado por la reglas de operación de aplicar al menos el 70% de los recursos.

Respecto a la distribución de los recursos por Distrito de Desarrollo Rural, el DDR 136 Culiacán es el que recibe el mayor porcentaje de recursos, mientras que el DDR 135 Guamúchil recibe el menor porcentaje (ver cuadro 17).

Cuadro 17. Distribución de recursos por DDR (%).

Distrito de Desarrollo Rural	Proyectos	Beneficiarios	Recursos
133 Los Mochis	15	14	15
134 Guasave	17	19	18
135 Guamúchil	7	7	10
136 Culiacán	21	21	28
137 La Cruz	18	18	13
138 Mazatlán	21	21	16
Total	100	100	100

Fuente: Reporte municipalización Delegación estatal de SAGARPA, febrero de 2006.

De las actividades predominantes por distrito, se tienen: en el DDR 135 Los Mochis, ovinos, bovinos y ciber – café; en el DDR 134 Guasave, bovinos y pesca; en el DDR 135 Guamúchil, bovinos y ovinos; en el DDR 136 Culiacán, ecoturismo, panadería, elaboración de productos lácteos, restaurantes y tamalerías; el en DDR 137 La Cruz, avícolas, insectos benéficos y porcinos; y, en el DDR 138 Mazatlán, avícolas, bovinos, carpinterías, ciber – café, porcinos y talleres de costura.

3.10.5 El PDR y la planeación municipal

Para que el PDR sea un programa que aglutine las acciones y recursos de otras instancias y organismos, con la finalidad de cumplir con su objetivo, será necesaria una planeación en los 3 ámbitos del desarrollo rural, estatal, distrital y municipal. Sin un plan rector de las acciones, difícilmente un solo programa con tan pocos recursos para atender a un sector de la población con grandes necesidades, podrá tener impacto en el corto y mediano plazo.

La acción de los Consejos está limitada a la aplicación de los recursos, que si bien en algunos casos se puede observar una tendencia hacia la definición de líneas estratégicas, en la mayoría de los municipios se repite la experiencia de la operación vía estatal en la que se asignan los recursos de una manera dispersa, con la tendencia a ceder ante las presiones de algunos grupos, y a la influencia que ejercen algunas organizaciones que participan en la CDR y en los mismos CMDRS y con dificultades para aplicar los criterios de atención a la población de menores ingresos, el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias prioritarias y el desarrollo de capacidades.

3.11. Perspectivas del Programa

3.11.1. Pertinencia del Programa a futuro

El Programa de Desarrollo Rural tiene como objetivo primordial orientar las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural al fomento de la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales, a desarrollar proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial.

En el horizonte de análisis presentado, se observan avances en su instrumentación, pero no han sido suficientes para cumplir con la totalidad del objetivo, que siendo tan amplio requiere de una mayor concurrencia de acciones para poder afirmar que su impacto está siendo positivo.

Una de las conclusiones del documento “México: tendencias, desafíos y obstáculos al crecimiento agropecuario”, señala que *“la dotación de capital físico (tierras, obras de riego, caminos, etc.) para los pobres es compleja, costosa y de baja eficiencia para elevar el ingreso y bienestar. Además la falta de capacitación técnica y educación formal dificulta el uso productivo de estos activos”*.

Esta situación está contemplada dentro de las estrategias que marca el Programa, en el sentido de que es importante complementar la capitalización de las unidades de producción rural con el desarrollo de capacidades, su incorporación a las redes de valor y la consolidación organizativa de los grupos beneficiados.

Al respecto, otro estudio del Banco Mundial “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno”, señala que el enfoque del desarrollo rural se ha ampliado hacia la generación de ingresos y empleo no nada más en el sector agropecuario, sino también a las fuentes de ingresos no agropecuarias.

Este mismo estudio establece que el desarrollo rural debe visualizarse a través de 2 enfoques:

1. *Desarrollo regional que genere oportunidades de ingresos y empleo en el ámbito local.* Este enfoque implica el incremento de la capacidad productiva basada en la identificación de sus ventajas comparativas, y apoyada para su expansión en un desarrollo institucional. Para lograrlo se requiere definir el ámbito territorial de la región, (ya sugerido por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable a partir de los Distritos de Desarrollo Rural), buscar sus potencialidades, economías de escala y vínculos de sus principales actividades económicas para así inducir el desarrollo regional.
2. *Estrategias de desarrollo rural para ayudar a los pobres a participar en las oportunidades ofrecidas.* En este punto, consideran de utilidad el enfoque de “microrregiones” que se impulsa a través de SEDESOL y el papel de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Sin embargo, destaca que para que sean eficaces estos enfoques, deben aplicarse vinculados a otros programas, y vinculando al sector “*de los pobres*” con el de “*los no pobres*”. La estrategia de “*microrregiones*” y la Ley de Desarrollo Rural, con la aplicación eficiente de los recursos asignados a estas zonas, tienen el potencial de ser un instrumento efectivo para atraer oportunidades regionales de empleo e inversión, por lo que es esencial que estén plenamente integradas con estrategias más amplias de desarrollo regional.

Con estos comentarios, se enfatiza que las estrategias que integran el Programa de Desarrollo Rural podrán tener mayores impactos en la medida que se logre la concurrencia y la integración de acciones en torno al desarrollo de las zonas más marginadas. De lo contrario, la aplicación aislada de los recursos sin una planeación regional, seguirá ofreciendo los resultados que hasta ahora se han obtenido, es decir la dispersión de los recursos, la falta de integralidad en las acciones, la falta de impactos en la obtención de ingresos, empleo y capitalización, mínimo fomento en el desarrollo de capacidades y en el desarrollo de organizaciones.

3.11.2 *Encuadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable*

La política sectorial se enmarca en la nueva visión del desarrollo rural, que busca:

- La creación de una sociedad rural capaz de generar sus propios ingresos y capital para tener una vida más digna en las comunidades rurales.
- Un desarrollo rural integral que incluya a los sectores industriales y de servicios, sin restringirse a las actividades productivas primarias.
- Un desarrollo regional equitativo.
- Elevar la competitividad y eficacia de la actividad rural.
- Un uso racional de la biodiversidad y los recursos naturales.

Para el logro de esta visión, el Programa Sectorial 2001 – 2006 estableció estrategias con un enfoque de desarrollo regional, con las cuales el diseño del Programa de Desarrollo Rural tiene correspondencia ya que contiene líneas y acciones que permiten su inserción en la política sectorial.

Para la estrategia del desarrollo de las zonas rurales marginadas, el PDR tiene como enfoque la atención a las localidades de alta y muy alta marginación, con los 3 subprogramas base: PAPIR, para el apoyo a la inversión de bienes de capital; PRODESCA, para el desarrollo de capacidades; y, PROFEMOR para el fortalecimiento de las empresas y organizaciones rurales.

Del desarrollo rural con un enfoque territorial, un criterio para la aprobación de recursos establecido en las reglas de operación del PDR es la orientación de los apoyos que sean congruentes con los planes de desarrollo rural tanto en el ámbito municipal como estatal.

Respecto a las políticas diferenciadas, el PDR tiene como principal objetivo la atención a productores de bajos ingresos, con énfasis en grupos prioritarios y localidades de alta y muy alta marginación.

Del impulso de las cadenas productivas, un principio del PDR en la asignación de recursos es la atención a la población rural participante en las cadenas productivas de amplia inclusión social.

En cuanto al fortalecimiento del federalismo, ha sido muy relevante la integración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, sobre todo en el ámbito estatal y municipal.

En lo que se refiere a la certidumbre y seguridad jurídica, la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable enmarca las actividades del PDR.

La participación de las organizaciones sociales en la política sectorial tiene un espacio de gran importancia al seno de los Consejos de Desarrollo, sobre todo los municipales, donde por ley tienen un espacio para proponer y realizar acciones en torno al PDR. En la medida que avance la consolidación de los consejos, esta participación será relevante.

Para la diversificación y reconversión productiva, el Programa también contempla la orientación de los recursos hacia proyectos que tengan factibilidad e impacto en aspectos de cambio tecnológico, de organización, de integración en las cadenas productivas y en aspectos de comercialización, además de la apertura al apoyo de proyectos de actividades no agropecuarias.

Por último, en cuanto a la conservación y mejora de los recursos naturales, dentro de sus objetivos el PDR establece que a través de los proyectos se deberán contemplar aspectos en cuanto al manejo sustentable de los recursos naturales.

Analizando las políticas sectoriales señaladas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010, se identificaron 6 objetivos relacionados con las políticas agrícolas:

1. *Mayor rentabilidad*: con acciones como la reconversión productiva en zonas de temporal y la mejora de la productividad agrícola mediante la investigación y transferencia de tecnología, proyectos de tecnificación para la reducción de costos y la asistencia a exposiciones.
2. *Fortalecer las cadenas productivas*: integrando a los productores en organizaciones económicas para el establecimiento de centros de acopio, de comercialización de hortalizas y de agroindustrias.
3. *Cuidar el agua e incorporar superficies de riego*: mediante el uso eficiente del agua.
4. *Ampliar la cobertura del crédito*: fomentando acciones de crédito agrícola.
5. *Atender la calidad, sanidad e inocuidad* de los productos agropecuarios.
6. *Fomentar el desarrollo rural*: instalando los consejos estatal y municipales, promoviendo y consolidando los programas relacionados con el desarrollo rural, transfiriendo recursos, atribuciones y responsabilidades, poniendo en marcha el Programa Especial Concurrente en el ámbito estatal, y otorgando mayores recursos al Programa de Desarrollo Rural.

De estos objetivos, se ha tenido mayor correspondencia y cumplimiento con el último, ya que se han constituido los consejos de desarrollo rural sustentable en el ámbito estatal, distrital y municipal, así como la transferencia de recursos y atribuciones a través de la operación municipalizada del PDR.

Sin embargo, a partir del análisis de las tendencias presentadas en la operación del PDR durante los últimos 5 años se observa que no se ha logrado alcanzar en su totalidad el objetivo del Programa y la integración de las acciones planteadas tanto por el gobierno federal como el estatal.

3.11.3 La prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional.

Se puede afirmar que actualmente el PDR cuenta con un gran número de posibilidades de mejora en varios aspectos de su diseño, operación y cumplimiento de objetivos.

Los avances que se han tenido en cuanto a la adopción de la estrategia del Programa han sido, en primer lugar la orientación en la programación de distribución de recursos asignados en el anexo técnico y considerando los criterios establecidos en las reglas de operación. También se han privilegiado las acciones tendientes a apoyar en mayor número a proyectos de valor agregado, la diversificación de actividades con los proyectos de actividades no agropecuarias, la atención vía proyectos y la conjugación de los programas de PAPIR y PRODESCA.

Para avanzar en este punto se requiere una mayor participación del gobierno del Estado tanto en la aportación de recursos como en la integración de las acciones del PDR en la política estatal, lo cual será fundamental para avanzar en la operación del Programa Especial Concurrente, en el sentido de que se deben integrar estrategias para el manejo sustentable de los recursos, para el desarrollo de capacidades y para el fomento a la organización empresarial. Si el PDR sigue operando de forma aislada, difícilmente podrá cumplir con los objetivos ya señalados.

La participación del Programa en el fortalecimiento de instituciones como los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable ha sido decisiva para su constitución y formalización. Sin embargo, para que cumplan en un sentido más amplio con sus funciones, estos órganos tendrán que trabajar en la concurrencia de acciones de las dependencias federales y estatales, y ampliar su participación en el diseño de planes y políticas más allá de la mera ejecución de recursos del Programa.

Las facultades legales que se les han conferido, las posibilidades para integrar a las diversas instituciones y organizaciones, y la disponibilidad de recursos que pueden ejercer con autonomía, permitirán que en un futuro los Consejos tengan un papel rector en las políticas de desarrollo.

Será importante la coordinación del gobierno estatal con los DDR y los CADER como estructuras operativas, no solo para el PDR sino para el resto de acciones con un enfoque de desarrollo regional, esto se puede lograr con la consolidación de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural.

Una definición de planeación establece que es “*un proceso anticipado de asignación de recursos para el logro de un fin determinado*”. Al respecto, para la operación del PDR la planeación se ha realizado en cumplimiento de lo que marcan las reglas de operación, a partir de la firma de los anexos técnicos y la radicación de recursos a través de un fideicomiso, proceso que se considera oportuno.

Sin embargo, se hace necesaria la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, así como la actualización de los diagnósticos y planes distritales y municipales de desarrollo, para darle el carácter de “planeación participativa”, lo que permitirá compartir visiones comunes, y la acción responsable y comprometida no solo de las instancias de gobierno, sino también de la población objetivo.

En la asignación de recursos, las tendencias han sido hacia los apoyos en mayor proporción a productores de bajos ingresos, el incremento del monto de los apoyos, la atención a grupos prioritarios principalmente mujeres, y un ligero incremento en los recursos hacia las zonas marginadas, así como el fomento de actividades no agropecuarias.

A pesar de ello, los impactos generados por efectos de estas acciones no han sido significativos, por lo que será necesaria una revisión de los procesos de dictamen y aprobación de solicitudes, la coordinación entre las estructuras encargadas de la revisión, seguimiento y supervisión de las acciones del Programa, el diseño y funcionamiento de un sistema único de información estatal y la utilización de los proyectos como instrumentos de planeación.

Para que la operación del Programa sea más eficaz en el cumplimiento de sus objetivos será importante la disminución de trámites y tiempos de respuesta a los solicitantes; el fortalecimiento de los CADER por ser la ventanilla de atención a los productores; un proceso de difusión más efectivo y dirigido hacia las localidades de mayor marginación, tendiente a cumplir con las líneas definidas en los planes de desarrollo.

Del desarrollo de las capacidades de los pobladores no ha sido atendido de manera puntual por el PRODESCA, ya que los PSP han retomado el papel de gestores, motivo por el cual su desempeño no ha sido valorado; como una consecuencia de esta situación la red de PSP no está consolidada ni se ha creado el mercado de servicios tan necesario como complemento para la consolidación de los proyectos y de las organizaciones.

Ante esta situación, es de gran relevancia que el sistema de seguimiento de la calidad tenga un papel más determinante e influyente para que se modifique el papel que actualmente están teniendo los PSP.

La función del PROFEMOR en la consolidación de las organizaciones no ha sido considerada por los operadores del PDR, a pesar de que se ha señalado la necesidad de dar seguimiento a los proyectos apoyados. Con acciones de capacitación, asesoría técnica especializada y consultoría, existe la posibilidad de reorientar la operación de este subprograma.

En cuanto al papel del PDR en la sustentabilidad, es muy limitado dado que la atención de los problemas de los recursos naturales requiere de inversiones mayores, que al nivel de los proyectos que se apoyan con el PDR no tienen cabida.

Para ello será fundamental la inclusión de acciones en los planes de desarrollo y la concurrencia de las dependencias al seno de los Consejos para poder tener resultados en esta materia (ver cuadro 18, anexo 3).

Capítulo 4

Evaluación de impactos

Una forma de valorar el alcance de los objetivos principales del PDR, como son la generación de empleo e ingresos a partir de la capitalización de las unidades de producción, la aplicación de tecnologías, la generación de valor de los productos y servicios, es a través del cálculo de los impactos a partir de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005.

La evaluación de los impactos se divide en 2 niveles de indicadores. El primer nivel se refiere al ingreso y empleo, mientras que un segundo nivel contiene indicadores de inversión y capitalización, productividad y cambio tecnológico como soporte para el análisis de los indicadores del primer nivel.

4.1 Principales resultados de procesos

Del total de la muestra de beneficiarios 2005 encuestados, únicamente el 21.6% de ellos había recibido el apoyo, porcentaje que fue significativamente mayor en los beneficiarios 2003, con el 88%. Este retraso en el avance se ha debido a la falta de coordinación entre las diferentes instancias que participan en la operación, a la falta de seguimiento de la UTOE, a la dificultad por contar con la aportación de los productores y a la atención poco eficiente de los PSP en algunos de los servicios de puesta en marcha.

De los que recibieron el apoyo 2005, el 68% son hombres y el 32% mujeres. Del 2003, 77% son hombres y 23% son mujeres. Es decir, para el 2005 se incrementó el número de mujeres que recibieron apoyo.

En el 2005, el 97% solicitó el apoyo a través de un grupo, y el 96% acompañado de un proyecto. En el 2003, el 69% solicitó el apoyo de manera grupal, y el 55% acompañado de un proyecto. En estos rubros, se observa un incremento sustancial en el 2005.

Respecto a la clase de grupos que recibieron el apoyo, se observa una mejor focalización para el 2005 con respecto al 2003.

Cuadro 19. Tipo de grupos apoyados (%).

Tipo de grupo	2003	2005
Típico	20	64
Familiar	38	28
Empresarial	3	6
Simulado	39	2
Solicitudes grupales	69	97

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003 y 2005.

De los que recibieron el apoyo en el 2005, todos son productores de bajos ingresos, de los cuales el 19% se localizaron en zonas marginadas, el 43% en zonas no marginadas y el restante 38% son productores en transición.

En el 2003, de los que recibieron el apoyo, el 35% son productores de bajos ingresos en zonas marginadas, 31% productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, 17% productores de bajos ingresos en transición y 4% resto de productores.

En este sentido, se confirma que disminuyeron en el 2005 los apoyos otorgados a los productores de bajos ingresos y se incrementaron hacia los productores en transición.

Cuadro 20. Orientación de los apoyos por tipo de productor.

Estratificación					
Tipología FAO	T I	T II	T III	T IV	T V
% de beneficiarios 2003	42	42	16	1	0
% de beneficiarios 2005	30	33	22	5	1
Estratificación RO	PBI ZM / PBI ZNM		PBIT	RP	
% de beneficiarios 2003	74		17	9	
% de beneficiarios 2005	68		29	4	

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003 y 2005.

Nota: Estos resultados se obtuvieron a partir del total de la muestra, hayan recibido o no el apoyo.

De la atención a grupos prioritarios en el 2005 se tiene que el 30% de los que recibieron el apoyo pertenecen a este estrato y en el 2003 solo el 10%. Las mujeres representaron el 64% en el 2005 y el 50% en el 2003; las personas con capacidades diferentes en el 2005 el 27% y 0% en el 2003; los jóvenes el 9% en el 2005 y 20% en el 2003; por último, de la tercera edad 0% en el 2005 y 30% en el 2003. Esto también confirma el incremento de los apoyos para el 2005 hacia los grupos prioritarios, principalmente mujeres.

La edad promedio de los beneficiarios que recibieron el apoyo en el 2005 es de 41.6 años, mientras que en el 2003 fue de 49.4; la escolaridad promedio de 8.2 años en el 2005, y 5.6 años en el 2003. Es decir, se disminuye la edad de los beneficiarios, mientras que se nota un incremento en la escolaridad promedio, por lo que a partir de estos datos se puede afirmar que los apoyos otorgados por el Programa están representando una oportunidad para personas más jóvenes y que cuentan con una mayor educación que les permite tener una visión más emprendedora.

En el 2005, para los hombres beneficiados la edad promedio es ligeramente menor comparada con las mujeres, mientras que la escolaridad promedio es mayor en los hombres que en las mujeres. En el 2003, la situación es a la inversa, las mujeres presentaron una edad promedio menor y una escolaridad promedio mayor con respecto a los hombres.

Por tipo de actividad, en el 2005 el 5% son actividades agrícolas, el 46% son actividades pecuarias y el 46% son actividades no agropecuarias; en el 2003 el 73% correspondieron a actividades agrícolas; el 24% a actividades pecuarias y el 3% a actividades no agropecuarias.

Para su aportación, en el 2005 el 89% de los que recibieron el apoyo utilizaron recursos propios y solo el 22% utilizó una fuente adicional de financiamiento. De estos el 21.6% afirmó que aún cuando no hubiera recibido el apoyo de Alianza, habría adquirido el componente de apoyo. En el 2003 el 95% de los que recibieron el apoyo utilizaron recursos propios y solo el 5.5% utilizó una fuente adicional de financiamiento, y únicamente el 26% hubiera adquirido el apoyo aún sin el apoyo de Alianza. Esta situación

se debe principalmente a que no existen otras opciones de financiamiento y la única manera de participar es con las fuentes propias de recursos.

De la calidad de los componentes adquiridos, de los beneficiarios 2005 el 81% opinó que fue de buena y muy buena, mientras que el 78% opinó que fue oportuna.

Respecto a la obtención de apoyos a través de Alianza para el Campo, de los beneficiarios 2005 el 87% afirmó que es el único apoyo que han recibido, y solo el 5% habían recibido además otros apoyos. De los beneficiarios 2003, el 63% afirmó que el apoyo de Alianza era el único que había recibido, mientras que el resto había recibido además otros apoyos. En este sentido se observa un avance en el 2005, al beneficiar en mayor porcentaje a productores que no han recibido algún otro apoyo.

Respecto a la generación de valor, para el 2005 no se han apoyado proyectos de este tipo, ya que de las actividades agrícolas y pecuarias, el 100% de los recursos aportados por el gobierno fueron destinados a la producción primaria, mientras que de las actividades no agropecuarias el 100% fueron para actividades productivas, de las cuales el 52% pertenecen a la rama de la transformación.

En el 2003, el 81% de los apoyos se destinó a actividades de producción primaria, mientras que el 19% a alguna actividad de transformación.

4.2 De los indicadores de primer nivel

4.2.3 Ingreso

- De las actividades agrícolas 2003

Tomando los datos de 66 cultivos de 135 beneficiarios dedicados a las actividades agrícolas primarias, se tienen las siguientes tasas de crecimiento: en rendimiento 1.9%, en superficie sembrada 13.6%, en producción 15.8%, en precios 1.4% y en ingresos brutos de 17.4%.

En este rubro, se tiene que los ingresos del 51% de los cultivos permanecieron iguales, en el 33% se incrementaron y disminuyeron en el 6%. Respecto a los costos de producción, en el 58% de los cultivos permanecieron iguales, en el 30% se redujeron y en el 4.5% tuvieron incremento.

Para las actividades post-cosecha, los costos unitarios se redujeron en tanto que los ingresos se incrementaron en el 100% de los casos, pero que representan a solo el 3% del total de la muestra.

Cuadro 21. Tasa de crecimiento en ingresos de actividades agrícolas.

Tasa de crecimiento	Primaria	Post-cosecha	Total
Producción	15.8	100.0	16.5
Precios	1.4	100.0	1.8
Ingreso Bruto	17.4	300.0	18.6

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Respecto a los efectos del Programa, únicamente el 2.9% de los encuestados señalaron haber obtenido beneficios como la mejora en la calidad de los productos y el acceso a nuevos mercados.

Por último, en lo que se refiere a los Comités Sistema Producto, el 94% de los encuestados no tienen conocimiento de ellos y únicamente el 6% señala haber obtenido un beneficio, no identificado, de estos organismos.

- *De las actividades pecuarias 2003*

De los costos e ingresos, del 34% de los casos con actividades pecuarias, en el 73% los costos unitarios permanecieron iguales, en el 20% se redujeron y solo en el 7% se incrementaron. Por el lado de los ingresos, en el 73% fueron mayores los ingresos, mientras que en el 20% permanecieron sin cambio.

En las actividades pecuarias primarias aunque no se observa crecimiento en los rubros de rendimiento y precios, si se tiene aumento en los ingresos brutos con una tasa de crecimiento de 101.4% por efecto del incremento en la superficie y la producción.

Cuadro 22. Tasa de crecimiento en ingresos de actividades pecuarias.

Tasa de crecimiento	Primaria	Post-producción	Total
Producción	99.9	0.0	99.9
Precios	0.8	0.0	0.8
Ingreso Bruto	101.4	0.0	101.4

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Por último, los productores encuestados no identificaron beneficios en actividades de comercialización y post – producción por efecto del componente recibido.

- *De las actividades no agropecuarias 2003*

Solo se encuestaron a 5 casos de este tipo de actividades, de los cuales el 80% continúan con la actividad que es elaboración de quesos, observándose una tasa de crecimiento en los ingresos después del primer año de actividades de 150.1%.

Para este caso, los costos de producción se mantuvieron iguales, pero los ingresos se incrementaron, mientras que el destino de la producción, el 100% fue directamente al consumidor, sin haber convenios de compra venta previos, y de manera individual.

De los beneficios no agropecuarios recibidos por efecto el componente adquirido con el apoyo de Programa, el 100% aceptaron que tuvieron acceso a nuevos mercados, el 60% considera que hubo generación de empleo, el 20% que tuvo que incorporar nuevas tecnologías y que hubo desarrollo de nuevas capacidades.

4.2.4. Empleo

- *Empleo en actividades agrícolas 2003*

De los 136 beneficiarios con actividades agrícolas, es más importante la generación de empleo familiar que el empleo contratado. Aunque se observa un incremento en los empleos generados por beneficiario, no es significativo al tener un valor de 0.40.

Cuadro 23. Empleo en actividades agrícolas primarias.

No	Empleo agrícola primario	Beneficiarios	Jornales	Empleos	Empleos por beneficiario	Beneficiarios para generar un empleo
1	Antes del apoyo	136	13,148	48.7	0.36	
2	Generados por Alianza		1,237	4.6	0.03	29.7
3	Generados por otras causas		162	0.6	0.00	226.8
4	Después del apoyo		14,547	53.9	0.40	

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Por el lado de las actividades agrícolas de post – cosecha, no hubo generación de empleo por efecto del Programa.

Cuadro 24. Empleo total en actividades agrícolas.

No	Empleo agrícola total	Beneficiarios	Jornales	Empleos	Empleos por beneficiario	Beneficiarios para generar un empleo
1	Antes del apoyo	142	21,788	80.7	0.57	
2	Generados por Alianza		1,237	4.6	0.03	31.0
3	Generados por otras causas		-4,158	-15.4	-0.11	-9.2
4	Después del apoyo		18,867	69.9	0.49	

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Nota: El número de beneficiarios es el acumulado de las actividades primarias y de post-cosecha.

- *Empleo en actividades pecuarias 2003*

También en esta actividad es más importante la generación de empleos familiares que contratados, aunque es poco significativo por efecto del Programa.

Cuadro 25. Empleo en actividades pecuarias primarias.

No	Empleo pecuario primario	Beneficiarios	Jornales	Empleos	Empleos por beneficiario	Beneficiarios para generar un empleo
1	Antes del apoyo	44	3,029	11.2	0.25	
2	Generados por Alianza		1,460	5.4	0.12	8.1
3	Generados por otras causas		1,112	4.1	0.09	10.7
4	Después del apoyo		5,601	20.7	0.47	

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Respecto a las actividades pecuarias post – producción, no se dio la generación de empleo por efecto de los apoyos del Programa.

- **Empleo en actividades no agropecuarias 2003.**

En este caso, es más importante la generación de empleo contratado que el de tipo familiar.

Cuadro 26. Empleo en actividades no agropecuarias.

No	Empleo no agropecuario total	Beneficiarios	Jornales	Empleos	Empleos por beneficiario	Beneficiarios para generar un empleo
1	Antes del apoyo	5	1,030	3.8	0.76	
2	Generados por Alianza "1er año"		80	0.3	0.06	
3	Generados por Alianza "da/1er año"		52	0.2	0.04	
4	Generados por Alianza total		132	0.5	0.10	10.2
5	Generados por otras causas "1er año"		18	0.1	0.01	
6	Generados por otras causas "da/1er año"		30	0.1	0.02	
7	Generados por otras causas total		48	0.2	0.04	28.1
8	Después del apoyo		1,210	4.5	0.90	

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

- **Empleo en desarrollo rural 2003.**

Para medir el impacto de la generación de empleo por las 3 ramas de actividades, se considera como empleo primario al generado por las actividades agrícolas y pecuarias, mientras que el empleo no primario se refiere a las actividades de post-cosecha, post-producción y no agropecuario.

Cuadro 27. Empleo total en desarrollo rural.

No	Empleo total	Beneficiarios	Jornales	Empleos	Empleos por beneficiario	Beneficiarios para generar un empleo
Empleo primario		180				
1	Antes del apoyo		16,177	59.9	0.33	
2	Generados por Alianza		2,697	10.0	0.06	18.0
3	Generados por otras causas		1,274	4.7	0.03	38.1
4	Después del apoyo		20,148	74.6	0.41	
Empleo no primario		11				
1	Antes del apoyo		9,670	35.8	3.26	
2	Generados por Alianza		132	0.5	0.04	22.5
3	Generados por otras causas		-4,272	-15.8	-1.44	-0.7
4	Después del apoyo		5,530	20.5	1.86	
Empleo total		191				
1	Antes del apoyo		25,847	95.7	0.50	
2	Generados por Alianza		2,829	10.5	0.05	18.2
3	Generados por otras causas		-2,998	-11.1	-0.06	-17.2
4	Después del apoyo		25,678	95.1	0.50	

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Aunque la generación de empleos es mayor en los empleos no primarios, se requieren de más beneficiarios para generar ese empleo. El efecto del Programa en este indicador sigue siendo poco significativo.

4.3 De los indicadores de segundo nivel

4.3.1 Inversión y capitalización

Uno de los fundamentos del subprograma PAPIR es el apoyo a la inversión de bienes de capital, para el establecimiento de los proyectos. Para el caso del Programa 2003, las actividades pecuarias ofrecen en promedio una mayor tasa de capitalización, seguidas de las inversiones para actividades agrícolas y por último las actividades no agropecuarias.

Cuadro 28. Tasa de capitalización por tipo de productor 2003.

Actividad	Tipo de productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Agrícola						
Capital antes del apoyo	3,491,100	709,200	2,126,550	421,850	183,500	50,000
Capitalización	1,356,389	245,029	894,102	145,621	61,638	10,000
Tasa de capitalización	38.9	34.6	42.0	34.5	33.6	20.0
Pecuaria						
Capital antes del apoyo	1,712,950	10,000	904,100	798,850	0	0
Capitalización	1,251,867	61,783	190,910	999,174	0	0
Tasa de capitalización	73.1	617.8	21.1	125.1	-	-
No agropecuaria						
Capital antes del apoyo	73,200	0	58,200	0	0	15,000
Capitalización	2,716	0	2,189	0	0	527
Tasa de capitalización	3.7	-	3.8	-	-	3.5
Total						
Capital antes del apoyo	5,277,250	719,200	3,088,850	1,220,700	183,500	65,000
Capitalización	2,610,972	306,812	1,087,201	1,144,794	61,638	10,527
Tasa de capitalización	49.5	42.7	35.2	93.8	33.6	16.2

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Esto concuerda en el sentido de que son menores los montos de inversión para los proyectos no agropecuarios, no así para los proyectos de actividades agrícolas y ganaderas.

De las actividades agrícolas la tasa de capitalización es mayor para los productores del tipo II y menor para los productores del tipo V. De las actividades pecuarias, es mayor la tasa de capitalización para los productores del tipo I, sin tener capitalización en los productores de tipo IV y V. Por último en las actividades no agropecuarias, la tasa de capitalización es muy baja en comparación con las inversiones alcanzadas por las otras ramas de actividad. En general, la mayor tasa de capitalización se da en el estrato de los productores tipo III, mientras que la menor tasa se da en los productores de tipo V.

Algunos funcionarios directivos señalan que la orientación de los apoyos debe hacerse hacia los tipos de productor II y III, por su mayor capacidad de inversión con respecto a los productores del estrato I que si bien logran realizar su aportación para dar inicio al proyecto, para la consolidación tienen mayores dificultades.

Por otra parte, es evidente que para productores del tipo IV y V los apoyos no significan un avance en su capitalización, por el estrato al que pertenecen con mayor escolaridad, superficie, cabezas, capital y nivel tecnológico.

Por ello, también es importante recalcar que en las orientaciones de las inversiones deberá de evitarse la entrega a productores de los tipos IV y V, pues no permiten la generación de impactos.

En lo que se refiere a la tasa de capitalización para el Programa 2005, de los avances presentados se observa una mayor tasa de capitalización en actividades agrícolas, seguida de las actividades pecuarias y por último de las no agropecuarias (ver cuadro 29).

Cuadro 29. Tasa de capitalización por tipo de productor 2005.

Actividad	Tipo de productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Agrícola						
Capital antes del apoyo	170,000	0	0	170,000	0	0
Capitalización	87,000	0		87,000	0	0
Tasa de capitalización	51.2	-	-	51.2	-	-
Pecuaria						
Capital antes del apoyo	1,227,777	197,500	239,577	790,700	0	0
Capitalización	577,423	182,860	233,067	161,497	0	0
Tasa de capitalización	47.0	92.6	97.3	20.4	-	-
No agropecuaria						
Capital antes del apoyo	2,239,674	6,500	1,387,570	935,604	0	0
Capitalización	696,319	7326	427,642	261,351	0	0
Tasa de capitalización	29.9	112.7	30.8	27.9	-	-
Total						
Capital antes del apoyo	3,727,451	204,000	1,627,147	1,896,304	0	0
Capitalización	1,360,742	190,186	660,709	509,848	0	0
Tasa de capitalización	36.5	93.2	40.6	26.9	-	-

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2005.

Sin embargo, se debe comentar que de las actividades agrícolas en solo 1 de los 2 beneficiarios que habían recibido el componente, se obtuvieron datos que señalaban un incremento de capital y que fue el proyecto de establecimiento de agave.

En las actividades pecuarias y no agropecuarias el resultado en este rubro es similar al obtenido en el 2003, donde es más importante la capitalización de las actividades pecuarias con respecto a las no agropecuarias.

Donde si se observa cambio es en el tipo de productor, siendo más significativas las tasas obtenidas en los tipos I y II para las actividades pecuarias y no agropecuarias, y en el tipo III para las actividades agrícolas. Para el caso de los productores tipo IV y V no se tienen datos, lo cual puede ser una señal de que se están modificando las asignaciones de los recursos por tipo de productor.

En cuanto al capital promedio por rama de actividad, los resultados para el caso del Programa 2003, es mayor en las actividades pecuarias y menor para las actividades no agropecuarias. Por el contrario, si se analizan las aportaciones, son mayores para las actividades no agropecuarias tanto del gobierno como del beneficiario (ver cuadro 30).

Cuadro 30. Capitalización y aportación por tipo de productor 2003.

Actividad	Tipo de productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Agrícola						
Número de beneficiarios	79	30	27	13	7	2
Capital promedio	44,191	23,640	78,761	32,450	26,214	25,000
Capitalización promedio	17,169	8,168	33,115	11,202	8,805	5,000
Aportación gobierno promedio	16,674	14,784	17,634	14,862	26,032	11,080
Aportación beneficiario promedio	15,723	14,262	10,952	18,185	35,260	17,655
Efecto multiplicador	0.53	0.28	1.16	0.34	0.14	0.17
Pecuaria						
Número de beneficiarios	26	3	10	12	0	1
Capital promedio	65,883	3,333	90,410	66,571	0	0
Capitalización promedio	48,149	20,594	19,091	83,264	0	0
Aportación gobierno promedio	18,651	9,170	19,448	20,675	0	14,840
Aportación beneficiario promedio	25,352	15,097	19,572	32,749	0	25,160
Efecto multiplicador	1.09	0.85	0.49	1.56	0.00	0.00
No agropecuaria						
Número de beneficiarios	3	0	1	0	0	2
Capital promedio	24,400	0	58,200	0	0	-
Capitalización promedio	905	0	2,189	0	0	-
Aportación gobierno promedio	34,615	0	8,838	0	0	-
Aportación beneficiario promedio	34,281	0	7,837	0	0	-
Efecto multiplicador	0.01	0.00	0.13	0.00	0.00	-
Total						
Número de beneficiarios	108	33	38	25	7	5
Capital promedio	48,863	21,794	81,286	48,828	26,214	13,000
Capitalización promedio	24,176	9,297	28,611	45,792	8,805	2,105
Aportación gobierno promedio	17,648	14,274	17,880	17,652	26,032	26,402
Aportación beneficiario promedio	18,557	14,338	13,138	25,176	35,260	31,095
Efecto multiplicador	0.67	0.32	0.92	1.07	0.14	0.04

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Considerando que solo se utilizaron los datos del 20% de los beneficiarios 2005 -que en ese momento de la evaluación habían recibido los componentes de apoyo, para analizar los impactos de este año, se observan cambios en el concepto de capital promedio, que fue mayor para las actividades agrícolas, seguido de las no agropecuarias y por último de las pecuarias. Sin embargo la capitalización promedio fue similar para las actividades pecuarias y las no agropecuarias.

Cuadro 31. Capitalización y aportación por tipo de productor 2005.

Actividad	Tipo de productor					
	Total	I	II	III	IV	V
Agrícola						
Número de beneficiarios	1	0	0	1	0	0
Capital promedio	170,000	0	0	170,000	0	0
Capitalización promedio	87,000	0	0	87,000	0	0
Aportación gobierno promedio	16,667	0	0	16,667	0	0
Aportación beneficiario promedio	25,000	0	0	25,000	0	0
Efecto multiplicador	2.09	-	-	2.09	-	-
Pecuaría						
Número de beneficiarios	16	5	5	6	0	0
Capital promedio	76,736	39,500	47,915	131,783	0	0
Capitalización promedio	36,089	36,572	46,613	26,916	0	0
Aportación gobierno promedio	76,118	102,464	33,589	89,604	0	0
Aportación beneficiario promedio	40,123	55,602	19,199	44,661	0	0
Efecto multiplicador	0.31	0.23	0.88	0.20	-	-
No agropecuaria						
Número de beneficiarios	18	1	11	6	0	0
Capital promedio	129,426	6,500	126,143	155,934	0	0
Capitalización promedio	38,684	7,326	38,877	43,559	0	0
Aportación gobierno promedio	27,291	6,233	38,197	10,805	0	0
Aportación beneficiario promedio	23,579	3,667	32,344	10,827	0	0
Efecto multiplicador	0.76	0.74	0.55	2.01	-	-
Total						
Número de beneficiarios	35	6	16	13	0	0
Capital promedio	106,499	34,000	101,697	145,870	0	0
Capitalización promedio	38,878	31,698	41,294	39,219	0	0
Aportación gobierno promedio	49,308	86,426	38,695	47,625	0	0
Aportación beneficiario promedio	31,183	46,947	28,236	27,533	0	0
Efecto multiplicador	0.48	0.24	0.62	0.52	-	-

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2005.

En general, el efecto de la capitalización más significativo se observa en los productores tipo II, pero de acuerdo a la actividad en el caso de los proyectos pecuarios es mayor en los productores del tipo II mientras que en los no agropecuarios es en los productores del tipo III.

En este sentido, no cambia la recomendación que se refiere a que la orientación de los apoyos se deberá dar para el hacia los productores del tipo II y III por tener mejores posibilidades de concretar los proyectos.

4.3.2 Cambio tecnológico

Uno de los factores para que los proyectos tengan éxito y se consoliden es su acompañamiento con mejoras tecnológicas tales como el grado de mecanización, la mejora genética, la utilización de equipos y sistemas que mejoren la producción, e incluso la organización para el trabajo.

Sin embargo, el impacto que resulta de la operación del Programa no ha sido el esperado, de acuerdo con los resultados obtenidos a partir de este indicador.

Cuadro 32. Cambio técnico agrícola 2003.

Cambio técnico agrícola	Producción Primaria	Post-cosecha o no recibió o no usa el apoyo	Total general
Índice tecnológico antes del apoyo	0.0	0.0	1.0
Índice tecnológico después del apoyo	21.1	0.0	7.9
Cambio tecnológico	21.1	0.0	6.8
Número de casos	6	0	6

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Aunque se obtiene una tendencia positiva hacia el incremento del índice tecnológico, este no es significativo por tratarse de solo 6 de 135 casos de apoyos a las actividades agrícolas, además de que fue en el rubro de producción primaria.

Cuadro 33. Cambio técnico agrícola por tipo de productor 2003.

Cambio técnico agrícola	Total promedio	Tipo de productor				
		I	II	III	IV	V
Nivel tecnológico antes del apoyo	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Nivel tecnológico después del apoyo	0.21	0.13	0.33	0.16	0.00	0.00
Número de casos	6	1	2	3	0	0

Fuente: Encuestas a beneficiarios 2003.

Nuevamente en los productores de tipo II se obtienen resultados mayores con respecto al resto, seguido del tipo III. Para el caso del cambio técnico en actividades pecuarias y no agropecuarias, no se observa efecto a partir de la aplicación del apoyo. En el año de 2005, en ninguno de los casos de actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias se observó cambio tecnológico por efecto del componente recibido.

4.3.3 De la municipalización

Uno de los avances más importantes en la operación del Programa ha sido la operación a través de los municipios.

De los beneficiarios 2003 entrevistados, el 92% reconoce que en el municipio se ofrecen servicios relacionados con el programa de Alianza para el Campo, como son la información y la realización de trámites, solo el 14% conoce la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y únicamente el 9% conoce a los consejeros.

De los beneficiarios 2005 entrevistados, el 62% reconoce al municipio como una instancia en la que obtienen algún servicio relacionado con Alianza para el Campo, principalmente obtención de información y para la realización de algún trámite. De éstos, el 43% conoce la existencia de los Consejos Municipales, y el 69% conoce a los consejeros.

En este sentido se observa un retroceso en cuanto al reconocimiento de los ayuntamientos como un apoyo para acceder a los programas de Alianza, sin embargo hay un avance en lo que se refiere a los Consejos Municipales.

Para beneficiarios 2003, solo el 4% conoce las funciones del Consejo, mientras que de los beneficiarios 2005 este porcentaje se eleva al 13%. De los que conocen las funciones, el 20% de beneficiarios 2003 señala que recibe beneficios de estas actividades, que la solicitud fue aprobada por el Consejo y que éste facilita el acceso a los apoyos. De los beneficiarios 2005, únicamente el 6% reconoce que obtiene beneficios de los Consejos y que además reciben información acerca de su funcionamiento.

Esto es entendible, si se recuerda que por un lado los Consejos empezaron a consolidarse a partir del año de 2004, y que los beneficiarios del 2005 entrevistados recibieron el apoyo por la vía estatal, por lo que no tienen información acerca de la operación del Programa vía municipalizada.

Por último, el 13% de los beneficiarios 2003 que tienen conocimiento del Consejo, opinaron independencia en la toma de decisiones y la elección democrática de los consejeros.

4.3.4 Del PRODESCA

Respecto al desarrollo de capacidades, la difusión del apoyo del subprograma PRODESCA fue sido limitada entre la muestra de beneficiarios 2003 encuestados, pues solo el 17% afirma saber de su operación, mientras que solo el 12% sabe que puede ser beneficiado con este subprograma. En tanto que en los beneficiarios 2005 se incrementa esta percepción, pues el 30% afirma saber del PRODESCA, mientras que el 9% sabe que puede ser beneficiado con este subprograma.

De los encuestados 2003, solo el 9% afirmó haber recibido algún apoyo de PRODESCA, siendo el estrato del tipo de productor III el más enterado y beneficiado por este subprograma. Los estratos que no recibieron apoyos fueron del tipo IV y V. Del 2005, solo el 3% afirmó haber recibido algún apoyo de PRODESCA, siendo los más beneficiados los productores del tipo I, III y II, en ese orden, mientras que tampoco fueron apoyados productores del tipo IV y V.

De los que recibieron apoyos en el 2003, el 100% fue para el servicio de formulación o diseño de proyectos, además de este servicio el 22% recibió apoyo para la gestión y puesta en marcha del proyecto, asistencia técnica o consultoría y eventos de capacitación.

De los que recibieron el apoyo en el 2005, el 67% afirmó que fue para la formulación o diseño del proyecto y el 33% para la puesta en marcha. Es decir, no identificaron bien el servicio que recibieron, dado que para este año no se destinaron recursos para el diseño de proyectos.

Los beneficiarios 2003 otorgaron una calificación promedio de 6.6 a aspectos tales como conocimientos del técnico, tiempo dedicado en apoyo al grupo, oportunidad y utilidad de los servicios, así como el trato personal del técnico. Solo el 11% afirmó que se fortaleció a la unidad de producción, y el 22% que se mejoró la organización del grupo.

En estos rubros, los beneficiarios 2005 que respondieron a este cuestionamiento únicamente fueron 3 casos, el promedio de la calificación fue de 6.7. De éstos, 2 opinaron que con los servicios del PSP se fortaleció a la unidad de producción, y solo uno reconoció que se mejoró la organización del grupo.

Del pago de los PSP, el 67% de los beneficiarios 2003 mencionaron haberles pagado en especie o en efectivo, mientras que el 44% dijeron estar dispuestos a pagar los servicios. De los beneficiarios 2005, solo uno reconoció haber pagado, los demás no tuvieron respuesta a este cuestionamiento.

De los talleres de usuarios, solo el 2% de todos los encuestados 2003 aceptaron conocerlos, en tanto que la iniciativa para solicitar este apoyo en el 55% de los beneficiados por el PRODESCA fue por parte del PSP. Esto corresponde a la opinión de algunos funcionarios en el sentido de que el PSP es quien se encarga de la difusión de los subprogramas, y puede haber cierta tendencia hacia la elección de los beneficiarios.

Esta situación también se presentó en el 2005, solo que ninguno de los casos tuvo conocimiento de los talleres de usuarios, la iniciativa para solicitar el apoyo se dividió en 3 opciones: un caso fue por parte del beneficiario, otro caso por parte del PSP y el último por parte de un funcionario de gobierno.

En cuanto a los beneficiarios no apoyados por el PRODESCA en el 2003, el 11% afirmó haber tenido el servicio de algún técnico, sobre todo para la formulación del proyecto. El servicio fue otorgado en un 50% por un técnico o despacho independiente, mientras que el 40% señaló los servicios de un PSP. De éstos, el 45% realizó un pago que en promedio fue de \$12,556.00.

Para los beneficiarios 2005, también es similar la situación, pues el 16% requirió los servicios para la formulación del proyecto, otorgados en su mayoría por un técnico o despacho independiente y solo uno de los casos admitió haber realizado un pago por dichos servicios.

En su conjunto, estos resultados nos indican la falta de difusión del PRODESCA, la intervención del PSP para hacer la solicitud del apoyo, la falta de información del productor hacia los beneficios de estos servicios y la calificación de regular a mala sobre la calidad. Todo esto confirma la percepción ya mencionada de que no se tiene consolidación de la red de prestadores ni la formación del mercado de servicios.

4.3.5 Del fomento a las organizaciones

Únicamente el 8.6% de los encuestados 2003 afirmó pertenecer a una organización. De éstos, el 87% afirmó haber participado en la elección de autoridades, aunque la directiva del 25% de las organizaciones fue elegida antes del 2004, y el 19% no ha tenido asambleas durante los últimos 12 meses.

Así mismo, se tiene que de los beneficiarios que pertenecen a una organización, el 81% solicitó el apoyo a través de esta. También señalaron que el 62% de las organizaciones se formaron con el fin de tener acceso al apoyo. También señalan que todas continúan vigentes después de haber recibido el apoyo, y el 85% mantiene el número de miembros sin cambio.

De los beneficiarios 2005, el 16% pertenece a alguna organización; de éstos, el 50% solicitó el apoyo a través de la organización, y el 33% se constituyó para realizar esta gestión.

De las organizaciones que continúan vigentes y apoyadas en el 2003, el 15% realiza nuevas actividades productivas, mientras que el 46% utiliza el apoyo de manera colectiva.

Al cuestionar la influencia de la organización en la capacidad de gestión de apoyos, de negociación de mercados, de reducción de costos de producción y venta, en la agregación de valor a los productos, el acceso a nuevas tecnologías, asistencia técnica y capacitación, así como a financiamiento y seguros, la tendencia es a disminuir estas capacidades para ambos años evaluados. Es decir, no se está cumpliendo con la función de las organizaciones en el desarrollo de capacidades de los integrantes, así como en la obtención de beneficios.

Por último, ninguna de las organizaciones obtuvo apoyo a través del subprograma de PROFEMOR, esto para ambos años.

4.4 De la evaluación de los impactos

En lo que se refiere a los procesos del Programa 2005, se observa un mínimo avance en la operación, ya que solo el 20% de los beneficiarios habían recibido el apoyo, lo que reafirma la idea del atraso en la operación vía estatal. Entre las causas más relevantes se encuentran la falta de coordinación entre las diferentes instancias, la falta de seguimiento de la UTOE, la dificultad de los productores para realizar su aportación, y la atención poco eficiente de los PSP en algunos servicios de puesta en marcha.

A pesar de que es bajo el porcentaje de beneficiarios que ya recibieron el apoyo, se obtuvo información que señala que la orientación de apoyos hacia los grupos que cuenten con un proyecto es determinante, así como la atención a los productores de bajos ingresos, no así a las zonas marginadas.

También fue importante la atención a grupos prioritarios, sobre todo de mujeres, así como la orientación de los apoyos hacia actividades pecuarias y no agropecuarias.

La utilización de fuentes de financiamiento alternas es mínima, ya que la mayoría de los productores realizan su aportación con recursos propios. También sigue siendo importante el apoyo de Alianza para el Campo, ya que de no ser por este Programa una gran proporción de los beneficiarios no podría adquirir los componentes.

No se observó orientación hacia los apoyos de generación de valor en las actividades agrícolas y pecuarias, mientras que para el caso de actividades no agropecuarias fue importante el número de proyectos relacionados con la transformación de productos.

De los indicadores de impacto para el Programa 2003, se observan resultados poco significativos en cuanto a ingreso y empleo. Los incrementos en los ingresos detectados se debieron al incremento de la superficie y de la producción, no así del rendimiento y los precios. Es diferente para el caso de las actividades no agropecuarias, donde es

significativo el incremento de los ingresos, sin embargo solo representan el 1.2% de los casos encuestados.

El resultado de un impacto tan bajo en los ingresos de los productores, sobre todo en las actividades agrícolas y pecuarias, se debe principalmente a las características de los componentes recibidos, ya que predominan los equipos y maquinaria, que en el 41% de los casos ya utilizaban. El incremento de los ingresos se puede conseguir disminuyendo los costos de producción, aumentando la producción y/o incrementando los precios de venta, por lo que si mantienen el sistema de producción igual y sin cambios en estos aspectos, no es posible aumentar los ingresos con la sola adquisición de maquinaria y equipo.

Para la generación de empleo se tienen resultados similares, pues fue poco significativo el incremento de los empleos, siendo en mayor proporción el de los empleos familiares, sobre todo en actividades agrícolas y pecuarias, mientras que para las actividades no agropecuarias hubo ligeros incrementos en el número de empleos contratados.

Esto se debe a que al adquirir el equipo y maquinaria, que fue en la mayoría de los casos, se está apoyando para que los productores realicen sus labores en menor tiempo, por lo tanto se reducen los jornales y la necesidad de emplear a un mayor número de personas.

El Programa no está teniendo resultados sobre la mejora de la calidad de los productos, el acceso a nuevos mercados ni la mejora de las actividades de post-cosecha.

Donde si se observan resultados en el indicador de capitalización, sobre todo de las actividades pecuarias, ya que los montos requeridos para esta rama de la producción son más altos que aquellos destinados a actividades no agropecuarias. Esto también tiene correspondencia con lo señalado en el capítulo anterior respecto a los montos bajos de apoyos a estas actividades.

Donde se ha visto un mayor impacto fue en los productores del tipo III, lo cual puede ser una señal para la orientación que se le quiere dar por parte de los funcionarios directivos, en el sentido de que las inversiones tienen una mayor probabilidad de éxito con este estrato de productores, y no con los de más bajos ingresos.

El impacto de cambio tecnológico también fue poco significativo, para el caso de las actividades agrícolas y en productores del tipo II y III, mientras que en actividades pecuarias y no agropecuarias no se tuvieron resultados. Esto se debe a que en la mayoría de los casos no realizaron cambios en su sistema de producción,

Respecto a la municipalización no se tiene conocimiento de la función de los Consejos Municipales y de la participación de los ayuntamientos. Sin embargo, se debe aclarar que esta vía de operación inició a partir del 2004, lo que explica en parte el poco conocimiento que los beneficiarios 2003 tenían de esta modalidad de operación.

Del PRODESCA se observó que la difusión se hacía por parte de los PSP, lo cual también coincide con algunas opiniones sobre la intervención de los técnicos para que los productores se acerquen a los programas, que puede no ser positiva y propiciar un conflicto de intereses.

El estrato de productores más beneficiado fue el de tipo III, sobre todo con el servicio de formulación y diseño de proyectos. Esta situación se revirtió a partir del 2005, al solo

apoyarse el servicio de puesta en marcha. La calificación del desempeño de los PSP por parte de los productores fue de regular a baja, además de que la intervención no mejoró la situación de los grupos atendidos. Aún así los productores están dispuestos a pagar los servicios técnicos, lo cual da indicios de que se está generando la demanda por parte del productor y la creación del mercado de servicios.

Otra coincidencia se da en el sentido de que no se están fortaleciendo las organizaciones de productores, ya que solo se están formando para acceder a los apoyos pero no para consolidarse como organizaciones económicas.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

5.1.1 Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa

Aunque desde su diseño, el Programa de Desarrollo Rural permite la atención a la problemática de escasas opciones productivas para la población de bajos ingresos en las localidades de zonas marginadas, el potencial del Programa para atender a este segmento de la población todavía es muy amplio, siendo necesaria la concurrencia de acciones de diferentes dependencias que atiendan el entorno de las comunidades objetivo, ya que de seguir operando de manera aislada sin ofrecer condiciones que favorezcan el desarrollo de los proyectos, estos no podrán ser opciones reales para la mejora de los ingresos de la población objetivo.

Para la capitalización de las unidades de producción, a través del PAPIR se han canalizado en el período de los últimos 5 años el 73% de los recursos del Programa, privilegiando el desarrollo del capital físico de los solicitantes, sobre aspectos como el desarrollo de capacidades y desarrollo social a través del fomento de la organización de tipo empresarial. Esta falta de integración de acciones no ha permitido la consolidación de los proyectos en su totalidad.

Se ha incrementado el apoyo a los grupos prioritarios, especialmente a las mujeres, quienes han presentado mejores resultados en cuanto a la apropiación, compromiso, permanencia y consolidación de los proyectos.

Para revertir el predominio de la producción primaria respecto a la incorporación de procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios, se han disminuido paulatinamente los apoyos a proyectos de producción primaria; sin embargo no ha sido suficiente ya que este tipo de proyectos requieren de inversiones mayores para que presenten impactos y resultados más favorables.

Se tiene una tendencia a la baja respecto a los apoyos a actividades agrícolas y se han incrementado los relacionados con actividades no agropecuarias, ya que no necesitan de grandes inversiones ni contar con terrenos, maquinaria e instalaciones como en el caso de la producción agropecuaria. Esta tendencia no permite cumplir con el objetivo de fortalecer las principales actividades económicas productivas de las regiones rurales.

En cuanto al manejo sustentable de los recursos naturales, las acciones del PDR están limitadas debido a que la mayoría de los proyectos no tienen incorporado este aspecto, y aquellos en los que se hace necesaria la integración de estudios y permisos, es con la finalidad de cumplir con el requisito.

Considerar que el desarrollo rural se consigue únicamente con la generación de empleo e ingresos para la población de las zonas marginadas, es limitar el problema a la dimensión

económica, y como se discutió anteriormente el entorno juega un papel importante al proveer las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades productivas.

Si bien el PDR contempla acciones y estrategias para cumplir con sus objetivos, estos no han sido alcanzados en rubros como el incremento de ingresos y empleo, el desarrollo de capacidades, el fomento de organizaciones de tipo empresarial y el manejo sustentable de los recursos, con lo que es mínima la posibilidad de que por si solo el Programa contribuya al desarrollo rural.

5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado

Los instrumentos utilizados para la planeación de acciones en torno al desarrollo rural son las reglas de operación y el Programa Estatal de Desarrollo 2005 – 2010, aunque no han sido suficientes para focalizar los recursos hacia las zonas marginadas, por lo que de seguir esta tendencia se desviará la orientación principal del Programa.

Respecto a su contribución a la institucionalidad del medio rural, para la operación del PDR se han establecido estructuras tales como los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en 3 ámbitos de acción: estatal, distrital y municipal, que hasta el momento solo participan como instancias para la formalización de acuerdos y entrega de recursos, con posibilidades de ampliar sus funciones, ya que desde su constitución se marca la pauta para la participación de los diferentes sectores tanto públicos como sociales y privados en la definición de políticas y estrategias de desarrollo.

La UTOE como instancia de apoyo integral para la atención del Programa de Desarrollo Rural, orienta un mayor porcentaje de sus acciones hacia el seguimiento de la operación del Programa en la vía estatal, por lo que deberá fortalecer la atención de la operación municipalizada, para mejorar la toma de decisiones sobre la orientación de los recursos.

El productor percibe como poco eficiente la operación del Programa, ya que son muchos los trámites que sigue una solicitud desde su ingreso en el CADER hasta su aprobación, ya sea vía estatal o vía municipalizada, además de que el proceso para cumplir todos los requisitos es considerado largo y complejo debido a la intervención de las diversas instancias en cada una de las etapas.

Mediante las modificaciones hechas al subprograma PRODESCA, se ha buscado atender las prioridades identificadas por el Estado. Destacan el fomento del servicio de puesta en marcha, que acompaña a los recursos del subprograma PAPIR, y la disminución de los montos de pago de los PSP con el fin de atender a un número mayor de grupos. Esto ha propiciado que los PSP asuman un papel más de gestores que como formadores, que se presenten deficiencias en el servicio, la ausencia de PSP en las zonas más marginadas y la falta de seguimiento de los grupos una vez concluida la gestión del apoyo.

En un intento por fomentar el trabajo organizado con un enfoque empresarial, se estableció como requisito para acceder a los apoyos de PAPIR la formación de grupos cuya solicitud sea acompañada por un proyecto, acción que ha sido insuficiente para cumplir con este objetivo.

La aplicación del subprograma PROFEMOR ha sido limitada en el cumplimiento de sus objetivos, ya que se han disminuido los recursos para el componente de consolidación

organizativa y fomento empresarial, con amplias oportunidades para modificar la estrategia de la asignación de apoyos y diseñar un sistema de seguimiento más preciso y conseguir mejores resultados.

La orientación del Programa en el manejo sustentable de los recursos, ha sido de manera aislada, ya que solo se contemplan acciones en proyectos sobre todo eco – turísticos, acuícolas y de pesca, que por su naturaleza requieren de estudios de factibilidad para su puesta en marcha, mientras que en el resto de los proyectos no son contempladas acciones en este sentido, por lo que no se estaría atendiendo una de las premisas básicas que es el apoyo a las actividades productivas asegurando la conservación de los recursos naturales.

5.1.3. Principales impactos.

No hubo generación de ingresos en actividades agrícolas y pecuarias; de los casos que presentaron incrementos se debieron al efecto en el aumento de la superficie y de la producción, observándose mayores incrementos en las actividades agrícolas de post – cosecha, aunque los casos sólo representan el 3% de la muestra de beneficiarios, con lo que el impacto en la generación de ingresos por efecto del Programa 2003 fue poco significativo.

En las actividades no agropecuarias, que representaron el 1.2% de la muestra, se obtuvieron incrementos significativos en los ingresos y la percepción de que gracias al apoyo se tuvo acceso a nuevos mercados, por tratarse de acciones tendientes a la generación de valor, lo que reafirma que representan opciones para obtener mayores impactos.

De la generación de empleo, los incrementos más importantes se observan en el empleo familiar tratándose de actividades agrícolas y pecuarias primarias, mientras que en actividades no agropecuarias es más significativo el aumento en los empleos contratados. Sin embargo, en general los impactos son poco significativos para el total de las actividades, por lo que no se cumplen con los principales objetivos del Programa que son la generación de ingresos y empleos.

En inversión y capitalización se obtuvo la mayor tasa en las inversiones para actividades pecuarias, seguidas de las dirigidas a actividades agrícolas. Esto tiene sentido ya que las inversiones para el establecimiento de proyectos no agropecuarias son mucho menores comparadas con las necesarias para el establecimiento de proyectos agrícolas y ganaderos, lo que seguirá incrementando la demanda de proyectos no agropecuarios.

Las mayores tasas de capitalización se presentan en productores tipo II con actividades agrícolas y en productores tipo I para actividades pecuarias. Si se observa la tasa de capitalización para los 3 tipos de actividades en su conjunto, esta es más alta en los productores del tipo III. Estos resultados permitirán realizar acciones tendientes a orientar los recursos del Programa a este tipo de productores.

En lo que se refiere al cambio tecnológico, aunque se observa una tendencia positiva del índice tecnológico para actividades agrícolas primarias, este no es significativo con respecto a la totalidad de los beneficiarios 2003. En los beneficiarios 2005, tampoco se obtuvieron efectos en el cambio tecnológico como consecuencia de los apoyos recibidos.

De los apoyos otorgados a través del subprograma PRODESCA, se concluye que no hay buena difusión de los servicios, ya que en la mayoría de los casos la iniciativa para solicitar el apoyo provino del PSP, los beneficiarios no tienen información respecto al apoyo que reciben y señalan que la calidad de los servicios es regular, por lo que sigue siendo deficiente la cobertura de este subprograma en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.

Del fortalecimiento de las organizaciones de productores no se cumple por efecto del programa, ya que los grupos se están formando solo para cumplir con el requisito y poder acceder al apoyo, con lo que la aportación del subprograma a la consolidación organizativa es prácticamente nula.

5.1.4. De la operación municipalizada del Programa

De las modificaciones realizadas al Programa, destaca el proceso de municipalización, con la constitución de los 18 Consejos Municipales y 6 Consejos Distritales, así como la asignación del 50% de los recursos, lo que permite establecer que hay avances en la apropiación del Programa por parte del Estado.

Dada la autonomía con que funcionan los Consejos Municipales, su actuación está limitada al análisis y en su caso aprobación de solicitudes del Programa, por lo que han realizado modificaciones disminuyendo los montos de apoyo a los proyectos, con la finalidad de ampliar el número de beneficiarios, sin embargo esto trae como consecuencia la dispersión de los recursos y la falta de impactos en la generación de ingresos, de empleo y en la consolidación de los grupos como organizaciones empresariales.

En la operación municipalizada del Programa el proceso es menos tardado, ya que las gestiones se realizan en el municipio y el solicitante que es atendido por esta vía obtiene una respuesta en un tiempo relativamente corto, por lo que se considera más eficiente respecto a la operación estatal.

La orientación de las inversiones realizadas se da en mayor porcentaje a las actividades no agropecuarias, tanto en el monto de los recursos como en el número de proyectos y beneficiarios apoyados, debido a alta demanda de este tipo de proyectos por parte de los beneficiarios, y que puede provocar que se desvíe la atención del Programa que debe ser principalmente al fortalecimiento de las principales actividades productivas de las zonas marginadas.

De manera similar a la operación vía estatal, son menores los recursos asignados a las localidades de alta y muy alta marginación, en tanto que se cubre el porcentaje de atención a grupos prioritarios, debido a que se atienden las solicitudes para responder la demanda de los solicitantes prevaleciendo la atención a productores de bajos ingresos y no como parte de una estrategia definida de desarrollo, lo que impide la adecuada focalización de los recursos.

Aunque se tienen casos de Consejos Municipales en los que se está comprendiendo su papel en la definición de estrategias y la planeación de acciones para el desarrollo de las zonas rurales, en la mayoría de estos órganos la principal acción se refiere a la aplicación de los recursos del Programa, debido al desconocimiento de sus funciones y del alcance que pueden tener como ejes rectores de la concurrencia de acciones.

5.2. Recomendaciones

5.2.1 El entorno y los resultados del Programa

Para canalizar más apoyos hacia los productores de bajos ingresos de las localidades de alta y muy alta marginación, los cuerpos técnicos que realizan el proceso de análisis y dictamen de las solicitudes deberán contar con instrumentos que les permitan definir las prioridades en la orientación de los recursos, incluyendo aspectos tales como la factibilidad económica de los proyectos y su correspondencia con los planes de desarrollo municipales y distritales.

Buscar el desarrollo integral de los proyectos, aplicando además de los apoyos a la inversión de bienes de capital, recursos de los subprogramas de desarrollo de capacidades a aquellos proyectos que inicien y de fomento empresarial a aquellos que estén en una etapa de crecimiento y consolidación, para dar un mayor seguimiento a las inversiones realizadas por los diversos subprogramas del PDR.

Dado que las actividades ligadas a la producción primaria generan menos ingresos a los productores, es necesario disminuir la asignación de recursos hacia este tipo de proyectos, en tanto que deberán identificarse aquellos que permiten la transformación de los productos y la generación de valor; debido a que este tipo de proyectos requieren de inversiones mucho más grandes que las que pueden aportar los grupos típicos beneficiarios del programa, deberán tener el carácter de proyectos regionales, validarlos al seno de los Consejos Distritales y ser atendidos a través de la modalidad estatal de operación,

Evaluar la pertinencia de apoyar proyectos de actividades no agropecuarias analizando su correspondencia respecto a las estrategias definidas en los planes municipales y distritales de desarrollo rural, para revertir la tendencia de menor asignación de recursos a las principales actividades agropecuarias.

Establecer a los Consejos Distritales como el ámbito de atención del aspecto de sustentabilidad del PDR, por ser los DDR una base para la organización territorial y administrativa de las dependencias relacionadas con el sector, por su conocimiento de la problemática a nivel regional y por formar parte de los Consejos Municipales, lo que les permite tener un panorama de las necesidades y oportunidades en el ámbito local y regional y poder incorporar el manejo sustentable de los recursos naturales a las estrategias de desarrollo.

Actualizar y aplicar los diagnósticos y los planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, mediante un trabajo participativo, en los que se definan las estrategias que sean el eje para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural y de otros programas relacionados con la atención a zonas marginadas, para que sean utilizados en la orientación de las políticas sectoriales, se propicie la concurrencia de acciones y se obtengan mayores impactos.

5.2.2 De la gestión del Programa

Utilizar el estudio de estratificación de productores como un instrumento para la focalización de los apoyos, diseñando un sistema que permita su aplicación al momento de la recepción de las solicitudes y se integre como un criterio en el análisis y dictamen, para mejorar la asignación de los recursos a los productores de bajos ingresos en zonas marginadas.

Consolidar la participación de los Consejos Distritales en el análisis y dictamen de los proyectos, a través de la integración de un cuerpo técnico que permita agilizar la definición de la vía que seguirán las solicitudes para su atención, ya sea municipal o estatal. Esta unidad técnica puede ser integrada por los Coordinadores Municipales y Distritales así como el personal técnico de los CADER y DDR para elaborar las propuestas que serán analizadas y validadas en los Consejos Municipales y en la CDR, con la participación de la UTOE en la coordinación de estos trabajos. Esto permitiría la operación simultánea de ambas vías de operación y la agilización y eficiencia del proceso.

El diseño de un sistema único de información que integre las bases de datos de los 3 subprogramas es de gran prioridad, en el que se pueda consultar el avance en el registro de las solicitudes, el cumplimiento de los requisitos en cada etapa del proceso, el avance en la entrega de los recursos así como el tipo de componentes adquiridos. Este sistema permitirá un control más efectivo de la participación de las diferentes instancias, áreas y personal que intervienen en la operación del Programa, así como la atención oportuna de la problemática que se presente y una mejor toma de decisiones.

La participación del gobierno del Estado en las acciones y operación del Programa se fortalecerá a medida que adopten como estructuras operativas a los DDR y CADER, para una mayor presencia en las regiones y una mejor coordinación entre las diversas instancias relacionadas con la operación del PDR.

Para que se ponga en marcha el Programa Especial Concurrente, es de gran importancia que se retome la propuesta de trabajo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

Promover una acción similar respecto a la concurrencia de acciones de los programas operados por la SAGARPA, por el gobierno del Estado y por los ayuntamientos, en aquellas áreas afines y con posibilidad de intervención en el desarrollo de las zonas rurales.

Fomentar la utilización de los servicios de asesoría técnica, consultoría y capacitación hacia los grupos apoyados con recursos de PAPIR, identificando las necesidades de capacitación y promoviendo su participación en talleres y eventos que desarrollen sus capacidades en aspectos técnicos, administrativos, comerciales y organizacionales para su consolidación como organizaciones empresariales.

Apoyar la capacitación continua de los PSP y su actualización en las diferentes áreas, coordinando acciones con instituciones de investigación, enseñanza y capacitación, para mejorar la calidad de los servicios, asuman su papel como formadores y disminuyan las actividades orientadas hacia la gestión de apoyos.

Impulsar el desarrollo de la red de PSP en el ámbito municipal y distrital, mediante su registro y coordinación de actividades en el ámbito de influencia de los DDR, para evitar su concentración en las ciudades más importantes y la falta de atención en las zonas marginadas.

Analizar y diseñar un sistema de pagos de los PSP, que considere para los montos el tipo de proyecto, ubicación y número de integrantes del grupo, para obtener un mayor compromiso y calidad de los servicios.

Dar seguimiento a los proyectos apoyados con recursos de PAPIR y PRODESCA, asignando recursos del PROFEMOR en su componente de consolidación organizativa y fomento empresarial, para dar acompañamiento a los grupos en el proceso de desarrollo de la empresa en las etapas de crecimiento y consolidación.

Integrar al CECADER en actividades de supervisión del componente de consolidación organizativa y fomento empresarial de PROFEMOR, adaptando sus sistemas de seguimiento utilizados en los servicios PRODESCA, incluido el taller de usuarios, para verificar los resultados y evaluar los impactos del subprograma.

Realizar actividades de difusión de los subprogramas al seno de los Consejos Municipales y Distritales, donde se precisen los objetivos, las características y los criterios de elegibilidad, para disminuir la tendencia de aplicar todos los recursos del PDR hacia el PAPIR.

5.2.3. De los impactos del Programa

Incluir en el análisis de los proyectos el dictamen del impacto económico desde su diseño, verificando que además de cumplir con los requisitos de elegibilidad como son el tipo de productor y la ubicación en zonas marginadas, cumpla con aspectos de factibilidad técnica y económica, para avanzar en la obtención de impactos sobre los ingresos y el empleo.

Detectar el grado de apropiación de los solicitantes respecto al proyecto, incorporando la herramienta del diagnóstico en los servicios de puesta en marcha, para identificar las actividades y tipo de inversiones con mayores posibilidades de rentabilidad, que garanticen la obtención de ingresos suficientes para todos los integrantes del proyecto, y así cumplir con la finalidad económica de la empresa de generar utilidades y beneficios para sus socios.

Fomentar la selección de proyectos de transformación, agregación de valor y comercialización, en el seno de los Consejos Municipales y Distritales, ya que ofrecen mejores opciones para la generación de ingresos y una mayor capitalización de los grupos apoyados.

Revertir la tendencia hacia la entrega de apoyos con montos de inversión bajos, seleccionando aquellos proyectos que favorezcan un mayor grado de capitalización de las unidades de producción, contribuyendo en la consolidación de los grupos beneficiados.

5.2.4. Del proceso de municipalización

Como parte del proceso de consolidación de los Consejos Municipales y Distritales, se deberá promover su participación en la planeación y ejecución de estrategias de desarrollo, para una mejor orientación de los recursos otorgados por el PDR. Un primer paso será la elaboración y aplicación de los reglamentos que normen su funcionamiento y la participación de los integrantes en la toma de decisiones.

A partir de la experiencia del CECADER en la capacitación del Programa, diseñar y aplicar talleres de formación del proceso de municipalización para los Consejos Distritales y Municipales, integrando a los Coordinadores y a los PSP del área de influencia, con la finalidad de unificar criterios para la operación del Programa y su inserción en las políticas de desarrollo rural.

Incluir en el proceso de difusión de los subprogramas del PDR, la difusión de las funciones de los Consejos Municipales, de los integrantes y de su participación en la orientación de los recursos, con el fin de que la población objetivo identifique y utilice esta vía de atención de sus solicitudes de este y otros programas enfocados a la atención de las zonas marginadas.

Propiciar la concurrencia de acciones a través de la integración al seno de los Consejos Municipales de las oficinas de los ayuntamientos que están relacionadas con la atención a las zonas marginadas, en correspondencia con la operación del Programa Especial Concurrente en el ámbito local.

Diseñar un sistema de seguimiento de las actividades de los Consejos como parte de las funciones de la UTOE, respetando su autonomía en la toma de decisiones, además de integrar a la evaluación del Programa los proyectos aprobados en esta vía, para verificar sus procesos, sus resultados y sus impactos en el desarrollo de los municipios y regiones.

Consolidar el funcionamiento de los cuerpos técnicos para el análisis y dictamen de los proyectos que permitan una mejor toma de decisiones al seno de los consejos.

5.2.5. De las perspectivas del Programa

El PDR deberá formar parte de una estrategia de desarrollo regional para su consolidación y cumplimiento de objetivos. De seguir operando de manera aislada, sin la concurrencia de acciones en los diferentes ámbitos de gobierno, continuará la falta de resultados e impactos para el desarrollo de las zonas más marginadas.

El papel de los Consejos Municipales y Distritales en la planeación de las estrategias será fundamental para la concurrencia de acciones. Limitar su función a la distribución de recursos asignados sin su intervención respecto a la atención de necesidades locales y regionales y al aprovechamiento de oportunidades, es restringir el desarrollo de su potencial.

Las oportunidades que tiene el Programa de convertirse en el eje rector de las políticas de desarrollo de las zonas rurales, en torno al Programa Especial Concurrente son amplias, por lo que deberán realizarse acciones de coordinación entre las instancias federales, estatales y municipales para poner en marcha el PEC. Solo así podrán empezar a tener impacto las acciones del PDR.

Bibliografía

Banco Mundial 2004. *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategias del gobierno*. México.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2006. *México: tendencias, desafíos y obstáculos al crecimiento agropecuario*. Braulio Serna Hidalgo. México.

INEGI 2005. *Anuario estadístico del estado de Sinaloa 2005*.

Ramírez, Eduardo y Berdegú Julio. 2003. *Estrategias de acción colectiva y mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones rurales*. Síntesis de conferencia electrónica. Sin publicar.

SAGARPA – Gobierno del estado de Sinaloa 2002. *Informe estatal del Programa de Rehabilitación y Conservación de Suelos*. Evolución Integral, S. A. México.

SAGARPA – Gobierno del estado de Sinaloa 2005. *Estratificación de productores agropecuarios y pesqueros del estado de Sinaloa*. Tendencia y Solución, A. C. México.

SEMARNAT 2005. *Informe de la situación del medio ambiente en México*.

Anexo 1

Tablero de control y seguimiento de recomendaciones

Recomendación	Acción de mejora	Responsable	Período de ejecución
Para la focalización			
<p>Canalizar más apoyos a productores de bajos ingresos de localidades de alta y muy alta marginación.</p> <p>Utilizar el estudio de estratificación de productores para la focalización de apoyos.</p> <p>Elaborar, actualizar y aplicar los diagnósticos y planes municipales y distritales de desarrollo rural.</p>	<p>Revisar, redefinir y aplicar los criterios de elegibilidad para la aprobación de proyectos.</p> <p>Integrar estructuras técnicas para el análisis y dictamen de solicitudes, con personal de los DDR y CADER, coordinadores municipales y distritales, personal de las áreas de desarrollo rural de los ayuntamientos.</p> <p>Diseñar un sistema informático que integre las variables definidas en el estudio de estratificación, para aplicarlo al ingreso de las solicitudes.</p> <p>Organizar proceso de capacitación a coordinadores municipales y distritales para la elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo rural.</p> <p>Establecer un sistema de difusión, consulta y actualización permanente de los diagnósticos y planes de desarrollo.</p>	<p>CDR</p> <p>CDR – CDDRS - CMDRS</p> <p>Estructuras técnicas</p> <p>CDR – UTOE – Inca Rural</p> <p>Coordinadores municipales y distritales</p>	Operación 2006
<p>Privilegiar el apoyo a proyectos de agregación de valor.</p> <p>Evaluar la pertinencia de los proyectos de actividades no agropecuarias.</p> <p>Revertir la tendencia hacia la entrega de apoyos con montos de inversión bajos.</p>	<p>Aprobar proyectos que correspondan con los planes municipales y distritales de desarrollo rural.</p> <p>Seleccionar y aprobar proyectos que den valor agregado a los productos.</p> <p>Establecer como criterio de elegibilidad la factibilidad técnica y económica de los proyectos.</p>	<p>CDR – CMDRS - CDDRS</p> <p>Estructuras técnicas</p> <p>Estructuras técnicas</p>	Operación 2006

... Continúa Tablero

Recomendación	Acción de mejora	Responsable	Período de ejecución
De la integralidad de acciones			
Fomento al desarrollo integral de los proyectos.	Aplicar a los proyectos recursos de los 3 subprogramas, de acuerdo a la etapa de desarrollo de la empresa.	CDR – CMDRS – CDDRS	Operación 2006
Fomento de los servicios de asesoría técnica, capacitación y consultoría en el marco del PRODESCA.	Identificar necesidades de capacitación y asesoría técnica de los proyectos apoyados con recursos de PAPIR.	UTOE – PSP	
Seguimiento a proyectos apoyados con recursos de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.	Orientar recursos de PROFEMOR en su componente de consolidación organizativa y fomento empresarial para el seguimiento de proyectos apoyados con recursos PAPIR y PRODESCA. Involucrar al CECADER para que coordine acciones de supervisión y seguimiento a las actividades relacionadas con el componente de consolidación organizativa y fomento empresarial de PROFEMOR.	UTOE – CDR UTOE - CECADER	
Diseño y aplicación del Programa Especial Concurrente en el ámbito estatal, distrital y municipal.	Retomar la propuesta de trabajo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.	SAGARPA SAGyP	Operación 2006
Integración de áreas de fomento y desarrollo de los ayuntamientos en los Consejos Municipales.	Promover una acción similar respecto a la concurrencia de acciones de los programas operados por la SAGARPA, por el gobierno del Estado y por los ayuntamientos, en aquellas áreas afines y con posibilidad de intervención en el desarrollo de las zonas rurales.	SAGARPA SAGyP	
	Elaborar propuesta para la incorporación de integrantes de los Consejos Municipales, entre ellos a representantes de oficinas de Planeación, Desarrollo Social y Promoción Económica de los ayuntamientos.	CDDRS CMDRS	

... Continúa Tablero

Recomendación	Acción de mejora	Responsable	Período de ejecución
De los Consejos de Desarrollo Rural			
Ampliación de funciones de los Consejos Municipales.	Elaborar plan de capacitación sobre el proceso de municipalización.	SAGARPA SAGyP	Operación 2006
Incluir a los Consejos Distritales en el análisis y dictamen de proyectos.	Elaborar y aplicar los reglamentos de los Consejos Municipales y Distritales.	SAGARPA SAGyP, CDR	
Consolidar a los Consejos Distritales como el ámbito de atención del aspecto de sustentabilidad.	Formalizar acuerdo para la participación de los Consejos Distritales en la operación del Programa.	CDR	
	Integrar en los planes distritales de desarrollo rural las áreas de atención en aspectos del manejo sustentable de los recursos.	CDDRS	
Establecer un sistema de seguimiento de las actividades de los Consejos Municipales y Distritales.	Identificar y canalizar fuentes de recursos para el apoyo a los proyectos regionales identificados.	CDDRS	
	Participación de las estructuras técnicas en el seguimiento de la operación del PDR vía municipalizada	UTOE	
	Incluir en la evaluación del PDR los proyectos apoyados por la vía municipalizada.	SAGARPA SAGyP	

Fuente: Elaboración de Corzo & Plá, a partir de los principales resultados de la evaluación.

Anexo 2

Metodología de la evaluación

Categorías de beneficiarios

Para definir el marco muestral, se contó con los listados de beneficiarios 2003 y 2005, de los cuales se consideraron para la integración de la muestra a 3 categorías de beneficiarios:

- I. Beneficiarios que presentaron solicitud individual, generalmente ubicados en el componente de atención a la demanda de regiones y municipios no prioritarios de la entidad.
- II. Grupo de beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado.
- III. Grupo de beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado.

En la lista se incluyeron todos los beneficiarios individuales de las 3 categorías, para garantizar que en la muestra se integraran beneficiarios individuales y no grupos de beneficiarios. Esto permitió que los cuestionarios reflejaran la situación de cada productor en lo individual y garantizar la objetividad y veracidad de la información.

Para estas categorías de beneficiarios se consideraron 4 clases de grupos:

1. **Grupo típico:** solicitan el apoyo como un grupo formado por productores que hacen uso (individual o colectivo) del componente otorgado en actividades productivas propias de cada miembro del grupo. En este caso se incluyeron a todos los miembros del grupo, tomando en cuenta que las respuestas al cuestionario se refirieron a la situación individual del productor y no a la del grupo en general.
2. **Grupo familiar:** solicitan el apoyo como un grupo formado por miembros de una familia que hace uso colectivo del componente otorgado en la unidad de producción familiar. Se les consideró como un beneficiario individual. Se levantó solo una encuesta, de manera preferencial al jefe de familia, y las respuestas se refirieron a la situación del grupo familiar.
3. **Grupo empresarial:** solicitan el apoyo como un grupo formado por los socios de una empresa formalmente constituida, hacen uso del componente otorgado en la unidad de producción de la empresa, y se les consideró como un beneficiario individual. De manera preferencial se entrevistó al representante del grupo, y las respuestas se refirieron a la situación de la empresa.
4. **Grupo simulado:** solicitan el apoyo como un grupo, el representante del grupo o algunos miembros hacen uso individual o colectivo del componente otorgado, los demás miembros del grupo no utilizan dicho componente. Cuando se entrevista a un miembro que no utiliza el componente otorgado, se toma en cuenta su situación personal y se registra que no recibió el apoyo el cual es utilizado por otros miembros del grupo o el representante mismo.

Diseño muestral

Como el manual del método de muestreo lo indica, para el diseño muestral se utilizó el método de muestreo aleatorio sistemático. La muestra para la Evaluación del programa de Desarrollo Rural incluyó beneficiarios PAPIR de 2003 y 2005, ambas poblaciones se consideraron independientes, y de cada población se extrajo una muestra de acuerdo al método de muestreo establecido. Para determinar el tamaño de la muestra, se debe estimar el valor del parámetro teta, el cual se calcula con la siguiente fórmula:

$$\theta = Z_{\alpha}^2 * \frac{\sigma^2}{e_p^2}$$

Donde:

- σ^2 es la varianza de la variable considerada.
- e_p^2 es el error de precisión o radio del intervalo de estimación.
- Z_{α}^2 es la medida estandarizada del riesgo de errar en la estimación.

Los valores estimados para θ , fueron proporcionados por la FAO-SAGARPA, por lo tanto, los valores correspondientes al programa de Desarrollo Rural fueron de la siguiente manera, $\sigma_{2005} = 223$ y $\sigma_{2003} = 338$. Una vez obtenido el valor de teta y el marco muestral, el cuál se conformó de la siguiente manera: 720 beneficiarios correspondientes al año 2005 y 404 beneficiarios correspondientes al año 2003, se procedió a obtener el tamaño de muestra aplicando la siguiente fórmula:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left(\frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)}, i = DR; j = 2003, 2005.$$

Donde:

- n_{ij} es el tamaño de muestra del programa i (DR) en el año j (2003, 2005).
- N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa (DR) en cada año (2003, 2005).

De esta manera:

MARCO MUESTRAL PARA EL ESTADO DE SINALOA	
Número de beneficiarios por programa	
2003	2005
$N_{2003} = 184$	$N_{2005} = 170$

Siguiendo el protocolo, se determinó el número de beneficiarios a ser encuestados en cada año; aplicando la fórmula, anteriormente descrita, se obtuvieron los siguientes cálculos y resultados:

$$n_{DR2003} = \frac{\theta_{DR2003}}{1 + \frac{\theta_{DR2003}}{N_{DR2003}}} = \frac{338}{1 + \frac{338}{404}} = 184.03 \text{ redondeado a 184 para 2003.}$$

$$n_{DR2005} = \frac{\theta_{DR2005}}{1 + \frac{\theta_{DR2005}}{N_{DR2005}}} = \frac{223}{1 + \frac{223}{720}} = 170.26 \text{ redondeado a 170 para 2005.}$$

El redondeo se tomó de la siguiente manera, números fraccionarios con decimales mayores o iguales a 0.50 se redondean al número entero inmediato superior. Números fraccionarios con decimales menores o iguales a 0.49 se redondean al número inmediato inferior.

Dado que el tamaño de la muestra es igual a la suma de los tamaños de la muestra de beneficiarios de 2005 y de la muestra de beneficiarios de 2003, tenemos lo siguiente:

170 + 184 = 354 valor final y total de la muestra.

Se estableció además un listado adicional de reemplazos, el cuál fue el equivalente al 20 por ciento del tamaño de la muestra, por lo tanto, el número correspondientes de reemplazos fue 61, de los cuáles 34 corresponden a la muestra del año 2005 y 37 corresponden a la muestra del año 2003.

Una vez determinado el tamaño de la muestra, se procedió a la selección de beneficiarios que habían de encuestarse, la selección se realizó en el listado completo de beneficiarios perteneciente al marco muestral. Con el objeto de que la selección fuera verificable, se realizó una selección sistemática, cuyo procedimiento fue proporcionado por la FAO-SAGARPA, el cual se describe a continuación:

1. El listado de beneficiarios se ordenó alfabéticamente por apellido, posteriormente se numeraron progresivamente.
2. Se cálculo un coeficiente K , que resultó de la división del número total de beneficiarios del programa (N_{ij}) entre el tamaño de muestra calculado (n_{ij}). Así, tuvimos lo siguiente:

$$k_{2003} = \frac{404}{184} = 2.2 \quad k_{2005} = \frac{720}{170} = 4.2$$

Para efectos de redondeo, cualquier valor entre 1 y 2 debió redondearse a 2. A partir de 2, el redondeo se hizo en la forma anteriormente descrita.

3. Se seleccionó, aleatoriamente, un número entero s , que se ubicó en el intervalo abierto comprendido entre cero y k , es decir, no incluyó a cero y a k . El valor se obtuvo mediante la función aleatorio del programa Microsoft® Excel®, los valores fueron los siguientes: $s_{2003} = 1.7$ y $s_{2005} = 1.6$

4. A partir del número s, se inició la selección directa y sistemática de los beneficiarios a encuestar.

Para seleccionar a los beneficiarios a entrevistar del total enlistado, se realizó de manera sistemática mediante el ordenamiento alfabético de los beneficiarios por apellido, se les numeró de manera progresiva, se aplicó el coeficiente de intervalo y se seleccionaron los nombres de los beneficiarios a entrevistar. Este sistema garantizó la probabilidad de selección igual para toda la población, y la posibilidad de verificar la selección de la muestra.

Fuentes de información

- Anexos técnicos 2001 – 2005.
- Base de datos del estudio de estratificación de productores.
- Base de datos de marginación por localidad del estado de Sinaloa. CONAPO, 2000.
- Cédula de información verificable sobre la gestión del Programa.
- Convocatorias de subprogramas.
- Cuaderno de información básica Delegación estatal de SAGARPA.
- Diario oficial de la federación. 2004. Decreto de presupuestos de egresos de la federación 2005 publicado el 20 de diciembre del 2004.
- Distribución del presupuesto de Alianza para el Campo 2004.
- Encuestas a beneficiarios del subprograma PAPIR 2003 y 2005.
- Entrevistas a otros actores.
- Informes de cierres operativos 2001 – 2005.
- Informes de evaluaciones internas de Alianza para el Campo 2001 – 2004.
- Informe de acciones del gobierno de Sinaloa 2005.
- Informe de rendición de cuentas Alianza para el Campo 2001 – 2005.
- Inversiones de Alianza para el Campo en Sinaloa 2001 – 2005.
- Informes de evaluación del Programa 2001 – 2004.
- Informe de análisis de la gestión de Alianza para el Campo en Sinaloa 2005.
- Minutas de reuniones del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.
- Minutas de reuniones de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.
- Modificaciones a las reglas de operación 2005.
- Padrones de beneficiarios de Alianza para el Campo 2001 – 2004.
- Reglas de operación de Alianza para el Campo 2002, 2003.

Integración y procesamiento de bases de datos

Una vez aplicadas las encuestas a los beneficiarios, fueron revisadas y validadas por el coordinador de los trabajos de campo, para proceder a su captura en el sistema Lotus Notes diseñado específicamente para Evalalianza por la FAO-SAGARPA.

Las bases de datos fueron editadas, para eliminar aquellos beneficiarios o instituciones que formaran parte de la categoría V, según el manual del método de muestreo, así mismo se verificó que se contara con los beneficiarios que recibieron el componente.

Con el sistema de captura se generaron bases de datos dinámicas en hojas de cálculo de Excel con la información de las encuestas a beneficiarios, a partir de las cuales se realizaron los diferentes cálculos.

También se capturó la información recabada de las entrevistas a otros actores, la cual se sistematizó para su análisis e integración en la construcción del informe de evaluación.

Métodos de análisis estadístico de las bases de datos

A través del sistema de soporte técnico de la FAO se estableció la metodología a partir de la construcción de tablas dinámicas para el cálculo de indicadores de impacto y de gestión, de manera general, por tipo de productor y por tipo de actividad.

De las bases de datos 2003 se calcularon los siguientes indicadores:

- Ingreso agrícola.
- Ingreso pecuario.
- Ingreso desarrollo rural.
- Empleo desarrollo rural.
- Cambio técnico agrícola.
- Cambio técnico pecuario.
- Cambio técnico no agropecuario.
- Capitalización agrícola.
- Capitalización pecuaria.
- Capitalización desarrollo rural.
- Desarrollo de capacidades.
- Indicadores de procesos.
- Tipología de productores.

De las bases de datos 2005 se calcularon indicadores para:

- Cambio técnico agrícola.
- Cambio técnico pecuario.
- Cambio técnico no agropecuario.
- Capitalización desarrollo rural.
- Desarrollo de capacidades.
- Indicadores de procesos.
- Tipología de productores.

Anexo 3

Cuadros complementarios

Cuadro 5. La problemática del sector rural y los resultados del Programa

Problemática	Línea estratégica / Acciones	Resultados y tendencias
Opciones productivas y de empleo reducidas, bajos ingresos, escasos márgenes de ganancia.	Capitalización de las unidades de producción familiar. Apoyo a la puesta en marcha de proyectos productivos.	Apoyo en mayor proporción a los productores de bajos ingresos, con tendencias crecientes en cuanto al monto por beneficiario. En inversión acumulada, el PAPIR representa el 73% de los recursos del Programa. Se incrementa el apoyo a grupos prioritarios, principalmente mujeres. Es ligeramente mayor el porcentaje de apoyo a zonas no marginadas.
Degradación de recursos naturales, principalmente suelo y agua.	Manejo sustentable de recursos naturales.	Acción limitada. Únicamente en proyectos pesqueros y acuícolas, así como eco – turísticos, se solicitan estudios de impacto ambiental. Coordinación con CONAZA en algunos DDR para la construcción de bordos y represas en apoyo al problema de la sequía.
Predominio de la producción primaria sin generación de valor.	Incorporación de procesos de transformación y agregación de valor y generación de servicios.	Disminuyen el número de apoyos a proyectos de producción primaria y aumenta el número de proyectos aprobados que transforman y agregan valor a los productos. A la baja los apoyos a actividades agrícolas, se mantienen estables los apoyos a actividades pecuarias y la tendencia a la alza del apoyo a actividades no agropecuarias.
Mínima tecnología, baja calidad de la educación en las zonas rurales.	Desarrollo de capacidades.	Se realizan adecuaciones al PRODESCA, al privilegiar el apoyo para la puesta en marcha. No significativo el apoyo para la capacitación y la asesoría técnica. Se disminuye el monto de pago a los PSP. Falta de presencia en las zonas más marginadas.
Trabajan de forma individual, no existe organización para la producción y comercialización.	Fomento y consolidación de la organización empresarial.	No se reciben solicitudes individuales. Se otorgan apoyos únicamente a solicitudes grupales. Se elimina la atención a la demanda y solo se apoyan solicitudes vía proyecto. Del total de recursos del Programa, el 6% ha sido para PROFEMOR.

Fuente: Elaboración de Corzo & Plá, a partir de las principales tendencias del Programa.

Cuadro 6. Avances en la asignación de recursos del PDR 2005.

Concepto	Recurso programado (%)	Recurso comprometido (%)
Proyectos zonas marginadas	70	45
Proyectos zonas no marginadas	30	55
Proyectos productores bajos ingresos	74	65
Proyectos productores en transición	26	35
Nº de beneficiarios zonas marginadas	70	46
Nº de beneficiarios zonas no marginadas	30	54
Nº de beneficiarios bajos ingresos	74	64
Nº de beneficiarios en transición	26	36
Monto (\$) zonas marginadas	70	44
Monto (\$) zonas no marginadas	30	56
Monto (\$) productores bajos ingresos	75	66
Monto (\$) productores en transición	25	34

Fuente: Anexo técnico 2005 y base de datos beneficiarios 2005.

Cuadro 9. Casos de PSP con asesoría a diferentes líneas productivas

Nº	Nº de proyectos por PSP	Actividades productivas y/o servicios
1	2	Miel. Caprinos.
2	2	Tortillería. Bovinos
3	2	Eco – turismo. Equipamiento ganadero.
4	5	Caprinos. Bovinos. Pesca. Fábrica de block.
5	2	Ovinos. Tortillería.
6	5	Miel. Ovinos. Invernadero.
7	3	Ovinos. Taller de herrería.
8	4	Producción de nopal. Ovinos. Productos lácteos.
9	5	Bovinos. Ovinos. Caprinos. Ciber – café.
10	5	Bovinos. Porcinos. Ovinos. Papelería. Tortillería.
11	5	Bovinos. Ovinos. Cítricos. Tortillería. Producción palos de escoba.
12	7	Bovinos. Porcinos. Ovinos. Taller de costura. Panadería. Vulcanizadora.
13	2	Ovinos. Mercería.
14	4	Bovinos. Restaurante. Elaboración de tamales.
15	4	Ovinos. Talabartería. Restaurante. Carpintería.
16	11	Bovinos. Ovinos. Producción de papaya. Tortillería.
17	4	Bovinos. Ovinos. Equipamiento agropecuario. Gimnasio

Fuente: Reporte PRODESCA 2005 UTOE.

Cuadro 12. Número de actividades apoyadas en los municipios.

Municipio	Nº de proyectos	Nº de actividades	Promedio
Ahome	24	11	2
Angostura	9	7	1
Badiraguato	9	4	2
Concordia	13	11	1
Cosalá	29	18	2
Culiacán	52	16	3
Choix	19	11	2
Elota	14	10	1
Escuinapa	13	12	1
El Fuerte	14	9	2
Guasave	19	10	2
Mazatlán	30	14	2
Mocorito	19	8	2
Navolato	19	14	1
Rosario	24	13	2
Salvador Alvarado	4	3	1
San Ignacio	25	15	2
Sinaloa de Leyva	42	6	7
TOTALES	378	59	-

Fuente: Reporte municipalización SAGARPA, febrero de 2006.

Cuadro 18. Temas a evaluar de la gestión del Programa.

Tema	Avances	Pendientes
Avances en la adopción de la estrategia del Programa	<ol style="list-style-type: none"> 1) Disminución de apoyos orientados a la producción primaria e incremento de proyectos de valor agregado. 2) Disminución de apoyos a actividades agrícolas, se mantienen sin cambios los apoyos a actividades pecuarias y se incrementan los apoyos a actividades no agropecuarias. 3) Se elimina el tipo de apoyo de atención a la demanda, para privilegiar el apoyo vía proyectos. 4) Programación de distribución de recursos en el anexo técnico de acuerdo a las reglas de operación. 5) Para el 2005, se complementan los apoyos de PAPIR y PRODESCA en el 59% de los proyectos. 6) En correspondencia con la política estatal, únicamente en atención a 2 líneas de acción se utilizaron recursos PRODESCA para la elaboración de estudios y el relanzamiento del turismo como una actividad importante en la generación de empleo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) La integración de estrategias para el manejo sustentable de los recursos, para el desarrollo de capacidades y para el fomento a la organización empresarial. 2) Revertir la tendencia en el 2005 de asignar mayores recursos a las zonas no marginadas y a los productores de bajos ingresos en transición. 3) Acciones para el funcionamiento del Programa Especial Concurrente en el ámbito estatal y municipal. 4) Incremento de la participación con recursos del gobierno del estado.
Contribución del Programa a la nueva institucionalidad del medio rural	<ol style="list-style-type: none"> 1) Constitución del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, de los Consejos Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable. 2) Formalización de las instancias. 3) Participación eficaz de la Comisión de Desarrollo Rural como órgano técnico auxiliar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Concurrencia de acciones de dependencias federales y estatales al seno del Consejo Estatal y de los Consejos Municipales. 2) Concreción de acciones de las dependencias en torno al Programa de Desarrollo Rural. 3) Intervención de los Consejos Distritales en la planeación de acciones y estrategias. 4) Coordinación del gobierno del estado con los Distritos de Desarrollo Rural y los CADER, como instancias operativas de los programas de Alianza para el Campo, incluido el PDR. 5) Presencia del gobierno del estado en las regiones.

... Continúa Cuadro 18.

Tema	Avances	Pendientes
Contribución del Programa a la nueva institucionalidad del medio rural		<ul style="list-style-type: none"> 6) Coordinación entre las estructuras encargadas de la revisión, seguimiento y supervisión del Programa. 7) Diseño y funcionamiento de un sistema único de información estatal. 8) Participación del CEDRS en el diseño de políticas y acciones de planeación del desarrollo rural. 9) Coordinar acciones con la Fundación PRODUCE, la COTEGAN y el CTA.
Procesos de planeación	<ul style="list-style-type: none"> 1) La planeación está basada en el cumplimiento de las reglas de operación y el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010. 2) Elaboración de un estudio de estratificación de productores. 3) De manera oportuna se firman los anexos técnicos y se radican los recursos al Fideicomiso. 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Formulación de un Plan Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. 2) Actualización de los diagnósticos y planes de desarrollo rural municipales y distritales. 3) Rediseño de la estructura orgánica para la coordinación de acciones entre las instancias encargadas de la operación del PDR. 4) Convergencia de instrumentos y acciones para el funcionamiento del PEC. 5) Utilización de los planes municipales de desarrollo rural para la orientación de los recursos. 6) Correspondencia del esquema planteado por los Comités Sistema – Producto con la definición y fomento de las cadenas agroalimentarias prioritarias. 7) Difusión y utilización práctica del estudio de estratificación de productores. 8) Formulación del anexo técnico del PDR con base en un diagnóstico de necesidades.

... Continúa Cuadro 18.

Tema	Avances	Pendientes
Asignación de recursos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Tendencia histórica de apoyos en mayor proporción a productores de bajos ingresos. 2) Tendencia al incremento de los montos de apoyo por beneficiario. 3) Incremento de apoyos a los grupos prioritarios, principalmente mujeres. 4) Porcentaje ligeramente mayor de recursos asignados a las zonas marginadas. 5) Programación del 70% de los recursos asignados a las zonas marginadas. 6) Mayor atención a las cadenas agroalimentarias prioritarias. 7) Mayores recursos a proyectos de actividades no agropecuarias. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Incremento de apoyos a productores de bajos ingresos en zonas marginadas. 2) Revisión de los procesos de dictamen y aprobación de solicitudes. 3) Utilización de los proyectos como instrumentos de planeación. 4) Mejorar la calidad de los proyectos. 5) Mayor apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios. 6) Disminuir el tiempo de entrega de apoyos.
Circuito operativo	<ol style="list-style-type: none"> 1) Operación municipalizada del PDR más ágil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Disminución de trámites y tiempos para la operación estatal del PDR. 2) Mayor difusión del PDR hacia zonas marginadas. 3) Fortalecimiento de los CADER, en su carácter de ventanilla para la atención a los productores. 4) Acciones para fomentar la aportación de recursos de los beneficiarios. 5) Desarrollo de proveedores en las regiones Norte y Sur del estado. 6) Coordinación para la supervisión y seguimiento del PDR evitando la duplicidad de funciones.
Avances en la instrumentación del PRODESCA	<ol style="list-style-type: none"> 1) Se privilegia el servicio de puesta en marcha. 2) Disminución de recursos para el diseño de proyectos. 3) Complemento de apoyos entre los subprogramas de PAPIR y PRODESCA. 4) Supervisión de la calidad de los servicios por parte del CECADER con un enfoque de tutoría. 5) Depuración del padrón de PSP. 6) Establecimiento de compromisos entre grupos y PSP formalizado a través del taller de usuarios impartido por el CECADER. 7) Inicia capacitación de la operación municipaliza a través del CECADER. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Fomento de los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría. 2) Revisión del monto de pago a PSP. 3) Presencia de PSP en las zonas marginadas. 4) Reorientación del papel del PSP como formador y no como gestor. 5) Capacitación a los municipios sobre los objetivos de PRODESCA. 6) Especialización técnica de los PSP. 7) Fortalecimiento de la red de PSP y del mercado de servicios. 8) Revisión de la estrategia de capacitación del Inca Rural a los PSP.

... Continúa Cuadro 18.

Tema	Avances	Pendientes
Avances en la estrategia de municipalización	<p>Asignación del 50% de los recursos del PDR para su operación vía municipalizada.</p> <p>Funcionamiento de los 18 Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en la modalidad 1.</p> <p>Autonomía de los CMDRS en la orientación de apoyos.</p> <p>Vinculación entre las instancias municipales y los CMDRS para la operación del Programa.</p> <p>Asignación más focalizada de los apoyos, así como la supervisión y seguimiento de los proyectos.</p> <p>Formación y adecuación de las estructuras municipales para la operación del Programa.</p> <p>Colaboración entre los coordinadores y los funcionarios municipales para la operación del Programa.</p>	<p>Incremento de recursos para su operación municipalizada.</p> <p>Coordinación institucional para el seguimiento de las acciones de los CMDRS.</p> <p>Elaboración y funcionamiento de los reglamentos internos de los CMDRS.</p> <p>Actualización y uso de los planes de desarrollo municipales y distritales.</p> <p>Incorporación de los CMDRS y CDDRS en actividades de planeación.</p> <p>Formalización del PEC municipal.</p>
Consolidación organizativa y fomento empresarial	<p>Recepción de solicitudes a través de grupos.</p>	<p>Seguimiento de apoyos otorgados para consolidar los proyectos y los grupos.</p> <p>Acciones de capacitación, asesoría técnica y consultoría a proyectos apoyados.</p> <p>Establecer sistemas de supervisión y evaluación, a través del CECADER.</p> <p>Difusión del subprograma.</p> <p>Planeación para la asignación de apoyos.</p> <p>Cumplimiento de asignación de recursos programados.</p>
Aportes del PDR a la sustentabilidad	<p>Inicia la coordinación con dependencias como CONAZA, CONAGO y SEMARNAT para complementar apoyos del PDR y cumplir con los requisitos de proyectos</p>	<p>Incluir en los planes de desarrollo municipal y distrital acciones para la atención a problemas de suelo y agua, que requieren de mayores inversiones y recursos.</p> <p>Coordinación con las dependencias del sector al seno de los CMDRS y CDDRS.</p>

... Continúa Cuadro 18.

Tema	Avances	Pendientes
Perspectivas del Programa	1) Constitución de Consejos Municipales y Distritales. 2) Operación municipalizada del 50% de los recursos del Programa. 3) Tendencia histórica de mayor apoyo a productores de bajos ingresos, a los grupos prioritarios principalmente mujeres, ligero incremento de recursos a zonas marginadas, fomento de actividades no agropecuarias.	1) Formar parte de una estrategia de desarrollo regional, con la concurrencia de acciones de diferentes programas y dependencias que favorezcan el entorno para el desarrollo de los proyectos. 2) Integración de acciones de los 3 subprogramas base del PDR. 3) Elaboración y aplicación de los planes municipales y distritales de desarrollo rural que definan las estrategias eje para la operación de este y otros programas relacionados con el desarrollo de las zonas marginadas.

Fuente: Elaboración de Corzo & Plá, a partir de los principales resultados de la evaluación.