



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

# Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



## Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

MÉXICO  
Sonora

*México, Septiembre, 2003*



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

# Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

## Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

**Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)**  
**Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)**

MÉXICO

## Directorio

### GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA

**Ing. Eduardo Bours Castelo**  
Gobernador Constitucional del Estado

**Dr. Fernando González Villarreal**  
Secretario de Desarrollo Agropecuario

**Ing. Alejandro Elías Calles Gutiérrez**  
Secretario de Fomento Agrícola

**Ing. Jorge Luis Molina Elías**  
Secretario de Fomento Ganadero

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

**C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo**  
Secretario

**Ing. Antonio Ruiz García**  
Subsecretario de Desarrollo Rural

**Ing. Joel Ávila Aguilar**  
Coordinador General de Enlace y Operación

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

**Dr. Horacio Vinicio Santoyo Cortés**  
Director General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural

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

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

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y Evaluación

**Ing. Arturo Bolaños Medina**  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

### COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

**Ing. Arturo Bolaños Medina**  
Presidente

**Lic. Jorge Villaescusa Celaya**  
Secretario Técnico

**C.P. Domingo Danesse Cabrera**  
Representante de los Productores Agrícolas

**Ing. Armando Encinas Blanco**  
Representante de los Productores Ganaderos

**Ing. José Jesús Juvera Bracamontes**  
Representante de Profesionistas y Académicos

**Ing. Edmundo Alberto Leyva Preciado**  
Coordinador del CTEE

**Ramonetti Appel Consultores Asociados, S.C.**  
Despacho Evaluador

## Índice

Resumen ejecutivo	1
Capítulo 1. Introducción	
1.1 Bases de la evaluación	6
1.2 Objetivos de la evaluación	6
1.3 Enfoque de la evaluación	7
1.4 Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información	8
Capítulo 2. Características del grupo de programas de Desarrollo Rural	
2.1 Características del grupo de programas y proyectos 2002	10
2.2 Evolución del grupo de programas 1996-2003	13
Capítulo 3. Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios	
3.1 Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias rurales en el Estado	16
3.2 Identificación de las cadenas agroalimentarias agrícolas, pecuarias y no agropecuarias estratégicas	19
3.3 Posición de las cadenas estratégicas de valor	19
3.3.1 Disponibilidad y acceso a insumos	20
3.3.2 Producción	20
3.3.3 Transformación	21
3.3.4 Comercialización y consumo	22
3.4 Factores de competitividad	22
3.5 Análisis de correspondencia	23
Capítulo 4. Evaluación de procesos	
4.1 Diseño de los Programas	25
4.2 Planeación y normatividad	27
4.3 Arreglo institucional	33
4.4 Operación	35
4.5 Vinculación y sinergias entre programas	41
4.6 Seguimiento y evaluación	41
4.7 Análisis global: conclusiones y recomendaciones	44
Capítulo 5. Evaluación de resultados e impactos	
5.1 Resultados de la operación del PAPIR	47
5.2 Resultados de la operación del PRODESCA	47
5.3 Resultados de operación del PROFEMOR	49
5.4 Respuesta del grupo de programas a algunos indicadores	51
5.4.1 Cambio Tecnológico	51
5.4.2 Capitalización de las UPR	53
5.4.3 Desarrollo de Capacidades en las unidades de producción	53

5.4.4	Conversión y diversificación	54
5.4.5	Cambios en producción y productividad	55
4.5.6	Integración de cadenas de valor	57
5.4.6	Generación y diversificación del empleo	58
5.4.7	Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores	59
5.5	Comportamiento de los indicadores de impacto ante diferentes categorías de análisis	60
5.5.1	Hallazgos por tipo de productor	60
5.6	Conclusiones y recomendaciones	63
Capítulo 6.	Conclusiones y recomendaciones	
6.1	Conclusiones	65
6.2	Recomendaciones	68
	Bibliografía	70
Anexo 1:	Metodología de evaluación	
Anexo 2:	Información documental y cuadros complementarios	

## Índice de cuadros

Cuadro 1.4.1	Distribución de la muestra de Desarrollo Rural Sonora 2002	8
Cuadro 2.1.1	Componentes de los programas que forman el grupo de Desarrollo Rural	11
Cuadro 2.2.1	Inversión en programas de Desarrollo Rural Sonora 1996-2002	14
Cuadro 2.2.2	Productores beneficiados por los programas de Desarrollo Rural Sonora, 1996-2002	14
Cuadro 2.2.3	Tipología de productores beneficiarios de Desarrollo Rural Sonora	15
Cuadro 3.3.1	Grados de marginación de la población estatal por regiones	19
Cuadro 4.2.1	Motivos por los que los CCDRS consideran adecuados o no los canales que inciden en la planeación del grupo de programas	28
Cuadro 4.2.2	Calificación de los funcionarios de Desarrollo Rural a la planeación de los programas	29
Cuadro 4.2.3	Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural a la correspondencia de la planeación de los programas	31
Cuadro 4.2.4	Calificación de los funcionarios de Desarrollo Rural a la transparencia y contraloría social de los programas	32
Cuadro 4.3.1	Características de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable	34
Cuadro 4.3.2	Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural al arreglo Institucional relacionado a los programas	35
Cuadro 4.4.1	Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural a la correspondencia en la operación de los programas	37
Cuadro 4.4.2	Calificación al desempeño de las ventanillas receptoras por funcionarios operativos de Desarrollo Rural	37
Cuadro 4.4.3	Requisitos cumplidos para la contratación de PSP de Desarrollo Rural	38
Cuadro 4.4.4	Actores encargados de seleccionar a los proveedores de Desarrollo Rural	39
Cuadro 4.4.5	Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural al desempeño del CECADER	40
Cuadro 4.6.1	Calificación al sistema de verificación y seguimiento de Desarrollo Rural	42
Cuadro 4.6.2	Calificación al SISER por funcionarios de Desarrollo Rural	43
Cuadro 4.6.3	Calificación de los funcionarios a las evaluaciones externas	43
Cuadro 5.1.1	Calificación de los funcionarios a la operación del PAPIR	47
Cuadro 5.2.1	Calificación de los funcionarios a la operación del PRODESCA	48
Cuadro 5.3.1	Calificación de los funcionarios al fortalecimiento institucional	49
Cuadro 5.3.2	Calificación de los funcionarios a la consolidación organizativa	50
Cuadro 5.3.3	Calificación de los funcionarios al fomento empresarial	50
Cuadro 5.4.5.1	Cambios en la producción, productividad y hato de las actividades pecuarias	56
Cuadro 5.4.6.1	Integración de las cadenas de valor por tipo de actividad	57

## Índice de figuras

Gráfica 2.2.1	Tipología de productores de Desarrollo Rural 2002 por tipo de actividad	15
Gráfica 3.1.1	Población total de Sonora (Sexo, PEA y PEA Ocupada)	17
Gráfica 4.6.1	Sanciones aplicadas a los apoyos que presentaron irregularidades durante la verificación	42
Gráfica 5.4.2.1	Tendencia de cambio en los activos por actividad	53
Gráfica 5.4.3.1	Índices de Desarrollo de Capacidades del Productor	54
Gráfica 5.4.7.1	Frecuencia de Empleo Positiva	58
Gráfica 5.4.8.1	Porcentaje de la población beneficiaria que pertenece a una Organización	59
Gráfica 5.4.8.2	Índice de Valoración en la Organización	60

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CCDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DPAI	Desarrollo de Programas Agropecuarios Integrales
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FA	Fomento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FG	Fomento Ganadero
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
GE	Gobierno del Estado
GM	Guía Metodológica para la Evaluación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MDR	Mujeres en Desarrollo Rural
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
PEA	Población Económicamente Activa
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades
PROFEMOR	Programa de Fomento a la Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIDER	Sistema de Información de Desarrollo Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
TT	Transferencia de Tecnología
UAC	Unidad de Apoyo Central
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UPR	Unidad de Producción Rural

## Presentación

El presente estudio de evaluación es resultado de un análisis de la operación, así como de los resultados e impactos del Grupo de Programas de Desarrollo Rural en Sonora durante su ejercicio 2002, con el objeto final de detectar áreas de oportunidad y sugerir líneas de acción que permitan mejorar su operación futura.

Los programas de Desarrollo Rural comprenden acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país. Sus estrategias e instrumentos se orientan a fomentar 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 o agregación de valor y generación de servicios, a desarrollar capacidades en el medio rural y a fomentar y consolidar la organización empresarial, entre otros.

La evaluación califica el desempeño de las instancias encargadas de la operación de los programas en la entidad y los impactos que las acciones emprendidas representaron en algunos indicadores básicos; para ello, se utilizó la metodología diseñada por la unidad de apoyo FAO-SAGARPA.

La principal fuente de información del estudio, además de la información oficial generada en la operación de los programas, la constituyen las bases de datos generadas de un intenso trabajo de campo que comprende un sistema de encuestas a los beneficiarios y diferentes actores involucrados en la operación y ejecución del grupo de programas.

El contenido del informe abarca las bases de la evaluación, las características del Grupo de Programas, un diagnóstico general de la situación estatal que prevalecía al diseñar los programas, un análisis de su proceso de operación y evolución del mismo, los resultados e impactos generados y, por último, conclusiones y recomendaciones.

Este proceso de evaluación se realizó bajo la coordinación y supervisión del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), mismo que contrató para que realizara el estudio, mediante un proceso de licitación pública, al despacho de consultoría Ramonetti Appel Consultores Asociados S.C.

Cabe destacar que el CTEE fue responsable de proporcionar la información necesaria para la evaluación, así como de la revisión, dictamen y aprobación del estudio. Para ello, se apoyó en los integrantes de la Comisión de Desarrollo Rural, quienes revisaron y validaron los datos presentados en el informe.

Por último, aunque en el trabajo se presentan las apreciaciones de varios participantes, así como de instancias relacionadas con el grupo de programas, el contenido y la calidad de la evaluación es responsabilidad exclusiva de la empresa consultora Ramonetti Appel Consultores Asociados, S.C.

## Resumen ejecutivo

### Características del grupo de programas en el estado

La evaluación de Desarrollo Rural Sonora 2002 contempla los programas base PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR a través de los cuales se busca fomentar el desarrollo rural regional sustentable atendiendo a grupos prioritarios y promoviendo las cadenas productivas de inclusión social: cultivos básicos, hortalizas, integración agropecuaria, bovinos carne y leche, así como producción de leche y queso de caprinos

Los objetivos primordiales del grupo son: fomentar la inversión de bienes de capital, desarrollar las capacidades en transferencia de tecnología, conservación de recursos naturales y desarrollo regional de la organización, así como apoyar proyectos productivos de desarrollo. En este sentido se crean sinergias directas entre los programas de Desarrollo Rural y Transferencia de Tecnología, Inocuidad y Sanidad Agropecuaria, dado que estos últimos generan productos aprovechables por los beneficiarios de Desarrollo Rural, por ejemplo, adopción de nuevas tecnologías y mejores prácticas de sanidad o manejo post-cosecha, por mencionar algunos.

Para la ejecución 2002, la operación de Desarrollo Rural comprende, simultáneamente, los tres programas base del grupo, ello implica efficientar los recursos y focalizar de mejor manera los apoyos entre la población objetivo, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro de la evolución física y financiera 1996-2002, donde se observa una importante reducción de recursos en el último año, objeto de nuestro análisis.

**Evolución financiera y número de beneficiarios  
1996-2002 Desarrollo Rural**

<b>Año</b>	<b>Monto operado</b>	<b>Beneficiarios</b>
1996	13,200,000	31,277
1997	17,800,000	30,025
1998	25,632,000	42,964
1999	43,122,000	26,826
2000	40,063,000	32,992
2001	100,547,786	17,953
2002	62,566,597	N.D.

Se puede apreciar que no se encuentra disponible el número de beneficiarios de Desarrollo Rural 2002 dado que no se cuenta con actas de cierre de los programas; no obstante, los recursos se ejercieron en su totalidad y las metas financieras alcanzaron un cumplimiento del 100%, aunque fue necesaria una redistribución de recursos entre los programas operados.

Los componentes de apoyo de los programas han sido esencialmente los mismos a lo largo de su historia; en este año se incluyeron algunos cambios en lo que respecta a objetivos y población beneficiada, lo cual ha provocado una estrategia de desarrollo rural más integrada y más acorde a las exigencias del entorno socioeconómico.

Se realizó además una tipología de productores de acuerdo a las siguientes variables: escolaridad, superficie equivalente, bovino equivalente, valor de los activos productivos y orientación al mercado, para desagregar el análisis de los impactos de los programas, aunque se encontró que las diferencias son poco significativas.

Beneficiarios					
Total	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
239	12	48	108	70	1

### **Principales resultados del diagnóstico de las actividades agropecuarias y no agropecuarias**

De acuerdo a la participación de las actividades agropecuarias en el PIB nacional y estatal, es evidente que éstas son importantes para el desarrollo del estado; sin embargo predominan problemas importantes en este sector a consecuencia del crecimiento desigual de las distintas ramas productivas y de las condiciones de desarrollo recientes, entre los cuales destacan la falta de capitalización, escasa difusión del progreso técnico, así como la intensa competencia internacional.

En general, las condiciones que guarda Sonora, en cuanto a calidad y nivel de vida, son adecuadas para desarrollar una vida digna, pues cuenta con un grado de marginación Bajo y sólo el 11.5% de su población presenta un grado de marginación entre Alto y Medio (regiones Sierra de Álamos y Bácum-Guaymas), por lo que se concluye que no todas las regiones del estado deberían de estar consideradas como prioritarias de apoyo.

Los principales problemas detectados, se refieren a la falta de financiamiento accesible para productores rurales, sobre todo para los jóvenes; falta de procesos integradores de valor en el eslabonamiento productivo y dificultades para comercializar en gran escala.

En este sentido, se reconocen algunas áreas de oportunidad como reorientar los apoyos gubernamentales hacia aquellos eslabones que agregan valor a los productos primarios, promueven la organización de productores y generan empleos rurales, como es el caso de algunas microempresas regionales exitosas que han surgido de los apoyos de desarrollo rural.

Por otra parte es importante mencionar la necesidad de una verdadera integración interinstitucional con aquellas instancias dedicadas a la investigación y transferencia de tecnología aplicables a las condiciones del estado.

### **Principales resultados de la evaluación de procesos y de gestión del grupo de programas**

Por lo que respecta a los cambios generados durante la operación del 2002, se tiene que en general y bajo la percepción de los funcionarios, éstos han sido positivos.

No obstante, toda transición genera dificultades; específicamente, nos referimos al arreglo institucional, a la conformación de los Comités Municipales, a la falta de recursos complementarios; a la correcta asignación de cadenas estratégicas a desarrollar así como la población objetivo a atender. Lo anterior implica un correcto diseño y planeación de acciones, mismo que en el caso de 2002 se vio restringido por la falta de diagnósticos distritales de las necesidades del sector rural en el estado.

La operación en general fue de acuerdo a lo establecido en la normatividad del grupo, aunque los funcionarios involucrados otorgaron calificaciones deficientes a sus procesos operativos, un 80.50% de los productores entrevistados manifestaron estar satisfechos con el apoyo y los índices de complejidad en el acopio de documentación y llenado de solicitud fueron aceptables.

Por último, las acciones de seguimiento y evaluación han sido buenas toda vez que han permitido tener una noción de la situación de los apoyos y han permitido detectar a tiempo algunas irregularidades y actuar en consecuencia.

### **Principales resultados e impactos del grupo de programas**

En términos generales, PAPIR presenta deficiencias al momento de determinar las regiones prioritarias de apoyos y las cadenas productivas específicas. Por su parte, el PRODESCA ha carecido de una retroalimentación significativa entre los PSP y productores, ello desemboca en una falta de asesoramiento constante durante la madurez del apoyo, provocado -en parte- porque el productor no está acostumbrado a pagar dichos servicios.

El PROFEMOR presentó una deficiencia de seguimiento y promoción que evitó tener del mismo un análisis completo; cabe destacar que se vio afectado por factores externos como el proceso de transición gubernamental que se dio en el estado durante su periodo de ejecución; se constató que en los municipios este programa es poco conocido.

Entre los impactos más relevantes, se encuentran los de capitalización de los activos que fueron positivos en todos sus aspectos, sobre todo en las actividades no agropecuarias. En cuanto a cambios en producción y productividad, se tiene que la actividad con mayor incremento fue la de bovino lechero (307.6%) y en menor proporción la de caprino para leche (163.8%).

Los productores agrícolas muestran una baja incidencia del programa en el desarrollo de sus capacidades de innovación y administración; por otra parte los productores pecuarios y no agropecuarios sólo han desarrollado modestamente sus actividades administrativas, esto en cuanto a su sistematización de cuentas y en la búsqueda de información para posibles mercados de venta.

En el caso de la conversión y diversificación de las actividades, se tiene que en el sector agrícola dichos procesos no se dan significativamente, aunque este indicador sí es significativo en las actividades pecuarias; finalmente, las no agropecuarias han centrado su atención en la diversificación de su actividad y no en su conversión.

Por otra parte, las cadenas de valor hacia los insumos se encuentran en una fase de integración incipiente o nula en la mayoría de los casos, salvo en las actividades no agropecuarias donde a los productos se les añade valor.

Se observó que las organizaciones agropecuarias no participan activamente en la gestión y orientación de los programas de apoyo de Desarrollo Rural y que las diferencias entre las categorías de análisis difieren muy poco de la tendencia general.

### **Recomendaciones relevantes**

Exigir a los técnicos pagados por el PROFEMOR que terminen los diagnósticos distritales para los cuales fueron contratados.

Incorporar entre las obligaciones de los profesionales contratados por el PRODESCA la detección de proyectos viables de ser subsidiados con la participación de productores.

Solicitar al Gobierno Federal que, con objeto de tener los recursos al inicio del año, éstos sean autorizados para invertir en cada entidad sean aprobados de manera trianual.

Solicitar a la SAGARPA que, en un ejercicio de federalismo y planeación eficaz, las reglas de operación de APC sean multianuales.

Apoyar aquellos proyectos que verdaderamente satisfagan las necesidades de los productores y la actividad económica estatal.

Enfocar las actividades de los técnicos a elaborar proyectos que tengan la seguridad que serán apoyados, para evitar desperdicio de recursos materiales y humanos.

Fomentar la comunicación entre las instancias estatales involucradas en la planeación y ejecución del Programa, convocando a grupos de discusión sobre debilidades y fortalezas.

Obligar la participación económica de los productores en el pago de los técnicos PSP, concientizándolos de que no se trata de un desembolso sin retorno.

Reestructurar los mecanismos de capacitación, organización, evaluación y seguimiento de los prestadores de servicios profesionales a productores de Desarrollo Rural.

Instrumentar programas constantes de capacitación a los técnicos, crear mecanismos de estímulos para incrementar la competitividad de los PSP.

Invertir recursos de la misma APC para establecer un área responsable de sistematizar la información de sus programas en la entidad.

Establecer como obligatorio en la normatividad de APC, que la supervisión y seguimiento de sus programas se lleve a cabo por entidades externas al sistema gubernamental.

Involucrar a las autoridades de los municipios de la entidad para que participen directa y activamente en la planeación y operación de los programas de Alianza para el Campo.

Obligar la participación de los productores en la determinación de sus necesidades de inversión, mediante la discusión de su proyecto con los técnicos.

Reactivar la participación real del COPLADE, a nivel estatal y municipal, para que sea una institución más a considerar en el arreglo gubernamental que existe actualmente.

Simplificar y facilitar los trámites que realiza el productor con el fin de reducir el tiempo que transcurre desde la entrega de la solicitud, hasta la recepción del apoyo.

Incluir en el arreglo institucional a otras dependencias como FIRA, Financiera Rural y/o Nafin, para que participen en los proyectos que apoya el Gobierno Federal a través de APC.

Realizar la evaluación externa de los resultados e impactos de Alianza antes que inicie la operación del siguiente año para que las recomendaciones sean atendidas.

Revisar acuciosamente la metodología de evaluación del programa con el fin de adecuar los indicadores utilizados para medir su desempeño e impactos.

Obligar a los funcionarios directivos y operativos a que colaboren en la evaluación externa de los programas, creando una verdadera cultura de evaluación.

Realizar una meta-evaluación del proceso evaluatorio de Alianza, con el fin de analizar si realmente la metodología es adecuada y si los resultados obtenidos están siendo útiles para los tomadores de decisiones.

### Principales resultados de la evaluación

Indicador	Valor
Cumplimiento de metas financieras (%)	100.0
Importancia financiera del grupo de programas respecto al total de APC en Sonora (%)	22.2
Beneficiarios de Desarrollo Rural 2000 que mantienen el apoyo (%)	99.58
Beneficiarios de Desarrollo Rural 2000 que conservan el apoyo (%)	98.30
Apoyos otorgados por Desarrollo Rural 2000 que se mantienen en funcionamiento (%)	97.06
Beneficiarios de Desarrollo Rural 2000 que se encuentran satisfechos con el apoyo (%)	80.50
Beneficiarios de Desarrollo Rural 2000 que recibieron el apoyo oportunamente (%)	90.00
Calificación que otorgan los funcionarios a la planeación de los programas (Escala 1-10)	6.7
Calificación que otorgan los funcionarios al arreglo institucional operativo (Escala 1-10)	7.3
Calificación que otorgan los funcionarios a las ventanillas de recepción (Escala 1-10)	7.7
Calificación que otorgan los funcionarios al desempeño de la UTOE (Escala 1-10)	6.7
Calificación que otorgan los funcionarios al sistema de seguimiento (Escala 1-10)	7.1
Calificación que otorgan los funcionarios al SISER (Escala 1-10)	7.2
Calificación de los funcionarios a la operación del PAPIR (Escala 1-10)	6.66
Calificación de los funcionarios a la operación del PRODESCA (Escala 1-10)	7.13
Calificación de los funcionarios a la operación del PROFEMOR (Escala 1-10)*	7.24

\* Promedio de las calificaciones otorgadas a fortalecimiento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial.

# Capítulo 1

## Introducción

En el presente trabajo se analiza el desempeño y los impactos de los Programas de Desarrollo Rural en el Estado de Sonora durante el ejercicio 2002, así como su correspondencia con la política federal de apoyo al sector rural ante el objetivo común de reducir la pobreza y elevar los niveles de competitividad del campo mexicano ante las exigencias de la globalización actual.

### 1.1 Bases de la evaluación

El desarrollo social, la rendición de cuentas y la transparencia, son componentes irrenunciables del actual gobierno, de ahí que la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo se ha convertido, año tras año, en un importante medio para comunicar a la sociedad en general cómo se gastan los recursos del erario público destinados a fomentar el desarrollo social y mejorar la política agropecuaria y rural.

Con fundamento en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002, artículo 59 fracción IV<sup>1</sup>, y en las Reglas de Operación de los Programas de la Alianza para el Campo 2002, la evaluación externa de estos programas es una exigencia legal para sus ejecutores, ante la creciente preocupación del gobierno federal por crear mecanismos transparentes de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Por otra parte, el proceso de seguimiento y evaluación de los programas apoyados, en cumplimiento con la normativa establecida para tal efecto, es de interés para las instancias ejecutoras, pues permite verificar si los resultados e impactos generados fueron los esperados desde su planeación. Con ello se faculta el diseño y formulación de mejoras a la política agropecuaria y se proporcionan elementos para una asignación de recursos cada vez más eficiente al proponer medidas correctivas para la operación futura de los programas y de APC en general, contribuyendo así a su mejora continua.

### 1.2 Objetivos de la evaluación

La evaluación de los Programas de Desarrollo Rural 2002 tiene como objetivo primordial: *“Aportar al gobierno federal y al gobierno estatal elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda de manera eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta”*<sup>2</sup>.

Además de perseguir los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza,
- Determinar los resultados y el impacto de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos, y

---

<sup>1</sup> Artículo que especifica la implementación de mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación de los subsidios y transferencias del gobierno.

<sup>2</sup> Guía Metodológica para la Evaluación Estatal, Alianza para el Campo 2002.

- Brindar elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.

### 1.3 Enfoque de la evaluación

La evaluación de los programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo<sup>3</sup> se realiza de **forma grupal**, dado que fueron sujetos a un proceso de integración y simplificación, en el que se presentan como programas base los Programas de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural y el de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.

Lo anterior elimina la duplicidad de los componentes, hace más eficiente la promoción y coordinación de los instrumentos, así como el ejercicio de los recursos de carácter público y favorece que los resultados de la evaluación sean más **oportunos y útiles** para los tomadores de decisiones; así las recomendaciones serán más factibles de llevar a la práctica y se traducirán en mayor eficiencia operativa e impactos productivos.

De acuerdo con la Guía Metodológica, se trata de una evaluación de **procesos operativos** con un enfoque **propositivo** que permitirá a la Alianza identificar debilidades y fortalezas del ejercicio 2002 y tomar medidas de acción para mejorar su implementación durante el 2003; además es una evaluación de **resultados e impactos** históricos del grupo (2000-2002).

El documento analiza impactos y resultados diferenciados por el tipo de capital que fomenta cada programa, específicamente **capital físico** a través de PAPIR y **capital humano** mediante PRODESCA; los resultados son integrados al grupo y complementados por las sinergias que se generen de su interacción con otros programas relacionados.

Por otro lado, el proceso exige la realización de un **análisis de correspondencia** entre las acciones fomentadas por el grupo de programas y la problemática actual de las regiones prioritarias beneficiadas, considerando la importancia de impulsar la transformación productiva, una mejor focalización de la población objetivo y la reingeniería de sus apoyos.

Lo anterior garantiza que la evaluación arroja de manera clara y objetiva la forma en que se instrumentó el programa en la entidad y los impactos productivos obtenidos por los productores beneficiados; por ello es de suma importancia que sea del conocimiento de los diferentes actores del sector agropecuario involucrados<sup>4</sup>, pues de ahí derivará su **utilidad**.

---

<sup>3</sup> El PROFEMOR se encuentra también dentro de los programas base del Grupo de Desarrollo Rural, sin embargo no tiene aplicación en el Estado, por lo cual no es considerado en esta evaluación.

<sup>4</sup> A la Entidad Evaluadora Nacional, pues su contenido ayudará a conformar la evaluación nacional; a los funcionarios de SAGARPA y técnicos que operan en el Estado, les servirá para la planeación y operación del programa; a los productores que se benefician con los apoyos recibidos, a centros de investigación agropecuarios y a instituciones académicas que ofrecen en sus planes de estudio carreras afines al sector.

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

Este producto de evaluación deriva de la consulta de los documentos oficiales generados durante la ejecución de los programas, de algunos diagnósticos de la actividad económica estatal, evaluaciones anteriores de los programas que conforman el grupo, material estadístico de INEGI y los Planes de Desarrollo Estatal y Nacional, así como la consulta electrónica de páginas web relacionadas con los temas abordados.

Sin embargo, la principal y más rica fuente de información la constituyen las encuestas que recogieron la percepción de los agentes involucrados con el grupo de programas: beneficiarios, coordinadores de comités, prestadores de servicios profesionales y funcionarios, entre otros.

Según datos oficiales proporcionados por las Secretarías de Fomento Agrícola y Ganadero, en 2002 fueron beneficiados mediante PAPIR un total de 4,893 productores; partiendo de este universo y atendiendo lo establecido en la GM, se estableció un esquema de muestreo (ver memoria de cálculo en el anexo muestral) del cual se obtuvo un tamaño de muestra igual a **297**.

Además, para determinar la sostenibilidad de las acciones de los programas e identificar sus impactos, se incluye una muestra de beneficiarios del ejercicio 2000, misma que equivale al 20% de la muestra de beneficiarios 2002; es decir, **59** productores.

Por otro lado, FAO consideró diez tipos de entrevistas para actores no beneficiarios de los programas, cuya distribución en la muestra se especifica a continuación.

**Cuadro 1.4.1 Distribución de la muestra de Desarrollo Rural Sonora 2002**

Tipos de Actores	Total de encuestas
Beneficiarios 2002	297
Beneficiarios 2000	59
Funcionarios Directivos	2
Funcionarios Operativos	9
CECADER	1
Técnicos Prestadores de Servicios Profesionales	19
Coordinadores CDRS	15
Formadores	3
Proveedores	3
Organizaciones	0
CDR	1
CDRS	1
<b>Tamaño Total de Muestra</b>	<b>410</b>

Fuente: Elaboración propia con base a la información oficial del Programa.

La selección de los beneficiarios se realizó mediante muestreo aleatorio sistemático partiendo de un marco muestral proporcionado por las secretarías de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero, siguiendo el proceso establecido en el documento *Métodos de Muestro para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2002*.

El método de análisis de la información comprende: la revisión de la información obtenida de las encuestas para verificar que fueron llenadas correctamente; su captura en el programa de cómputo proporcionado por la Unidad de Apoyo Central; la autorización de su utilización por parte de la Unidad mencionada; el diseño los cuadros de salida y su elaboración para presentar la información procesada lista para su análisis.

Del análisis de la información emanada del anterior proceso, así como de la información documental ya mencionada, derivó la redacción de los capítulos que conforman esta evaluación.

El informe comprende, en los capítulos iniciales, una introducción que presenta el marco legal de la evaluación, seguido de las características de los programas que conforman el grupo. La redacción del primer capítulo se orientó por las instrucciones de la Guía Metodológica y con fundamento en las Reglas de Operación de la APC; para el segundo, se utilizó además información documental de la operación histórica de los programas (a partir de este capítulo fueron requeridos los resultados de las encuestas).

Documentos oficiales como los planes de desarrollo estatal y nacional, diagnósticos de la actividad primaria estatal, evaluaciones anteriores, y una buena dosis de estadística, fueron la base del capítulo tres, en el cual se realiza un diagnóstico de las actividades que predominan en las regiones en que operaron los programas.

La evaluación propia del proceso operativo del grupo de programas es presentada en el capítulo cuatro, donde es posible identificar aciertos y áreas de oportunidad que dan pie a una serie de recomendaciones administrativas para mejorar su posterior operación.

El capítulo quinto contiene los resultados e impactos obtenidos de la operación de cada uno de los programas apoyados, así como del grupo en general, de acuerdo a ciertos indicadores de impacto; por último, en el capítulo seis se presentan las conclusiones generales de la evaluación, así como algunas recomendaciones para su futura operación.

## Capítulo 2

### Características del grupo de programas de Desarrollo Rural

En este capítulo se presentan las características globales del grupo de programas de Desarrollo Rural, su evolución y los tipos de beneficiarios apoyados, así como las particularidades de los programas que comprende.

#### 2.1 Características del grupo de programas

Con base en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos, los programas de APC destinados a fomentar el desarrollo rural se han integrado en el Grupo de Programas de Desarrollo Rural, que contempla dos vertientes: 1) Los programas base que se implementan ahora con un nuevo enfoque estratégico para apoyar a la cadena productiva de valor y a proyectos productivos integrales y 2) Los programas específicos de apoyo a las organizaciones rurales y los destinados a productores de bajos ingresos en el medio rural.

Para efectos de esta evaluación se contemplan únicamente los programas base: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR; mediante ellos se busca fomentar el desarrollo rural regional sustentable atendiendo a grupos prioritarios y promoviendo las cadenas productivas de inclusión social: cultivos básicos, hortalizas, integración agropecuaria, bovinos carne y leche, así como producción de leche y queso de caprinos.

Estos programa se ejecutan en dos modalidades: “Federalizada”, que corresponde a su operación por los gobiernos de los estados (GE) y “Nacional” que conviene la SAGARPA directamente con Organizaciones de Productores y con los GE para actividades, cultivos o especies de prioridad nacional y cuya asignación determina la propia Secretaría con base en los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>5</sup>.

El objetivo general del PAPIR es *“Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural mediante la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios y su posicionamiento en los mercados”*<sup>6</sup>.

Sus objetivos específicos son:

- Apoyar proyectos productivos que permitan la integración de la población rural a cadenas productivas de valor agregado, así como crear y consolidar micro-empresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo e ingreso.

---

<sup>5</sup> [www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2002.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2002.htm)

<sup>6</sup> [www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2002/progs2002.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs2002/progs2002.htm)

- Incentivar la inversión entre la población rural para su capitalización ayudándolos a adquirir equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones.
- Facilitar el acceso de la población rural de menores ingresos a las fuentes formales de financiamiento para iniciar proyectos productivos de desarrollo.

El PRODESCA busca: *“Desarrollar las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos productivos de desarrollo, proveyendo conocimientos útiles que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño”*<sup>7</sup>.

Sus objetivos particulares son:

- Promover el uso del conocimiento técnico, mediante procesos de capacitación, con el fin de estimular modalidades de desarrollo económico que aseguren la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales.
- Establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales, adecuados a las necesidades de los productores rurales de regiones y grupos prioritarios y de cadenas productivas de amplia inclusión social.
- Identificar áreas de oportunidad de negocios para promover e impulsar proyectos de reconversión productiva o comercial, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas<sup>8</sup>.

El cuadro 2.1.1 ilustra la composición de los programas base que conforman el grupo de Desarrollo Rural, a partir de algunos componentes que fueron antes operados por la APC.

**Cuadro 2.1.1 Componentes de los programas que forman el Grupo de Desarrollo Rural**

<b>Programas Componente</b>	<b>PRODESCA Capacitación</b>	<b>PAPIR Inversión</b>	<b>PROFEMOR Organización</b>
PESPRO (Antes PCE)	✓		
Café (Alianza)	✓	✓	✓
Zonas Rurales Marginadas	✓	✓	✓
Mujeres en Desarrollo Rural	✓	✓	✓
PADER (Antes PER)		✓	✓
PATMIR	✓	✓	✓
PROFECA	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx).

Nota: Las filas sombreadas indican los programas que tuvieron presencia en el Estado durante 2002.

Estos programas convergen en el hecho de que fomentan el desarrollo regional, las cadenas productivas y benefician grupos prioritarios; además, se complementan en el sentido de que uno beneficia la capacitación y otro la inversión, de tal manera que juntos generan condiciones de mejora en el ámbito rural.

<sup>7</sup> [www.sagarpa.gob.mx/sdr/progrs2002/progs2002.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progrs2002/progs2002.htm)

<sup>8</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo del 2002.

El PAPIR facilita la adquisición de bienes de capital que requieran y justifiquen los proyectos productivos de desarrollo, en tanto que el PRODESCA favorece la transmisión de conocimiento y la extensión de los servicios profesionales que ayudarán a consolidar estos proyectos productivos, creándose así una sinergia directa entre ellos y los programas transversales de APC: Transferencia de Tecnología y Sanidad Agropecuaria.

En general, la Alianza para el Campo atiende la demanda de los productores y sus organizaciones económicas de base, en apego a las políticas de desarrollo regional, estatal y nacional del sector agropecuario y rural; de este modo se definen apoyos para productores de bajos ingresos y para el resto de los productores –con ingresos mayores– se determinan otros criterios específicos para que puedan acceder a los apoyos de los programas.

La población objetivo del grupo de programas la conforman: UPR, mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad, habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación. Dado lo establecido en las Reglas de Operación y al Anexo Técnico, los beneficiarios son potencialmente todos los productores rurales de bajos ingresos, pues existe marginación en todos los municipios de la entidad.

La selección de beneficiarios se realiza mediante los siguientes criterios de elegibilidad:

- Productores de bajos ingresos en UPR en zonas marginadas.
- Habitantes rurales de bajos ingresos, con o sin tierra, en poblaciones de hasta 2,500 habitantes, salvo en comunidades indígenas donde no se alcance ese límite.
- Grupos de mujeres, jóvenes y personas de tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos que habiten poblaciones de hasta 5,000 habitantes.
- Microempresas y organizaciones económicas, que tengan como socios activos, principalmente a miembros de los grupos sociales antes mencionados.

Del total de los recursos a operar en los estados, una vez descontados los porcentajes a aplicar en la evaluación y operación del programa, al menos 60% se destinará al apoyo de proyectos productivos y hasta un máximo de 40% se aplicará en atención a la demanda<sup>9</sup>.

Con cargo a PAPIR se podrán apoyar todos aquellos bienes de capital, exceptuando la compra de tierras, que requieran y justifiquen los proyectos productivos de desarrollo de la población rural elegible, incluyendo la creación de fondos de garantía. En tanto que PRODESCA apoyará la realización de proyectos productivos de desarrollo a nivel de grupos de productores u organizaciones económicas, orientados a la generación y apropiación del valor agregado en las actividades productivas de la población rural.

Los programas de Desarrollo Rural apoyarán el desarrollo de capital físico, social y humano, promoviendo la inversión en bienes de capital, así como el costo de la identificación, diseño, implementación y consolidación de proyectos de carácter económico productivo; de infraestructura rural básica de beneficio regional; inversión para la reconversión productiva y para la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios.

---

<sup>9</sup> Reglas de Operación 2002.

## 2.2 Evolución del grupo de programas 1996-2002

Los siguientes apartados resumen la historia del grupo de programas de Desarrollo Rural, muestran su evolución física y financiera, destacando los cambios relevantes que ha sufrido su orientación en los años de operación.

Como se aprecia en el cuadro 2.2.1 del primer capítulo, en el estado han operado a lo largo de la implementación del grupo de Desarrollo Rural tres diferentes programas, mismos que han sufrido cambios importantes:

- El PAPIR inició como Programa de Equipamiento Rural en 1996, posteriormente adopta el nombre de Programa de Apoyo al Desarrollo Rural cuyo objetivo adicional es inducir el cambio tecnológico en las unidades de producción.
- PRODESCA deriva del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), que operó hasta 2000 como el Programa de Capacitación y Extensión PCE.
- MDR inicia operaciones en 1996 y desde 1999 es considerado como una estrategia microrregional que promueve a la mujer como principal agente de cambio para abatir la pobreza en la sociedad rural; actualmente sus componentes han sido absorbidos por PAPIR (los relacionados a proyectos de inversión) y por PRODESCA (lo referente a capacitación).

Básicamente los componentes de apoyo de los programas han sido los mismos a lo largo de su historia, pero sí han sufrido pequeños cambios en lo que respecta a objetivos y población beneficiada lo cual ha provocado una estrategia de desarrollo rural más integrada y más acorde a las exigencias del entorno socioeconómico, así por ejemplo, en este ejercicio es prioritario el fomento a las cadenas de valor.

El cuadro a continuación, muestra como a lo largo de la operación de los programas de desarrollo rural, se ha privilegiado sin excepción el apoyo a capital físico.

**Cuadro 2.2.1 Inversión en programas de Desarrollo Rural Sonora 1996-2002 (Pesos)**

Año	Monto operado			Total DR
	PRODESCA	PAPIR	MDR	
1996	2,000,000	11,200,000	N.D	<b>13,200,000</b>
1997	2,800,000	15,000,000	N.D	<b>17,800,000</b>
1998	6,172,000	19,460,000	N.D	<b>25,632,000</b>
1999	8,772,000	32,282,000	2,068,000	<b>43,122,000</b>
2000	10,053,000	26,800,000	3,210,000	<b>40,063,000</b>
2001	18,650,000	76,964,500	4,933,286	<b>100,547,786</b>
2002	13,165,054	48,401,543	N.A	<b>62,566,597 *</b>

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de evaluaciones anteriores y Anexos Técnicos.

\* Incluye 1'000,000 de pesos ejercido por PROFEMOR.

Nota: A partir de 2002 las acciones de MDR se encuentran absorbidas por PAPIR y PRODESCA.

N.A. = No aplica

N.D. = No disponible

En precios constantes, el grupo de programas incrementó sus montos de ejercicio financiero de 1996 a 2001; sin embargo se redujeron para el 2002. Ello, probablemente obedece a una optimización de los recursos al encontrarse mejor integrada la estrategia de desarrollo rural.

**Cuadro 2.2.2 Productores beneficiados por los programas de Desarrollo Rural Sonora, 1996-2002**

Año	Productores atendidos			
	PRODESCA	PAPIR	MDR	Total
1996	4,414	26,863	N.D.	<b>31,277</b>
1997	6,429	23,596	N.D.	<b>30,025</b>
1998	10,277	32,687	N.D.	<b>42,964</b>
1999	5,820	20,687	319	<b>26,826</b>
2000	13,821	19,171	540	<b>32,992</b>
2001	14,538	2,939	476	<b>17,953</b>
2002	9,187	N.D.	N.A.	<b>N.D.</b>

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de evaluaciones anteriores y Anexos Técnicos.

Nota: A partir del 2002 las acciones de MDR se encuentran absorbidas por PAPIR y PRODESCA.

N.A. = No aplica

N.D. = No disponible

Del mismo modo el número de productores beneficiados mantiene una tendencia decreciente, aunque al realizar un análisis a fondo de por qué ésta se encuentra fuera de los límites de la evaluación, vale la pena destacar que corresponde a la expectativa lógica de esperar que si los apoyos funcionan, el número de productores que requieren apoyo se reduzca año tras año.

Los apoyos agrícolas se concentran en la región prioritaria Río Sonora con 73 proyectos y Sierra Alta Centro con 44 proyectos, lo que representa 33.5% y 22.2% del total de los apoyos otorgados en esa actividad, respectivamente.

Para el caso pecuario, el 20.37% de los apoyos se concentra en 7 de los municipios que conforman la región resto del estado, 17.61% en la región Guaymas-Empalme y 15.05% en el Valle del Mayo.

Por lo que respecta a los recursos ejercidos por la APC en el estado, desarrollo rural absorbe 62'566,597 pesos, lo que significa el 22.19% del total.

De acuerdo a lo establecido en la guía de evaluación, se realizó una tipología de productores beneficiados por programas de Desarrollo Rural durante 2002; ello con el objeto de agruparlos en estratos homogéneos que faciliten el posterior análisis de impacto.

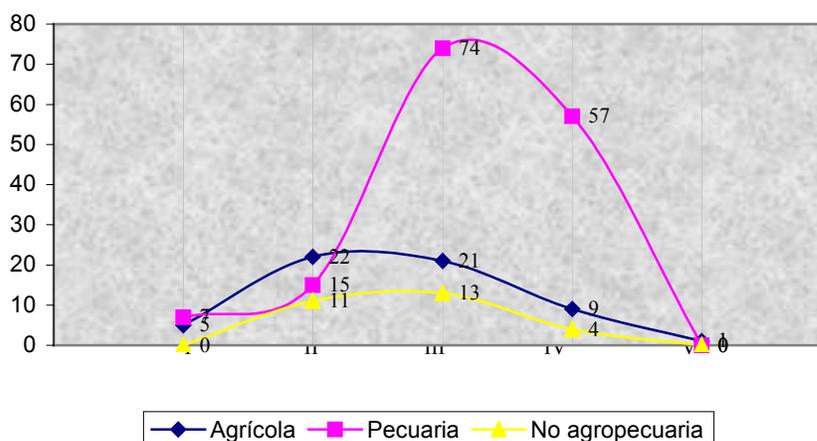
La tipología (cuadro 2.2.3) representa una identificación socioeconómica de los productores rurales.

**Cuadro 2.2.3 Tipología de productores beneficiarios de Desarrollo Rural Sonora**

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Escolaridad (años)	De 1 a 6	Más de 6 a 9	Más de 9 a 12	Más de 12 a 16	Licenciatura concluida y más
Superficie equivalente (Has)	Hasta 3	Más de 3 a 10	Más de 10 a 50	Más de 50 a 100	Más de 100
Bovino equivalente (Cabezas)	Hasta 5	Más de 5 a 10	Más de 10 a 50	Más de 50 a 100	Más de 100
Valor de los activos productivos (Pesos)	Hasta 5,000	De 5,001 a 25,000	De 25,001 a 100,000	De 100,001 a 500,000	Más de 500,000
Orientación al mercado (% de producción)	Hasta 20%	De 21% a 40%	De 41% a 60%	De 61% a 80%	Más de 81%
<b>Total de beneficiarios que recibieron el apoyo</b>	<b>12</b>	<b>48</b>	<b>108</b>	<b>70</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración propia con base a la base de datos de productores, preguntas 21-24, 38 y 39.

La gráfica 2.2.1 muestra su distribución por tipo de actividad; en total los beneficiarios que sí recibieron el apoyo fueron: 153 pecuarios, 58 agrícolas y 28 que se dedican a actividades no agropecuarias.

**Gráfica 2.2.1 Tipología de productores de Desarrollo Rural 2002 por tipo de actividad**

## Capítulo 3

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

En este capítulo se plantea la situación actual que guarda el medio rural en el estado de Sonora en relación a la problemática productiva de los sectores agrícola, pecuario y no agropecuario, así como sus oportunidades y la importancia que tienen en las regiones prioritarias para los programas de desarrollo rural.

#### 3.1 Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias rurales en el Estado

Actualmente las actividades agrícolas y pecuarias participan con el 10.3% y 3.7% de la producción interna bruta del estado, respectivamente; ello representa el 2.77% y 0.99% del PIB agropecuario nacional<sup>10</sup>. El PIB primario representa en total el 16.3% del PIB estatal; a su vez, las actividades agrícolas y pecuarias contribuyen al sector primario de Sonora con el 62.98% y 22.72%, respectivamente.

La actividad agropecuaria sonorenses se ubica entre las más avanzadas del país en razón de los esfuerzos que en décadas pasadas se efectuaron en infraestructura productiva, principalmente en sistemas de riego, en investigación y desarrollo tecnológico, así como en producción de granos básicos y en lo referente a salud animal y a la organización de productores. Ello, apoyado en su localización geográfica, que facilita la comercialización externa de la producción agrícola y pecuaria estatal.

No obstante lo anterior, en Sonora prevalecen problemas importantes en este sector como consecuencia del crecimiento desigual de las distintas ramas productivas y de las condiciones de desarrollo recientes, entre los cuales destacan la falta de capitalización, escasa difusión del progreso técnico, así como la intensa competencia internacional.<sup>11</sup>

La actual administración orienta sus políticas y estrategias de desarrollo rural con el propósito de fomentar la capitalización de los productores y de los procesos de transformación y de agregación de valor, así como la promoción de proyectos de desarrollo rural integral que permitan la creación de nuevas fuentes de empleo e ingreso en el medio rural.<sup>12</sup>

Sonora cuenta con una población de 2'216,969 habitantes, de los cuales 1'110,590 son hombres y 1'106,379 mujeres.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> INEGI, Censo Económico 2002.

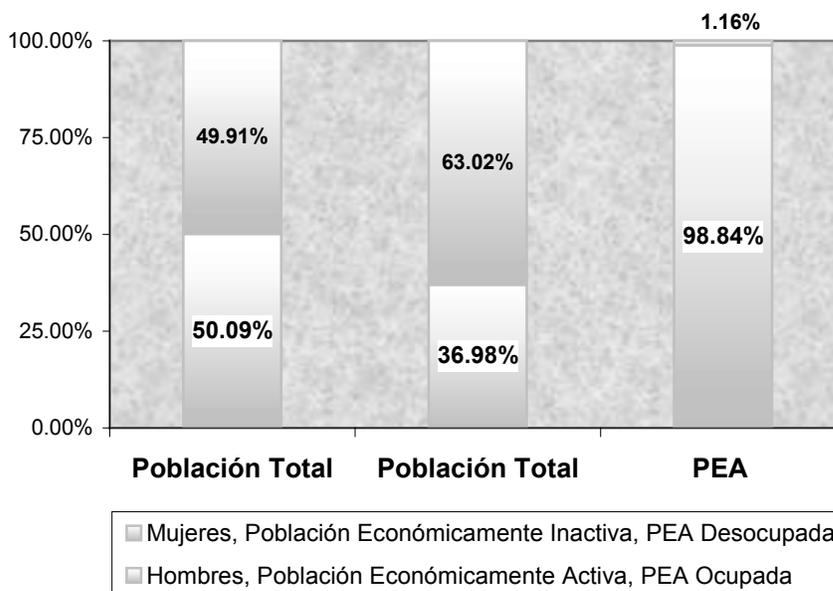
<sup>11</sup> Programa de Desarrollo Agropecuario 1998-2003. Gobierno del Estado de Sonora.

<sup>12</sup> Reglas de operación de la Alianza para el Campo.

<sup>13</sup> INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Tomo I, Pág. 40.

La población económicamente activa (PEA) representa el 36.98% del total de habitantes en el estado, aunque un 1.16% se encuentra desocupada; de esta población 117,486 son trabajadores agropecuarios, lo que representa el 14.32% del total de la PEA, cabe destacar que del total de mujeres económicamente activas, el 6.2% se desempeña en actividades agropecuarias.<sup>14</sup> La gráfica 3.1.1 ilustra lo anterior.

**Gráfica 3.1.1 Población Total de Sonora (Sexo, PEA y PEA Ocupada)**



De acuerdo con el tipo de tenencia de la tierra y la actividad predominante, existen 83,257 productores agrícolas que explotan una superficie total de 705,048 ha, de las cuales 655,048 son de riego y 50,000 de temporal; el 61.6% corresponde a superficie privada. En cuanto a la actividad ganadera, existen 31,726 productores pecuarios que explotan una superficie de 15'581,000 ha, de las cuales el 68% pertenecen al sector privado.<sup>15</sup>

Considerando el número de asegurados asalariados en el IMSS como un indicador de los empleos generados en el sector primario sonorenses, se tiene que, a finales del 2002 las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras y de caza agruparon alrededor de 25,789 empleados; sin embargo, en relación al año anterior, la cifra cayó en 893 asegurados, pese a que en general el número de asegurados en el estado se incrementó en 3,754. No obstante lo anterior, no ha significado una desaceleración del sector.

La problemática general del sector agropecuario radica, como se mencionó anteriormente, en la falta de capitalización, la insuficiente difusión del progreso técnico (y por ende escasa adopción de tecnologías) y la intensa competencia internacional; además cabe destacar algunos aspectos de tipo social como son:

<sup>14</sup> INEGI, Anuario Estadístico de Sonora, edición 2000, Pág. 260.

<sup>15</sup> SAGARPA, Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural, Delegación Sonora.

- **Migración:** Se cuenta con una población total migrante (nacida en Sonora) de 86,120 personas (lo que representa un 3.8% del total de la población), de los cuales el 89.5% sale hacia otra entidad estatal y el resto (10.5%) a otros países.<sup>16</sup>

Sonora está calificado por CONAPO como una entidad con bajo grado de intensidad migratoria (-0.639); sin embargo, 17,049 hogares reciben remesas del extranjero y se calcula que de éstos el 50.32% las recibe de Estados Unidos.<sup>17</sup>

- **Marginación:** De la población total sonorenses, se estima que el 4.40% son analfabetas mayores de 15 años de edad; el 4.19% no tienen vivienda con drenaje y servicio sanitario; el 3.23% posee vivienda sin servicio de energía eléctrica; el 3.47% no tiene acceso a agua potable en su hogar.

Por otro lado, en el 42% de los hogares sonorenses se vive en hacinamiento y el 13.18% son casas con piso de tierra. En suma, Sonora ocupa el lugar número 24 a nivel nacional en grado de marginalidad.

- **Desarrollo Humano:** El Estado goza de un alto grado de desarrollo humano; está colocado en el lugar número 8 a nivel nacional. Los siguientes indicadores lo confirman:

1. La tasa de mortalidad infantil que es de 22.6%, se encuentra cerca de dos puntos porcentuales por debajo de la media nacional;
2. Se tiene un índice de sobre vivencia infantil de 0.855;
3. El 96% de los habitantes sonorenses se clasifica como alfabetas, esto es, seis puntos porcentuales por encima de la media nacional;
4. El índice de PIB per cápita es de 0.747.

No obstante, es importante extender las posibilidades de desarrollo hacia el sector femenino rural, dado que la exclusión de las mujeres de las actividades productivas y de la educación ha fomentado el fenómeno de feminización de la pobreza.

En suma, la calidad y el nivel de vida de la población de Sonora se consideran, en términos generales, adecuadas para desarrollar una vida digna; el estado, en términos generales, cuenta con un grado “Bajo” de marginación y sólo un 11.5% de la población presenta un grado de marginación entre “Alto” y “Medio”, como se muestra en el cuadro 3.1.1.

---

<sup>16</sup> INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

<sup>17</sup> Estimaciones de CONAPO con base en la muestra del 10% del XII Censo Gral. de Población y Vivienda, 2000.

**Cuadro 3.1.1 Grados de marginación de la población estatal por regiones**

Región	Población	% Poblacional a nivel Estado	Grado de Marginación
Sierra de Álamos	39,988	1.80	Alto
Bácum-Guaymas	215,330	9.71	Medio
Sierra Central	16,472	0.74	Bajo
Sierra Alta	4,856	1.57	Muy bajo
Río Sonora y San Miguel	71,673	3.23	Bajo
Río Altar	12,428	0.56	Bajo
Río Magdalena	51,345	2.32	Muy bajo
Resto del Estado	1,774,877	80.06	Muy bajo
<b>Total</b>	<b>2,216,969</b>	<b>100.00</b>	<b>Bajo</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO 2000.

Lo anterior difiere un poco de lo planteado en el Anexo Técnico, pues las primeras siete regiones del cuadro son consideradas “marginadas” -y por ende prioritarias para el grupo de programas-, en tanto que el resto de los municipios del estado también es susceptible de apoyo pues se considera a su población como productores en transición.

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

La cadena de valor del sector primario es el proceso que sigue un producto agrícola, pecuario, pesquero o forestal desde su elaboración primaria hasta su llegada al consumidor final.

Con base en las principales actividades productivas, y al patrón de cultivos que mayormente se practica en la entidad, las principales cadenas de valor prioritarias, según el Anexo Técnico son: cultivos básicos, hortalizas, integración agropecuaria, bovinos carne y leche, así como producción de leche y queso de caprinos.

Sin embargo, es importante destacar que estas cadenas son muy generales y engloban prácticamente a la totalidad de los sistemas-producto que comprende la actividad primaria estatal; no obstante, para efectos de este estudio resulta más conveniente analizarlo de ese modo, ya que el profundizar sobre aspectos muy específicos por cadena, requiere recursos que van más allá de las posibilidades de esta evaluación.

### 3.3 Posición de las cadenas estratégicas de valor

El posicionamiento de las cadenas de valor está referido a la situación que prevalece en cada una de ellas respecto a su disponibilidad y acceso a insumos, producción, transformación y comercialización, como se detalla en los siguientes apartados.

### **3.3.1 Disponibilidad y acceso a insumos**

Entre los principales insumos para la actividad agropecuaria estatal se encuentran las semillas, fertilizantes, alimentos balanceados, forrajes, agroquímicos, medicamentos y vacunas, servicios profesionales, herramienta, mano de obra, transporte y servicios de almacenamiento y conservación. Para la disposición de éstos, un porcentaje muy bajo de productores resulta ser autosuficiente.

Generalmente, los productores encuentran más de un proveedor para estos insumos en el estado – salvo aquellos específicos que requieran distribuidores nacionales o extranjeros-, pero en algunos casos, el proveedor se encuentra a una distancia considerable del productor. Aún así, la disponibilidad de insumos es efectiva pero su accesibilidad, aun cuando en ocasiones puede verse limitada por los precios de los mismos.

### **3.3.2 Producción**

En Sonora se observa un proceso de especialización de la producción por regiones:

- La zona agrícola norte comprende los distritos de desarrollo rural de Caborca, Guaymas y Hermosillo; éstos sustentan su desarrollo en el sistema de riego por bombeo, abasteciéndose de los mantos acuíferos subterráneos mediante la operación de 2,737 pozos profundos y 5 presas con capacidad de almacenamiento de 643.7 millones de metros cúbicos. Ello permite la explotación de una superficie abierta al cultivo de 229,855 hectáreas. El tipo de agricultura es diversificada; predomina la producción hortofrutícola orientada al mercado externo y, en menor escala, a granos básicos y oleaginosas destinadas al mercado interno. La tasa de crecimiento de su producción es del 2.3% y utiliza un 35% de la superficie de siembra.
- La zona sur se integra por los DDR Cajeme y Navojoa; fundamenta su actividad en el sistema de riego por gravedad en una superficie de 360,044 hectáreas, misma que por el establecimiento de segundos cultivos se incrementa en 100,000 hectáreas. Los cultivos que prevalecen (de tipo intensivo) son granos y oleaginosas. El sistema de infraestructura hidráulica se conforma por 6 presas con capacidad de 4,643.7 millones de metros cúbicos y la operación de 772 pozos agrícolas. Su tasa de crecimiento de producción es de alrededor del 3.2%, utilizando el 81% de la superficie de siembra.
- La zona sierra contempla seis DDR: Agua Prieta, Magdalena, Mazatán, Moctezuma, Sahuaripa y Ures. Allí predominan los sistemas de riego por bombeo y gravedad, en una superficie de 51,101 hectáreas, así como de temporal en un área de 21,461 hectáreas, destinadas a producir forrajes para el sector pecuario, mismo que representa la principal actividad de la zona. Se sustenta en la operación de 1,313 pozos agrícolas y 14 presas con capacidad de almacenamiento de 4,075.5 millones de metros cúbicos.

El sector agrícola sonorenses muestra un proceso de modernización y transformación hacia cultivos más intensivos en mano de obra y en la búsqueda de una mejor comercialización de sus productos. Ello, sin embargo, no se refleja aún en tasas de crecimiento estables y sostenidas, pues existen retos que resulta indispensable resolver.

En el estado conviven, al interior de las actividades agropecuarias, métodos de producción modernos y atrasados: en algunos predios se utilizan fertilizantes, semillas mejoradas, sistemas de riego presurizado, medidas sanitarias, técnicas de mejoramiento genético o alimentos balanceados, por citar algunos; en otros prevalecen tareas rudimentarias de labranza, ordeña o riego por gravedad, en actividades destinadas al autoconsumo o a la comercialización local.

Esta última situación, prevalece en las regiones sur y serrana, básicamente porque sus productores carecen de recursos para costear la modernización de sus actividades, o bien por enfrentar problemas de comercialización (principalmente de cultivos básicos) o infraestructura básica y ello les obligan a reducir su volumen de producción.

### **3.3.3 Transformación**

A partir de 1980, la participación de Sonora en la producción nacional de alimentos ha sido creciente<sup>18</sup>; no obstante, al interior del estado la transformación de los productos primarios de las principales cadenas de valor es aún insuficiente, ya que no existe una verdadera integración entre la actividad primaria y secundaria.

Si bien es cierto que la agroindustria alimentaria ocupa un importante lugar a nivel nacional, muchos de los insumos que absorbe no son producidos internamente, principalmente porque los productos locales no cumplen con las particularidades requeridas por la industria y son traídos de entidades vecinas; tal es el caso de la leche que se transporta en pipas desde Chihuahua, para ser pasteurizada y empacada en el estado.

De la misma forma, una buena cantidad de productores agrícolas pierden la oportunidad de convertirse en proveedores de insumos para la industria de transformación, principalmente por carecer de sistemas de conservación y manejo postcosecha que garanticen a la industria secundaria la calidad y frescura de su materia prima.

Por otro lado, existe una gran cantidad de pequeños productores pecuarios que realizan transformaciones a sus productos primarios de manera poco tecnificada, como la producción de queso, jamoncillo y conservas o encurtidos de frutas y hortalizas, por mencionar algunos, para distribuirlos en pequeños comercios o mercados locales.

Por otra parte, existen casos exitosos de microempresas de transformación -muchos de los cuales han surgido con apoyos de APC- que gracias a una buena planeación, organización y financiamiento, han logrado posicionarse en mercados regionales.

---

<sup>18</sup> La industria de cerveza y malta en Sonora 1985-1998: conductas estratégicas de cervecería Cuauhtémoc-Moctezuma y Modelo, Pág. 37.

### **3.3.4 Comercialización y consumo**

Por lo que respecta a la comercialización de productos primarios y transformados, existen diversos canales que los productores de la entidad utilizan de acuerdo al tipo de producto, su variedad, calidad, manejo postcosecha y mercado de destino, entre otros; así como por las capacidades productivas del productor, de infraestructura y de gestión. A continuación se abordan los canales de comercialización que son más comunes en el estado.

En el caso de los productos agrícolas para exportación, los productores estatales, básicamente los hortofrutícolas de la Costa de Hermosillo, Caborca y San Luis Río Colorado, han logrado, a lo largo de años, una buena relación con agentes comercializadores reconocidos a nivel mundial que provienen principalmente de Arizona y California y que además forman alianzas con los productores para compartir tecnologías, recursos y formas de organización<sup>19</sup>. En estos casos el margen de ganancia es mayor, tanto para el productor como para el intermediario.

Existen productores que se organizan para comercializar de forma conjunta sus productos, en centros de acopio -como el lechero de Estación Zamora, el de Rayón y el de Aconchi-, a través de intermediarios comercializadores que cubren varios mercados regionales al interior del estado; con detallistas que distribuyen en grandes tiendas o supermercados estatales o nacionales, o bien a través de cadenas especializadas e institucionales de productos que abastecen hospitales, restaurantes, cafeterías, y que aplican un proceso al producto<sup>20</sup>.

Por último están los productores que comercializan sus productos en pequeño o bien de una manera informal y cuyo margen de ganancia es muy reducido, pues la incertidumbre del mercado y las variaciones en los precios constantemente repercuten en pérdidas de producto, ante las incapacidades de almacenamiento y/o manejo postcosecha.

### **3.4 Factores de competitividad**

Los factores de competitividad -que esbozaremos brevemente- son útiles en el presente capítulo pues ayudan a determinar las fuentes de apoyo, tanto públicas como privadas, que inciden en el desarrollo de las cadenas productivas en aspectos de financiamiento, investigación y transferencia tecnológica, organización de productores, conservación de recursos naturales y sanidad e inocuidad.

Los programas de APC, mediante del desarrollo de capacidades productivas, de gestión, de organización y con apoyo a la capitalización de las UPR, generan áreas de oportunidad para mejorar el nivel de vida de la población rural, aplicables a los diferentes eslabones productivos (disponibilidad y acceso a insumos, producción, transformación, comercialización y consumo).

---

<sup>19</sup> “La influencia de los intermediarios comerciales en las exportaciones hortofrutícolas de la Costa de Hermosillo”, Pág. 60.

<sup>20</sup> Ídem.

Los apoyos de los programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero y Sanidad Agropecuaria inciden básicamente en la producción; los de Desarrollo Rural fortalecen la articulación de las cadenas de valor prioritarias y el de Transferencia de Tecnología fomenta la generación de conocimiento y la adopción de tecnologías más adecuadas a las necesidades de los productores.

Cabe mencionar aquí, a las instancias civiles y gubernamentales que contribuyen a la generación de conocimiento, difusión de resultados y promoción de nuevas formas de incidir en el ámbito productivo como INIFAP, Fundación Produce, PATROCIPES, INCA Rural, universidades y centros de investigación, por mencionar algunos.

Además la participación de instituciones como FIRA o Bancomext fomentan la organización, comercialización, el desarrollo de actividades gerenciales y la innovación productiva, además de incidir en la consecución y apalancamiento de créditos.

### **3.5 Análisis de correspondencia**

Al hacer un análisis de correspondencia entre el anterior diagnóstico de la actividad agropecuaria en la entidad y las acciones promovidas por el grupo de programas de Desarrollo Rural y los proyectos apoyados, se tiene que -en su totalidad- los apoyos logrados se distinguen por ser parte de la infraestructura básica agropecuaria.

De ellos podemos clasificar como apoyos estrechamente ligados a la transformación del producto los referidos a maquinaria y equipo:

- *En el caso pecuario:* once ordeñadoras, un rastrillo para forrajes, una segadora acondicionadora para forrajes, una trituradora para forrajes, cuatro cortadoras y dos empacadoras de forrajes, además de un equipo para fabricación de queso; del total, un mínimo porcentaje de los apoyos ganaderos (3.8%) participa directamente en la transformación del producto.
- *En el caso agrícola,* sólo se identificaron 2 de los 228 proyectos que participan directamente en la transformación del producto: una empacadora y secadora de cacahuates y maquinaria para la industrialización del nopal.
- Finalmente, *en el caso de los no agropecuarios* los apoyos que destacan en la transformación de valor se encuentran canalizados a 80 microempresas rurales, una nevería y paletería, una carpintería, tres tortillerías y un restaurante.

No obstante que los apoyos relacionados con la transformación de productos o agregación de valor son mínimos, éstos contribuyen directa o indirectamente a la producción agropecuaria y por ello resultan fundamentales para el resto de los eslabonamientos productivos.

Las oportunidades de transformación y agregación de valor se encuentran más propicias en los apoyos del ramo ganadero, específicamente en la cadena de “Bovinos Carne y Leche”; los apoyos en éste sentido han resultado favorables y sostenibles año tras año y también -aunque en menor medida- los proyectos caprinos.

Por otro lado, el diagnóstico señala las regiones sur y serrana como las más necesitadas de apoyo de todo tipo y, en ese sentido, se puede considerar que se han visto favorecidas con las acciones de los programas.

Cabe señalar, adelantándose al análisis de impacto y operacional de los programas, que si bien los objetivos del programa atienden a las necesidades generales de la entidad, es necesario hacer adecuaciones en aspectos específicos; aunque el haber identificado las cadenas prioritarias constituye un gran avance para su operación, la identificación de eslabones prioritarios por sistemas producto implicaría un mayor impacto.

Por otra parte, la población femenina es un grupo prioritario y sólo el 21.54% de los beneficiados son mujeres. En este sentido, una mayor inclusión de la población femenina garantiza un multiplicador mayor de los beneficios del programa, por representar un pilar en las familias rurales y ser reconocida como un agente más responsable y con mejores cualidades de planeación de la economía familiar.

Por lo anterior se puede concluir que es necesario crear cambios en la planeación del programa que contribuyan a mejorar los aspectos relacionados con:

- Inversión en capital físico que contribuya a generar y agregar valor a los productos primarios derivados tanto de las actividades agrícolas como de las pecuarias.
- Formación de centros receptores de productos básicos que faciliten la comercialización.
- Impulsar la integración del sector ganadero con el agrícola; la agricultura es fuerte y se pueden aprovechar los insumos que ésta genera para abaratar la producción ganadera.
- Impulsar las actividades no agropecuarias como una alternativa de empleo rural, a través de una adecuada organización de pequeños comerciantes y de la capacitación a las unidades de producción familiar.
- Promover la integración de cadenas productivas por productos específicos.

## Capítulo 4

### Evaluación de procesos

La operación del grupo de programa de Desarrollo Rural, consiste en desarrollar una ordenada serie de procesos que permitan cumplir con los objetivos y metas que se planearon con relación a la generación, validación y transferencia de tecnología. En este capítulo se analizan las diferentes etapas que comprende su planeación y puesta en marcha, utilizando los elementos que ofrece el sistema de encuestas programado para este ejercicio.

#### 4.1 Diseño de los Programas

El diseño de los programas de Desarrollo Rural sugiere una retrospectiva en la evolución de los programas que comprende, hasta la actual integración de PADER, PESPRO y MDR en el grupo de programas de desarrollo rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR); esto ha implicado, en suma, una complementación entre componentes, misma que conlleva a una optimización de los recursos.

El proceso de planeación de acciones de un programa idealmente implica, en primera instancia, la asignación presupuestal, la determinación de su estructura programática así como las prioridades del gasto y, por último, la identificación de la demanda de los productores y la selección de los beneficiarios.

Las especificidades del proceso de planeación y diseño de desarrollo rural se encuentran establecidas en la normativa que rige a la APC, reglas de operación, términos de referencia y anexos técnicos.

La asignación presupuestal y su estructura programática está establecida en el Anexo Técnico mismo que plantea las cadenas productivas prioritarias de apoyo, a raíz de la identificación de necesidades estatales.

Al interior del grupo de Desarrollo Rural, las acciones de los programas PAPIR y PRODESCA se encuentran complementadas; el primero otorga apoyos para adquirir el capital físico necesario para arrancar un proyecto o incrementar la capacidad productiva de uno existente, en tanto el PRODESCA motiva el desarrollo de capacidades que les permitan garantizar el éxito de sus proyectos mediante la capacitación y extensionismo de avances y nuevos métodos de producción y organización.

Por lo que respecta a la vinculación del grupo de programas con el resto de acciones que promueve la APC, ésta implica una relación directa con los programas de FA y FG; en el caso de Sonora más específicamente con este último, pues del total de la muestra 207 beneficiarios recibieron apoyos para el sector pecuario y 61 para el agrícola.

El diseño plantea una estrecha relación con los programas transversales de la APC, TT y Sanidad Agropecuaria; no obstante, existen deficiencias que limitan esta vinculación; por ejemplo: la escasa difusión de avances y resultados impide que los técnicos los transmitan a los productores y que no adopten las tecnologías generadas. Además, las tecnologías generadas no corresponden 100% a las necesidades de los productores estatales y por ello no se convierten en material rescatable para los técnicos y extensionistas de los programas de desarrollo rural<sup>21</sup>.

Por otra parte, el grupo de programas se complementa con otros de apoyo social, como PROGRESA u OPORTUNIDADES, que combaten la pobreza mediante una estrategia integral que comprende salud, educación y alimentación; de esta manera al incrementar el nivel o calidad de vida rural –mediante la satisfacción de necesidades básicas–, los programas de desarrollo rural de APC, crean oportunidades en aspectos productivos y económicos.

Es importante verificar si el diseño de los programas corresponde a la situación que guarda el sector agropecuario en el estado; para ello se examinan, fundamentalmente, los aspectos relacionados con las cadenas de valor y la población objetivo.

El grupo de programas de desarrollo rural detalla en su anexo técnico las cinco cadenas prioritarias a atender en el estado; se especifican pues: *cultivos básicos, hortalizas, integración agropecuaria, bovinos carne y leche y producción de leche y queso de caprinos*. Esta clasificación es muy general hasta cierto punto tramposa, pues de este modo realmente son muy pocas las cadenas-producto agropecuarias que quedan fuera de ella.

Los casos o proyectos que propician un desarrollo de las cadenas de valor sugeridas en el Anexo Técnico son mínimos, pues el grupo de programas apoyó, fundamentalmente, proyectos de equipamiento y creación de infraestructura básica (principalmente las relacionadas con bovinos carne y leche y con cultivos básicos), que si bien no participan en la generación de valor agregado, sí contribuyen a la producción agropecuaria y resultan fundamentales en cada proceso de producción.

Por otra lado, no obstante que en el anexo técnico se excluyen las actividades no agropecuarias, se apoyan -aunque en menor medida- algunas actividades y proyectos que representan una buena alternativa de empleo rural, sobre todo para mujeres y personas de tercera edad (estéticas, abarrotes, tortillerías y restaurantes).

Con respecto a la distribución de los apoyos a la población objetivo por regiones prioritarias, lógicamente se cumple, pues todos los municipios del estado son comprendidos en la regionalización que sugiere el anexo.

En general, se comprometió un 77.86% de los recursos operados por la Alianza en proyectos de Desarrollo Rural en Sonora a los municipios prioritarios y un 22.14% al resto de los municipios del estado, lo cual cumple con lo establecido en el anexo técnico.

---

<sup>21</sup> Evaluación del Programa de Transferencia de Tecnología 2000.

Lo anterior pone en evidencia la falta de un diagnóstico objetivo de las necesidades de la población rural del estado por localidad; una asignación más eficiente de los recursos requiere una verdadera estratificación de la población objetivo, ya no a nivel regional, sino por localidad hacia el interior de los municipios; con ello se podría focalizar mejor la población objetivo, de acuerdo a la filosofía del grupo de programas.

Se concluye, entonces, que el diseño de los programas del grupo no corresponde fielmente con las necesidades del sector rural estatal, pues los elementos considerados en su planeación son demasiado generales y basa las opciones factibles de desarrollo en los eslabones más elementales de las cadenas productivas, limitando aquellas actividades de agregación de valor, comercialización e integración productiva.

Por lo que respecta a los ajustes importantes en el diseño del grupo de programas, cabe señalar que, inicialmente, el anexo técnico no consideraba recursos para el PROFEMOR; sin embargo, después de autorizado, se tomó la decisión de destinarle un millón de pesos para realizar estudios de "diagnósticos distritales" e "identificación de cadenas productivas".

Por tal motivo, fueron contratados quince PSP por un periodo de seis meses, de tal manera que los estudios fueran entregados el 15 de junio de 2003; sin embargo, no fue posible contar con esos resultados para efectos de esta evaluación, porque los estudios en cuestión no fueron terminados.

En general, el cambio más relevante en el diseño de los programas de desarrollo rural en sus años de operación, según la Comisión de Desarrollo Rural, se refiere a una mejor focalización de la población objetivo, ya que la integración de los programas ha logrado reducir entre un 5% y 10% la proporción de beneficiarios que aun no cumpliendo con los requisitos de elegibilidad resultaban apoyados y, por otra parte, el establecimiento de las cadenas productivas prioritarias de apoyo en el estado desde el anexo técnico.

## **4.2 Planeación y normatividad**

De acuerdo con la mecánica de operación para el grupo de programas el Consejo Estatal de Desarrollo Rural y la Comisión de Desarrollo Rural, son los encargados de llevar a cabo la programación, operación y seguimiento de los programas del grupo; también se supone la participación de los Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, de acuerdo a las encuestas realizadas, se tiene que sólo un 53% de estos intervino en la planeación del grupo de programas.

Por lo que se refiere a participación de agentes sociales y productivos locales en la planeación del grupo de programas, durante la operación 2002 éstos no fueron incluidos en las acciones respectivas.

Los actores que participaron en este proceso, lo hicieron básicamente en la distribución del presupuesto por programa, regiones y tipo de productor (40% de los CCDRS y 55% de los funcionarios operativos) y en la priorización de componentes de apoyo de los programas (33% de los CCDRS y funcionarios operativos, respectivamente).

El 73% de los CCDRS y el 88.8% de los funcionarios operativos entrevistados señalan que los canales establecidos para incidir en la planeación son apropiados, en tanto que el resto los considera inapropiados. El siguiente cuadro cita sus motivos para la consideración correspondiente.

**Cuadro 4.2.1 Motivos por los que los CCDRS consideran adecuados o no los canales que inciden en la planeación del grupo de programas**

Respuestas de los CCDRS	
Los canales de planeación son adecuados porque:	Los canales de planeación son inadecuados porque:
<i>“Los participantes tienen mucho interés en aprovechar estos programas”.</i>	<i>“No hay comunicación”.</i>
<i>“Se capacitan para complementar los planes de desarrollo rural en un mismo sentido”.</i>	<i>“El Consejo Municipal de la LDRS no ha participado en la promoción de la APC 2002”.</i>
<i>“Las personas involucradas conocen los programas y aportan sugerencias para mejorar sus resultados”.</i>	<i>“Los Consejos no han podido entender la importancia de los programas”.</i>
<i>“La participación oportuna se basa en un diagnóstico en el que todos los actores expresan sus puntos de vista para la elaboración del plan”.</i>	

Fuente: Elaboración propia con base en las respuestas a la pregunta 8 de la base de datos de CCDRS.

Los aspectos de la planeación del grupo de programas a considerar en esta evaluación, son los que se presentan en el cuadro 4.2.2. Si bien es cierto, la mayoría de los actores entrevistados tienen posturas positivas respecto a la planeación de los programas, ello no se refleja en el análisis cuantitativo de los mismos, ya que la calificación que los funcionarios de desarrollo rural otorgan a la planeación del grupo de programas durante 2002, en escala de 1 a 10, es **deficiente**: en promedio sólo alcanza el **6.72**.

Cabe mencionar que los criterios que obtuvieron menor calificación son aquellos relacionados con la disponibilidad de recursos, así como la incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales al diseño de los programas.

En este sentido, en entrevista colectiva con la Comisión de Desarrollo Rural, se evidenció la falta de recursos para apoyar un mayor número de proyectos, ya que los PSP participan en la elaboración de proyectos, mas no en la consecución de recursos adicionales para echarlos a andar y muchos de ellos quedan fuera por la restricción presupuestaria, lo cual genera inconformidad entre los productores que no obtienen el avío.

**Cuadro 4.2.2 Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural  
a la planeación de los programas**

Aspectos de la Planeación del Grupo de Programas	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario		
	Directivo	Operativo	Promedio
Existencia de sistemas de planeación del grupo de programas	7.50	5.22	6.36
Existencia de sistemas de información y retroalimentación	7.00	5.77	6.38
Relación de las acciones de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, establecidas en las Reglas de Operación 2002	7.50	7.00	7.25
Definición de cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social	8.00	6.44	7.22
Disponibilidad y complementariedad de recursos de distintas fuentes	6.00	6.11	6.06
Inclusión y equidad en la participación de agentes sociales y productivos locales	9.00	6.55	7.77
Incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales	6.50	5.55	6.02
<b>Promedio Total</b>	<b>7.35</b>	<b>6.09</b>	<b>6.72</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, pregunta 26.

Cabe comentar que los criterios más importantes empleados por los funcionarios para la planeación del grupo de desarrollo rural fueron: en primer lugar, por atención a cadenas productivas (66.7% de los operativos y 50.0% de directivos); en segundo, por grupos prioritarios (55.5% de los operativos) y por último, considerando las veces que el productor ha sido beneficiado por la APC (50.0% de los directivos).

Como se menciona en el capítulo 3, el nivel de vida de la población de Sonora se considera, en términos generales, adecuada para desarrollar una vida digna; sólo el 11.5% de la población presenta un grado de marginación entre "Alto" y "Medio". Los municipios que comprenden estas regiones se llevaron en total el 51.2% de los recursos totales otorgados por la APC; no obstante, en el Anexo Técnico se consideran prioritarios todos los municipios del estado.

En cuanto a los procedimientos y requisitos para la definición de las cadenas productivas prioritarias, en entrevista colectiva con miembros de la CDR, se estableció que las mencionadas en el Anexo son las que por consenso de los DDR requieren más apoyo en el estado, ya que es en los propios distritos donde se tiene la información más fresca de las necesidades de los productores; sin embargo, no se cuenta con un diagnóstico efectivo de la situación de las cadenas, pese a las iniciativas que al respecto han tenido algunas instituciones como la Fundación Produce, INIFAP y PATROCIPES.

Es bien sabido que una buena planeación inicia con un buen diagnóstico y al carecer de este último, es de esperar que lo establecido durante el proceso de planeación y diseño no cumpla, o bien sólo lo haga parcialmente, con los objetivos establecidos por los programas.

En las encuestas a funcionarios operativos y directivos de Desarrollo Rural, éstos mencionaron algunos motivos por los que consideran se eligieron las cadenas prioritarias de apoyo en el 2002:

1. Amplia inclusión social de la actividad (55.5% de los operativos y 50.0% de los directivos).
2. Generación o empleo de mano de obra rural (55.5% de los operativos).
3. Participación preponderante de mujeres (50.0% de los directivos y 22.2% de operativos)<sup>22</sup>.
4. Bajo impacto sobre los recursos naturales y potencialidad de crecimiento en el mercado (50.0% de los directivos y 11.1% de operativos).

Cabe mencionar que un 33.3% y un 50.0% de los funcionarios operativos y directivos, respectivamente, desconoce los criterios por los cuales se eligieron las cadenas apoyadas por el grupo de programas en el 2002.

Por otro lado, los criterios más importantes empleados por estos funcionarios de desarrollo rural, para priorizar los apoyos no son congruentes:

- Los operativos priorizaron la asignación de apoyos, en primer lugar, por el orden de llegada de las solicitudes de los productores (77.7%) y en segundo, por las prioridades regionales, de tipo de productor, sanitarias, productivas o sociales (55.5%); ningún operador mencionó la atención a alguna cadena específica<sup>23</sup>.
- Por su parte, dos funcionarios directivos entrevistados, mencionaron en que la asignación se realizó distribuyendo el presupuesto por DDR o municipio y considerando las veces que el productor ha sido beneficiado por la APC:

Lo anterior pone en evidencia la falta de coordinación y comunicación entre las instancias ejecutoras, o bien, hace pensar que las respuestas a la encuesta no se dan de forma concienzuda y que tienen un considerable margen de error.

La inclusión y equidad en la participación de agentes sociales es nula, y la de agentes productivos y operativos en general es deficiente; los actores involucrados en la operación del grupo de programas no están 100% involucrados en su función, pues existe desconocimiento de una buena parte de estos en relación a las actividades básicas de planeación.

Por otro lado, los productores no participan efectivamente en este proceso, ya que los organismos técnicos consideran que su participación retardaría las etapas y que las organizaciones más fuertes sesgarían los mecanismos a su conveniencia.

En lo que se refiere a la correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos, también se obtuvieron calificaciones bajas (6.35 en escala de 1 a 10) por parte de los funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, como lo muestra el siguiente cuadro (4.2.3).

---

<sup>22</sup> No obstante, el grueso de los apoyos se siguen otorgando a hombres, sólo un 21.35% del total de los apoyos otorgados en 2002, fue para mujeres.

<sup>23</sup> Base de datos de funcionarios operativos de Desarrollo Rural, pregunta 19.

**Cuadro 4.2.3 Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural  
a la correspondencia de la planeación de los programas**

Aspectos de la Planeación del Grupo de Programas	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario		
	Directivo	Operativo	Promedio
Entre objetivos de los programas y plazos asociados a su cumplimiento	6.50	5.88	6.19
Entre objetivos de los programas y presupuestos asignados	6.50	7.00	6.75
Entre metas físicas y financieras y plazos para comprometer los recursos	6.00	6.66	6.33
Entre metas físicas y financieras y plazos para ejercer los recursos	6.00	7.00	6.50
Entre metas físicas y financieras y capacidad operativa de las instancias responsables de su instrumentación	6.50	5.55	6.02
<b>Promedio Total</b>	<b>6.30</b>	<b>6.41</b>	<b>6.35</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, pregunta 23.

Uno de los motivos mencionados más recurrentemente como dilatador del proceso es el sistema de información que se utilizó para ordenar las solicitudes recibidas, el SISER, ya que tuvo algunas deficiencias y ello causó retrasos entre los plazos para comprometer y ejercer recursos.

Es evidente que se generó un retraso en la radicación de recursos, pues las actas de cierre de los programas no estuvieron disponibles, aún cuando el anexo técnico establece el 31 de diciembre de 2002 como fecha límite para ejercer las acciones del grupo, con salvedad de aquellos casos debidamente justificados.

Por otro lado, se programó una meta de 918 proyectos a apoyar mediante PAPIR y sólo se cumplió el 83.6%, es decir 768.

Los propios funcionarios sugieren mejorar la correspondencia entre los aspectos evaluados en el cuadro 4.2.3, mediante:

- Una planeación anual y regional de los programas de una forma más apegada a la realidad, basándose en el comportamiento del ejercicio 2002;
- Una adecuación al sistema de información para facilitar y agilizar la captura de solicitudes;
- Una asignación más oportuna de los recursos;
- La elaboración de diagnósticos estatales y regionales para identificar necesidades;
- La aplicación de los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación.

La política de federalización hace hincapié en la necesidad de dejar operar a los estados por sí solos, buscando que ellos creen la infraestructura necesaria para operar de una manera más eficiente y eficaz y, en este sentido, los Programas de Desarrollo Rural al estar operados por una Comisión de Desarrollo Rural en la cual la única instancia federal que participa es la Delegación de SAGARPA en el Estado, se supone que los ajustes a los programas se realicen fácilmente.

No obstante, la Comisión considera que lo anterior no ha sido posible totalmente pues la normativa establecida es poco flexible: los aspectos establecidos en las normas de operación y que a nivel estatal implican restricciones, deben ser discutidos; una vez tomado un acuerdo local se envía la propuesta de cambio a la instancia federal y la respuesta, generalmente, es tardada.

La calificación promedio otorgada por los funcionarios operativos y directivos al proceso de federalización y descentralización en el estado es de 6.71, en escala de 1 a 10.

Las Reglas de Operación señalan que deben existir mecanismos para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la operación de los programas. Se establece que las solicitudes de los productores deben llevar un registro que las identifique y que deben ser sistematizadas para su seguimiento, control y vigilancia en el SISER.

El SISER opera vía Internet y ofrece diversos tipos de consulta y vínculos con otras bases de datos. En el estado, los operadores de los programas muestran desacuerdo con este sistema, ya que les resulta complicado e incluso, sugieren volver al método anterior de acopio de solicitudes; sin embargo ello podría revertirse con una capacitación integral a los encargados de su operación, misma que aborde el funcionamiento del sistema.

Por lo que respecta a contraloría social, la normativa establece la constitución de Comités Consultivos Estatales para la Transparencia y Combate a la Corrupción, mediante los cuales la sociedad en general coadyuva al denunciar irregularidades, señalar problemas, proponer soluciones y evaluar impactos.

Para facilitar esta participación, se han puesto a disposición de la sociedad en general las líneas telefónicas SACTEL de la Secretaría de la Función Pública, para denunciar irregularidades en instancias de carácter nacional y el ASISTEL (01 800 623 79 00), de la Contraloría General del Estado, para denunciar aquellas del ámbito estatal; sin embargo la difusión de estos sistemas de denuncia es aún deficiente.

Los funcionarios entrevistados calificaron de la siguiente forma las acciones relativas a transparencia y contraloría social del grupo de programas:

**Cuadro 4.2.4 Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural a la transparencia y contraloría social de los programas**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario		
	Directivo	Operativo	Promedio
Transparencia en las operaciones de los programas	8.00	8.44	8.22
Rendición de cuentas a los productores	6.50	6.77	6.63
Funcionalidad de buzones de quejas y sugerencias	6.50	8.00	7.25
Funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal para la Transparencia y el Combate a la Corrupción	7.00	5.22	6.11
<b>Promedio Total</b>	<b>7.00</b>	<b>7.10</b>	<b>7.05</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, pregunta 33.

No obstante las calificaciones no son malas, sí reflejan mucho por hacer, principalmente en lo que se refiere a la rendición de cuentas a los productores, a la funcionalidad de los sistemas de peticiones ciudadanas (quejas y sugerencias) y sobre todo a la funcionalidad del Consejo.

### **4.3 Arreglo institucional**

El arreglo institucional analiza la integración de los distintos actores, instancias y organizaciones que intervienen en el programa; su funcionamiento y el nivel de desarrollo de sus capacidades. Las instancias involucradas en el diseño, planeación y operación del grupo de programas son:

La CDR, órgano auxiliar del Consejo Estatal Agropecuario y del Comité Técnico de Fideicomisos Estatales, realiza la coordinación interinstitucional para el mejor desarrollo de los programas; la difusión e instrumentación de los mismos, así como de promover la constitución de la UTOE y el CECADER (instancias únicas en las que se apoyará para la ejecución de los tres programas), además se encarga de instrumentar mecanismos de seguimiento y evaluación interna conforme lo señalan las Reglas de Operación.

La Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), es una instancia de apoyo integral que sustituye a las Vocalías Ejecutivas constituidas para cada uno de los programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, simplificándose la operación de los mismos a nivel estatal.

La UTOE se encarga de los asuntos administrativos derivados de la planeación y operación de los programas; es decir, de la integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, emisión de informes de seguimiento físico y financiero, contratación de PSP por cuenta y orden de los beneficiarios, pago y comprobación de gastos, entre otras.

El Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), se responsabiliza del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales, de garantizar la elegibilidad, coordinar la capacitación, supervisar y evaluar las actividades y desempeño de los prestadores de servicios profesionales contratados en el marco del PRODESCA, así como validar su pago, realizar su registro e informar de avances y desempeño a la CDR.

Además, participan: el Gobierno del Estado a través de las secretarías de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y el Instituto Sonorense de la Mujer en la canalización de solicitudes de apoyo y la Delegación de SAGARPA en el estado como unidad de promoción y fomento del desarrollo rural, entre otras.

Por lo que respecta a la conformación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en el estado, según funcionarios entrevistados, ésta se realizó mediante invitación abierta por lo que los participantes lo hicieron de manera voluntaria y en apego a la LDRS.

El siguiente cuadro presenta sus características generales de acuerdo a sus propios coordinadores.

**Cuadro 4.3.1 Características de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable**

Concepto	Frecuencia	Porcentaje
<b>Obstáculos que influyeron en su formación</b>		
Desconocimiento de la LDRS por las instituciones y los productores	11	73.33
El proceso de instalación fue prematuro y apresurado	10	66.66
Dificultad para conciliar los intereses de distintos participantes	9	60.00
Ausencia de capacitación y de información para instalarlo	8	53.33
Falta de consulta a la sociedad	7	46.66
Desconfianza de los productores hacia la creación de nuevas dependencias	6	40.00
La convocatoria fue selectiva	6	40.00
<b>Problemas en su operación</b>		
Hay poca participación de productores, autoridades y otras organizaciones	11	73.33
Los consejeros desconocen las funciones que deben realizar	9	60.00
Sólo se encuentran constituidos en forma, pero son inoperantes	9	60.00
Hay poca coordinación y organización de los integrantes del consejo	8	53.33

Fuente: Elaboración propia con base a las preguntas 48 y 49 de la base de datos de CCDRS.

Nota: Como se trata de una preguntas de opción múltiple, los porcentajes fueron calculados con base al tamaño de la muestra (15).

Los aspectos más relevantes del cuadro indican que el deficiente funcionamiento de los Consejos deriva de un desconocimiento de la LDRS y a la poca participación de actores durante su operación.

Aunque invariablemente la creación de instancias o formación de comisiones en general implica procesos difíciles; la incidencia de los aspectos anteriores evidencia la deficiente capacitación que los participantes recibieron y eso ha repercutido en una falta de interés y participación de los involucrados, así como en una deficiente operación, tan es así que el 60.0% de los entrevistados considera que los CDRS son inoperantes en el estado.

En cuanto a la calificación general del arreglo institucional, se tiene que los funcionarios involucrados otorgan un 7.28 a este proceso, en escala de 1 a 10.

Como se aprecia en el cuadro 4.3.2, los factores que limitan la correcta marcha de las instancias en el arreglo institucional, son básicamente la falta de comunicación entre ellas acerca de la operación de los programas, así como la no inclusión de los productores en los procesos correspondientes.

**Cuadro 4.3.2 Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural al arreglo institucional relacionado a los programas**

Aspectos del Arreglo Institucional del Grupo de Programas	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	CCDRS	Directivo	Operativo	Promedio
Eficacia del arreglo institucional para el logro de los objetivos del grupo de programas	7.20	8.00	6.88	7.36
Representatividad de los actores, incluidos los productores, en las instancias de decisión	7.80	6.00	6.55	6.78
Coordinación entre instancias federales, estatales y municipales	7.73	8.50	7.33	7.85
Delimitación de funciones y responsabilidades entre instancias federales, estatales y/o municipales participantes en la operación	7.20	8.00	7.66	7.62
Coincidencia de objetivo y acciones entre las instancias que operan el grupo de programas	7.47	7.50	7.11	7.36
Predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones	7.33	7.50	6.66	7.16
Flujo de información sobre la operación del programa	7.00	6.50	7.22	6.90
<b>Promedio Total</b>	<b>7.39</b>	<b>7.42</b>	<b>7.05</b>	<b>7.28</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de CCDRS, funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, pregunta 28.

Los funcionarios entrevistados proponen para eficientar el arreglo institucional y facilitar procesos: mejorar la comunicación entre instancias y motivar la retroalimentación; además, optimizar la coordinación en los DDR; que SAGARPA sea más flexible para ajustar las Normas de Operación a las necesidades estatales y que se propicie una relación más estrecha entre funcionarios, técnicos y productores.

#### 4.4 Operación

Según la opinión de los funcionarios involucrados en la operación de los programas, el funcionamiento y articulación entre los programas del grupo, PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, alcanza una calificación promedio de 7.93<sup>24</sup>, misma que puede ser considerada como buena, pero que al mismo tiempo representa un arduo trabajo por completar.

Se aprecia, en los proyectos agrícolas, una mayor concentración de los apoyos en las regiones Sierra Central, Sierra Alta Centro y Río Sonora-San Miguel; en tanto que para los ganaderos se concentran en Bacum-Guaymas, Valle del Mayo y Río Sonora-San Miguel.

<sup>24</sup> Base de datos de funcionarios operativos y directivos y CCDRS, primer aspecto de la pregunta 37.

La lógica indica que aquellas regiones con mayor grado de marginación deberían ser las que concentren un mayor número de apoyos; en este sentido, la región prioritaria sería Sierra de Álamos (Álamos, Rosario, Quiriego y Yécora), ya que es la única que cuenta con “Alto grado de marginación” en el Estado; no obstante, los apoyos otorgados en esos municipios representan sólo el 7.6% del total.

Sin embargo se cumple con lo establecido en el anexo técnico, pues se otorgó el 77.86% de los recursos a los 60 municipios que define como prioritarios<sup>25</sup>.

Por lo que respecta a los grupos que son prioritarios de atender –mujeres, jóvenes, indígenas y personas de tercera edad-, se tiene que 21.54% de los productores apoyados son del género femenino; sólo el 4.06% son jóvenes (entre los 15 y 28 años) y 26.77% son mayores de 60 años.

La baja participación de jóvenes se explica por la necesidad de hacer aportaciones financieras para acceder al apoyo; generalmente, estos actores no cuentan con un patrimonio que se permita hacerlo. Además son pocas las oportunidades que tienen de recibir un financiamiento.

Las cadenas de valor consideradas prioritarias por el grupo de programas son, como se ha mencionado anteriormente: cultivos básicos, hortalizas, integración agropecuaria, bovinos carne y leche, así como producción de leche y queso de caprinos

Aunque la mayoría de los apoyos otorgados encajan de una u otra forma en algún eslabón de estas cadenas, el grueso de los proyectos apoyados se vincula con la adquisición o construcción de infraestructura básica agropecuaria y sólo un pequeño número de éstos se refiere a eslabones que propician un verdadero desarrollo de cadenas que agregan valor.

De esta forma, se genera una duplicidad de funciones y hasta cierto punto un mal uso de los recursos, ya que los proyectos que no contribuyen propiamente al desarrollo o integración de cadenas de valor –como es prioridad de los programas de desarrollo rural- deberían ser acogidos por otro tipo de programas como los de Fomento Agrícola o Fomento Ganadero.

Los detalles identificados en la correspondencia entre las líneas de acción establecidas por la normativa de los programas y las utilizadas durante su operación real, inciden en la calificación que los funcionarios del grupo de programas otorgan a los aspectos analizados, como se aprecia en el siguiente cuadro.

---

<sup>25</sup> La CONAPO define sólo 12 municipios con grado alto y medio de marginación; en el anexo técnico, el Gobierno del Estado y SAGARPA, en cambio, consideran 60 como prioritarios y sólo excluyen 12.

**Cuadro 4.4.1 Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural a la correspondencia en la operación de los programas**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario		
	Directivo	Operativo	Promedio
Población objetivo y población beneficiada (Atención a grupos prioritarios)	8.00	8.88	8.44
Componentes programados y componentes otorgados	7.50	7.44	7.47
Recursos financieros programados y recursos financieros ejercidos	9.50	8.00	8.75
Regiones y cadenas prioritarias programadas con regiones y cadenas apoyadas	8.00	6.22	7.11
<b>Promedio Total</b>	<b>8.26</b>	<b>7.63</b>	<b>7.94</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, pregunta 35.

Cabe destacar que las calificaciones más castigadoras fueron otorgadas a la correspondencia entre cadenas productivas programadas y apoyadas, lo cual avala el análisis que al respecto se plantea en párrafos anteriores.

Por lo que a la mecánica operativa se refiere, se analiza el desempeño de las ventanillas receptoras de solicitudes, el cumplimiento de los requisitos para selección de proveedores y la calidad de la capacitación, así como el desempeño de la UTOE, y CECADER.

Dentro de las funciones de las ventanillas receptoras de solicitudes, ubicadas en los DDR se encuentran los diez aspectos considerados en el cuadro 4.4.2 que presenta la calificación que los funcionarios operativos del grupo de programas; algunos de esos aspectos han sido considerados de manera general en los párrafos anteriores, por lo que las calificaciones siguientes complementan su análisis.

**Cuadro 4.4.2 Calificación al desempeño de las ventanillas receptoras por funcionarios operativos de Desarrollo Rural**

Concepto	Calificación Promedio
Promoción de los programas	8.56
Recepción y validación de la información de las solicitudes	8.22
Publicación de listados de proveedores y precios en las ventanillas receptoras	6.67
Control del orden cronológico de llegada de las solicitudes	8.11
Notificación del dictamen por escrito al solicitante	8.33
Publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas	7.00
Establecimiento y aplicación de tiempos de respuesta a las solicitudes presentadas	7.11
Verificación de la entrega y recepción de apoyos a los beneficiarios	8.78
Acceso del productor a consulta directa del SISER para conocer la situación del trámite	7.44
Promoción de la contraloría social para la operación de los programas	6.89
<b>Promedio general</b>	<b>7.71</b>

Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 39 de la base de datos de funcionarios operativos.

En general, el desempeño de las ventanillas fue calificado satisfactoriamente a excepción de lo referente a los listados de proveedores y contraloría social.

Por lo que se refiere a difusión se tiene que el principal medio por el cual se enteraron de los programas fue a través de compañeros (42.70%), así como por reuniones con funcionarios o en ventanillas receptoras en los DDR y CADER (39.73%). Ello continúa reforzando lo señalado en evaluaciones anteriores: la APC no requiere grandes inversiones para difundir sus programas, pues los mismos participantes y beneficiarios se encargan de promoverlos de manera efectiva.

La mejor manera de evaluar el desempeño de las ventanillas es a través de la percepción que los beneficiarios tienen del proceso de gestión del apoyo, he aquí algunos indicadores que ofrecen un panorama de la calidad del trámite<sup>26</sup>:

- *Dificultad en el acopio de documentación*: 14.67% de los beneficiarios entrevistados tuvo dificultades para el acopio de la documentación necesaria. En general el índice de *Complejidad en el Acopio de Documentación* es **aceptable**, pues alcanza el 1.69.
- *Dificultad en el llenado de solicitud*: del total de beneficiarios entrevistados, 12.89% tuvo dificultad para llenar la solicitud de apoyo. En general, el índice de *Complejidad en el llenado de solicitud* fue 1.7, lo cual se considera **aceptable** ya que el porcentaje de productores que consideran complicado este proceso, es relativamente bajo.

Aunque en las ventanillas no se proporciona un listado de proveedores, el GE si cuenta con un padrón de los que cumplen con los requisitos fiscales para su función. A este respecto, los funcionarios operativos y los propios proveedores, mencionan el grado de cumplimiento de requisitos:

**Cuadro 4.4.3 Requisitos cumplidos para la contratación de proveedores de Desarrollo Rural**

Requisitos	Porcentajes	
	Proveedores	Operativos
Inscripción en el padrón de proveedores	33.33	77.77
Cumplimiento de los requisitos legales	100.00	88.88
Certificación de calidad de bienes y servicios ofrecidos	100.00	55.55
Cumplimiento de autorizaciones y certificados zoosanitarios	0.00	22.22
Concertación de precios de bienes y servicios	100.00	22.22
Entrega de listas de precios	100.00	55.55
Condiciones especiales de pago para los subsidios	33.33	11.11
Capacitación al cliente	66.66	33.33
Garantía de los bienes otorgados	66.66	55.55

Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 55 de las bases de datos de PSP y funcionarios operativos.

Como se aprecia en el cuadro anterior (4.4.3), existe una discrepancia entre los porcentajes de satisfacción de requisitos; lógicamente, en todos los casos -a excepción del padrón de proveedores y los certificados zoosanitarios- los porcentajes de cumplimiento son mayores desde la perspectiva del proveedor.

<sup>26</sup> Ver cálculo de indicadores en el Anexo 1.

Según miembros de la CDR, los proveedores son seleccionados directamente por los productores, los funcionarios involucrados en la operación de los programas no deberían tener ninguna influencia sobre su contratación; sin embargo, al preguntar a los beneficiarios sobre quién seleccionó al proveedor, las respuestas fueron las siguientes:

**Cuadro 4.4.4 Actores encargados de seleccionar a los proveedores de Desarrollo Rural**

<b>Actor</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Usted u otro miembro de la UPR	160	66.95
Un funcionario	8	3.35
La organización de productores	23	9.62
Un técnico del programa	7	2.93
No sabe quien lo hizo	21	8.78
Otro	8	3.35
No aplica	12	5.02
<b>Total</b>	<b>239</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración con información de la base de datos de beneficiarios, pregunta 6.

En general, se tiene que sólo el 76.57% de los productores seleccionaron individualmente o a través de una organización a su proveedor. El 68.75% de los beneficiarios entrevistados contrataron a sus proveedores porque ofrecían precios atractivos, un 50.00% basándose en la calidad de los insumos, productos o servicios que les ofrecieron; un 46.25% por facilidades de pago en tanto que el resto lo seleccionó porque era el único en la región o el más cercano (9.38%)<sup>27</sup>.

Por lo que respecta a servicios complementarios que los proveedores otorgaron a los beneficiarios, 24.69% de los participantes ofreció asesoría y/o capacitación a los beneficiarios que los contrataron; 21.76% ofreció crédito o financió los insumos ofrecidos y un 17.56% ayudó al beneficiario a elaborar el proyecto o solicitar el apoyo.

En relación al desempeño de la UTOE, en general, la calificación otorgada es de **6.75**<sup>28</sup>. Los funcionarios calificaron (en escala de 1 a 10) los siguientes aspectos:

- Pertinencia en su estructura para cumplir los propósitos de los programas: **7.16**
- Oportunidad y pertinencia en la elaboración del programa anual de trabajo: **6.47**
- Organización y manejo de expedientes de proyectos: **6.56**
- Análisis y dictamen de solicitudes: **6.29**
- Seguimiento de las acciones de los programas: **6.63**
- Seguimiento y evaluación de los PSP: **7.43**

Por lo que se refiere al desempeño del CECADER, en general y según opinión de los funcionarios involucrados, la calificación promedio es 6.71, como se presenta en el cuadro 4.4.5.

<sup>27</sup> Pregunta 6 de la base de datos de productores 2002. La suma de los porcentajes excede al 100% dado que la pregunta es de opción múltiple.

<sup>28</sup> Calculado con base en la pregunta 78 de las encuestas de CCDRS y funcionarios operativo y directivos.

**Cuadro 4.4.5 Calificación de funcionarios de Desarrollo Rural al desempeño del CECADER**

Aspectos	Calificación		
	CCDRS	Operativo	Promedio
Procesos de selección y validación de la elegibilidad de los PSP	7.00	7.75	7.37
Contratación de servicios profesionales y de supervisores	7.73	7.29	7.51
Elaboración del padrón de PSP	7.60	7.86	7.73
Elaboración de catálogos de cursos en la entidad	5.93	6.17	6.05
Temas de capacitación adecuados a la realidad de los productores	7.20	6.67	6.93
Calidad de los capacitadores	6.27	7.14	6.70
Acciones para crear redes de empresas y profesionales individuales	6.60	5.20	5.90
Organización de directorios de prestadores de servicios en la entidad	6.07	6.33	6.20
Reportes de desempeño del servicio que otorgan los PSP	6.87	7.00	6.93
Evaluación de los productos generados por los SPS	7.27	7.33	7.30
Evaluación de la satisfacción del cliente de los servicios profesionales	7.27	7.17	7.22
Resultados de los servicios de consultoría y capacitación a empresas rurales	6.27	6.67	6.47
Mecanismos para promover tecnologías disponibles	6.00	5.50	5.75
Promoción de tecnologías acordes a las condiciones de la región	6.07	5.75	5.91
<b>Promedio Total</b>	<b>6.73</b>	<b>6.70</b>	<b>6.71</b>

Fuente: Pregunta 79 de las bases de datos de funcionarios operativos y CCDRS.

Ello implica un deficiente ejercicio de sus actividades principalmente en lo que respecta a mecanismos para promover tecnologías disponibles y a la promoción de tecnologías acordes a las condiciones de la región, lo cual concuerda con lo que recurrentemente se ha venido abordando en evaluaciones anteriores<sup>29</sup>.

A nivel estatal -incluso nacional-, los técnicos encargados de promover y transferir tecnologías no lo hacen efectivamente pues, entre otros motivos, no existe una vinculación suficientemente estrecha con el programa de TT y además porque difícilmente tienen acceso a capacitación de calidad y la insuficiencia de sus ingresos les impide allegársela ellos mismos.

Por otro lado, los PSP no han logrado motivar al productor para que invierta en asesoría y capacitación; los productores mantienen la idea paternalista de que el gobierno les debe proporcionar la asistencia técnica como antaño.

En este sentido, los prestadores de servicios deben buscar formas novedosas de vender sus productos y de convencer al productor de que la erogación que realice no es sólo un gasto, sino una inversión que redundará en productividad y eficiencia.

<sup>29</sup> Evaluaciones de los programas de Transferencia de Tecnología Sonora 2000 y Durango 2001.

En este sentido, cabe recomendar que para un desempeño más eficiente de las acciones encomendadas al CECADER, se realice una reestructuración de los mecanismos de capacitación, organización, evaluación y seguimiento de los encargados de prestar servicios profesionales a productores de Desarrollo Rural.

Específicamente, se recomienda mantener una estrecha comunicación con los operativos de TT, asistir a los foros regionales de productores e investigadores que ese programa realiza, con el objeto de identificar necesidades técnico-productivas; o bien, crear los propios para fomentar la comunicación con el productor, ya que se ha comprobado que hasta el momento los beneficiarios no han tenido una participación activa en ese sentido, porque la misma normativa estatal los excluye de algunos procesos operativos.

Instrumentar programas constantes de capacitación a los técnicos, crear mecanismos de estímulos para incrementar la competitividad de los PSP; además, realizar de forma sistemática informes de evaluación, así como publicar y difundir los catálogos de servicios de manera que sea accesible en todas las regiones y municipios del estado.

#### **4.5 Vinculación y sinergias entre programas**

En apartados anteriores se ha mencionado la forma en que los programas de desarrollo rural se vinculan y complementan entre sí, si aplicamos esa teoría al ámbito estatal se tiene que mediante el PAPIR se determinan las acciones de PRODESCA para apoyar a productores que no cuentan con un proyecto, en tanto que el PROFEMOR con sus diagnósticos sienta las bases para determinar la población objetivo, zonas prioritarias y componentes.

Según funcionarios operativos y directivos, las acciones de los tres programas se encuentran aún desarticuladas, por lo que proponen que el PRODESCA se vuelva más sencillo en su aplicabilidad para que cubra más conceptos de apoyo, pues consideran que en las Reglas de Operación esto no queda muy claro; por otra parte juzgan conveniente que la elaboración del proyecto tenga la seguridad de que será apoyado por lo que se propone una mezcla de recursos.

Por otro lado, las acciones de asesoría y capacitación por parte de los PSP no se encuentran dirigidas efectivamente a las necesidades de los productores y éstos últimos no cumplen puntualmente con el pago de honorarios a los primeros; esto crea una brecha entre las acciones de PAPIR y PRODESCA en el sentido de que la aplicación de técnicas y mecanismos que garantizan el éxito de los proyectos productivos se encuentran en una fase de desarrollo incipiente.

#### **4.6 Seguimiento y evaluación**

Por lo que respecta a seguimiento de las acciones emprendidas por Desarrollo Rural, al preguntar si se realizan verificación del funcionamiento de los apoyos en campo, la CDR mencionó que se realizan periódicamente, mientras que de los once funcionarios involucrados en este proceso sólo uno contestó negativamente al respecto

La siguiente tabla (cuadro 4.6.1) muestra la calificación que otorgan los funcionarios operativos a los criterios de verificación utilizados para el seguimiento de los programas.

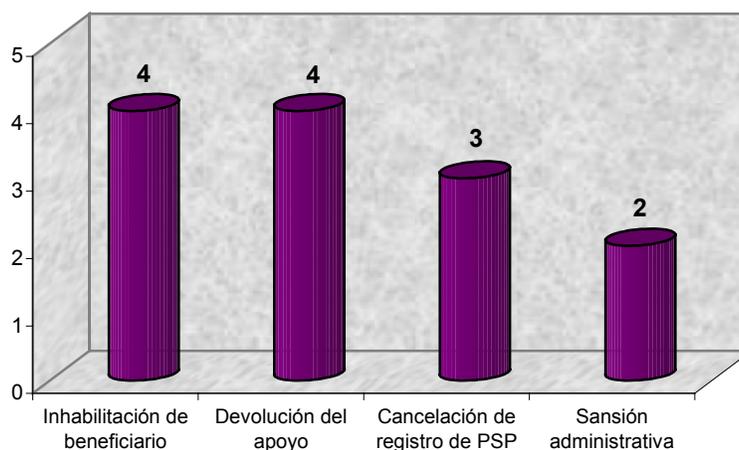
**Cuadro 4.6.1 Calificación al sistema de verificación y seguimiento de Desarrollo Rural**

Concepto	Calificación Promedio
Infraestructura y recursos disponibles (Vehículos, instalaciones, equipos, viáticos, etc.)	7.11
Cobertura de proyectos-beneficiarios verificados	7.22
Número de veces que se visitan	6.00
Capacidad de los técnicos que realizan el seguimiento	7.22
Utilidad de la verificación	8.22
<b>Promedio general</b>	<b>7.15</b>

Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 84 de la base de datos de funcionarios operativos.

El proceso de seguimiento es de considerable utilidad, pues a raíz de él, se detectaron irregularidades en la verificación de apoyos (Ver gráfica 4.6.1).

**Gráfica 4.6.1 Sanciones aplicadas a los apoyos que presentaron irregularidades durante la verificación en campo**



Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 85 de la base de datos de funcionarios operativos.

Por otra parte la utilización de los sistemas SISER y SIDER permite realizar un seguimiento de los apoyos de una manera más práctica, pues no es necesario disponer de otros recursos como en las verificaciones de campo. Sin embargo, algunos actores mencionaron dificultades para utilizarlos.

Cabe destacar en este tenor que de acuerdo con las encuestas realizadas se tiene que el 99.58% de los beneficiados por Desarrollo Rural 2002 mantienen el apoyo, sólo uno mencionó haberlo vendido; de acuerdo a la encuesta se infiere que del total de apoyos otorgados un 97.06% se encuentra en funcionamiento. El porcentaje de satisfacción es de 80.50% y un 90.00% manifestó haberlo recibido con oportunidad.

En tanto que el 98.30% de los beneficiarios del ejercicio 2000 conserva el apoyo; de éstos un 93.00% mantienen el apoyo en funcionamiento.

El cuadro 4.6.2 muestra las calificaciones que los funcionarios otorgan a algunos aspectos de la operación y funcionalidad del SISER.

**Cuadro 4.6.2 Calificación al SISER por funcionarios de Desarrollo Rural**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	CECADER	Directivo	Operativo	Promedio
Existencia de infraestructura para operarlo	9.00	5.50	8.67	7.72
Facilidad de operación	8.00	4.00	6.67	6.22
Soporte técnico para la puesta en marcha	8.00	5.00	7.22	6.74
Recursos humanos calificados	9.00	5.00	8.11	7.37
Cobertura geográfica (DDR, CADER)	9.00	6.00	7.22	7.41
Suficiencia de la información que genera	9.00	4.00	6.00	6.33
<b>Promedio Total</b>	<b>8.67</b>	<b>4.92</b>	<b>7.32</b>	<b>6.97</b>

Fuente: Elaboración propia con información de las bases de datos de CECADER, funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural, pregunta 81.

Por último, otro mecanismo de seguimiento son las evaluaciones externas que instancias independientes realizan a la operación de los programas en general; al respecto se presenta la calificación que los funcionarios otorgan a los anteriores procesos de evaluación externa que se han realizado a los programas de Desarrollo Rural.

**Cuadro 4.6.3 Calificación de los funcionarios a las evaluaciones externas**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario				
	CCDRS	CECADER	Directivo	Operativo	Promedio
Contenido	7.87	9.00	8.50	6.88	8.06
Oportunidad de los resultados	6.93	8.00	8.50	6.55	7.49
Propuestas prácticas	6.13	8.00	9.00	7.66	7.69
Utilidad	7.07	9.00	9.00	6.77	7.96
Difusión de resultados	5.93	8.00	7.50	6.11	6.88
<b>Promedio Total</b>	<b>6.78</b>	<b>8.40</b>	<b>8.50</b>	<b>6.79</b>	<b>7.61</b>

Fuente elaboración propia con base a la pregunta 82 de funcionarios operativo y directivos, CECADER y CCDRS.

Los aspectos de las evaluaciones externas más penalizados por los funcionarios se refieren a la oportunidad de los resultados y su difusión, en este sentido vale la pena recordar que los plazos del proceso responden a un cronograma nacional de rendición de cuentas y en ocasiones éstos son excedidos por insuficiencia de información oficial (principalmente la financiera), pues los retrasos en la radicación de los recursos recorre todos las etapas operativas posteriores a la planeación hasta la evaluación externa.

En lo que respecta a contenido y utilidad, cabe mencionar que la estructura de la evaluación está dada por una guía metodológica homogénea a nivel nacional, con criterios e indicadores bien definidos y que raras veces las entidades evaluadores pueden eludir. Al respecto existen iniciativas de elaborar metodologías que atiendan al interés específico de los operadores estatales de los programas; sin embargo, como se trata de un proceso nacional ello podría impedir homologar criterios para hacer un impacto general o nacional de la APC.

#### **4.7 Análisis global: conclusiones y recomendaciones**

En términos generales, se puede concluir que el proceso operativo del grupo de programas de Desarrollo Rural se realizó de acuerdo a lo establecido por la normatividad, sus objetivos y líneas de acción responden a una problemática nacional y estatal cuya solución es prioridad de la política social.

Sin embargo, existen algunos detalles que en conjunto van en detrimento de la ejecución de los programas tal y como fueron planeados, por lo que a continuación se presentan las conclusiones del análisis de su operación y recomendaciones específicas para mejorar los aspectos que lo requieran.

En cuanto a diseño de los programas, algunos aspectos no corresponden fielmente con las necesidades del sector rural, los elementos considerados son demasiado generales y basa las opciones factibles de desarrollo en los eslabones más elementales de las cadenas productivas, limitando aquellas actividades de agregación de valor, comercialización e integración productiva.

Ante la falta de un diagnóstico objetivo de las necesidades de la población rural del estado por localidad se recomienda conjuntar esfuerzos con las instancias dedicadas a realizar investigación para realizar un análisis que aporte una verdadera estratificación de la población rural por localidades al interior de los municipios; ello podría focalizar mejor la población objetivo, de acuerdo a la filosofía del grupo de programas.

En ese sentido, el estudio deberá aportar elementos para determinar sistemas-producto específicos que constituyan una opción factible de empleo rural y requieran de apoyo, privilegiando aquellas que fomenten la agregación de valor, así como la integración horizontal de las actividades agropecuarias.

Se recomienda crear mecanismos para incrementar la participación de jóvenes, mujeres e indígenas mediante la búsqueda de financiamiento adicional, para que aquellos que cuenten con proyectos viables pero carezcan de recurso, también puedan ser apoyados.

Existe incongruencia en las respuestas que -a los mismos aspectos- dan los diferentes tipos de actores entrevistados, lo cual pone en evidencia la falta de coordinación y comunicación entre las instancias ejecutoras. En la misma tónica, los participantes en los CDRS recibieron deficiente capacitación y eso ha repercutido en una falta de interés y participación de los involucrados, así como en una deficiente operación. La mayoría de los actores los considera inoperantes en el estado.

En ese sentido es importante fomentar la comunicación entre las instancias involucradas en la operación de Desarrollo Rural, además de organizar talleres de capacitación sobre la normativa de los programas y en especial de la LDRS, así como promover la inclusión y equidad en la participación de agentes sociales, productivos y operativos.

Durante el ejercicio de los programas se presentaron problemas técnicos con el SISER y los funcionarios lo calificaron difícil de manejar, por lo que se sugiere capacitar intensivamente a sus operarios, o bien realizar una adecuación al sistema de información para facilitar y agilizar la captura de solicitudes.

Los operadores coinciden en que la normativa establecida es poco flexible, algunos aspectos implican restricciones a nivel estatal y su adecuación implica un proceso tardado; por ello se recomienda hacer, previo a la publicación de las Reglas de Operación, los ajustes pertinentes en el diseño del programa y establecer canales de comunicación con los encargados a nivel federal para generar la retroalimentación y reducir el tiempo que se invierte en la adaptación de políticas nacionales al ámbito estatal.

Aunado a lo anterior, y con base a propuestas de los funcionarios, se sugiere mejorar la comunicación entre instancias y motivar la retroalimentación para efficientar el arreglo institucional y facilitar procesos; optimizar la coordinación en los DDR y que se propicie una relación más estrecha entre funcionarios, técnicos y productores.

El desempeño de las ventanillas receptoras fue calificado como bueno, a excepción de las acciones de contraloría social, que son deficientes y poco difundidas, y la falta de listas de proveedores de servicios, por lo que se recomienda publicar y difundir los catálogos de servicios de tal manera que sea accesible en todas las regiones y municipios del estado, así como mejorar las acciones de rendición de cuentas a la sociedad y los mecanismos de recepción de quejas y sugerencias.

Por otro lado, se detectó un deficiente ejercicio de las actividades de CECADER y los técnicos, principalmente en mecanismos para promover tecnologías acordes a las condiciones de la región, debido a que no existe una vinculación suficientemente estrecha con el programa de TT y porque los PSP difícilmente tienen acceso a capacitación de calidad.

En este sentido, se recomienda que se realice una reestructuración de los mecanismos de capacitación, organización, evaluación y seguimiento de los encargados de prestar servicios profesionales a productores de Desarrollo Rural; mantener una estrecha comunicación con los operativos de transferencia de tecnología, asistir a los foros de productores e investigadores que ese programa realiza con el objeto de identificar necesidades técnico-productivas.

Además, instrumentar programas constantes de capacitación a los técnicos, crear mecanismos de estímulos para incrementar la competitividad de los PSP y realizar de forma sistemática informes de evaluación.

El proceso de seguimiento y evaluación es de considerable utilidad, pues a raíz de él se detectaron irregularidades en el otorgamiento de apoyos; no obstante, los operadores no están muy satisfechos con los mecanismos utilizados, sobre todo con las evaluaciones externas.

Al respecto existen restricciones metodológicas que difícilmente pueden ser cambiadas pues la evaluación responde a una necesidad nacional y los criterios que se utilizan deben ser homólogos entre las entidades; no obstante, existen iniciativas de elaborar metodologías que atiendan al interés específico de los programas a nivel estatal.

Por lo anterior, se recomienda a los operadores estatales y al CTEE hacer las gestiones necesarias para –en los próximos ejercicios- adecuar la guía metodológica de evaluación a las características de los programas en Sonora, proponiendo vías de investigación específicas, como impactos generados por DDR, por citar un ejemplo.

## Capítulo 5

### Evaluación de resultados e impactos

En este capítulo se señalan los resultados e impactos más relevantes del Grupo de Programas de Desarrollo Rural, para ello se presentan los resultados operativos de los programas y se construyeron indicadores que fueron clasificados en términos de alta, media y baja respuesta de acuerdo a la tipología de productores apoyados

#### 5.1 Resultados de la operación del PAPIR

Según la percepción de los funcionarios de Desarrollo Rural, el desempeño del PAPIR fue deficiente, a continuación sus impresiones al respecto.

**Cuadro 5.1.1 Calificación de los funcionarios a la operación del PAPIR**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	CECADER	Directivo	Operativo	Promedio
Focalización de los proyectos en las regiones prioritarias de la entidad	8.00	6.50	6.55	7.01
Ejercicio de los recursos a través de los proyectos	8.00	8.00	7.55	7.85
Constitución de fondos de garantías líquidas con la participación de otras instituciones	7.00	0.00	5.33	4.11
Sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos generados	8.00	7.50	7.00	7.50
<b>Promedio Total</b>	<b>7.75</b>	<b>5.50</b>	<b>6.60</b>	<b>6.62</b>

Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 42 de funcionarios operativo y directivos y CECADER.

Los apoyos agrícolas se concentran en la región prioritaria Río Sonora con 73 proyectos y Sierra Alta Centro con 44 proyectos, lo que representa 33.50% y 22.20% del total de los apoyos otorgados en esa actividad, respectivamente. Para el caso pecuario, el 20.37% de los apoyos se concentran en 7 los municipios que conforman la región resto del estado, 17.61% en la región Guaymas-Empalme y 15.05% en el Valle del Mayo.

Según la opinión de los operadores de los programas, las metas programadas para operación del PAPIR y de DR en general, fueron cumplidas en la medida de lo posible, aunque fue imposible disponer de actas de cierre de los programas.

Mediante el análisis a los listados de productores beneficiarios, se observa que el apoyo otorgado privilegió a los proyectos de producción primaria, específicamente se tiene que en su totalidad los apoyos logrados se distinguen por ser parte de la infraestructura básica agropecuaria; de ellos podemos clasificar como apoyos estrechamente ligados a la transformación del producto sólo los referidos a maquinaria y equipo.

Los apoyos que podrían incidir en la transformación del producto o generación de valor son pocos, en el caso pecuario: ordeñadoras, rastrillos, trituradoras, segadoras cortadoras y empacadoras de forrajes, así como de equipo para fabricación de queso; en el caso agrícola, sólo se apoyaron una empacadora y secadora de cacahuates y maquinaria para la industrialización del nopal.

Finalmente, en el caso de los no-agropecuarios los apoyos que destacan en la transformación de valor se encuentran canalizados a ochenta microempresas rurales, una nevería y paletería, una carpintería, tres tortillerías y un restaurante.

## 5.2 Resultados de la operación del PRODESCA

En general la calificación otorgada por los funcionarios a la operación del PRODESCA alcanza 7.13, en la escala de 1 a 10, aunque la percepción varía de acuerdo al tipo de actor, como lo muestra la siguiente tabla.

**Cuadro 5.2.1 Calificación de los funcionarios a la operación del PRODESCA**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	CECADER	Directivo	Operativo	Promedio
Seguimiento y monitoreo de la calidad de los servicios profesionales	9.00	7.00	6.55	7.51
Fomento al mercado de servicios profesionales	9.00	7.00	7.78	7.92
Participación de beneficiarios en el pago de servidores de servicios profesionales por PSP	8.00	5.00	6.55	6.51
Fortalecimiento de los conocimientos técnicos, comerciales, organizativos y financieros	9.00	5.00	6.33	6.77
Desarrollo de áreas de oportunidad de negocios	9.00	6.00	6.77	7.25
<b>Promedio Total</b>	<b>8.60</b>	<b>6.00</b>	<b>6.79</b>	<b>7.13</b>

Fuente elaboración propia con base a la pregunta 43 de funcionarios operativo y directivos y CECADER.

Cabe destacar que uno de los aspectos que recibió menor calificación es la referida al pago a los PSP por parte de los beneficiarios del programa; en este sentido se recomienda a los operadores concienciar a los beneficiarios de la trascendencia de los servicios ofrecidos por los profesionistas en cuanto a su impacto en el aprovechamiento de los recursos de que disponen y, por tanto, de la importancia de realizar sus pagos puntualmente, puesto que como beneficiarios elegidos deben comprometerse a cubrir ellos mismos los honorarios de los PSP.

Lo antes mencionado, es uno de los principales limitantes para el buen desempeño de PRODESCA y, en general, del resto de los programas asistenciales que tienen que ver con asesoría técnica y capacitación; por un lado, prevalece en los productores rurales la cultura paternalista y, por otro, los PSP no han logrado motivar una cultura de inversión basada en un verdadero incremento de la productividad.

Por lo que respecta al monitoreo y las acciones desarrolladas para dar seguimiento al PRODESCA, se mencionó anteriormente la cancelación de registro de tres PSP (Capítulo 4, sección 4.6, gráfica 4.6.1), que incurrieron en faltas a la normativa.

Cabe destacar que se han identificado áreas de oportunidad de negocios que pueden servir de ejemplo para el desarrollo de proyectos que pudieran detonar zonas específicas, tal es el caso de:

- ✓ Proyecto de deshidratación de nopal, desarrollado por Mireya Díaz, de San Pedro, mismo que ha dado pie a la conformación de una Asociación de Nopaleros y que ha sido motivo de reconocimientos a nivel nacional y a provocado el interés de instituciones como Kellog's.
- ✓ Proyecto de elaboración de queso cocido en el municipio de Rayón, cuyo producto es elaborado a nivel semi-industrial y distribuido en tiendas de autoservicio de la región.
- ✓ Proyecto de cultivo de cactus miniatura de ornato en Hermosillo.

### 5.3 Resultados de la operación del PROFEMOR

En general la calificación otorgada por los funcionarios a la operación del PROFEMOR alcanza 7.02, en la escala de 1 a 10, aunque la percepción varía de acuerdo al tipo de actor, como lo muestra la siguiente tabla.

**Cuadro 5.3.1 Calificación de los funcionarios al fortalecimiento institucional**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	CECADER	Directivos	Operativo	Promedio
Acciones para la integración y funcionamiento de los Consejos	7.00	8.00	8.71	7.90
Calidad de los productos de coordinadores de los Consejos de Desarrollo Sustentable (diagnósticos y planes de desarrollo)	8.00	8.00	7.50	7.83
Aplicabilidad de los diagnósticos y planes de desarrollo municipal	8.00	6.00	8.00	7.33
Acciones para fomentar la planeación participativa y coordinación institucional	8.00	7.00	7.40	7.46
Monto de recursos y acciones realizadas a través de los municipios	7.00	0.00	6.75	4.58
<b>Promedio Total</b>	<b>7.60</b>	<b>5.80</b>	<b>7.67</b>	<b>7.02</b>

Fuente elaboración propia con base a la pregunta 47 de funcionarios operativo y directivos y CECADER.

Por otro lado, la calificación otorgada por los funcionarios a la consolidación organizativa producto de la operación del PROFEMOR alcanza 7.66, en la escala de 1 a 10, también en este sentido la percepción varía de acuerdo al tipo de actor (ver tabla 5.3.2).

**Cuadro 5.3.2 Calificación de los funcionarios a la consolidación organizativa**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	PSP	CECADER	Operativo	Promedio
Desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos	9.00	8.00	7.40	8.13
Integración de redes micro-regionales, regionales o por rama productiva	8.00	8.00	5.75	7.25
Participación de las organizaciones en la gestión y toma de decisiones para el desarrollo local	7.00	8.00	7.75	7.58
Fortalecimiento de la estructura interna de las organizaciones participantes	7.00	8.00	7.25	7.41
Fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los grupos prioritarios	9.00	8.00	6.75	7.99
<b>Promedio Total</b>	<b>8.00</b>	<b>8.00</b>	<b>6.98</b>	<b>7.66</b>

Fuente elaboración propia con base a la pregunta 44 de funcionarios operativo, CECADER y PSP.

En lo que respecta al fomento empresarial, las acciones realizadas alcanzan –desde la óptica de los funcionarios- una calificación de 7.04, en escala de 1 a 10, como se muestra a continuación.

**Cuadro 5.3.3 Calificación de los funcionarios al fomento empresarial**

Aspectos	Calificación Promedio por Tipo de Funcionario			
	CECADER	PSP	Operativo	Promedio
Eventos de capacitación, encuentros y talleres	8.00	8.00	6.75	7.58
Acciones para la integración de redes de negocios	7.00	8.00	6.00	7.00
Estudios especializados para el análisis y difusión de tecnologías	7.00	8.00	6.00	7.00
Acciones para el desarrollo de habilidades de los integrantes de las organizaciones participantes	7.00	7.00	6.00	6.66
Formación de circuitos económicos locales	7.00	7.00	5.50	6.50
Giras de intercambio	8.00	8.00	6.50	7.50
<b>Promedio Total</b>	<b>7.33</b>	<b>7.66</b>	<b>6.12</b>	<b>7.04</b>

Fuente elaboración propia con base a la pregunta 46 de funcionarios operativos, CECADER y CCDRS

Sin embargo las percepciones de las tablas 5.3.2 y 5.3.3, son por el momento parciales, pues este programa específicamente operó durante poco tiempo y sus objetivos se vieron truncados por los cambios administrativos que generó el cambio de gobiernos municipales en los Consejos, ya que los técnicos fueron contratados para desarrollar proyectos distritales que contendrían estudios en el contexto de sus municipios.

Por lo que respecta a las acciones realizadas se tiene que se formaron 68 Consejos Municipales y 11 Distritales; mismos que son integrados por participantes voluntarios como lo establece la LDRS. Se contrataron 15 técnicos que se encuentran realizando diagnósticos y planes de desarrollo para cada uno de los DDR del estado, mismos que deberán fomentar la planeación participativa y la coordinación institucional que detone las áreas de influencia.

Para tal efecto se destinó un millón de pesos y se espera que los productos que se generen contribuyan a potenciar las zonas más necesitadas de los distritos de acuerdo a la vocación productiva de cada municipio; por ejemplo, se ha identificado ya que la elaboración de conservas es una buena opción para la población femenina y de tercera edad en el DDR Magdalena, o bien que la elaboración de artesanías podría motivar el arraigo de la población en municipios como Trincheras, por lo que se pretende impulsar microempresas orientadas en este sentido.

#### **5.4 Respuesta del grupo de programas a algunos indicadores de impacto**

Para conocer los impactos generados por la operación del grupo de programas durante 2002, en este apartado se presenta una serie de indicadores que permiten establecer los efectos de grupo de programas en tres vertientes: impactos directos (medidos mediante indicadores básicos) e impactos indirectos y efectos inductivos que se manifiestan como consecuencia de las sinergias que implica la participación de un beneficiario en otros programas afines.

##### **5.4.1 Cambio tecnológico**

El cambio tecnológico en actividades agrícolas se determina, para efectos de esta evaluación, mediante el impacto de los factores de la producción en el valor de la misma, entiéndase por estos: mano de obra (MO), capital (KU), tierra (TU) y fertilizantes (FA). Por medio de una regresión lineal simple, se determinó la siguiente ecuación de la producción agrícola (VPA)<sup>30</sup>:

$$VPA = C + MOA + KUA + TUA + FAA + e$$

Donde “e” representa el error del modelo equivalente al 5%; es decir, cuenta con un ajuste de confiabilidad de 95%.

$$VPA = 4.737 + (-.161)MOA + (-0.040) KUA + (1.035)TUA + (0.017)FAA$$

La cifra 4.737, representa el valor de la variable autónoma, es decir: independientemente de los factores mencionados, un productor agrícola requiere ese capital productivo que es el valor de su propiedad y maquinaria básico para empezar a producir.

Antes del apoyo, los factores capital y mano de obra no impulsan el valor de la producción agrícola; por lo que se infiere que son otros -que supondremos exógenos- los que determinan el VPA, ya sea el clima, las condiciones del suelo o el inventario de semillas, por mencionar algunos.

Lo relevante es que, según la regresión, por cada unidad de tierra utilizada antes del apoyo, el VPA se incrementaba en más del 100%, es decir, que en su mayoría el VPA estaba determinado por el uso de tierra.

<sup>30</sup> El indicador se calculó con regresión lineal en el paquete SPSS, más detalles en el Anexo 1.

Finalmente, antes del apoyo utilizar una unidad más de mano de obra o capital decrementaría el VPA; ello significa, en nuestra muestra, que los productores no contaban con la capacidad necesaria para absorber los costos del incremento en los factores y comprometen su VPA como garantía para acceder a los factores.

Después del apoyo tenemos que el modelo cambia a:

$$VPD = 1.928 + (0.244) MOD + (0.149) KUD + (0.564) TUD + (0.031) FAD$$

El modelo ahora resulta más convincente y significativo:

El VPA es menor después del apoyo, esto significa que el productor ha comprometido parte de su capital para acceder al apoyo o a la adquisición de los factores de producción; por otra parte, tenemos que:

- Por cada incremento unitario en mano de obra, el VPA se incrementará en 24.4%;
- Por cada unidad adicional de capital que se añada a la producción, el VPA se incrementará en 14.9%;
- Por cada unidad de tierra adicional utilizada el VPA se incrementará en 56.4%, y
- Por cada unidad de fertilizante utilizado el VPA crecerá en 3.1%.

En suma, el factor tierra sigue determinando en gran proporción el VPA, seguido por la mano de obra; en este caso, podemos decir que la producción analizada se considera intensiva en mano de obra, lo cual refleja un cambio tecnológico lento, pero significativo si analizamos el capital por separado y su incidencia en el proceso productivo.

El hecho de que el factor tierra resulte tan importante puede explicarse por 2 aspectos:

- i) Cuando la producción resulta intensiva en mano de obra, un incremento en tierra significa una mayor ganancia para el productor ya que, el costo por jornal es muy bajo comparado con la ganancia del productor, esto considerando que en su mayoría hablamos de pequeños propietarios que no logran tener un óptimo de propiedad de tierra suficiente para alcanzar su máximo beneficio (en ello también influye una serie de factores exógenos).
- ii) Otro aspecto a considerar es que el valor de la tierra está muy por encima del valor del resto del capital inicial que un productor posee.

Por lo que respecta a producción pecuaria, el cambio tecnológico, a diferencia de las actividades agrícolas, se mide por medio de frecuencias, analizando el mejoramiento genético, cambios en alimentación o manejo sanitario y cambios en general.

En el caso de la calidad genética de los animales, tenemos que hay incrementos de 9.10% en dos aspectos importantes: animales criollos sin seleccionar y animales mejorados sin registro. En infraestructura y equipo, el cambio relevante se dio en áreas de manejo, ya que se incrementó en 16.34% el número de productores que cuentan con corrales, áreas de parición, crianza u ordeña; seguido de un 7.19% en los que disponen de áreas techadas y de un 6.54% en los que cuentan con equipamiento para crianza.

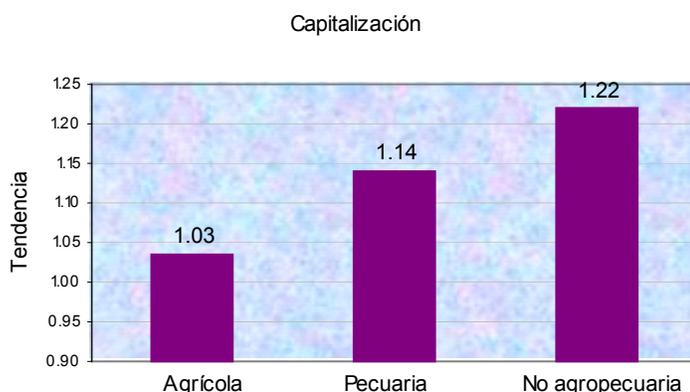
Las actividades de prevención y control sanitario, crecieron en promedio 8.02%. Mientras que, por lo que se refiere a fuentes de alimento, el incremento significativo se presentó en tres actividades: praderas y pastizales naturales (16.34%), forrajes verdes (4.58%) y suplementos alimenticios o complementarios (6.54%)

El avance tecnológico, visto desde esta perspectiva, resulta significativo en equipo e infraestructura y en las actividades de control y prevención sanitario ya que el resto se favorece mucho de las circunstancias positivas de la actividad y no en el innovación en las técnicas de producción; lo anterior resulta importante si se cruza con los aspectos de producción, productividad e ingreso que abordaremos más adelante.

#### 5.4.2 Capitalización de las UPR

La gráfica 5.4.2.1 ilustra la capitalización de los productores a partir del apoyo de APC, por tipo de actividad.

**Gráfica 5.4.2.1 Tendencia de cambio en los activos por actividad**



Se observan pequeños aumentos en los activos, por lo que se puede deducir que los apoyos de desarrollo rural incidieron de manera positiva, aunque discreta en la capitalización de los productores. Mostrándose un efecto mayor en las actividades no agropecuarias.

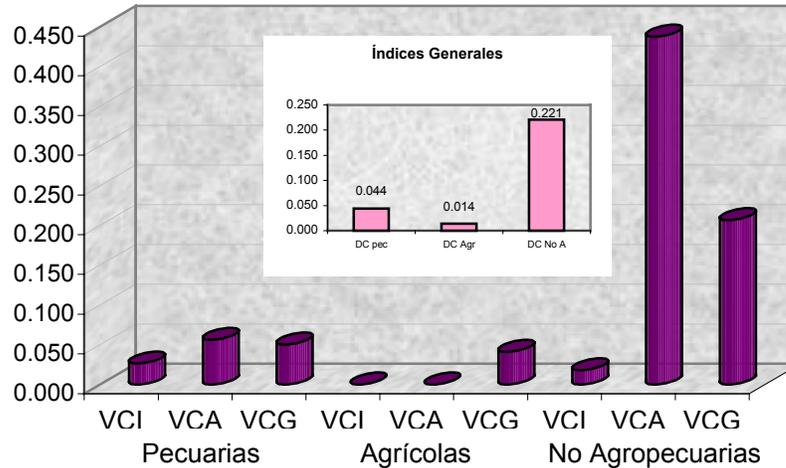
#### 5.4.3 Desarrollo de capacidades en las unidades de producción

El programa provocó, en general, una incidencia muy baja en el desarrollo de los productores:

El Índice General de las Actividades Pecuarias (DC Pec) fue de 0.044, su mayor incentivo se debe al Índice de Desarrollo en las Capacidades Administrativas (VCA), donde a su vez se aprecia un auge después del apoyo en el registro de las cuentas y de la producción.

El Índice General más endeble fue el de las actividades agrícolas (DC Agr) con 0.013; de los índices que lo componen, tanto el de capacidades de innovación (VCI) como el de capacidades administrativas, recibieron una incidencia nula por las acciones del programa; por lo que la única nutrición del indicador general está dada por el Índice del Desarrollo en las Capacidades de Gestión (VCG) del productor, puesto que después del apoyo más los que buscaron información para vender sus productos.

**Gráfica 5.4.3.1 Índices de Desarrollo de Capacidades del Productor**



Finalmente el Índice General de las actividades no agropecuarias (DC No A) alcanzó 0.221, lo cual hace a este indicador el más significativo en el apartado de desarrollo de las capacidades. Éste obtiene su auge del índice de desarrollo de las actividades administrativas con 0.438, pues después del apoyo fueron más los productores que identificaron y desarrollaron otra actividad productiva en su nicho de mercado.

#### 5.4.4 Conversión y diversificación

En este apartado, observamos que después del apoyo se presentó una diversificación de la actividad agrícola hacia la producción de forrajes y praderas; sin embargo, dicha conversión no es significativa dentro del total de productores ya que representa el 1.72%.

En general el proceso de diversificación o conversión productiva se presenta de manera muy lenta en ésta actividad comparado con años anteriores, donde este proceso se ha presentado con mayor incidencia en granos y semillas. Podemos afirmar que, el año 2002 no presentó los acicates necesarios para que el productor agrícola virara su trayectoria hacia una actividad más productiva.

En el caso de las actividades pecuarias la diversificación productiva es más significativa que en la agrícola, las categorías que mostraron cambios (de mayor a menor grado de significancia con respecto al total) fueron: caprino para carne (6.54%), bovinos de carne (3.92%), caprino para leche (3.92%), bovinos de doble propósito (1.96%), ovinos para carne (1.96%), bovino lechero (0.65%) y ovino para lana (0.65%).

En el caso pecuario, el proceso de diversificación se ve favorecido por los apoyos del Grupo de Programas, funcionando como puente de enlace entre productor y mercado.

Finalmente en las actividades no agropecuarias, el proceso no sólo se da en la diversificación de la actividad, sino también en la conversión productiva de la misma, por ejemplo: se presentó el caso de un productor que abandonó la actividad de abarrotes, para iniciar una tortillería con apoyos del programa. Por otro lado, el 10.71% de los productores emprendieron una panadería y el 7.14% se aventuraron en el ramo de costura, hilados y tejidos.

#### **5.4.5 Cambios en producción y productividad**

En el apartado de actividades agrícolas, el indicador de productividad se califica por medio de dos aspectos: rendimientos y superficie; de tal manera que los productos que obtuvieron más rendimientos por unidad de superficie son: sorgo (0.38%), trigo (0.50%), alfalfa (0.15%) y *Rye Grass* (0.14%); el resto de cultivos por actividad se mantuvo durante 2001-2002 sin variación en el aprovechamiento por superficie sembrada.

En cuanto a los cambios de superficie sembrada tenemos que: en las actividades de hortalizas la superficie sembrada varió sólo un 0.5% en el cultivo de repollo, mientras que en cebolla y lechuga los incrementos en superficie permanecen sin variación. Tampoco se muestra cambio en la superficie sembrada con frutales y granos, ni en semillas. En la actividad de forrajes y praderas, el cultivo alfalfa incrementa su superficie sembrada en 7%.

Por lo anterior, podemos afirmar, que la productividad se presenta sobre todo en la producción de granos y semillas, donde sin variar la superficie sembrada se incrementa el rendimiento de la actividad. Medio punto de incremento en el aprovechamiento de este cultivo resulta muy significativo si consideramos los factores adversos que el fenómeno de estiaje ha provocado en Sonora.

Los mayores incrementos en los ingresos de las actividades agrícolas se presentaron en el cultivo del repollo, donde los productores vieron acrecentadas sus percepciones en un 33.3%, equivalente a \$65,625 pesos; los productores de sorgo también tuvieron un incremento del 20% en sus ingresos promedios, equivalente a \$33,180 pesos y, finalmente, los productores de *Rye Grass* y alfalfa obtuvieron una tasa de crecimiento en su nivel de ingresos del 10.76% y 8.57%, lo que equivale a \$28,500 pesos y \$130,500.00 respectivamente.

Al igual que en las actividades agrícolas, la productividad de las actividades pecuarias se analizó con base en dos indicadores: i) producto obtenido por unidad y ii) el incremento o decremento del hato ganadero.

En cuanto al primero, podemos decir que el incremento por unidad (rendimiento) más alto se da en la actividad de bovinos lecheros (11.63%), seguido de caprino para leche (2.21%) y ovinos para lana (2.0%); el resto de las actividades se mantiene sin aumentos considerables en sus rendimientos.

Por otra parte, las actividades pecuarias que vieron crecer su hato de manera considerable son: ovinos para lana (209%), ovinos para carne (94.44%), caprinos para leche (61.14%) y caprinos para carne (12.68%). Podemos concluir que a las actividades que tienen un incremento considerable en su hato también tienen un incremento en su tasa de rendimientos.

Es el bovino lechero quien ante un incremento modesto de su hato mantiene altos rendimientos por lo que se puede considerar tal actividad como la más productiva, seguida de caprinos para leche.

No hemos incurrido a clasificar como una actividad productiva a ovinos para lana ya que su incremento en rendimientos se explica por el incremento en su hato, pues antes del apoyo era de una sola cabeza y después del apoyo se incrementó a 210.

En cuanto a la producción de las actividades pecuarias con mayor incremento en su producción no son aquellas que han visto incrementado su hato en mayor proporción sino aquellas que han sido más productivas y han obtenido mayores rendimientos: bovino lechero (307.59%) y en menor proporción caprino para leche (163.81%).

**Cuadro 5.4.5.1 Cambios en la producción, productividad y hato de las actividades pecuarias**

Actividad Pecuaria	Incrementos porcentuales			
	Productividad	Hato	Producción	Ingreso
Bovino de carne	0.02	3.93	3.3	201.54
Bovino de doble propósito	0.08	6.05	6.4	1,536.64
bovino lechero	11.63	9.13	307.59	714.56
Ovino para carne	0.02	94.44	36.48	5,362.73
Ovino para lana	2	209	629	94,499
Caprino para carne	0.04	12.68	2.98	33.37
Caprino para leche	2.21	61.14	163.81	400

Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 34 de la base de datos de beneficiarios.

En cuanto al incremento en los ingresos de esta actividad tenemos que los productores en general mantuvieron las mismas percepciones de años anteriores, salvo en el caso de ovinos para lana que se empezó a producir y obtuvo ingresos por \$94,499 pesos. Lo anterior se explica ya que muchos productores recién han terminado de equipar su rancho o de madurar el apoyo, de allí que los resultados, en cuanto a percepciones, aún no se hagan presentes. Muchos de ellos esperan que éstas aumenten en el corto plazo según lo planeado en el apoyo del programa.

#### **5.4.6 Integración de cadenas de valor**

Resulta indispensable medir el impacto del programa en el desarrollo de mercados relevantes para las actividades pecuarias o el grado de integración de éstas a la cadena de valor de los diferentes bienes y servicios producidos por la unidad de producción. Por lo anterior, se analizan tres aspectos generales: integración vertical hacia atrás, integración horizontal hacia delante y orientación al mercado.

**Integración vertical y horizontal**

Los productores agrícolas entran en un proceso lento de integración hacia atrás, es decir, por cada actividad se promedian dos nuevos productores que empiezan a producir sus propios insumos. Las actividades que han sido integradas hacia atrás son: semillas, fertilizantes, materiales y agroquímicos.

**Cuadro 5.4.6.1 Integración de las cadenas de valor por actividad**

Actividad	Integración hacia atrás	Integración hacia delante
Agrícola Variación	0.0487	0.0600
Pecuario Variación	0.0086	1.2422
No Agropecuario Variación	0.4900	41.301

Fuente: Elaboración propia con base a la pregunta 39 de la base de datos de beneficiarios.

Para integrar la cadena hacia adelante los productores agrícolas han ido incursionando cada vez más en la producción de granos y semillas, al igual que en forrajes. Es quizás esta parte de la cadena la que más atrae al productor, pues es el producto final el que puede incrementar su valor en el mercado dependiendo de la temporada.

Por otro lado, los productores pecuarios no inciden considerablemente en la producción de sus insumos o en la inversión permanente de ellos, como reservas para futuras temporadas productivas salvo en muy pocos casos que se producen forrajes secos como alimento de ganado.<sup>31</sup>

La integración de la cadena de valor hacia delante, en el caso pecuario, está más consolidada. Cada vez son más los productores que pueden llevar sus productos directo al consumidor, esto se da principalmente en bovinos de doble propósito, ovinos para carne, ovinos para lana y caprinos para carne. Sin embargo, el mayor valor se genera cuando logran entrar al mercado por medio de un intermediario como es el caso de: bovinos de carne (73%), bovinos lecheros (70%) y caprinos para leche (100%).

En cuanto a otras actividades no agropecuarias existe una alta tendencia a proveerse servicios mecanizados y capacitación en el uso del equipo (28.57%), también se han incrementado el número de productores en un 28.57% a proveerse por sí mismos de la fuerza de trabajo necesaria para su producción. En una menor proporción (7.14%) se han incrementado los productores que empiezan a conservar y refrigerar sus insumos.

Al observar este tipo de productores en la cadena de valor y su integración hacia delante se tiene que son más los que se dedican a llevar el producto hasta el consumidor final (79%) y el resto (21%) funcionan como intermediarios, aunque en algunos casos (panaderías y tortillerías) los productores funcionan tanto como intermediarios y enlaces directos con el consumidor final.

<sup>31</sup> Cuando el productor hace esto, está considerando una buena temporada de lluvias para el siguiente periodo, cuando no resulta así, producir es más caro que comprar en el caso de los pequeños productores.

Las cadenas de valor hacia los insumos se encuentran en una fase de integración incipiente o nula en la mayoría de los casos. Por otro lado, la integración hacia delante, específicamente a los eslabones de la transformación, se encuentra en la misma condición que los agrícolas. En otras actividades no agropecuarias, donde los productos sufren un cambio y durante el proceso se les añade valor, la integración se fortalece y crece conforme los apoyos son recibidos por el productor.

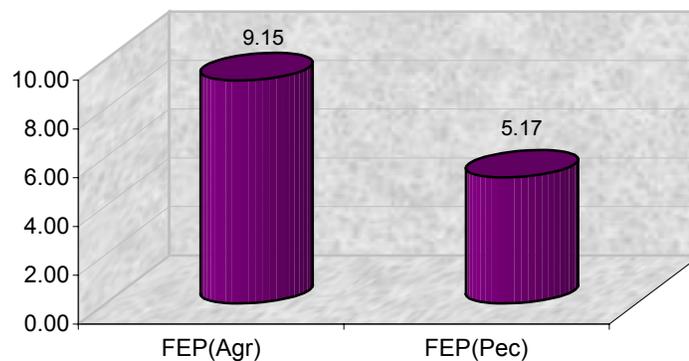
### ***Orientación del mercado***

Las actividades agrícolas y pecuarias tienen un porcentaje significativo de orientación al mercado; las actividades con mayor porcentaje de integración al mercado son: bovinos de carne (62%), bovinos de doble propósito (39%), ovinos para carne (8.55%) y caprinos para carne (24.8%). En las actividades no agropecuarias, en su mayoría tienen una alta orientación al mercado con un promedio general del 70%.

#### ***5.4.7 Generación y diversificación del empleo***

Este indicador señala que en las actividades agrícolas los productores que reportaron incrementos en el empleo hacienden al 9.15% del total de beneficiarios, mientras que en las actividades pecuarias el porcentaje de productores que aceptaron tener un incremento significativo en el empleo es de 5.17%.

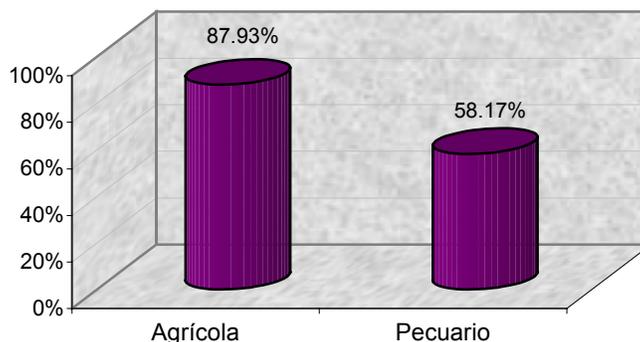
**Gráfica 5.4.7.1 Frecuencia de Empleo Positiva**



En el primer caso la tasa es mayor dado que los productores ya cerraron el ciclo productivo y conocen a bien la mano de obra utilizada, en el segundo caso el número de empleados tiende a ser menor que en la actividad agrícola dado que los procesos de transformación no siempre se cubren con empleos directos.

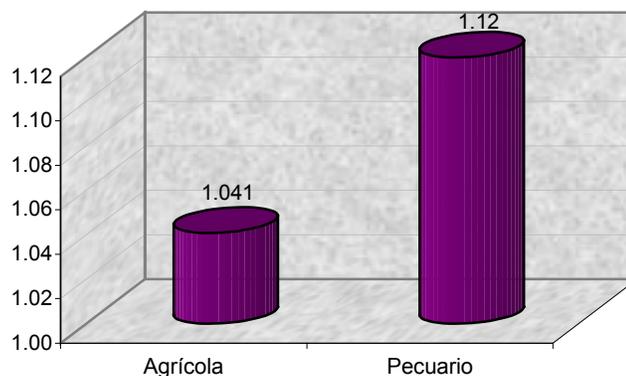
#### ***5.4.8 Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores***

Se pretende señalar el impacto del programa en cuanto al desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores en torno a las actividades económicas, de allí que se requiere contextualizar los siguientes aspectos fundamentales:

**Grafica 5.4.8.1 Población beneficiaria que pertenece a una organización**

El 87.93% de los beneficiario agrícolas dijeron pertenecer a una organización mientras que en el caso de los beneficiarios pecuarios un porcentaje menor, 58.17%, afirmaron pertenecer a una organización.

En las actividades agropecuarias, estos indicadores se consideran estables; es decir, el número de beneficiarios organizados se mantuvo sin cambios significativos. Se infiere que los apoyos recibidos incidieron de alguna manera en el desarrollo de organizaciones, así como en el número de beneficiaros organizados, pero no de manera relevante.

**Grafico 5.4.8.2 Índice de Variación en la Organización**

En el caso de las organizaciones agrícolas se tiene un índice de desarrollo organizacional de 0.026 y en las pecuarias de 0.0657, en ambos casos se concluye que las organizaciones agropecuarias no intervienen en el proceso de gestión de los apoyos o bien en aquellas actividades que lleven a sus miembros al conocimiento y desarrollo de sus mercados.

## 5.5 Comportamiento de indicadores de impacto en diferentes categorías de análisis

En este caso sólo contemplaremos la categoría de productores con base al cuadro 2.2.3 del capítulo 2; se ha descartado el análisis sugerido por montos de inversión y categoría de los componentes, dado que los indicadores se comportan de manera muy similar con respecto al apartado por “tipología de los productores”, incluso en algunos casos los indicadores resultan igual a cero (Ver Anexo 2).

### 5.5.1 Hallazgos por tipo de productor

- *Capitalización de la unidad productiva:* Para los tres tipos de actividades el indicador es en general creciente. Donde los productores del tipo II y III tienden a mostrar una mayor capitalización tanto en Actividades Agrícolas (AA), Actividades Pecuarias (AP) y Actividades No Agropecuarias (ANAP) en presencia de los apoyos recibidos.
- *Índice de capacidades de innovación:* Para todo tipo de productor, y en las tres diferentes actividades, dicho indicador es muy bajo y difícilmente se puede hacer un análisis correcto cuando tales proporciones reflejan -a lo más- un productor del total que se aventura a alguna innovación. Sin embargo, podemos decir que de los productores con incidencia en dicho índice, los del tipo I y II en las AA y AP, asistieron a demostraciones sobre nuevas tecnologías impartidas por los programas de APC; mientras que el productor de tipo III se inclinó a probar otro tipo de cultivos que antes no acostumbraba.
- *Índice de Capacidades Administrativas y de Gestión:* En general, sus impactos son incipientes, salvo en los productores tipo II y III en las actividades pecuarias quienes, someramente, llevan un registro de sus gastos, o bien, buscaron información para obtener el apoyo; sin embargo, tal apreciación es deficitaria cuando analizamos el indicador de manera general.
- *Nivel de Participación del Beneficiario:* Los productores tipo II (ANAP), tipo III (AA) y IV (ANAP) muestran una mayor participación en el desarrollo de su actividad y la vinculación con el programa; sin embargo, el indicador es muy bajo.
- *Desarrollo de Capacidades en el Proyecto:* Tanto el conocimiento en comercialización como en gerencia del proyecto, resultaron actividades poco fundamentadas para los productores. En todo tipo de productor independientemente de su actividad, los beneficiarios arguyeron tener conocimientos de producción.
- *Integración Vertical hacia atrás y hacia adelante:* Son generalmente (en las tres actividades) los productores de tipo III quienes se han empezado a integrar hacia la producción de sus insumos, mientras que los productores de tipo III y IV tienen un avance significativo en su integración hacia adelante; esto en gran medida, por su capacidad económica, que les permite buscar mercados de altos rendimientos.

- *Frecuencia de Efectos Positivos en el Empleo:* Las tasas de crecimiento son considerables en general, si tomamos en cuenta los distintos tipos de actividad y el giro del proyecto del beneficiario. Sin embargo, una observación tiene lugar si destacamos que los productores de menores ingresos y con menos capital fijo tienden a tener altas tasas de crecimiento en el empleo gracias a los apoyos de la alianza -a diferencia de los productores tipo IV- y, tal apreciación o lectura resulta relativa, ya que las tasas más pequeñas coinciden con cantidades de jornales muy superiores a las de los productores tipo I, II y III.
- *Frecuencia y Valoración de Beneficiarios Organizados:* En ambos casos, la frecuencia es muy baja, pues el apoyo -como se mencionó anteriormente- no lo promueve efectivamente y asesora incipientemente la gestión organizacional; los productores difícilmente logran ver los beneficios de estar organizados. Sin embargo, en el caso de las actividades pecuarias y no agropecuarias, los productores de tipo II y III, afirmaron (de manera regular) estar organizados y debemos señalar que en algunos casos es requisito para acceder a un apoyo de APC.
- *Desarrollo Económico de las Organizaciones:* Las organizaciones poco contribuyen a gestión de apoyos, desarrollo de mercados, economías a escala o al desarrollo de actividades que agreguen valor al productor; de ahí, que su desarrollo para cualquier nivel de productor y actividad es muy bajo.
- *Efectos sobre los Recursos Naturales:* En este aspecto, los hallazgos más relevantes en las actividades agrícolas se refieren al *control de aguas residuales*, donde 20% de los productores del tipo I, acostumbra realizar acciones de este tipo y el resto no las practica. En cuanto al *uso de fertilizantes orgánicos*, el 20% de los entrevistados ya la realizaba antes del apoyo, otro 20% inicia con ellas a raíz del mismo, mientras que el 60% restante de productores no realiza ningún tipo de obra de conservación.

En los productores del tipo II, se encontró que 22.73%, realiza *acciones de labranza* y el resto no realiza prácticas de conservación. Los productores de tipo III, antes no realizaban prácticas de *control de agua*, ahora un 9.52% de ellos las ha iniciado; un 12% dijo ya realizar *acciones de labranza mínima* y un 4.76% dejó de realizarlas y el 9.52% de los productores han realizado *construcciones* de terrazas en contorno.

Un 11.11% de los productores de tipo IV afirmaron, que realizan las siguientes prácticas: control de aguas residuales, acciones de labranza mínima, construcción de terrazas, bordos o surcado de contornos, rotación de cultivos y uso de fertilizantes orgánicos. Los productores del tipo V, afirmaron practicar todas las acciones de conservación, salvo enclavado de suelos, quema de residuos y malezas y uso de agroquímicos para el control de plagas.

En general, los productores agrícolas ya realizaban prácticas de conservación antes del apoyo y sólo un productor del tipo I dijo empezar a realizar alguna práctica, en este caso, el uso de fertilizantes orgánicos.

En relación a las actividades pecuarias, los productores del tipo I, no realizan ningún tipo de prácticas de conservación de recursos naturales. De los productores de tipo II, un 13.33% ha empezado un *control de aguas*, ha iniciado acciones de *labranza mínima* y un 6.67% inició la *reforestación* de áreas no cultivadas, *rotación de potreros*, *control biológico de plagas* y uso de *fertilizantes orgánicos*. El 6.67% ya realizaba antes construcción de terrazas y de rotación de potreros.

Los productores de tipo III, mantienen una abstención generalizada de prácticas de conservación, salvo en algunos casos (porcentaje que va de 1.35% a 2.70%) que afirmaron practicar en general todo tipo de prácticas de conservación de recursos desde antes del apoyo.

Los productores de tipo IV, al igual que los productores de tipo III, no realizan prácticas de conservación, salvo un 28.07% que han implementado -desde antes- el uso de *cortinas rompevientos* o cercos vivos y, también un 50.88% ya realizaba la *rotación de potreros*; sin embargo, del abanico de posibilidades de prácticas de conservación son muy pocas las que se practican. Los productores de tipo V, no realizan algún tipo de prácticas de conservación de recursos naturales.

Finalmente debemos señalar, como sugerencia en la elaboración metodológica, que este tipo de análisis por categorías, resulta innecesario cuando los indicadores a nivel general son en su mayoría deficientes e incluso decrecientes, en algunos casos.

En las actividades no agropecuarias, cabe destacar que bajo esta clasificación no existen los productores tipo I y V. Los productores tipo II utilizan las siguientes prácticas: el 27.27% de ellos utilizaba el *control de aguas residuales* desde antes del apoyo; el 9.09% ya realizaba *rotación de potreros* y el *control biológico* de plagas. El 7.69% de los productores tipo III, ha utilizado el *control de aguas residuales* y la *rotación de potreros*. De los productores tipo IV, un 25% argumentó haber construido terrazas, bordos o surcados en el contorno.

- *Prácticas no sustentables*: El 100% de los productores agrícolas, tipo I y IV, realizan prácticas sustentables. Los que realizan prácticas no sustentables son los productores tipo II quienes en un 90% ya realizaban la quema de residuos y malezas desde antes del apoyo.

Los productores tipo III afirmaron, en un 90.1%, que antes del apoyo ya realizaban apertura de nuevas tierras, quema de malezas y uso de agroquímicos para el control de plagas y enfermedades.

En relación a las actividades pecuarias, el 100% de los productores tipo I realizan prácticas sustentables. Los productores tipo II afirmaron en un 100% que ya antes del apoyo practicaba la apertura de tierras nuevas, un 93.33% de ellos quemaba residuos desde antes y un 73.33% usaba agroquímicos para el control de plagas.

## 5.6 Conclusiones

- En cuanto a la evaluación del proceso se distinguen resultados deficientes en algunos aspectos: el PAPIR, presenta deficiencias al momento de determinar las regiones prioritarias de apoyos y en establecer fondos de garantías líquidas con otras instituciones.
- El PRODESCA ha requerido de una retroalimentación más significativa por parte de los servidores profesionales y el propio productor; asimismo, no se da un asesoramiento constante durante la madurez del apoyo, esto en parte porque el productor no siempre paga dichos servicios y si lo hace el pago es bajo para los PSP.
- El PROFEMOR presentó una deficiencia en su operación, así como en seguimiento y promoción, mismo que evitó tener un análisis más completo; se detectó que en los municipios este programa no es conocido.
- Los impactos de capitalización de los activos fueron positivos en todos sus aspectos, principalmente en las actividades no agropecuarias.
- Los productores agrícolas muestran una baja incidencia en el desarrollo del programa, pues ni antes ni después del apoyo se obtuvo algún desarrollo en sus capacidades de innovación y administración; por otra parte los productores pecuarios y no agropecuarios han desarrollado modestamente sus capacidades administrativas, esto en cuanto a su sistematización de cuentas y en la búsqueda de información para posibles mercados de venta.
- En el caso de la conversión y diversificación de las actividades, se tiene que en la actividad agrícola dichos procesos no se dan o cuando mucho sólo surge con un productor en la categoría de forrajes y praderas.
- Por otro lado las actividades pecuarias muestran en sus principales categorías una conversión de la actividad llevadas a cabo un porcentaje significativo de sus productores.
- Finalmente las no agropecuarias han centrado su atención en la diversificación de su actividad y no su conversión.
- En cuanto a cambios en producción y productividad, se tienen que la actividad con mayor incremento en su producción no es la que ha visto incrementado su hato en mayor proporción sino aquella que ha sido más productiva y ha obtenido mayores rendimientos: bovino lechero (307.59%) y en menor proporción caprino para leche (163.81%).
- Por otra parte, las cadenas de valor hacia los insumos se encuentran en una fase de integración incipiente o nula en la mayoría de los casos. En relación a la integración hacia delante -a eslabones de transformación- se encuentran en la misma condición que los de los insumos, a excepción de las actividades no-agropecuarias donde los productos sufren un cambio y durante el proceso se les añade valor.
- La incidencia de los impactos del programa es poco significativa en general y no existe gran diferencia por tipología.
- Las organizaciones agropecuarias no participan en la gestión y orientación de los programas de apoyo de Desarrollo Rural.

## Capítulo 6

### Conclusiones y recomendaciones

En este último capítulo, el más relevante para la evaluación en conjunto, se presentan las conclusiones generadas del análisis operativo y de impacto de los programas de Desarrollo Rural Sonora 2002, así como las recomendaciones pertinentes que ayudarán a realizar ajustes en el diseño, planeación, operación y seguimiento de futuros ejercicios.

#### 6.1 Conclusiones

##### 6.1.1 Evaluación de procesos

Derivado del análisis y evaluación de las etapas que comprende la operación del grupo de Programas se ha podido deducir que su ejecución en el 2002 fue buena en general, toda vez que ha favorecido acciones que en conjunto, propician un desarrollo más eficiente de la actividad agropecuaria estatal sobre todo en lo concerniente a capitalización de la UPR.

Los programas de Desarrollo Rural, PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, cumplen – aunque incipientemente- con su función de promover la capitalización de las UPR, así como el desarrollo de capacidades productivas, de gestión y de organización, mediante el apoyo a asesoría y capacitación para generar áreas de oportunidad que mejoran el nivel de vida de la población rural.

Los programas actuales, vinieron a sustituir a los programas MDR, PADER y PESPRO, ahora mediante una visión integradora –la parte de inversión del programa de MDR la absorbió el PAPIR y la parte de capacitación el PRODESCA- ello con el fin de operar más eficientemente los recursos y así evitar duplicidad de funciones.

Del análisis del diseño y planeación del Programa, se concluye que las acciones emprendidas por las instancias operadoras, aunque bien intencionadas, no han sido las más pertinentes (calificadas por los funcionarios con 6.72, esto es insuficiente), puesto que se operó con deficiencia en algunos procesos y los proyectos apoyados satisfacen sólo parcialmente las problemáticas de la actividad agropecuaria del Estado.

En lo que se refiere a la correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos, también se obtuvo una calificación de 6.3, en escala 1-10, por parte de los funcionarios operativos y directivos de desarrollo rural. La inclusión y equidad en la participación de agentes sociales, productivos y operativos en general, es deficiente.

El SISER, sistema de información que se utilizó para ordenar las solicitudes recibidas, fue recurrentemente mencionado como dilatador del proceso operativo. Además, es evidente que se generó un retraso en la radicación de recursos, pues las actas de cierre de los programas no estuvieron disponibles.

La relación del grupo de programas de Desarrollo Rural, con los programas transversales de la APC, se vio limitada pues existen deficiencias que obstaculizan esta vinculación, como la escasa difusión de avances y resultados de investigación, lo cual impide que los técnicos los transmitan a los productores y que estos no adopten las tecnologías generadas.

Por lo que respecta a la distribución de los apoyos a la población objetivo por regiones prioritarias, lógicamente se cumple, pues todos los municipios del estado son incluidos en la regionalización que sugiere el anexo. La mayoría de los proyectos se refieren a apoyos en infraestructura básica y, aunque no fomentan directamente la integración de cadenas de valor, son indispensables para la producción agropecuaria y, por lo tanto, resultan fundamentales para el resto de los eslabonamientos productivos.

El grupo de programas especifica cinco cadenas prioritarias a atender en la entidad: cultivos básicos, hortalizas, integración agropecuaria, bovinos carne y leche y producción de leche y queso de caprinos. Esta clasificación es muy general, y así son muy pocos los sistemas-producto que quedan fuera de ella. Se encontró que las oportunidades de transformación y agregación de valor se encuentran más propicias en los apoyos del ramo ganadero, específicamente en “Bovinos Carne y Leche”; los apoyos en éste ámbito han resultado favorables y también -en menor medida- los proyectos caprinos.

Los apoyos agrícolas se concentran en la región del Río Sonora (33.50%) la Sierra Alta Centro (22.20%); los pecuarios en las regiones Guaymas-Empalme y Valle del Mayo, 17.61% y 15.05%, respectivamente. Por lo que respecta a actividades no agropecuarias se identificaron algunas acciones y proyectos que representan una buena alternativa de empleo rural, sobre todo para mujeres y personas de tercera edad, como estéticas, abarrotes, tortillerías y restaurantes.

Por lo que respecta a los grupos que son prioritarios de atender –mujeres, jóvenes y personas de tercera edad-, se tiene que el 21.54% de los productores apoyados son de género femenino; sólo el 4.06% son jóvenes (entre los 15 y 28 años) y 26.77% son mayores de 60 años. La baja participación de jóvenes se explica por la necesidad de hacer aportaciones financieras para acceder al apoyo.

En cuanto a la evaluación global, se distinguen deficiencias en algunos aspectos que a continuación se mencionan: PAPIR, presenta deficiencias al momento de determinar las regiones prioritarias de apoyos y en establecer fondos de garantías líquidas con otras instituciones. En su totalidad los apoyos logrados se distinguen por ser parte de la infraestructura básica agropecuaria y no tanto a la integración de cadenas productivas.

En este sentido, se genera una duplicidad de funciones y hasta cierto punto un mal uso de los recursos, ya que los proyectos que no contribuyen al desarrollo de cadenas de valor en el sector rural -como es prioridad de los programas de desarrollo rural- deberían ser acogidos por otro tipo de programas como los de Fomento Agrícola o Ganadero.

El PRODESCA ha requerido de una retroalimentación más significativa por parte de los servidores profesionales y el propio productor, asimismo no se da un asesoramiento constante durante la madurez del apoyo, esto en parte por que el productor no siempre paga dichos servicios y si lo hace el pago es muy bajo para el servidor profesional.

El PROFEMOR presentó una deficiencia de seguimiento y promoción que evitó tener un análisis completo. Sin embargo, se encontró que el programa ofrece importantes áreas de desarrollo, principalmente en lo relacionado a la elaboración de diagnósticos distritales que permitan conocer realmente las necesidades por municipio, así como los posibles detonantes de desarrollo en los mismos.

Cabe informar que, cuando se realizó la evaluación, 58 de 297 productores encuestados (19.5%) afirman no haber recibido el apoyo con el que se encuentran registrados en la lista de beneficiarios del PAPIR. Al cuestionar a fondo a los productores, se detectó que se han apoyado grupos en los cuales sus miembros no se han beneficiado del subsidio de Alianza, siendo ésta una situación que refleja el ineficiente seguimiento del programa.

### **6.1.2 Evaluación de resultados e impactos**

Por lo que se refiere a impactos productivos, se encontró que en general son pocos los realmente significativos, y que por lo tanto su incidencia por tipología de productor es prácticamente nula, a continuación se presentan los más relevantes.

Los referidos a capitalización de los activos fueron positivos en todos sus aspectos, principalmente en las actividades no agropecuarias.

Los productores agrícolas muestran una baja incidencia en el desarrollo del programa, pues ni antes ni después del apoyo se obtuvo algún desarrollo en sus capacidades de innovación y administración; por otra parte los productores pecuarios y no agropecuarios sólo han desarrollado modestamente sus actividades administrativas, esto en cuanto a su sistematización de cuentas y en la búsqueda de información para posibles mercados de venta.

En el caso de la conversión y diversificación de las actividades, se tiene que en el caso agrícola dichos procesos no se dan -sólo incide en un productor en la categoría de forrajes y praderas-. Por otro lado las actividades pecuarias muestran en sus principales categorías una conversión de la actividad llevadas a cabo un porcentaje significativo de sus productores. Finalmente las no agropecuarias han centrado su atención en la diversificación de su actividad y no su conversión.

Respecto a cambios en productividad y producción, en las actividades agrícolas se mostraron incidencias en la productividad por hectárea en sorgo, trigo, alfalfa y *Rye Grass*; en tanto que las actividades que presentaron cambios en los ingresos fueron repollo, *Rye Grass* y sorgo. En el caso pecuario se vieron incrementados los hatos ovinos lana y carne; caprinos leche y carne; en tanto que la actividad bovino de leche incrementó su productividad.

Las actividades agropecuarias que fueron apoyadas por los programas, se encuentran en una fase de incipiente integración, tanto vertical como horizontal, en cadenas de valor. En el caso de las no agropecuarias se presenta un mejor panorama ya que los productos son transformados y en el proceso se les añade valor.

## **6.2 Recomendaciones**

### **6.2.1 Sobre la asignación de los recursos**

Exigir a los técnicos pagados por el PROFEMOR que terminen los diagnósticos distritales para los cuales fueron contratados y que éstos sean validados, primero por los jefes de DDR y después por la Comisión de Desarrollo Rural, para que estos estudios sean utilizados en la planeación de los programas.

Informar a las autoridades de los municipios sobre los recursos que aporta FIRCO para el pago de estudios de desarrollo de microcuencas y detección de proyectos productivos viables, para que dichos documentos se conviertan en una útil herramienta en la planeación y asignación de recursos a nivel municipio.

Incorporar a las obligaciones de los PSP contratados por PRODESCA la detección de proyectos viables de ser subsidiados, con la participación activa de los productores y en los cuales se identifiquen los eslabones prioritarios, por sistema-producto, susceptibles de ser desarrollados con el apoyo de la APC, así como participar en la promoción de una mezcla de recursos para garantizar que todos los proyectos realizados sean apoyados.

Solicitar al Gobierno Federal que, con objeto de tener los recursos al inicio del año, los efectivos autorizados para invertir en cada entidad sean aprobados de manera trianual (así los recursos para el 2004 serán los mismos para 2005 y 2006) previendo la salvedad de que sean después incrementados de acuerdo a las necesidades estatales.

### **6.2.2 Sobre el mejoramiento de la operación**

Solicitar a la SAGARPA que, en un ejercicio de federalismo y planeación eficaz, las reglas de operación de APC sean multianuales, atendiendo la política gubernamental que esté siendo aplicada al sector por parte del Gobierno Federal. Para ello, se recomienda una simplificación en lo referido al PRODESCA, diversificando los componentes a apoyar ya que los funcionarios los consideran poco claros.

Apoyar aquellos proyectos que verdaderamente satisfagan las necesidades de los productores y la actividad económica estatal, como conversión productiva, estudios de mercado, modelos de organización y canales de comercialización. Otra alternativa, efectiva es realizar un sondeo directo mediante encuesta a un número representativo de productores por región.

Enfocar las actividades de los técnicos a elaborar proyectos que tengan la seguridad que serán apoyados, para evitar desperdicio de recursos materiales y humanos en trámites que tienen poca probabilidad de ser apoyados y que de ser rechazados desmotivan al productor; además, que se involucren en el financiamiento de los proyectos promoviendo la mezcla de recursos.

Fomentar la comunicación entre las instancias estatales involucradas en la planeación y ejecución del Programa, convocándolas a grupos de discusión sobre las debilidades y fortalezas del mismo, así como a foros regionales de carácter trimestral en los que se aborde la situación tecnológico-productiva y económica de las regiones de la entidad.

Lograr una verdadera coordinación entre las instancias estatales encargadas de operar el Programa, definir funciones y campos de participación de cada una de ellas de acuerdo a un plan estratégico que concerte las necesidades de las instancias participantes.

Obligar la participación económica de los productores en el pago de los técnicos PSP, concientizándolos de que no se trata de un desembolso sin retorno, sino haciéndoles ver que la inversión en capacitación y adopción de tecnologías es segura y productiva, esto mediante días de campo y misiones o giras a predios en los que las tecnologías se hayan implementado con éxito.

Realizar una reestructuración de los mecanismos de capacitación, organización, evaluación y seguimiento de los encargados de prestar servicios profesionales a productores de Desarrollo Rural, para un desempeño más eficiente de las acciones encomendadas al CECADER.

Instrumentar programas constantes de capacitación a los técnicos, crear mecanismos de estímulos para incrementar la competitividad de los PSP; además, realizar de forma sistemática informes de evaluación, así como publicar y difundir los catálogos de servicios de manera tal que sea accesible en todas las regiones y municipios del estado.

Invertir recursos de la misma APC para establecer un área responsable de sistematizar la información de los programas de APC en la entidad, la cual reciba la información de las solicitudes de apoyo, las revise y las registre. Con ello se garantizaría la disposición oportuna sobre la implementación de los programas.

Establecer como obligatorio en la normatividad de APC, que la supervisión y seguimiento de sus programas se lleve a cabo por entidades externas al sistema gubernamental; así, se evitarían distorsiones y posibles conflictos como el que se menciona antes sobre los grupos apoyados con socios no-beneficiados.

### **6.2.3 Sobre el proceso de federalización**

Involucrar a las autoridades de los municipios de la entidad para que participen directa y activamente en la planeación y operación de los programas de Alianza para el Campo, sobre todo en los de desarrollo rural.

Un aspecto importante que se puede atribuir a los municipios es supervisar la entrega de los apoyos para asegurar así que los subsidios sean bien distribuidos (focalización); asimismo, pueden ser promotores de proyectos de gran magnitud que desarrollen el sector rural municipal y regional.

### **6.2.4 Sobre la participación de los productores**

Obligar la participación de los productores en la determinación de sus necesidades de inversión, mediante la discusión de su proyecto con los técnicos que los apoyan en la elaboración del estudio e integración del expediente de solicitud. En el entendido que el haber participado en las reuniones de planeación con los técnicos sea un requisito para aprobarle el subsidio.

Eliminar en el arreglo institucional a los dirigentes de organizaciones de productores que sólo buscan el bien político personal y que no aportan en lo absoluto en la planeación de los programas y en la asignación de los recursos. En todo caso, es preferible invitar a líderes regionales o distritales, así como municipales para que promuevan los apoyos en sus comunidades.

### **6.2.5 Sobre reformas institucionales**

Reactivar la participación real del COPLADE, a nivel estatal y municipal, para que sea una institución más a considerar en el arreglo gubernamental que existe actualmente. La idea es que se lleven a cabo reuniones con los productores y con la comunidad en general para ver que los proyectos a subsidiar tengan el consenso y evitar futuros problemas, sobre todo aquellos relacionados a daños al medio ambiente.

Simplificar y facilitar los trámites que realiza el productor con el fin de reducir el tiempo que transcurre desde la entrega de la solicitud en la ventanilla, hasta la recepción del apoyo. Un punto importante a modificar se refiere a la integración del expediente ya que cada vez que el productor solicita un apoyo, debe entregar de nuevo la misma cantidad y tipo de documentos.

Incluir en el arreglo institucional a otras dependencias de tipo federal como son el FIRA, la Financiera Rural y/o Nafin, entre otras, para que se enteren de cerca de los subsidios que otorga el Gobierno Federal a través de Alianza y así puedan analizar con mejor actitud la posibilidad de involucrarse en los proyectos apoyados en los programas de la APC.

### **6.2.6 Sobre la evaluación externa**

Realizar la evaluación externa de los resultados e impactos de Alianza antes que inicie la operación del siguiente año para que las recomendaciones sean atendidas y se mejore la ejecución de los programas.

Revisar acuciosamente la metodología de evaluación del programa con el fin de adecuar los indicadores utilizados para medir su desempeño e impactos, ya que algunos de estos no reflejan el verdadero comportamiento de los apoyos y sus beneficios o perjuicios.

Obligar a los funcionarios directivos y operativos a que colaboren en la evaluación externa de los programas, motivando así que se vaya creando una verdadera cultura de evaluación en el país. Asimismo, obligar a los productores beneficiarios a que contesten las encuestas para realizar la evaluación.

Realizar una meta-evaluación del proceso evaluatorio de Alianza, con el fin de analizar si realmente la metodología es adecuada y si los resultados obtenidos están siendo útiles para los tomadores de decisiones.

## Bibliografía

Bejarano Celaya, Z. Margarita: La industria de bebidas alcohólicas en Sonora 1985-1998: Conductas Estratégicas de Cervecería Modelo y Cuauhtémoc-Moctezuma. Tesis de licenciatura, Febrero de 2001.

Borbón Gálvez, Yarí: La influencia de los intermediarios comerciales en las exportaciones hortofrutícolas de la Costa de Hermosillo. Tesis de licenciatura, junio del 2000.

Decreto de Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural: Evaluación del Programa de Mujeres en Desarrollo Rural 2001. Hermosillo, Sonora 2002

INEGI: Anuario Estadístico de Sonora. Aguascalientes, Aguascalientes 2000.

INEGI: XII Censo General de Población y Vivienda. Aguascalientes, Aguascalientes 2000.

Gujarati, Damodar: Econometría. Mc Graw Hill, 2ª Edición, 1992.

Poder Ejecutivo Federal: Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006. México, D.F. 1998

Ramonetti Appel Consultores Asociados S.C: Evaluación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001. Hermosillo, Sonora, 2002.

Ramonetti Appel Consultores Asociados S.C: Evaluación del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales 2001. Hermosillo, Sonora 2002.

Ramonetti Appel Consultores Asociados S.C: Evaluación del Programa de Transferencia de Tecnología Sonora 2000. Hermosillo, Sonora, 2000.

Ramonetti Appel Consultores Asociados S.C: Evaluación del Programa de Transferencia de Tecnología Durango 2001. Durango, Durango, 2002.

Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

## **Anexos**

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

## **Anexo 2. Cuadros complementarios**