

Evaluación Alianza para el Campo 2006



Informe de Evaluación Estatal

Programa de Desarrollo Rural

Sonora

MÉXICO

México, Septiembre de 2007



Evaluación
Alianza para el Campo
2006

Informe de Evaluación
Estatal

Programa de Desarrollo Rural

Sonora

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO

Ing. Eduardo Bours Castelo
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Alejandro Elías Calles Gutiérrez
Secretario de Agricultura, Ganadería,
Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura

Ing. Marco Antonio Camou Loera
Subsecretario de Agricultura
de la SAGARHPA

C. P. Alfonso Escalante Hoeffler
Subsecretario de Fomento Ganadero
de la SAGARHPA

C. Luis Carlos Romo Salazar
Subsecretario de Pesca y Acuacultura

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

Ing. Fco. Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Héctor A. Navarro Corella
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITE TECNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Héctor A. Navarro Corella
Presidente

Ing. Luis Carlos Ahumada Rodríguez
Secretario

Ing. Ricardo Ramonet Rascón
Representante del Sector Agrícola

Ing. Susano Montaña Maldonado
Representante del Sector Ganadero

Ing. José Jesús Juvera Bracamontes
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Edmundo Alberto Leyva Preciado
Coordinador del CTEE

ESTUDIO REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

G Y T ASESORIAS S. C.

Ing. Trinidad Griego Duarte

Director de la Empresa

Ing. Trinidad Griego Duarte

Director del Proyecto

Consultores

M.C. Andrés Guadalupe Tacho Amaya

Ing. Rubén Octavio Encinas Del Castillo

Ing. Jesús Carlos Griego Muñoz

Lic. José Trinidad Griego Nájera

C.P. Adalberto Encinas del Castillo

ENTIDAD SUPERVISORA

Comité Técnico Estatal de Evaluación de los Programas de la Alianza para el
Campo

Índice de contenido

	Resumen ejecutivo	1
	Introducción	7
	Capítulo 1	10
	Contexto de las actividades rurales en el estado	10
1.	Caracterización del medio rural en el estado	10
1.1	Pobreza y marginación	10
1.2	Empleo	11
1.3	Ingreso	13
1.4	Emigración	14
1.5	Mercado	14
1.6	Acceso a servicios	15
1.7	Polarización de la población rural	16
2	Importancia del medio rural en la economía estatal	17
3	Estructura y tendencias de la economía rural, a partir de analizar su comportamiento en los últimos años	18
4	Infraestructura y servicios de apoyo para la producción	19
5	Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas	21
	Capítulo 2	23
	Principales resultados del Programa	23
2.1	Análisis de la inversión y población atendida por el PDR	23
2.2	Valoración de los resultados específicos del PDR en las principales áreas o temas de atención	30
2.3	Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006	32
2.4	Valoración global respecto a la relevancia del PDR en el desarrollo rural	34
	Capítulo 3	35
	Evaluación de la gestión del Programa	35
	Objetivo	35
3.1	Instrumentación del diseño del Programa	35
3.2	Arreglo institucional	38
3.3	Asignación de recursos	38
3.4	Procesos operativos del Programa	40
3.5	Desarrollo de capacidades	43
3.6	Consolidación organizativa y fomento empresarial	45
3.7	Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas	45
3.8	Valoración global de la gestión del Programa	46
	Capítulo 4	47
	Evaluación de impactos	47
	Objetivo	47
4.1	Indicadores de primer nivel	47

4.1.1	Ingreso	48
4.1.2	Empleo	49
4.2	Indicadores de segundo nivel	50
4.2.1	Capitalización	50
4.3	Cambio tecnológico	51
4.3.1	Cruce entre indicadores	53
4.3.2	Ingreso	53
4.3.3	Empleo	55
4.3.4	Capitalización	56
4.4	Valoración de conjunto de los impactos	57
	Capítulo 5	59
	Conclusiones y recomendaciones	59
5.1	Objetivo	59
5.2	Conclusiones	59
5.2.1	Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno	59
5.2.2	Gestión del Programa en el estado	61
5.2.3	Impactos del Programa	64
5.3	Recomendaciones	65
5.3.1	Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno	65
5.3.2	Para una gestión más eficaz y eficiente	66
5.3.3	Incrementar los impactos en los indicadores	67
	Bibliografía	70

Índice de cuadros

Cuadro 1	Estimación de los diez municipios con mayor grado de marginación en el estado de Sonora en 2005 CONAPO	11
Cuadro 2	Estimación de demanda y penetración financiera en el sector agropecuario estatal en el 2006	20
Cuadro 3	Distribución del financiamiento de FIRA por tipo de crédito y rama de producción en el estado de Sonora año 2006 (miles \$)	21
Cuadro 4	Distribución del presupuesto en el PRODESCA en su operación estatal y municipal en el periodo 2003-2006.	24
Cuadro 5	Distribución del presupuesto y número de beneficiarios por subprograma de Desarrollo Rural en el periodo 2003-2006 en el estado	25
Cuadro 6	Metas financieras y de cobertura, programadas y ejercidas durante el ejercicio 2006.	32
Cuadro 7	Principales acciones del PDR en el periodo 2003-2006	36
Cuadro 8	Distribución del presupuesto Ejercido por el PRODESCA durante 2006. (\$ miles)	44
Cuadro 9	Distribución porcentual por actividad productiva y por tipo de beneficiarios en el PDR 2006	48
Cuadro 10	Tasa de capitalización y efecto Multiplicador promedio por tipo de productor	51
Cuadro 11	Tasa de capitalización y efecto multiplicador por tipo de productor con capitalización mayor que cero	51
Cuadro 12	Distribución de los servicios de capacitación o asistencia técnica recibidos de Prodesca 2004-2006	52
Cuadro 13	Origen del ingreso total del beneficiario e ingreso total de la (UPR) por actividad productiva, durante 2006	54
Cuadro 14	Aportación de la UPR y otro empleo al ingreso total del beneficiario y de la actividad apoyada a la UPR en el 2006	54
Cuadro 15	Empleo contratado y familiar generado por actividad productiva apoyada en el 2006	55
Cuadro 16	Empleo contratado y familiar generado por beneficiario en cada tipo productor y de actividad productiva en el 2006	56
Cuadro 17	Capitalización por tipo de actividad y de productor, 2006 distribución porcentual	56
Cuadro 18	Capitalización promedio por actividad y por tipo de productor	57
Cuadro 19	Resumen de las recomendaciones por orden de importancia	69

Índice de Figuras

Figura 1	Distribución del Empleo por Actividad Agosto de 2003	12
Figura 2	Población estatal ocupada por estrato socioeconómico, 2005 y 2006	12
Figura 3	Distribución del número de salarios percibidos por la PEA estatal 2005	13
Figura 4	Aportación porcentual del sector agropecuario, silvícola y pesca a la economía Estatal de 1993 a 2005.	18
Figura 5	Aportación porcentual de PIB sectorial a la economía Estatal en 2004	18
Figura 6	Aportación Federal y Estatal al presupuesto del PDR durante 2000-2006 \$ Millones	25
Figura 7	Inversión en los subprogramas del PDR 2002 – 2006 (\$ Millones)	26
Figura 8	Inversión en el PRODESCA por tipo de servicio contratado con PSP 2003-2006 (\$ Millones)	27
Figura 9	Distribución porcentual del presupuesto del Papir de 2001 a 2005	28
Figura 10	Proporción entre presupuesto (\$millones) y subsidio promedio por beneficiario 2000-2006(\$miles)	30
Figura 11	Distribución del presupuesto del subprograma PAPIR en grupos de interés durante 2006 (%)	31
Figura 12	Subsidio del PDR por tipo de beneficiario 2003-2006 (%)	33
Figura 13	Presupuesto ejercido en la ejecución municipalizada en el 2005 y 2006, miles de pesos	42
Figura 14	Porcentaje de beneficiarios del PDR con capitalización igual y mayor que cero en 2006	50

Índice de anexos

Anexo 1	Diseño de la muestra de beneficiarios Determinación del tamaño de la muestra Relación de beneficiarios encuestados
Anexo 2	Tema adicional

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión Estatal de Desarrollo Rural
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
NTAA	Nivel Tecnológico en Actividades Agrícolas
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos en Zona Marginada
PBIZNM	Productores de Bajos Ingresos en Zona No Marginada
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades para el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fomento a la Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAGARHPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

Ante la necesidad de transparentar la aplicación y de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos utilizados por los tres niveles de gobierno en la ejecución de los distintos programas que integran la política agropecuaria, especialmente la de desarrollo Rural, la evaluación constituye una herramienta fundamental que contribuye a mejorar el diseño y mecanismos de operación de estos programas para fortalecer las acciones de generación de empleo e ingreso entre los habitantes del área rural.

El desarrollo de este proceso en todos los programas de Alianza se ha realizado a partir de 1998 como una exigencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación del mismo Programa donde se demanda una evaluación externa cada año, por lo tanto la evaluación ha evolucionado para responder de manera más efectiva a las necesidades de los diferentes actores vinculados en la gestión del PDR con la participación de una estructura en la que se incluyen instancias gubernamentales como el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE).

El presente documento se refiere al informe de evaluación del Programa de Desarrollo Rural, en su ejercicio 2006 en el Estado de Sonora. Éste es realizado por la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) *G y T Asesorías, S. C.*, sujeto legal que mediante su participación en un proceso de licitación pública ha sido contratado y se responsabiliza de la calidad y el contenido del informe.

Los aspectos técnicos y operativos del proceso de evaluación fueron conducidos por el CTEE, quien tiene facultades explícitas para desarrollar la licitación, contratación y supervisión de actividades de la EE, además de analizar y calificar la calidad del documento final.

La generación y diseño del guión metodológico de la evaluación fue desarrollada por el grupo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), quien aportó el esquema de muestreo, los cuestionarios aplicados a beneficiarios y otros actores del programa, las bases de datos, el procesamiento de la información y los indicadores de mayor relevancia que contribuyen al proceso de revisión y análisis del impacto de las acciones del programa en las variables que pretende modificar para el logro de sus objetivos.

Nuestra empresa *G y T Asesorías, SC*, desea dejar constancia de su agradecimiento al CTEE por las facilidades otorgadas para la realización del presente trabajo, por su asesoría y conducción en todo el proceso de evaluación así como a los funcionarios directivos y operativos de la SAGARHPA, de la Delegación Estatal de la SAGARPA, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), a los proveedores y prestadores de servicios, al personal de las instancias que participan en la operación de los programas, por la ayuda prestada para la realización de este estudio..

De manera especial un reconocimiento a la relevante participación de los productores y a sus organizaciones que proporcionaron la información utilizada en el análisis y que mediante su opinión y percepción permitieron emitir los conceptos que este documento expresa.

Resumen ejecutivo

Esta sección es una síntesis analítica de los principales resultados de la evaluación del PDR de Alianza en el estado de Sonora, correspondiente al su ejercicio 2006 que muestra un balance de sus principales logros en la operación e impactos, así como consideraciones de temas pendiente y retos que se debieran incluir en su diseño.

1. Contexto de las actividades rurales en el estado

1.1. Temas claves de la realidad rural:

De acuerdo a los indicadores elaborados por el Consejo Nacional de Población y Vivienda, el grado de pobreza y marginación en el estado de Sonora, es calificado de bajo nivel y con tendencia a reducirse y aunque solo tres municipios son calificados de alta marginación, existen en el estado cerca de mil localidades consideradas en el mismo estatus. En este contexto social, 990,473 habitantes integran la PEA con un nivel ocupacional de 97.5 %; el sector primario aporta el 11.1 % y de ésta el 78 % realiza actividades agropecuarias y pesca que, en promedio de la actual década aportan el 10.8% del PIB estatal, con una tendencia a disminuir.

Una característica propia del sector rural sonorense es la polarización de su estructura productiva, en la que un segmento mayoritario realiza su actividad agrícola en superficie promedio de 10 has y la ganadería con 18 vientres Bovino o menos, en ambos casos con bajos niveles de capitalización y escasa productividad; otro rasgo característico de la población rural es envejecimiento de sus productores con una edad promedio superior a los 50 años. En estas condiciones coexiste un sector minoritario que produce en gran escala, utiliza sistemas tecnificados, con buen nivel de organización empresarial, acceso a mercados y eficiencia en sus procesos; entre estas disimilitudes, el 75 % de los productores del sector, se clasifican en el estrato de bajos ingresos y representan el segmento prioritario de la población objetivo que el PDR debe atender.

1.2. Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas

La problemática que restringe el desarrollo del sector se identifica en dos vertientes, una de tipo estructural y otra de tipo coyuntural, entre las que se describen:

- En el ámbito legal aún persiste inseguridad y conflictos en la tenencia de la tierra.
- El grado de tecnificación de los productores de bajos ingresos es muy deficiente.
- Baja precipitación pluvial durante esta década, que en combinación con el deficiente uso de los recursos, han minado las condiciones ambientales.
- Escasas fuentes de financiamiento, elevado costo de los intereses y esquemas de garantía fuera del alcance de los productores de bajos ingresos.
- Elevado costo de los insumos, asociado con una reducción en el valor de la producción provocada por el libre mercado.
- Deficiente organización para la producción y la comercialización que permitan aprovechar las economías de escala.
- Ineficiencia de la mayoría de productores en sus procesos por falta de capacitación que se refleja en falta de competitividad.

2. Hallazgos relevantes de la gestión

2.1 Tendencias en inversión, beneficiarios y principales componentes apoyados

Entre 2000 y 2005 el Programa invirtió en el estado 453.3 millones de pesos, con la participación de 214.9 millones de los productores, la inversión acumulada es de 668.2 millones, de los que el 50 % ha aportado el gobierno federal, 17 % del estatal y 32 % de los beneficiarios. De acuerdo al tipo de desarrollo, las inversiones se distribuyeron en un 76.5 % de los recursos orientados a la inversión en bienes de capital (PAPIR), 17.6% al desarrollo de capacidades PRODESCA y 5.9% al fortalecimiento institucional e impulso de la organización económica de los productores (PROFEMOR).

El número de productores apoyados durante el mismo período asciende a 103,151, en el subprograma de desarrollo al capital físico se distingue un cambio en la preferencia por los productores de bajos ingresos en zonas no marginadas y en transición, hacia los de bajos ingresos en zonas marginadas que durante el presente ejercicio recibieron el 50 % de los recursos.

2.2 Evolución del programa

Entre las modificaciones de mayor relevancia realizadas al diseño del PDR se distinguen:

- Sustitución de atención a la demanda libre por el de acompañamiento de un proyecto productivo; por lo que a la fecha el 100 % de los recursos se ejercen en esta modalidad con el objetivo de una mejor orientación de los recursos.
- Mayor ponderación a las solicitudes realizadas por grupos formalmente constituidos, con el objetivo de promover la organización de productores.
- Disposición de que por lo menos el 35% de los recursos sean aprobados por los CMDRS y que se ejerció en el 2005, en el que el 58 % de los recursos se asignaron por éstas instancias, repitiendo casi el mismo porcentaje en el 2006.

La principal contribución del proceso de municipalización es la estructuración de un organismo responsable de fomentar el desarrollo rural y la elaboración de planes municipales de desarrollo rural sustentable; por otra parte este ejercicio posibilita la participación social y transparenta la aplicación de los recursos.

Sin embargo, con este cambio en el diseño se han agregado nuevos retos a la operación del PDR, entre los que se distinguen: la integración de CDDRS y CMDRS con representatividad de todas las dependencias, libertad para la participación de la sociedad, evitar el acaparamiento e influencia de grupos locales de poder, asegurar la continuidad en los cambios de administración municipal, lograr un arreglo institucional con los otros niveles de gobierno con una visión compartida de las necesidades locales de desarrollo, capacitación de los equipos de trabajo, así como asignación de recursos materiales y humanos para la operación y supervisión.

2.3 Cumplimiento de metas en 2006

En el ejercicio que se evalúa se recibieron 899 solicitudes, de éstas fueron 556 dictaminadas favorablemente, incorporando 9,770 beneficiarios distribuidos de la siguiente manera: 4,621 en el PRODESCA, con lo que se superaron las metas físicas de este subprograma en 57 %; 2,531 en el PAPIR, con lo también se superó en 8.7 % las metas programadas y 2978 en el PROFEMOR, con éste resultado se superó en 2 %. Lo anterior indica que, tomando como referencia el total de productores del sector agropecuario, el índice de cobertura fue del 8.9 % a nivel global del programa, aunque si se consideran solo los beneficiarios que recibieron recursos económicos para inversiones en capital físico, este porcentaje se reduce al 2.3 % de la población objetivo. Por lo tanto, los resultados del ejercicio indican un amplio margen de acción en la atención de las necesidades de desarrollo del resto de los productores.

3. principales resultados e impactos del Programa

3.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones

Con base en la definición de la población objetivo definidas en las RO, es preciso analizar hacia donde se dirigieron los recursos, lo cual indica una estimación de la focalización; en ese sentido, el desagregado de los beneficiarios del 2006, indica que el 57% de los productores apoyados se ubican en los estratos I y II, que corresponden a los de más bajos ingresos, lo cual es congruente con las necesidades de la población objetivo.

Entre actividades apoyadas se presentaron diferencias en la focalización; en las agrícolas el 76 % se concentró en los beneficiarios de tipo II; en las pecuarias la atención se concentró en los de tipo III con el 70 % y en actividades no agropecuarias los apoyos se concentraron en beneficiarios de tipo I y II con el 94 %.

3.2 Indicadores de primer nivel.

Con base en el instrumento de evaluación utilizado, para el ciclo 2006 solo se considera el origen del total del ingreso del beneficiario y de la UPR; además las actividades apoyadas se clasifican en: actividades que continúan, cuando el beneficiario ya realizaba una actividad similar, y actividades nuevas cuando el beneficiario inicia dicha actividad con inversión, también se desglosa el origen de los ingresos en cada actividad productiva y complementariamente se analizan los resultados obtenidos de evaluaciones anteriores

El resultado en el incremento del ingreso en el marco global del PDR indica que en 2003, se obtuvo un incremento de 21% mayor que el obtenido en el 2001 y que en las actividades agrícolas el incremento del ingreso disminuyó en 33.5%; por su parte, el ingreso en las actividades pecuarias se incrementó en 3.5%, en tanto que en las no agropecuarias se obtuvo un incremento de 21%

El análisis del origen promedio del ingreso total del beneficiario cuando la actividad continúa indica que el 44% provino de la UPR y el 50% se obtuvo de otro empleo; en cuanto al ingreso total de la UPR, el 57.8% se originó de la actividad apoyada y el 37.1% de otros bienes o servicios.

En las actividades agrícolas, cuando la actividad continúa, solo el 11.1% del ingreso se originó en la UPR y el 87.8% de otro empleo; en cuanto al ingreso total de la UPR, sólo la décima parte tuvo su origen en las actividades apoyadas, y el 89.6% de ingreso no agropecuario. Cuando la actividad apoyada es nueva, no se obtuvo ingreso en la UPR.

El resultado en actividades pecuarias, cuando la actividad continúa, muestra que 34% del ingreso provino de la UPR, mientras que el ingreso de otro empleo aportó el 52.7%; el ingreso de la UPR en esta misma actividad, indica que cerca de las tres cuartas partes se originó en las actividades apoyadas. Cuando la actividad apoyada es nueva tampoco se obtuvieron ingresos provenientes de la UPR.

En las actividades no agropecuarias, el ingreso total del beneficiario cuando la actividad continúa, el 87.2 % se obtuvo de la UPR y de este, el 91.3 % provino de la actividad apoyada. Por otra parte cuando la actividad apoyada es nueva, el ingreso total del beneficiario, en 59.8 % se originó en la UPR y de éste, el 89.5% provino de la actividad apoyada; por lo tanto, se obtuvo menor dependencia de otras fuentes de ingresos, además de que las UPR generaron ingresos durante su primer año.

La comparación entre el origen de ingresos de los beneficiarios dedicados a las actividades agrícola y pecuaria sugiere que en ambos casos la UPR ha dejado de ser la principal fuente económica y que la diversificación de los ingresos tiene una tendencia hacia las actividades no agropecuarias.

Otro de los objetivos relevantes de Alianza, en especial del PDR, es la generación y diversificación del empleo, debido a las condiciones descritas en el capítulo I en relación con el desempleo y migración que distingue a la población rural, por lo que se requiere determinar con claridad el efecto del Programa en la creación de fuentes de trabajo.

La metodología para calcular la cantidad de empleos generada por el PDR consistió en determinar la diferencia entre los jornales contratados o familiares antes del apoyo y después del apoyo; el resultado se dividió entre 270 como una constante equivalente a un empleo; este proceso se justifica en la estacionalidad de la actividad primaria.

En las condiciones antes descritas, el número de empleos calculados en la muestra ascendió a 175 y su valor monetario promedio fue de \$ 116.23 pesos por jornal; de ellos, 18 % fueron contratados y 82 % empleos familiares; de ello se deduce que autoempleo representa la opción más inmediata de las UPR de bajos ingresos, debido a que por su reducida escala no tienen la factibilidad de contratar asalariados fijos y se convierten en un factor de arraigo de los productores a las zonas rurales en condiciones dignas.

El desglose por tipo de actividad productiva indica que el 26% fue aportado por las actividades agrícolas, el 52 % por las actividades pecuarias y el 20 % por las no agropecuarias. En cuanto a la generación de empleos por beneficiario, los valores obtenidos fueron 2.1, 1.7 y 1.6 para la agrícola, pecuaria y no agropecuaria respectivamente, estos resultados distinguen a la actividad agrícola como la de mayor impacto en la generación de empleo y ratifica con referencia a la evaluación de 2005 a la actividad no agropecuaria como la más deficiente en el cumplimiento de ese objetivo.

En cuanto a la eficiencia por tipo de productor en cada actividad para la creación de empleos, se manifestó una diferencia entre los de tipo III de la actividad agrícola con la pecuaria, obteniendo un resultado de 2.2 empleos por beneficiario en la primera y 1.5 en la segunda; de igual forma se observa una mayor eficiencia en los beneficiarios de la actividad agrícola en la generación de empleos contratados. Los productores de tipo IV en la actividad pecuaria obtuvieron la mayor eficiencia en la generación de empleos con 4 por beneficiario, de ellos 1 fue contratado y 3 familiares.

Indicadores de segundo nivel

La capitalización es uno de los indicadores en los que a la fecha se observa mayor impacto del PDR en los apoyos con inversiones del PAPIR, que durante 2006 impactó positivamente a más de las dos terceras partes de los beneficiarios; la tasa de capitalización promedio referida a la condición antes del apoyo resultó superior en 50 % y el mayor grado de capitalización por tipo de productor se manifestó en los de tipo I.

El efecto multiplicador de la inversión, es decir, la capitalización promedio dividida entre la aportación total promedio resultó con un valor general de 0.91 y su comportamiento por tipo de productor fue inversa a la tasa de capitalización al expresar su máximo valor en los de tipo IV con un valor de 1.72.

5. 6 Recomendaciones orientadas a

5.6.1 Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno

Los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno para eliminar las causas del subdesarrollo en el sector rural han sido insuficientes y persisten las condiciones de pobreza, por lo que esta entidad evaluadora considera inaplazable la revisión del modelo actual de subsidios utilizado durante la operación de los Programas de Alianza para el Campo, a fin de redimensionar el diseño de estas estrategias de política pública.

Para ello se propone elaboración de diagnósticos regionales a conciencia, que precisen con rigor metodológico el potencial específico de cada uno de los elementos que definen las variables que inciden sobre la economía rural, utilizando los avances que se tienen sobre la caracterización del entorno rural, en el estudio de estratificación de productores y en otros diagnósticos relacionados con el sector rural del estado de Sonora.

5.6.2 Para una gestión más eficaz y eficiente

El actual diseño del PDR es producto del proceso evolutivo que reestructuró al conjunto de programas desarticulados con los que inició la operación y gran parte de su esquema es aplicable, sin embargo es necesaria la incorporación de algunas estrategias que contribuyan en la eficiencia de la gestión, para lo cual se recomienda la implementación de un esquema de financiamiento facilitador de las inversiones, mediante la integración de estructura con recursos de Alianza. De tal forma, que además de incorporarse a los beneficios del Programa, se logrará potenciar las inversiones en las unidades productivas.

Estructurar los CDDRS y CMDRS para que el área técnica funcione de manera continua, buscando la capacitación y actualización requeridas para su eficaz desempeño; lo cual deberá operar bajo un sistema de convocatoria abierta promovida por los municipios y sancionada por el estado, con el objetivo de estimular la participación de todos los sectores y la sociedad civil, además de que dichos consejos trasciendan los cambios de administración municipal.

Revisar y adecuar los procesos de selección de PSP, así como establecer un esquema de capacitación para que el desempeño de dichos técnicos cumpla con los propósitos del Programa, pero sobre todo que sean capaces de encontrar verdaderas soluciones a las necesidades de la población objetivo del PDR. Además de alinear las acciones de PROFEMOR a las de PAPIR y PRODESCA.

Es necesario que los PSP, adquieran mayor seguridad en sus ingresos, en lo referente al monto y puntualidad de los pagos por sus servicios, con el propósito de que se mantengan motivados y estén en condiciones de participar en los procesos de capacitación y actualización requeridos para un más eficiente y eficaz desempeño.

Para avanzar en el proceso de municipalización, se recomienda el desarrollo de proyectos modelo en las localidades marginada más representativas, que involucren la confluencia de recursos de las instancias incluidas en el PEC para garantizar el éxito en los resultados de las inversiones; una vez que se adquiera la experiencia, replicar dichos proyectos en el resto de las localidades prioritarias del área rural del estado.

5.6.3 Para incrementar la generación de impactos positivos

Considerando la condición multisectorial de la economía rural, es importante que las inversiones promovidas por el Programa continúen apoyando las diversas actividades económicas que en el sector rural se realizan.

Mantener como prioridad la atención a solicitudes acompañadas de un proyecto productivo, el cual deberá elaborarse con los criterios de análisis mínimos que el rigor metodológico exige. De manera adicional, para garantizar la selección de estos proyectos, se requiere la implementación de una estructura externa conformada por profesionales con capacidad y experiencia en el ramo para su revisión y dictamen; dicha estructura podría depender de la CDR ó bien formar parte de la UTOE

También es importante considerar, la posibilidad de que los recursos del Programa pudieran asignarse a alguna actividad, que debido a su importancia estratégica para disminuir la dependencia alimentaria, tenga que permanecer subsidiada aunque algún indicador en los que el Programa busca incidir, no obtenga los resultados deseados.

considerando que los recursos no son suficientes para satisfacer el financiamiento de bienes privados, o sea subsidios entregados directamente a los productores, es recomendable que se analice la posibilidad de orientar las inversiones de este y otros programas de desarrollo a la generación de "bienes públicos" que incidan sobre el funcionamiento de todo el sector, tales como, infraestructura, investigación agronómica o desarrollo tecnológico y así evitar, por una parte la atomización de los apoyos y el privilegio de grupos de beneficiarios que reciben una y otra vez este tipo de subsidios.

Introducción

Fundamentos de la evaluación

El período de evaluación de los programas de Alianza Contigo es la etapa final del proceso operativo, es un ejercicio obligatorio que se fundamenta en el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, en las reglas de operación vigentes de Alianza y en el convenio de coordinación entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado; constituye un elemento para el mejoramiento de las estrategias de apoyo al sector rural al aportar la información complementaria para la toma de decisiones de los responsables de la operación

Adicionalmente, este instrumento de revisión se sustenta en la Ley de Transparencia, por lo que su contenido se convierte en un mecanismo de rendición de cuentas, ya que aporta información de los operadores sobre la aplicación y orientación de los recursos sujetos a criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública contenidas en el diario oficial de la federación del 6 de septiembre de 2004..

Objetivos de la evaluación:

Objetivo general: Aportar propuestas para mejorar el desempeño del Programa en la entidad, a partir de la valoración del logro de sus objetivos y de la identificación de los avances y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión, los procesos operativos y la generación de impactos de las inversiones que proporcionen una visión prospectiva en el entorno de la política de inversión rural.

Objetivos específicos

- Analizar la trayectoria de la gestión del Programa, considerando la instrumentación de su diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos y sus procesos operativos, destacando los cambios realizados y las áreas puntuales en las que se deben tomar acciones para lograr mayor eficiencia operativa e impactos.
- Valorar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado entre sus distintos tipos de beneficiarios.
- Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales de la población beneficiaria.
- Analizar las aportaciones del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR.
- Hacer un balance de las acciones emprendidas por el Programa para el fomento empresarial y la consolidación de las organizaciones económicas del medio rural.
- Dar seguimiento a la instrumentación de las recomendaciones de evaluaciones anteriores, identificando los avances logrados y las causas que favorecen y/o limitan la aplicación de esas recomendaciones.

Enfoque y ámbitos de la evaluación:

La presente evaluación se circunscribe en las definiciones de política rural del gobierno estatal, contenidas en los programas, estrategias y acciones sexenales expresadas en Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009, y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por SAGARPA, en el periodo que se evalúa, que son: integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios y atención a factores críticos.

El proceso se orienta al análisis de la evolución de los impactos generados por el Programa y de su gestión en el estado y su enfoque se sustenta por las características básicas de:

Análisis continuo, por sustentarse en la evolución del Programa que proporciona una visión retrospectiva y aporta elementos para identificar los cambios que se han desarrollado en el diseño, operación e impactos.

Utilidad práctica, porque proporciona información oportuna y de utilidad que contribuye al mejoramiento en la toma de decisiones por los responsables de la operación

Oportunidad de los resultados de evaluación, al abordar el avance del ejercicio 2007, se propone investigar las posibles restricciones en la futura operación y proponer medidas correctivas.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información:

El origen de la información se clasifica en dos categorías de acuerdo a su origen: La documental, constituida por la Información referida al Programa, como: sustento legal, reglas de operación, guías técnicas, relación de beneficiarios e informes de avance, que aportaron elementos para el diseño de la muestra y para la descripción de las características del Programa. Además de Informes y documentos relacionados con el Programa y la política sectorial, incluye también diagnósticos, estadísticas y bibliografía especializada que proporcionaron elementos para describir el contexto en que se desenvuelve el sector rural, así como la evaluación de impactos y recomendaciones.

La información de campo, referente a la opinión de los productores beneficiarios del Programa, en cuanto al proceso de gestión de su apoyo; así como los beneficios otorgados por el mismo, se obtuvo mediante la aplicación de encuestas a una muestra aleatoria de 148 productores apoyados.

Esta fuente de información se complementó, mediante entrevistas estructuradas a los funcionarios mediante una cédula de información verificable, sobre la percepción que tienen respecto de la operación y desempeño del Programa.

Diseño muestral; El procedimiento para la obtención de la muestra fue proporcionado por el grupo FAO, que establece una selección de beneficiarios en forma aleatoria, con la observancia de las condiciones de precisión y confiabilidad características del método científico; el marco de muestreo estuvo constituido por el registro oficial de los beneficiarios y para seleccionarlos se siguió el procedimiento de selección sistemática

Métodos de análisis de información; La sistematización de la información obtenida se realizó utilizando como herramienta el Programa computacional Excel de hoja electrónica, para lo cual la FAO diseñó la metodología que estructuró el cálculo de los indicadores de mayor relevancia que permiten medir la magnitud y tendencias de los impactos generados por las inversiones apoyadas por el Programa, con una serie de índices o unidades de análisis desagregadas, pero interdependientes que permiten individualizar el análisis de los resultados en indicadores obtenidos por los beneficiarios atendidos, permitiendo esto realizar las interpretaciones que sustentan las conclusiones y recomendaciones propuestas para mejorar el diseño de la operación del Programa.

La evaluación de los procesos que intervienen en la ejecución del Programa, se realizó mediante el análisis de la información proporcionada por los funcionarios entrevistados, generando con ello los elementos de juicio requeridos por los operadores para incorporar adecuaciones a dichos procesos.

Las limitaciones que tiene el diseño estadístico se relacionan con la diversidad tanto en el tipo de productores, como en las actividades realizadas que ocasionalmente pueden no construir variables con regularidad estadística y la dificultad para la obtención de la información de los productores, toda vez que la mayoría no acostumbran registrar sus actividades, por lo que alguna información se tiene que inferir.

Capítulo 1

Contexto de las actividades rurales en el estado

El propósito de este apartado se enfoca en la presentación de una caracterización del medio rural en el estado de Sonora, con la correspondiente identificación de los principales factores técnicos-productivos, socioeconómicos y ambientales a los cuales se sujeta el desempeño de las actividades apoyadas por el PDR. Con los datos contenidos en contexto de las problemática estatal, se aportan elementos para la detección y aprovechamiento de las áreas de oportunidad que se presentan para el Programa, además de identificar el grado de respuesta institucional a las necesidades del medio rural.

1. Caracterización del medio rural en el estado

1.1 Pobreza y marginación,

La población total del estado de Sonora durante el primer trimestre del 2007 fue de 2,454,516 habitantes, de los cuales 289,592 se consideran en el estrato socioeconómico bajo y 1,111,599 en el medio bajo; el número de personas sin acceso a instituciones de salud durante el tercer trimestre del 2006 fue de 468,500 (INEGI). En el ámbito nacional durante 2004, el 61 % de la población en pobreza extrema vivía en localidades rurales, el resto en zonas urbanas y aunque se registran esfuerzos en todos los ámbitos de la estructura gubernamental, aún es considerable el rezago existente(eval nacional).

El grado de pobreza y marginación en el estado de Sonora, de acuerdo con los indicadores elaborados por Consejo Nacional de Población y Vivienda es considerado de bajo nivel y con tendencia a reducirse, al pasar de un índice de -0.85 en 1990, a -0.75 en el año 2000, este organismo califica en condiciones de alta marginación a los municipios de Quiriego, Alamos, y San Miguel de Horcasitas, que en conjunto representan el 1.4 % de la población estatal, Cuadro 1 (CONAPO)

Sin embargo, el criterio anterior no es coincidente con el dictamen del Consejo Estatal de Población, quien además de los municipios antes mencionados considera los de Cucurpe, Etchojoa, Rosario Tesopaco, San Ignacio Río Muerto, Ónavas, y Yécora, que en conjunto representan el 12.5% con respecto al total de municipios en el estado (COESPO);

En otra fuente de información, de acuerdo a estudios de marginación realizados por la SEDESOL en 2004, indican que en Sonora el 10.5% del total de la población vive en condiciones de pobreza alimentaria, el 15.5% en pobreza de capacidades y el 34.1% en pobreza de patrimonio. Con base en la interpretación de ese diagnóstico se puede inferir que las necesidades más apremiantes de la población sonorenses están relacionadas con el desarrollo de capacidades y con la acumulación de capital físico. (EVAL 2005)

Se debe mencionar que aunque la mayoría de los municipios del área rural se encuentran calificados como de media y baja marginación, en ellos y sus localidades se presentan casos de familias que viven en condiciones de extrema pobreza. La importancia de esta clasificación radica en que dentro de la población objetivo del PDR, la política reside en focalizar sus recursos hacia la población de menores ingresos, así como a grupos vulnerables y localidades con niveles de alta y muy alta marginación.

Cuadro 1. Estimación de los diez municipios con mayor grado de marginación en el estado de Sonora en 2005 CONAPO

Municipio	Población	Índice de marginación	Lugar		
			valor	estatal	Lugar nacional
Quiriego	3049	0.632	Alto	1	623
Álamos	24493	0.152	Alto	2	1063
San Miguel de Horcasitas	6036	0.148	Alto	3	1069
Rosario	5165	-0.118	Medio	4	1301
Yécora	6089	-0.258	Medio	5	1422
Etchojoa	55697	-0.418	Medio	6	1561
Cucurpe	798	-0.486	Medio	7	1615
Onavas	392	-0.509	Medio	8	1635
San Ignacio Río Muerto	13244	-0.551	Medio	9	1675
Bacerac	1346	-0.579	Medio	10	1700
Suma	116309				

Fuente: Consejo nacional de población

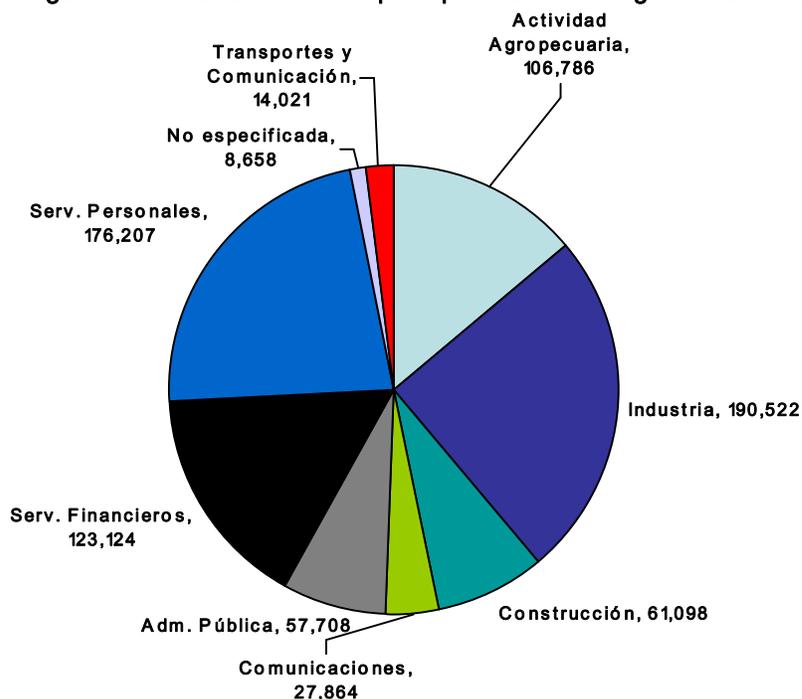
1.2 Empleo

Durante los últimos tres años, la población ocupada en el estado ha evolucionado de 970,453 en el primer trimestre del 2005 a 990,722 en el 2006, sin embargo se observó una sensible reducción a 965,456 en el 2007; El porcentaje de Adultos mayores, jóvenes y mujeres sin acceso a trabajo formal se acentúa en los estratos socioeconómicos bajo, medio bajo y medio alto

En el sector agropecuario, la tendencia en la evolución de la población económicamente activa muestra una contracción en sus indicadores al disminuir de 16.9 % en el 2000 a 11.1 % en el 2005, este valor posiciona al estado en una situación muy inferior al indicador nacional que es de 35 %. En concordancia con el indicador anterior, la Población ocupada en actividades agropecuarias evolucionó de 115,573 durante el primer trimestre del 2005 a 110,084 en el primer trimestre del 2007(INEGI). En comparación con la distribución del empleo por actividades productivas durante el 2003, la actividad agrícola, ganadera, caza y pesca, participaron con 106,786 empleos, equivalente al 11.2 % de la fuerza laboral total, donde se distinguen los sectores de la industria de la transformación, servicios y comercio, que en conjunto aportan el 79 % (Figura1)

La generación de empleo en el medio rural del estado de Sonora se caracteriza por ser principalmente de ámbito familiar, es decir, que las UPR son la fuente de sustento de la familia rural. Sin embargo, se debe señalar que algunas actividades agrícolas como las hortalizas son las principales demandantes de mano de obra.

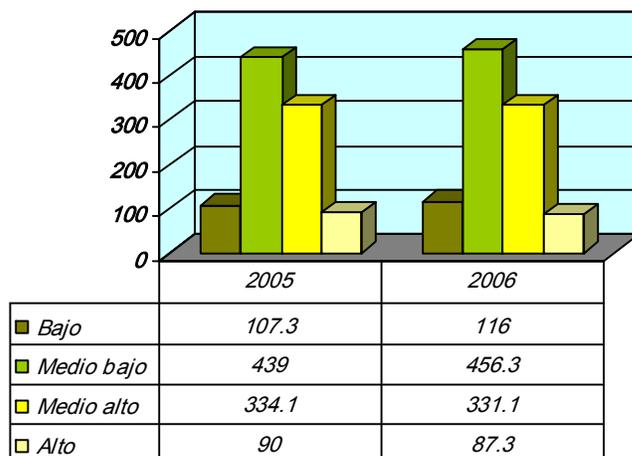
Figura1. Distribución del Empleo por Actividad Agosto de 2003



Fuente: biblioteca.itam.mx/docs/ene03/26ocupada.xls

En cuanto a la evolución de la participación por estrato socioeconómico en el empleo estatal durante los años 2005 y 2006, indica la incorporación de un mayor número de integrantes de los estratos bajo y medio bajo al sector laboral, como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Población estatal ocupada por estrato socioeconómico, 2005 y 2006,



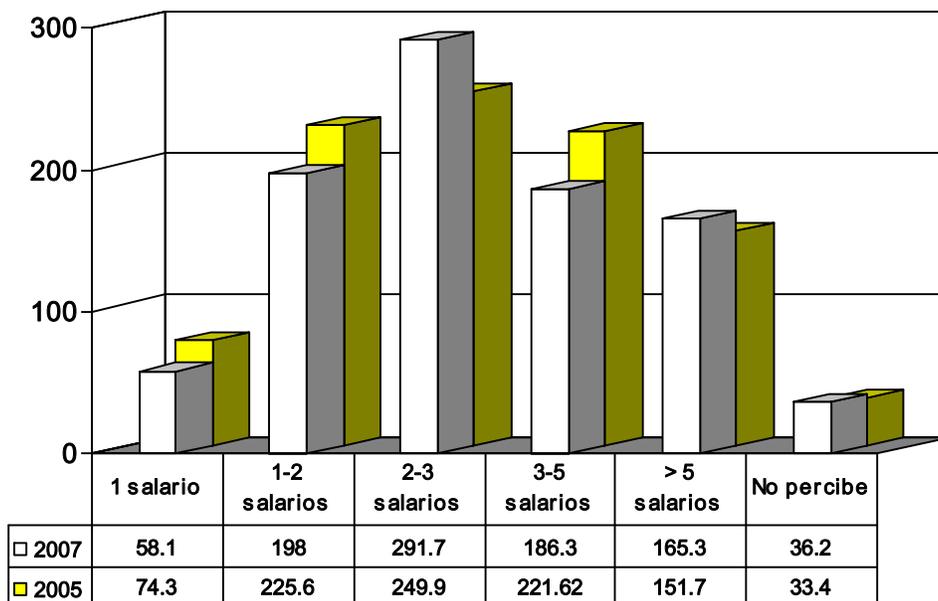
1.3 Ingreso

Un elemento importante para comprender la realidad del campo se asocia con los ingresos de sus integrantes y sus orígenes; como dato de referencia, en el contexto nacional se tiene una remuneración anual de \$ 79.5 miles de pesos por persona ocupada, el mismo indicador para el estado en el año 2004 fue de \$ 64 miles de pesos. El análisis de los datos estadísticos en el estado indica una perceptible reducción de los ingresos provenientes del sector agropecuario independiente, que ha sido compensado ampliamente por el aumento de otras fuentes de ingresos.

Al cierre del cuarto trimestre del 2006 se registraron 972,346 personas de la PEA empleadas en la entidad; la distribución del nivel de ingresos en salarios mínimos recibidos indican una disminución del número de personas que percibieron uno y dos salarios mínimos, así como un incremento considerable de personas que se incorporaron al nivel entre dos y tres salarios, también indica una leve disminución de personas que no tienen ninguna percepción económica, (figura 3).

El estrato de población medio alto muestra la mayor aportación porcentual de personas que no reciben ingresos. El ingreso promedio estimado por hora de trabajo para la PEA estatal durante el cuarto trimestre del 2006 fue de 28.9 pesos, adquiriendo los menores valores en los estratos socioeconómicos bajo y medio bajo con \$ 16.18 y \$24.55 pesos respectivamente, los mayores valores se obtuvieron en los estratos medio alto y alto con 32.84 y 55.73 pesos por hora.

Figura 3. Distribución del número de salarios percibidos por la PEA estatal 2005



La distribución del ingreso en el contexto estatal durante el cierre del tercer trimestre del 2006 por actividad económica indica que para el sector primario correspondió la menor remuneración, al recibir un pago de \$ 18.48 por hora, mientras que para el secundario fue de \$27.3 y en el terciario \$31.4; en coincidencia, para este mismo indicador por grupos de ocupación, el ingreso por hora fue de \$ 16.86 en el sector rural, mientras que en el sector obrero fue de \$ 25.5. Esta coincidencia entre el ingreso de sector primario y el sector rural es sin duda uno de los factores determinantes del fenómeno migratorio de la población rural hacia zonas con mayores oportunidades de mejorar su ingreso.

1.4 Emigración

La dinámica de movimientos migratorios en referencia al entorno nacional e internacional indica que el estado manifiesta un mediano grado en el flujo poblacional, ya que el número de inmigrantes en el período de 1995 al 2000 fue de 77,072 habitantes, mientras que la emigración fue de 55,486, lo que representa un incremento poblacional por este concepto de 21586 habitantes, el índice de personas económicamente activas con intención de cruzar la frontera a nivel estatal durante 2006 fue de 3.7 por millar, de los cuales el más elevado porcentaje se manifestó en el estrato socioeconómico medio alto.

Además se presentan flujos poblacionales al interior del estado que se pueden inferir por la reducción de la población en el sector rural; entre las variables que generan este fenómeno se pueden mencionar la falta de fuentes de empleos, la reducción en la rentabilidad de las actividades agropecuarias, la búsqueda del nivel educativo superior que provoca migración de familias completas a las ciudades y el escaso acceso a servicios de salud.

Como consecuencia de este proceso, se ha incrementado la edad promedio de los productores agropecuarios en el estado a más de 50 años, ya que la mayor parte de los individuos que emigran son jóvenes en la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo, ya sea a las ciudades o hacia Estados Unidos; éste último destino se manifiesta no solo en habitantes del sector rural, sino que incluye un considerable número de jóvenes profesionistas provenientes de zonas urbanas.

1.5 Mercado

Durante la actual década, la fuente de ingresos del sector rural se ha diversificado, sin embargo las actividades vinculadas con el sector agropecuario siguen teniendo trascendente importancia para el sostén de miles de familias sonorenses, sobre todo las de menores recursos; por lo tanto es importante comprender los mecanismos que imperan en la determinación de las redes de mercadeo y precios de los productos agropecuarios.

Ante las características de una economía de libre comercio, el sector no puede sustraerse a las condiciones imperantes en el contexto internacional en donde se observa una cada vez mayor dinámica de cambios en los precios de los productos primarios, ocasionada por los desequilibrio entre la oferta y la demanda al competir con productores de países en los que se tienen menores costos de producción y donde la desigualdad en los subsidios provoca distorsiones del mercado.

Así se observa en el escenario reciente de la producción de granos, un incremento importante en los precios, provocado por la demanda de estos para la obtención de biocombustibles, lo cual obliga a realizar cambios en las políticas de apoyo al desarrollo de dichos cultivos. De tal forma, que las acciones encaminadas a la reducción de áreas productoras de granos planteadas en los planes de política estatal, se tienen que modificar para aprovechar las condiciones favorables que los cultivos mencionados ofrecen.

De la misma forma, es notorio el impacto en la ganadería sonorenses por la creciente demanda de carne que los países asiáticos principalmente han observado en los últimos meses, lo cual se refleja en buenos precios para los productores primarios. Sin embargo, es importante señalar que estas ventajas no se aprovechan en las actividades de engorda de ganado por los altos costos del insumo principal que son los granos.

En el aspecto organizacional, pese a las disposiciones que el gobierno federal ha diseñado para la integración de los productores rurales, el nivel de ordenación económica imperante en las diversas cadenas muestra serias carencias y la mayoría no se han integrado a la a otras fases productivas como alternativa para la comercialización; por otra parte la cultura del individualismo y el desconocimiento de los mercados no propician el aprovechamiento de economías de escala como alternativa para reducir los costos de producción; por lo tanto su vinculación al mercado se sustenta en una compleja red de intermediación, que sustituye la falta de organización y financiamiento.

1.6 Acceso a servicios

En el estado de Sonora, el 100% de las cabeceras municipales cuentan con los servicios básicos de agua, luz, caminos, teléfono, telégrafo y servicios de salud, sin embargo, es importante señalar que en los municipios de más alta marginación existen localidades que aunque son pequeños núcleos de población, se encuentran alejados de las líneas de conducción eléctricas, lo cual las excluye de los servicios de electrificación, así como de otros servicios mínimos, como sucede con la poca capacidad en el equipo de bombeo y su escaso mantenimiento que provoca fallas en el suministro de agua potable de manera recurrente.¹

Aunado a lo anterior, la insuficiente infraestructura educativa, así como la falta de fuentes de empleos remunerados, son las principales causas de los constantes movimientos de migración que se observan en el sector rural sonorenses, particularmente de la gente joven lo que explica que actualmente son personas de edad avanzada las que están arraigadas en el medio rural, con un promedio de edad de 50 años

¹ Página web: www.sonora.gob.mx

1.7 Polarización de la población rural

Además de la concentración de la pobreza en el área rural, el signo más característico del campo es la polarización de su estructura productiva, la mayoría de productores agropecuarios que integran el segmento más importante de la PEA sectorial se dedican a la producción de cultivos básicos en la actividad agrícola y a la ganadería extensiva de bovinos carne en el pecuario, en ambos casos la actividad se practica en superficies menores a las del punto de equilibrio para lograr la rentabilidad económica; en consecuencia comúnmente se produce con bajos niveles de capitalización y escasa productividad.

En el otro extremo se encuentran modelos de unidades de producción a mayor escala, con sistemas de producción tecnificados, elevado nivel de organización, acceso a crédito e información de mercados, mejor nivel tecnológico, que en su conjunto generan la mayor parte de la oferta exportable de hortalizas, frutales, carne y ganado en pie; estas son las empresas que han logrado establecer relaciones más directas con las grandes agroindustrias y han estructurado cadenas productivas al margen de los subsidios y con anticipación a las disposiciones oficiales. La superación de estas diferencias socioeconómicas de la sociedad rural es uno de los retos de prioridad estatal para impulsar el desarrollo rural sustentable, para lo cual se considera fundamental el desarrollo de capacidades de la población más pobre.

Considerando el ingreso como una de las variables de mayor influencia en la determinación de los diferentes estratos de productores agropecuarios en el estado, el estudio de estratificación concluye que 75.6% se clasifican en los estratos correspondientes a bajos ingresos; de ellos 29.9% comprende a Productores de Bajos Ingresos en Transición, es decir de aquellos que han superado la condición mínima de desarrollo y que cuentan con recursos y potencial suficiente para incorporarse al progreso mediante un impulso en infraestructura, capacitación y asistencia técnica.

Los Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas está compuesto por aproximadamente 8,201, se caracterizan por tener bajos valores en sus activos, ubicándose 83.7% en el rango hasta 15,000 pesos y el 16.3% restante de 15,001 a 50,000 pesos. El 16.2% carece de cualquier nivel tecnológico y 51.4% con valor de 0.2 en una escala de cero a uno; el 73.5% se dedican a la ganadería, preponderantemente a la cría de ganado bovino en agostadero y 26.5% a la agricultura de temporal con producción de forrajes, con alto grado de concentración en el municipio de Álamos.

Los Productores de Bajos Ingresos en Zonas no Marginada se caracteriza por ser el más numeroso, al alcanzar 41,896 productores, equivalentes a 38.2% del total estatal, exhiben montos de menos de 50,000 en el valor de sus activos pesos y tienen presencia en 58 municipios de la Entidad, los cuales según los parámetros de CONAPO son calificados ocho en media marginación, 28 en baja y 21 en muy baja marginación; este estrato manifiesta cierta concentración en municipios del Río Sonora, en Etchojoa, Cajeme, Huatabampo, y municipios aislados como Agua Prieta, San Pedro de la Cueva y Guaymas, principalmente. Con base en la modalidad de sus unidades de producción, se clasifican a su vez 70.7% como ganaderos y el 29.3% restante como agrícolas (Estudio de estratificación).

Con base en las características actuales de la estructura socioeconómica del sector rural en el estado antes descritas, no obstante tener índices de marginación y polarización menores a la media nacional, no deja de existir un amplio segmento de la población que requieren de la atención del PDR y otros programas de desarrollo con el objetivo de equilibrar las condiciones sociales.

2. Importancia del medio rural en la economía estatal

La entidad cuenta con una población total de 2, 454,516 habitantes, de ellos el 73.4 % se integra de personas de 14 o más años y el 41.3 %, equivalente a 990,473, representan la Población Económicamente Activa, de la cual se estima un nivel ocupacional de 97.5 %, por lo que el nivel de desempleo se sitúa en 2.5 %. El sector primario representa el 11.11 % de la PEA y de esta el 78 % corresponde a las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca

La división política del estado se constituye de 72 entidades municipales, las cuales están integradas por un total de 8110 comunidades de las que el 90 % cuenta con menos de 100 habitantes, algunas con difícil acceso a los centros de producción y consumo de productos y servicios, por lo que esta dispersión es una de las variables que mayor influencia tiene en el desarrollo económico y social, ya que entorpece la integración de cadenas de valor y el aprovechamiento de economías de escala.

La práctica de las actividades agropecuarias se encuentra bien definida de acuerdo a las regiones geográficas del estado, es así que en la región costera se concentra la agricultura extensiva e intensiva con una aportación del mas de tres cuartas partes de la superficie cultivada; por otra parte, la ganadería extensiva de bovinos carne se agrupa en la región serrana y finalmente la actividad ganadera de bovinos leche, porcicultura, avicultura se concentra en las áreas cercanas a los centros de producción de granos y forrajes en los valles del yaqui, mayo, costa de hermosillo y región de Caborca.

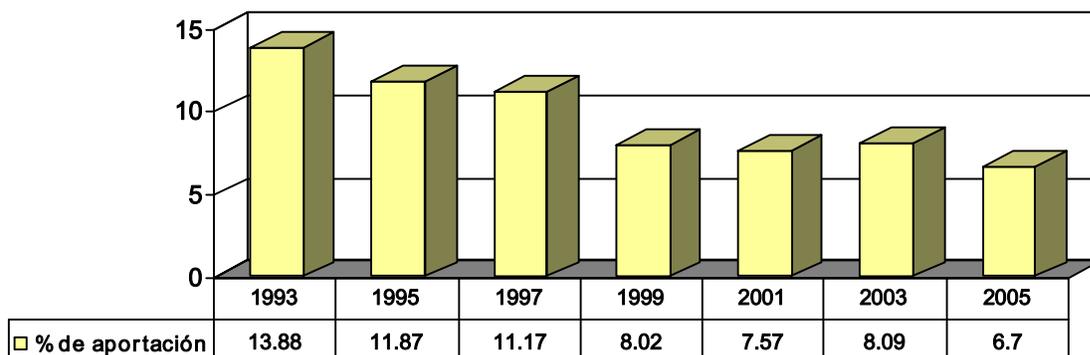
En referencia a la rama de actividad agropecuaria y de acuerdo con las estadísticas de los DDR, se estima que existen en el estado en el orden de 109,675 productores agropecuarios, de los cuales 60%, es decir 65,812, son agricultores con un promedio de 10 has cada uno. Existen, por otra parte, 43,863 ganaderos, es decir 40%, dedicados preponderantemente a la ganadería bovina extensiva de baja magnitud con promedio de 18 vientres y que desarrollan su función principalmente en los municipios de la sierra sonorense.

La actividad agropecuaria, silvicultura y pesca en el estado de Sonora, durante la actual década manifiesta una aportación estable al PIB con un promedio de 10.8 %, proporción muy inferior a la obtenida durante la década de los 70s, donde se tuvieron aportaciones que duplicaron la participación actual. El mismo período en la estadística nacional indica que la cuota estatal es del 5.24 %.

La escasa magnitud de este indicador económico al compararlo con el resto de las actividades económicas es una manifestación de la reducción de la producción y deterioro del ingreso de dicha actividad, lo que ha provocado una permanente emigración de la población rural hacia EUA o a las seis ciudades más importantes del estado donde se concentra el 71.27 % de la población.

Como consecuencia de dicha migración, de acuerdo al censo poblacional del año 2000, la población rural en el estado es del 16.9% en comparación con 25.4% del mismo estrato en el contexto nacional.

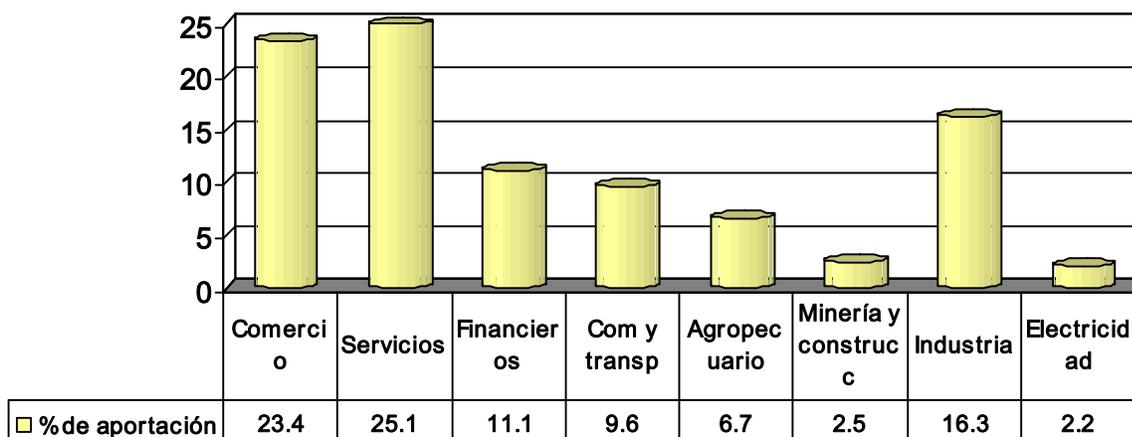
Figura 4. Aportación porcentual del sector agropecuario, silvícola y pesca a la economía Estatal de 1993 a 2005.



3. Estructura y tendencias de la economía rural, a partir de analizar su comportamiento en los últimos años,

El dinamismo económico del sector agropecuario estatal durante los últimos 15 años, se ha mantenido inferior al de la economía y aunque el ritmo de crecimiento del PIB muestra una tasa media anual cercana al 4.5 %, su participación en la economía se ha reducido de más de la cuarta parte en los años 70-80 a 6.6 en el 2004.

Figura 5. Aportación porcentual de PIB sectorial a la economía Estatal en 2004.



En correspondencia con la tendencia en el contexto nacional, este comportamiento le ha restado importancia relativa del sector en referencia al resto de las actividades productivas y de servicios; sin embargo, es evidente la importancia relativa del sector en la economía estatal.

4. Infraestructura y servicios de apoyo para la producción

Transporte y comunicación.

El sistema estatal de comunicaciones consiste de 82 oficinas que integran la red telegráfica, 1096 oficinas postales, 2,711 km. de carretera troncal federal, 3797 km de carreteras alimentadoras y 17,888 km de brechas mejoradas, así como 2,008 Km de vías férreas; cuenta además con 5 aeropuertos y 6 puertos marítimos, 439,539 líneas telefónicas fijas (inegi.gob.mx/monografias)

No obstante, debido a que el estado es utilizado como vía de acceso en ambas direcciones para el transporte de productos hacia otros estados, ante las condiciones físicas la red resulta insuficiente durante la estacionalidad donde se incrementa el flujo de vehículos de carga; es este mismo sentido, la construcción de vías férreas tiene un estancamiento de más de 50 años, por lo que en comparación con países que utilizan este medio de transporte que se caracteriza por su bajo costo, el estado y el país se encuentran en desventaja competitiva.

Por otra parte, para el movimiento de productos por la vía marítima de productos que se exportan a países de otros continentes, los puertos no cuentan con la suficiente infraestructura, por lo que los exportadores tienen que recurrir a puertos de altura en los Estados Unidos, con el consiguiente encarecimiento y entorpecimiento del proceso y pérdida de competitividad.

Agroindustria

El proceso de industrialización en el Estado ha ocasionado que en la entidad se produzca el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo y de ser una economía eminentemente primaria hasta antes de los años ochenta, ha adquirido gradualmente una estructura de tipo urbano-industrial, pasando de aportar el 20% del PIB estatal, a representar una tercera parte (33%) en los años noventa, con lo que genera 230,000 empleos en 8, 233 establecimientos, entre los que destacan por su mayor cantidad, las unidades productivas manufactureras.

Sin embargo este dinamismo no se refleja en la actividad agropecuaria, las empresas vinculadas a las actividades agropecuarias y forestales observan niveles muy reducidos de transformación, pues los productos primarios, en su mayoría se exportan frescos, sólo clasificados o lavados y no se han integrado en cadenas productivas; en general, se observa un retroceso en la agroindustria, ya que actividades que antaño eran líderes, como es el caso de la industrialización de la carne y el trigo, han desminuido el número de establecimientos industriales con respecto a los que había en las décadas de los setentas y ochentas. La descapitalización del sector y los problemas de cartera vencida han acentuado esta tendencia, (Programa de Desarrollo Industrial 2004-2009 www.sonora.gob.mx)

Una de las características de la agroindustria establecida en nuestro Estado, ha sido su lento desarrollo hacia las etapas más sofisticadas del proceso de transformación, en consecuencia, son escasos los ejemplos en los cuales la industria procesadora de granos, fibras y productos hortofrutícolas superan las etapas primarias o las intermedias, siendo lo más común, que se queden en las primeras fases, por ejemplo, producción de harina, empaques de productos hortofrutícolas frescos, etc. Los problemas que más afectan y provocan la situación antes mencionada, se considera que son: Ausencia de estímulos fiscales que permitan el establecimiento de agroindustrias en las principales regiones agrícolas del Estado; elevado costo de los servicios, principalmente en lo referente a la energía eléctrica; falta de liquidez para adecuar la agroindustria existente a nuevos procesos de productos que demanda el mercado, así como endeudamiento de las agroindustrias ya establecidas y financiamiento costoso y restringido.

Esta situación, se agrava ante la inexistencia de organizaciones de productores que formulen, promuevan y gestionen la ejecución de proyectos de este giro. Por otra parte, al reconocer lo complejo que es el espacio rural, es preciso señalar que, por un lado, existe la política para el impulso a las actividades empresariales propias de la agricultura, sin embargo, se requiere generar más oportunidades en el medio rural. (Programa de mediano plazo 2004-2009 Desarrollo agrícola de Sonora www.sonora.gob.mx)

Crédito

No es posible pensar en el desarrollo económico de las comunidades y de sus pobladores sin la concurrencia del crédito formal que permita la incorporación de activos productivos y tecnologías que hagan competitivas las actividades económicas del sector rural.

La demanda estimada de financiamiento para el sector agropecuario y rural del estado de Sonora es de \$22.5 mil millones de pesos anuales aproximadamente, cuadro 2. De estos, durante el ejercicio 2006, se estima una penetración de financiamiento formal al sector cercana al 40%, con una colocaron directa de crédito por \$9.0 mil millones de pesos.

La composición estimada de la penetración financiera por fuente de crédito es la siguiente, destacando un amplio potencial de cobertura de financiamiento y la alta participación de la banca al intermediar recursos de gobierno federal y recursos propios, dado que esta canaliza en conjunto el 58.4% del crédito al sector (FIRA).

Cuadro 2. Estimación de demanda y penetración financiera en el sector agropecuario estatal en el 2006

	Mil millones \$	% de Participación
Demanda total estimada	22,533.00	
Crédito total	9,013.09	40%
FIRA-Banca	4,151.53	18.4%
Recursos banca	3,109.02	13.8%
Banca de desarrollo	1,752.54	7.8%

Fuente: Banco de México FIRA

Como referencia de la distribución del crédito a las diferentes ramas agropecuarias, se muestra la distribución de la participación de FIRA durante el año 2006 en la que es notorio el mayor financiamiento y beneficiarios de crédito en las ramas agrícola y ganadera, a las que se canaliza el 86% del financiamiento total de FIRA cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución del financiamiento de FIRA por tipo de crédito y rama de producción en el estado de sonora año 2006 (miles \$)

Rama de producción	Tipo de crédito			%	No beneficiarios
	Avio	Refaccionario	Total		
Agricultura	1,610	249	1,859	45%	14,763
Ganadería	1,518	198	1,710	41%	6,495
Forestal	2	-	2	0%	4
Pesca	419	90	509	12%	1,078
Otros sectores	11	54	65	2%	3,035
Total	3,560	591	5,152		25,375

Fuente: Banco de México FIRA

Servicios de asistencia técnica y capacitación-

La oferta de servicios de asistencia técnica para el sector primario cuenta con diferentes prestadores de servicios técnicos y de asesoría y capacitación para el desarrollo de sus actividades, aun cuando existen diferentes profesionistas que en forma individual o asociada prestan servicios al sector, son relativamente pocos los que se pueden identificar como agentes especializados para la oferta de servicios técnicos que demanda el sector.

En los registros de FIRA se identifican 35 despachos en todo el estado con una participación de 70 técnicos especializados en su mayoría ingenieros agrónomos con especialidades en fitotecnia y zootecnia, que fungen como gestores de recursos ante las diversas instituciones publicas y privadas que ofertan apoyos ó financiamiento para las actividades del medio rural, principalmente las agropecuarias

5. Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas

Con base en la diversidad de actividades que el Programa subsidia, se identifican una serie de factores restrictivos, tanto de tipo coyuntural, como estructurales que inciden en el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa, entre las que se pueden mencionar:

Factores críticos en el ámbito legal.- No obstante la presencia de instancias gubernamentales que promueven la regularización en la tenencia de la tierra, aun existen condiciones de inseguridad y conflictos que en el sector social no permiten con seguridad el acceso de sus propietarios, tanto a los créditos necesarios para el financiamiento de la parte proporcional que el beneficiario tiene la obligación de aportar o para la realización de inversiones complementarias

Factores de carácter tecnológico.- como se menciona en la descripción de los estratos de productores considerando la ponderación de este factor, los pertenecientes a PBIZM y PBIZNM, que en suma equivalen a más de la mitad del sector rural, manifiestan un grado de tecnificación menor a 0.6 en escala de cero a uno, debido a que tanto los dedicados a actividad agrícolas, pecuarias o de transformación, no han integrado sus procesos a condiciones que se puedan considerar como medianamente tecnificadas.

Factores ambientales.- La suma del impacto de la escasa precipitación pluvial que caracteriza al estado, la cual se ha acentuado durante los últimos años, combinada con la práctica de las principales actividades primarias y algunas de transformación, han ocasionado un visible deterioro en las condiciones ambientales de algunas regiones de la entidad que durante décadas fueron el sustento para la agricultura y ganadería extensivas. Como consecuencia, hoy se observan regiones como el valle de Guaymas, Costa de Hermosillo, Caborca, San Luis , algunas comunidades de la sierra y de la región del Mayo, en donde el agotamiento del acuífero y la profundización hacen económicamente prohibitiva la extracción del agua de riego; en consecuencia, la frontera agrícola ha decrecido significativamente al grado de que la superficie actual solo representa el 60 % de la cultivada durante el período de la revolución verde que caracterizó por su dinamismo a la actividad.

Una condición similar se observa en los agostaderos, donde la deficiente práctica de sistemas de pastoreo, ha provocado la pérdida de la mayor parte de la cobertura vegetal en regiones de la sierra sonorenses con el consiguiente riesgo de desaparición de especies, tanto vegetales como animales. La misma suerte tuvo las áreas de bosques de pináceas, en las que no se realizaron prácticas de reposición de árboles y en consecuencia los aserraderos que fueron el sustento de numerosas familias en los municipios de Bavispe, Huachinera, Nácori Chico, Esqueda, etc, dejaron de producir a causa del agotamiento de la materia prima.

Factores económicos.- la insuficiente presencia de la banca comercial en el financiamiento de actividades primarias, sus gravosos esquemas de garantía, y los elevados intereses, representan otra condicionante que no permite la realización de inversiones a la población objetivo del PDR; aunado a lo anterior, las condiciones de libre mercado han impactado el precio de los insumos, lo que ha elevado los costos de producción y mermado la rentabilidad de algunas actividades rurales.

Capítulo 2

Principales resultados del Programa

El objetivo de este capítulo se fundamenta en una valoración de la magnitud y la cobertura de las acciones del Programa de Desarrollo Rural en términos de inversión población atendida, tipos de actividades apoyadas, distribución geográfica de la inversión, así como en la identificación de los resultados de mayor relevancia para el Programa

La utilidad práctica de esta información permite una verificación del grado de obtención de resultados en términos de eficiencia y eficacia operativa en concordancia con los objetivos del Programa, de cuyo análisis objetivo sea posible obtener elementos que faciliten las adecuaciones en la etapa de diseño para la obtención de mejores resultados, tanto en su cobertura, como en sus impactos.

2.1 Análisis de la inversión y población atendida por el PDR

Considerado uno de los elementos fundamentales de Alianza para el campo, el PDR como instrumento de política pública tiene como principal objetivo el fomento a la generación de empleo e ingreso en las regiones y grupos prioritarios en la búsqueda de impulsar el desarrollo humano, social y económico de la población rural, estableciendo un trato preferencial a beneficiarios pertenecientes a grupos prioritarios que habitan en zonas de muy alta y alta marginación y se caracteriza por la corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno con la participación de los productores

Desde su implementación en 1996, se han diseñado modificaciones al PDR con el objetivo de simplificar y agilizar su operación, hacer más congruente la focalización de los recursos a las condiciones del entorno, lograr una cobertura de mayor equidad entre los diversos estratos de la población rural y obtener impactos más significativos en los indicadores socioeconómicos y tecnológicos sobre los que se pretende contribuir en su mejoramiento. Es así que a partir del 2002 se agruparon los subprogramas que operaban para proporcionar apoyo a (MDRI, PADER, PEAT, PER y PESPRO).

La redefinición de la política sectorial para atender las necesidades de desarrollo de la población y regiones prioritarias, establecida en Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a partir de 2002 puntualizó el diseño actual del PDR que replanteó la política de desarrollo rural de la (SAGARPA) en torno a las siguientes directrices.

PAPIR este subprograma apoya proyectos de inversión con los objetivos de fomentar la capitalización de las UPR y promover el manejo sustentable de actividades económicas que generen servicios. El Subprograma impulsa proyectos para producción primaria, transformación, comercialización y actividades no agropecuarias, las cuales han tenido una creciente importancia en los últimos años.

PRODESCA.- El objetivo de éste subprograma es apoyar al capital humano mediante el desarrollo de las capacidades de la población rural a través del impulso de un mercado de servicios profesionales que permita a los beneficiarios elegir el tipo de servicios que demanden, así como el perfil del técnico que los atienda. Esto se logra mediante el subsidio a los servicios proporcionados por una red de prestadores de servicios profesionales (PSP) certificados. La estrategia para fortalecer el mercado de servicios profesionales es el pago por servicio, en lugar del pago por nómina.

La evolución del presupuesto del PRODESCA, se observa en el cuadro 4

Cuadro 4. Distribución del presupuesto en el PRODESCA en su operación estatal y municipal en el periodo 2003-2006.

Nivel	2003		2004		2005		2006	
	Pesos (miles)	%	Pesos (miles)	%	Pesos (miles)	%	Pesos (miles)	%
Operación estatal	13,181.7	100	12,470.9	100	2,266.1	29.4	4,563.9	41.6
Operación municipalizada	Modalidad 1	0.0	0.0	0.0	4,674.4	60.6	6,404.3	58.4
	Modalidad 2	0.0	0.0	0.0	764.3	10	1.0	0.0
Total	13,181.7	100	12,470.9	100	7,704.8	100	10968.2	100

Fuente: SAGARHPA

PROFEMOR. Los objetivos de este Subprograma son incorporar a los grupos prioritarios en la apropiación de procesos que aporten valor agregado en las cadenas productivas, promover sinergias entre las organizaciones, redes económicas y de servicios financieros rurales, así como vigorizar procesos de participación y autogestión que den mayor poder de negociación y posicionamiento a las organizaciones económicas de los beneficiarios como un medio para acceder en mejores términos al mercado. Este Subprograma tiene dos componentes: 1) fortalecimiento institucional, que busca reforzar el proceso de descentralización mediante la contratación de coordinadores que acompañen a los consejos de desarrollo rural sustentable en su conformación y desarrollo; 2) consolidación de organizaciones económicas rurales y fomento empresarial, el cual apoya a las organizaciones para contratar servicios profesionales de técnicos que les ayuden a dinamizar los procesos de participación y autogestión en el medio rural, así como para realizar viajes e intercambios con otras organizaciones.

En el cuadro siguiente se muestra la distribución de recursos y cobertura de beneficiarios de los tres subprogramas del PDR.

Cuadro 5. Distribución del presupuesto y número de beneficiarios por subprograma de Desarrollo Rural en el periodo 2003-2006 en el estado.

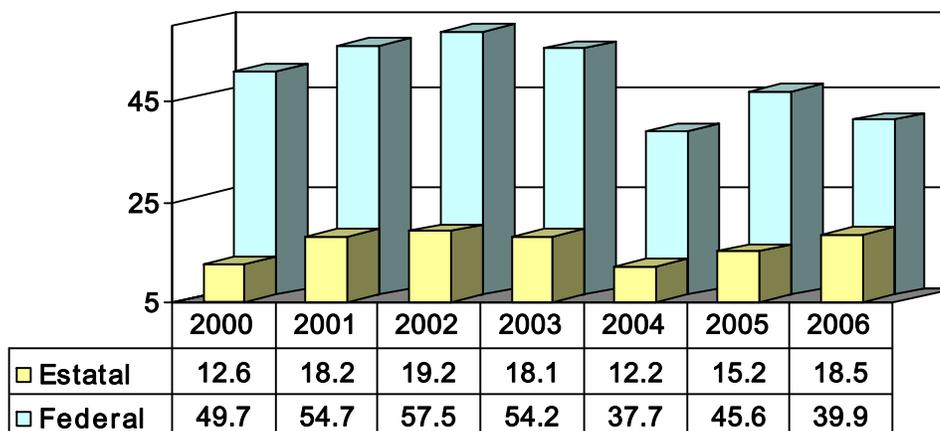
Año	PAPIR		Prodesca		PROFEMOR			
					Fortalecimiento Institucional		Consolidación organizativa y fomento empresarial	
	No. Benef.	Pesos (miles)	No. Benef.	Pesos (miles)	No. mpios	Pesos (miles)	No. Org.	Pesos (miles)
2003	6763	75,208.4	3,912	13,181.7	16	1,050.7	18	1,418.6
2004	1547	50,219.0	5,635	12,470.8	33	2,851.8	13	1,417.5
2005	4,752	74,109.5	2,844	7,704.8	39	3,276.3	24	2,642.0
2006	2,531	42,436.5	4,261	10,851.3	33	5,059.7	37	2,101.0

Fuente: SAGARHPA

El período en evaluación, considerando a partir del año 2000 a la fecha, el PDR ha invertido en el estado 453.3 millones de pesos, de los cuales en referencia a la distribución de la inversión entre subprogramas se calcula que el 72 % se han destinado al subprograma de Inversión Rural, 22 % al PRODESCA, el resto al PROFEMOR; éste último subprograma se ha distribuido con el 3 % al fortalecimiento institucional de los municipios, el cual inició con 11 durante 2003 y se incrementó a 33 durante el 2006; el 3 % se destinó a consolidación organizativa y fomento empresarial.

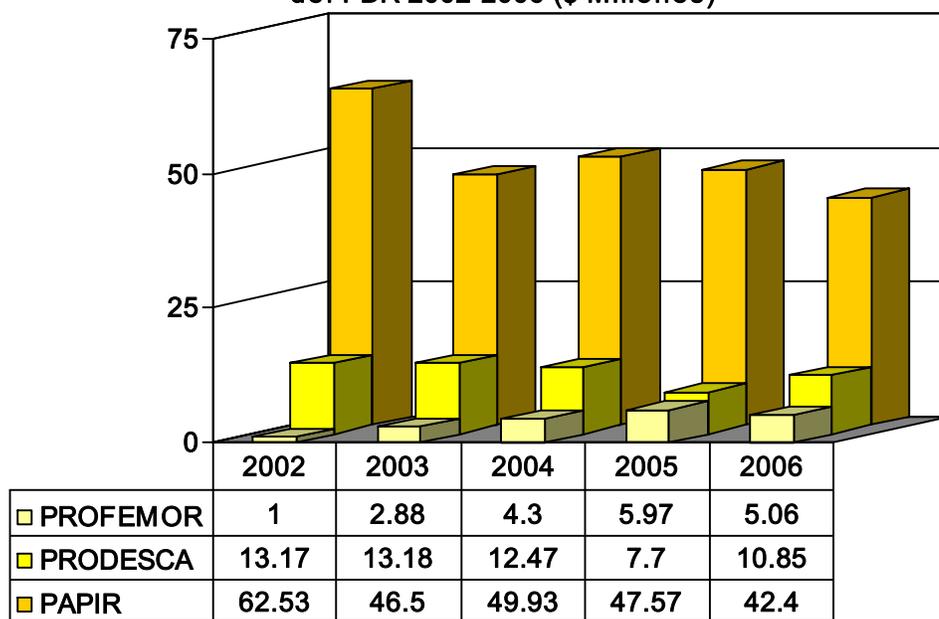
La evolución de los montos aportados por las instancias federal y estatal muestra que el estado ha mantenido su participación en un nivel del 30 % en referencia a la aportación federal y en un 50 % de la aportación de los beneficiarios figura 6.

Figura 6. Aportación Federal y Estatal al presupuesto del PDR durante 2000-2006 \$ Millones



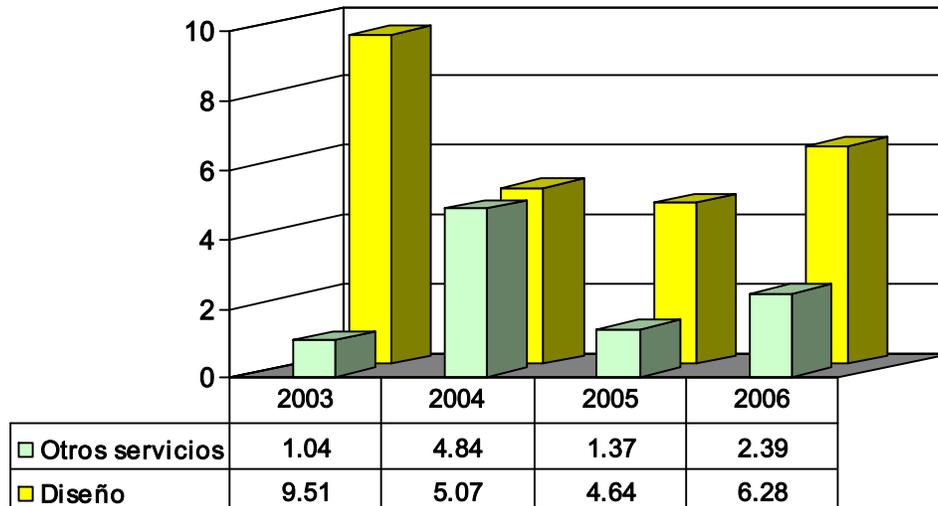
La distribución del presupuesto del PDR entre los subprogramas que lo estructuran, a través del tiempo de su operación distingue el PAPIR en la asignación de recursos, es así que el promedio ejercido por este subprograma durante el período 2002-2006 representa el 76.5 % del total figura 7. La diferencia entre los niveles de inversión de los diferentes subprogramas a través de su evolución se explica como resultado de la presión de los integrantes del sector rural, ya que si bien los productores tienen carencias en el desarrollo de capital humano, prefieren enfocar sus solicitudes en proyectos que promueven el desarrollo de capital físico con el propósito de capitalizar sus unidades de producción y obtener capital de trabajo que a la vez proporcione la generación de ingresos de manera inmediata; este criterio es ampliamente compartido por los responsables de la operación del Programa,

Figura 7. Inversión en los Subprogramas del PDR 2002-2006 (\$ Millones)



En las inversiones promovidas por el PRODESCA que durante el mismo período ha ejercido el 17.6 % de los recursos, se observa que en su distribución se aplican más de las dos terceras partes a la contratación de servicios prestados por PSP's a los conceptos de diseño y puesta en marcha de proyectos y el resto se distribuye entre servicios de asesoría técnica, capacitación de empresas rurales y programas especiales de desarrollo de capacidades figura 8; se debe distinguir la ausencia de asignación de recursos a la contratación de servicios para la promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas, ya que si bien el CONAPO califica al estado de Sonora como una entidad de baja marginación, existen ceca de mil localidades marginadas pertenecientes a municipios que se califican en grado de baja y mediana marginación.

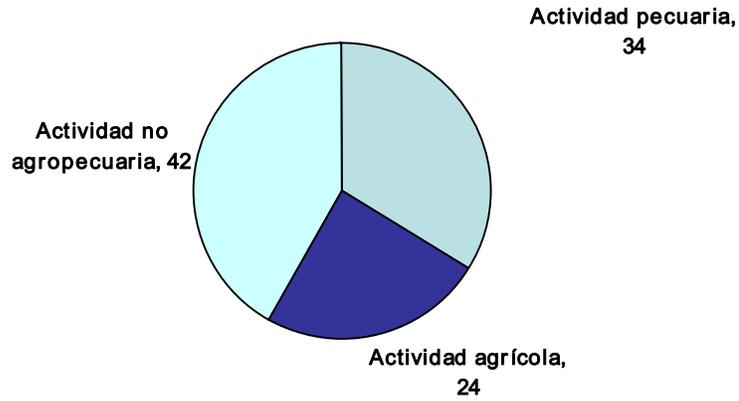
Figura 8. Inversión en el PRODESCA por tipo de servicio contratado con PSP 2003-2006 (\$ Millones)



Desde el inicio del Programa hasta el 2003, se observó un descenso en la inversión enfocada hacia las actividades agrícolas y pecuarias, con el consecuente incremento del financiamiento de actividades no agropecuarias; esta tendencia se redujo en el 2005 y se asocia con el inicio de la municipalización de una parte de los recursos, los cuales en su mayoría fueron asignados por los algunos gobiernos municipales al fomento de actividades agropecuarias.

Con la finalidad de Sustentar los resultados en el grado de atención del Programa a cada tipo de actividad rural, entre agrícola, ganadera y no agropecuaria, se realizó el desglose que se muestra en la figura 8 , de donde se deduce que el PDR ha incrementado el flujo de sus recursos orientados a la promoción de actividades no agropecuarias, ya que éste tipo de inversiones que en 2001 recibía la tercera parte del presupuesto, a partir de 2003 se posicionó en primer orden, fluctuando su asignación entre la mitad y cerca de las dos terceras partes.

Figura 9. Distribución porcentual del presupuesto del Papir de 2001 a 2005



En las Reglas de Operación del PDR 2003, establecieron que 35% de los recursos debían destinarse a proyectos aprobados y validados por los (CMDRS), durante el 2004 se inició a nivel nacional la operación municipalizada del PDR y a partir del 2005, el estado aplicó ésta disposición con dos modalidades de operación: La modalidad 1 donde los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria municipal y la modalidad 2 donde los recursos se ejercen desde el Fideicomiso Estatal de Alianza; en ambos casos, los recursos se destinan a proyectos aprobados por los CMDRS.

Con ésta variante introducida a la asignación de recursos del PDR a partir del 2005, mediante la cual se descentralizó a los municipios con el criterio de que es donde se pueden identificar con mayor facilidad las necesidades de los pobladores y priorizar las acciones de apoyo, lo cual agregó un nuevo reto al proceso operativo debido al temor del estado de que los municipios no se apropien del Programa y se involucren intereses particulares, políticos y locales en la atención a las solicitudes; la disposición fue de aplicar por lo menos el 50 % del presupuesto en dicha modalidad, por lo que durante el ejercicio 2005 se canalizó el 58 % a los municipios en las modalidades 1 y 2, durante el 2006 se destinó el 56.4 % solo con la modalidad 1.

Resulta de gran importancia el grado de dificultad en el diseño y operación del Programa para alcanzar una conjunción entre proporcionar atención a la población objetivo de forma pertinente, a la vez de lograr una cobertura eficiente, atender grupos prioritarios y que de manera simultánea se apliquen los recursos en actividades que sean rentables y garanticen la sustentabilidad a largo plazo; con base en estas variables de desarrollo, el PDR ha diseñado mecanismos para que preferentemente los recursos sean distribuidos entre tres estratos de productores: Productores de bajos ingresos en zonas marginadas, Productores de bajos ingresos en zonas no marginadas y Productores de bajos ingresos en transición.

El esquema de atención a solicitantes hasta 2001 se sustentó en su totalidad mediante solicitudes a la demanda libre y en componentes que aportaron poco a un proceso de desarrollo de los beneficiarios; por esa razón, a partir de 2002 se modificaron las condiciones para el otorgamiento de los subsidios, haciendo obligatoria la elaboración de un proyecto económico que le introdujera una visión y propósito definido a la inversión. Complementariamente se inició con la modalidad de promover la agrupación de productores mediante el desarrollo de proyectos grupales, por lo que a la fecha se otorga preferencia a éste tipo de solicitudes debido a que además involucra a un mayor número de beneficiarios; bajo este esquema, en el ejercicio 2006 los recursos se canalizaron 100% vía proyectos.

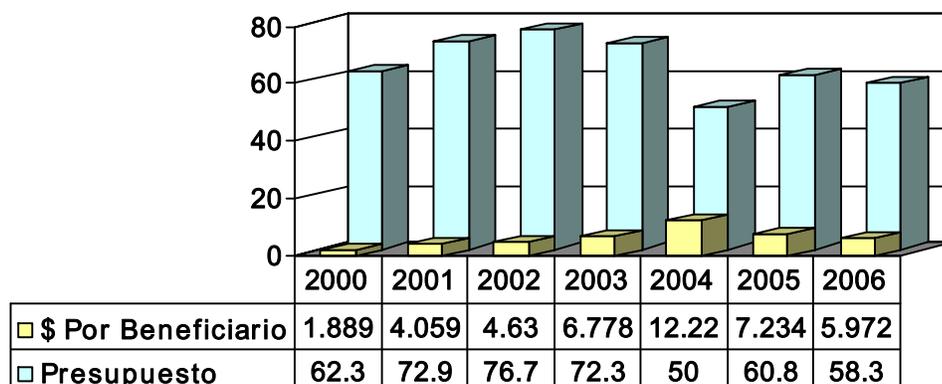
La importancia que la CDR asigna a esta modalidad se complementó a partir del 2004 con un sistema de integración para que los proyectos de inversión en capital físico sean acompañados de asesoría a través del PRODESCA con el propósito de contribuir al desarrollo del capital humano; con base en la asociación entre los objetivos de los dos subprogramas, a la fecha se impulsa a través de una mayor ponderación a los proyectos que en su ejecución tienen una visión integral y que consideren impactos de mediano y largo plazo

A partir del 2003 la concepción integral del PDR, a nivel nacional se ha complementado con dos estrategias más que buscan incidir en la solución de problemas centrales para el desarrollo rural; la primera tiene que ver con la dificultad para atender a la población más marginada, ante lo cual se ha impulsado el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y que a la fecha en Sonora no ha operado , la segunda atiende a la necesidad de capacitación que tienen todos los niveles de la sociedad rural, sobre todo el municipal, por lo que se ha promovido la operación de algunos proyectos piloto del Sistema Nacional de Capacitación Rural Integral(SINACATRI), que en el estado brinda la capacitación de los técnicos con el objetivo de consolidar la red de profesionistas rurales(PSP).

En la asignación de presupuesto al PDR a partir del 2000 se observa una disminución significativa en las cantidades nominales, ya que si se toma como referencia el 2002, durante ese ejercicio el Programa recibió 31 % más recursos que durante el 2006. Esta restricción presupuestal ha influido en la cobertura y hace que los recursos sean insuficientes para satisfacer la permanente demanda, ya que de 16,571 beneficiarios atendidos durante 2002, en el 2006 solo se atendieron 9,770; si se toma como referencia el total de la población ocupada en actividades agropecuarias registradas por le INEGI para el primer trimestre del 2007, la cobertura del ejercicio equivale al 8.9 % de la población objetivo.

No obstante la reducción presupuestal antes mencionada, de manera inversa, el subsidio por beneficiario se ha incrementad a medida que se redujo también el número de beneficiarios por ejercicio como consecuencia de la aplicación de los recursos en proyectos de mayor escala que benefician a una menor cantidad de productores.

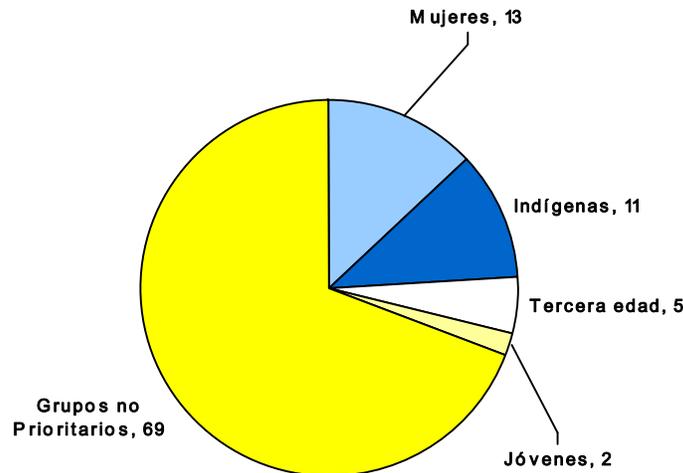
Figura 10. Proporción entre presupuesto(\$millones) y subsidio promedio por beneficiario 2000-2006(\$miles)



2.2 Valoración de los resultados específicos del PDR en las principales áreas o temas de atención

En cumplimiento a las disposiciones establecidas en la LDRS, la atención de grupos prioritarios por el PAPIR se distingue la participación de grupos de mujeres que obtuvieron el 12.9 % de los proyectos, los grupos indígenas obtuvieron el 11.1 %, por parte de grupos integrantes de la tercera edad solo participaron con el 4.9 % y los jóvenes con 1.8; de acuerdo a la información contenida en el informe del ejercicio 2005, se confirma el desplazamiento de grupos de jóvenes y la escasa capacidad de organización de ese segmento de la población para acceder a los subsidios, en cambio se distingue la asignación de recursos del PRODESCA a grupos no prioritarios que durante el período 2003,2004 y 2005 participaron con porcentajes de 54.8, 68.7 y 60.4 respectivamente y que durante el 2006 obtuvieron la asignación del 69 % de los proyectos del PAPIR .

Figura 11. Distribución del presupuesto del subprograma PAPIR en grupos de interés durante 2006 (%)



Con base en lo anterior se puede afirmar que existe la correspondencia señalada en las reglas de operación en la atención a las necesidades de la población objetivo, aunque entre esta predominan los grupos económicos con mayor capacidad de gestión que cuentan con recursos para la aportación que les corresponde. No obstante, la derrama de inversión generada a nivel estatal es importante, ya que del 2000 a la fecha, el Programa ha invertido 453.3 millones de pesos, de los cuales el 76 % han sido invertidos en infraestructura física.

Ante las diferencias existentes en el grado de marginación entre las entidades estatales del país, en el caso de Sonora resulta imposible asignar los recursos a las regiones consideradas de alta marginación, ya que se concentra en poblaciones muy pequeñas, por lo que se deberán diseñar esquemas de cobertura que permitan dar cumplimiento a las reglas de operación y asignar los recursos al sector más marginado de la población, ya que a pesar del número acumulado de beneficiarios, no se refleja una mejora en las condiciones socioeconómicas de la población rural.

Como resultado del acompañamiento de asesoría, a partir del 2003 se observa una tendencia a fomentar el desarrollo de actividades no agropecuarias, teniéndose en ese ejercicio la mayor inversión equivalente al 64 % de los recursos del PAPIR.

Si bien las líneas estratégicas de atención a los beneficiarios de PDR con el acompañamiento de un servicio de asesoría que diseña proyectos de inversión, además de atender grupos formalmente organizados, se debe que considerar que el desarrollo de capacidades es un tema multifactorial cuya consolidación requiere de la colaboración de entidades distintas de la SAGARPA, así como el fortalecimiento del mercado de servicios profesionales va más allá de los alcances del Programa. Por lo tanto estas acciones deberán vincularse con instituciones relacionadas con el desarrollo rural y la transferencia de tecnología

Por ello, un gran reto para el PDR es inducir procesos organizativos de los grupos que han sido apoyados con inversiones físicas del PAPIR, debiendo considerarse que la organización va más allá de inducir la conformación de grupos de beneficiarios para acceder un apoyo determinado como se observa en algunos casos.

2.3 Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006

De acuerdo a las estadísticas de INEGI para el primer trimestre del 2007, El marco de referencia para la justificación del PDR en el estado lo integran 110,084 productores del sector como posibles beneficiarios que se encuentran distribuidos en todos los estratos socioeconómicos y que de acuerdo a la normatividad integran la población objetivo que el Programa debería atender.

En el ejercicio que se evalúa, se puede apreciar que los resultados en cuanto a metas físicas en cobertura alcanzadas, indican el potencial que el Programa tiene en el estado, a este respecto, la recepción de solicitudes se observa más regulada por la incorporación de la cedula de calificación implementada a partir del ejercicio 2,004.

En ése contexto se recibieron 899 solicitudes de las cuales 556 fueron dictaminadas favorablemente, con lo que se benefició a 9,770 solicitantes distribuidos de la siguiente manera: 4,621 en el PRODESCA, con lo que se superaron las metas físicas de este subprograma en 57 %; 2,531 en el PAPIR, con lo que también se superó en 8.7 % las metas programadas y 2978 en el PROFEMOR, con éste resultado se superó en 2 %, cuadro 6; por otra parte, las metas financieras del Programa se superaron en un 2 %.

Cuadro 6. Metas financieras y de cobertura, programadas y ejercidas durante el ejercicio 2006.

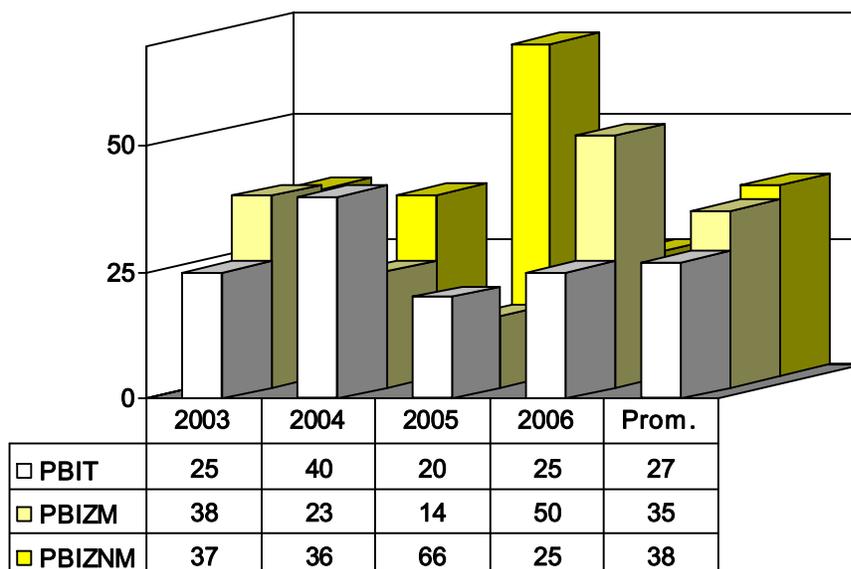
Subprograma	Metas financieras		Metas en Cobertura		
	Programado	Ejercido	Programado	Ejercido	%
PAPIR	40,487,500.00	41,361,168.00	2,328	2,531	+ 8.7
PRODESCA	12,116,308.00	10,851,307.40	4,182	4,261	+ 1.9
PROFEMOR	4,017,032.00	5,059,732.60	1,892	2,978	+ 57.4
TOTAL	57,320,840.00	58,347,540.00	8,402	9,770	+10.2

Fuente: SAGARHPA

Lo anterior indica que, tomando como referencia el total de productores del sector agropecuario en el presente ejercicio, el índice de cobertura del PDR representa el 8.9 % de la población objetivo a nivel global del Programa, aunque si se consideran solo los beneficiarios que recibieron recursos económicos para inversiones en capital físico, este porcentaje se reduce al 2.3 % de la población objetivo. Por lo tanto, los resultados del ejercicio indican un amplio margen de acción en la atención de las necesidades de desarrollo del resto de los productores.

En la asignación de los recursos por tipo de productor, el historial del PDR hasta el 2005 había mostrado preferencia por los de bajos ingresos en zonas no marginadas y de bajos ingresos en transición como se aprecia en la figura 12, este criterio de distribución se dió por suponer que estos representan una mayor oportunidad de éxito en la aplicación de las inversiones, manifestar mayor potencial de desarrollo y por considerar que los de bajos ingresos en zonas marginadas como población objetivo de otros programas de asistencia social.

**Figura 12. Subsidio del PDR por tipo de beneficiario
2003-2006 (%)**



Como resultado de estos criterios, entre 2003 y 2005 los recursos se asignaron en porcentajes que van del 62 % al 86 % a los beneficiarios de los estratos de PBIZNM y PBIT conjuntamente. Durante el presente ejercicio, se registró un cambio en la distribución y a los estratos antes mencionados se les redujo la asignación al 50 % de los recursos del PAPIR, lo cual se puede atribuir a la aplicación de la cédula de calificación que pondera la condición socioeconómica de los beneficiarios como uno de los factores de mayor importancia.

La tendencia de la descentralización de la función pública para transferir atribuciones y responsabilidades a los niveles de gobierno estatal y municipal, ha modificado el diseño de alianza y especialmente el del PDR, por lo que en este proceso se han delegado funciones y transferido recursos a los municipios para que se apliquen en función de las prioridades de desarrollo con la visión de ese nivel de gobierno; en este nuevo contexto, a partir del 2005 se distribuyó el presupuesto y se asignó el 58 % de los recursos con esa modalidad, en el presente ejercicio se ejercieron \$ 32.89 millones, equivalentes a 56.4 % del presupuesto ejercido.

2.4 Valoración global respecto a la relevancia del PDR en el desarrollo rural

El PDR es un instrumento de políticas públicas diseñado para incidir en la economía rural y mejorar las condiciones de vida de la población a través de la inversión con la prioridad de atender a los grupos de más bajos ingresos y a las zonas más marginadas, por lo que resulta innegable el efecto que el Programa ha producido sobre el sector rural.

Sin embargo, aún no se puede afirmar que su impacto ha resuelto la problemática identificada, ya que por una parte queda manifiesta la insuficiencia de la cobertura para atender las necesidades de la población objetivo en la entidad y por otra se infiere que los montos invertidos se dispersan ante la enorme necesidad de inversión que requiere el sector como lo sustenta en parte el análisis de las necesidades de financiamiento detectadas por el FIRA, de cuya comparación se deduce que la inversión del PDR solo equivale al 0.4 % de las necesidades totales de crédito y al 0.9 % del financiamiento de la banca en el Estado durante 2006.

Por otra parte, en referencia a la atención a grupos prioritarios, productores de bajos ingresos y zonas marginadas, si bien se cumple con las disposiciones de las RO en cuanto a porcentajes de metas obtenidas, la realidad que representan las cerca de mil localidades calificadas en baja marginación, dejan claro que no se ha atendido el sector en toda su magnitud, por lo que resulta apremiante el diseño de estrategias adicionales orientadas al desarrollo rural que impulsen la producción, sin dejar de atender de manera prioritaria a la población marginada.

Capítulo 3

Evaluación de la gestión del Programa

Objetivo

En el presente capítulo se analiza la trayectoria de la gestión del Programa en el Estado de Sonora en el periodo 2003-2006, identificando los ajustes que se han realizado y los cambios que es necesario introducir a la planeación y operación del Programa, para que éste responda con mayor eficiencia y eficacia a la atención de la problemática y retos del desarrollo rural.

3.1 Instrumentación del diseño del Programa

El Programa de Desarrollo Rural es un instrumento fundamental de la política institucional para el fomento de las actividades económicas del sector rural dentro de los programas de Alianza Contigo. Como resultado de una continua redefinición de la política de desarrollo rural, el actual diseño del Programa contempla incrementar el ingreso de los productores y fomentar la generación de empleo en las regiones y grupos prioritarios, procurando el cumplimiento a las estrategias planteadas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable al replantear los conceptos claves del diseño del programa en base a tres aspectos fundamentales de la política de desarrollo rural de SAGARPA que consisten en los siguientes ejes:

Desarrollo económico. Que promoviendo la inversión pública y privada busca el incremento de capital físico, al abrir oportunidades de acceso a los activos productivos para el desarrollo de las empresas del medio rural, incorporando a su vez una orientación de mercado que impulse el fortalecimiento de las economías locales.

Desarrollo de capital humano. El desarrollo de capacidades de la población rural, es considerado como uno de los aspectos centrales del PDR; por lo que mediante el impulso al mercado de servicios profesionales se promueve la inversión en capital humano.

Desarrollo de capital social. A través de la formación y consolidación de los consejos de desarrollo rural sustentable y la consolidación de las organizaciones económicas del medio rural, se busca la incorporación de la sociedad rural en los procesos de planeación e identificación de prioridades de inversión para el desarrollo rural.

A este respecto se puede decir que en Sonora, la instrumentación de los conceptos clave del diseño del Programa obedece en gran medida a las orientaciones centrales del diseño enmarcadas en los ejes de política sectorial de SAGARPA.

En cuanto a la orientación de los apoyos del Programa, en el Estado de Sonora se observan algunos cambios, dentro de los que destacan los siguientes:

La modificación en la selección de las cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social que se da a partir de la eliminación de los apoyos a actividades que a nivel estatal tienen menor importancia relativa en cuanto a valor de la producción y al número de productores que en ellas participan, tal es el caso de las cadenas pertenecientes a la apicultura y a los caprinos; por su parte las cadenas de bovinos y la agricultura son las que concentran el mayor número de apoyos. Así mismo, se observa con la inclusión de apoyos a las actividades no agropecuarias una mayor participación de los beneficios del Programa de un cada vez más variado conjunto de actividades y sectores económicos del área rural.

Otro aspecto que destaca en la operación del PDR en Sonora, es la paulatina eliminación de los apoyos en atención a la demanda de tal forma que a partir de 2005, todas las solicitudes atendidas fueron acompañadas de un proyecto productivo.

De la misma forma, cabe señalar la exigencia de que los apoyos de PAPIR sean condicionados al acompañamiento del PRODESCA, con la finalidad de que éste vincule y facilite el mejor uso de los componentes otorgados por el Programa.

Así mismo, se estableció dar un mayor impulso a proyectos de continuación; privilegiando a productores que ya han sido beneficiarios del PDR y que cuentan con proyectos multianuales, con lo que se pretende que estos grupos alcancen un mayor nivel productivo y organizacional mediante la asesoría y la presencia de los servicios del técnico PSP.

En el siguiente cuadro, se presenta la evolución de forma esquemática del PDR, así como los principales cambios observados en la orientación de sus acciones:

Cuadro 7. Principales acciones del PDR en el periodo 2003-2006

Periodos	Acciones
2003	Creación de los CDRS como órganos de representatividad de la sociedad rural.
	Impulso a actividades no agropecuarias como alternativa de desarrollo en las comunidades marginadas. Reducción en el número de beneficiarios con respecto a los años anteriores.
2004	Implementación del sistema de acompañamiento de PAPIR con PRODESCA.
	Apoyos 100% vía proyectos. Preferencia a los proyectos de continuación.
2005	Apoyo principalmente a PBIZNM y PBIT.
	Municipalización de alrededor del 58% de los recursos del PDR.
	Implementación del sistema de calificación de solicitudes para asignar mejor los recursos.
	Reducción de la inversión en actividades no agropecuarias.
2006	Incremento en el apoyo hacia PBIZNM y disminución de subsidio a beneficiarios del estrato PBIZM.
	Inicio de la operación municipalizada bajo la modalidad uno Con una participación de recursos del 56.4 %

Fuente: SAGARHPA

No obstante la declaración por parte de los operadores estatales del interés del estado en cuanto a la adopción y adaptación de las orientaciones centrales del diseño para la instrumentación del Programa, es importante señalar que se observan amplios márgenes de mejora al respecto. De tal forma que los productores mayormente apoyados, no pertenecen a los estratos considerados prioritarios por el Programa, así también se observan acciones que no guardan congruencia con las prioridades por ellos señaladas, tal es el caso de privilegiar proyectos de continuidad, lo que en la práctica se limita por los criterios establecidos en la calificación de solicitudes donde se da preferencia a los solicitantes por primera vez.

En lo relativo a la disposición del estado para aportar económicamente al Programa, se puede decir que su participación se mantiene constante, ya que durante los últimos años ésta ha fluctuado alrededor de la tercera parte de la aportación de la federación. Al respecto, no se observan por el momento fuentes de recursos disponibles por parte del estado para incrementar su aportación al Programa.

Es evidente que el presupuesto destinado y ejercido por el Programa es insuficiente ante la magnitud de los problemas que imperan en el sector; sin embargo, se debe reconocer que no existe dentro de las estrategias de política sectorial otro instrumento con su valor inductivo y complementario para fomentar la eficiencia, productividad, rentabilidad y competitividad en cada una de las actividades productivas del medio rural.

Por otra parte, la falta de organización formal en unidades económicas de base que garanticen la consolidación de la integración y fortalecimiento de las cadenas productivas, es un elemento limitante del desarrollo de la economía del sector rural. La mayoría de las organizaciones existentes son gremiales y de grupos familiares organizados para fines legales y obtención de apoyos, para la defensa de intereses y para incrementar su capacidad de negociación, careciendo de un verdadero propósito estratégico de consolidación de su desarrollo.

Es importante destacar que la problemática identificada en las diferentes líneas de producción no puede ser atendida con la participación de un Programa de subsidios de manera aislada, sino que requiere de realizar acciones que permitan complementar recursos del productor, de inversionistas, financiamiento y de subsidios a fin de avanzar con mayor calidad y rapidez en la solución de esa problemática y fortalecer los elementos que en la actualidad le dan competitividad a las diferentes cadenas productivas del medio rural.

Únicamente, logrando la participación coordinada de las diversas entidades públicas y privadas, se podrá alcanzar la consolidación de proyectos integrales en los que se contemplen los diferentes aspectos complementarios como de industrialización y comercialización de productos con el propósito de incorporar o complementar componentes de apoyo relacionados con la transformación y comercialización de productos agropecuarios a fin de lograr un verdadero desarrollo del medio rural del estado.

3.2 Arreglo institucional

Los programas de Alianza para el Campo han operado desde sus inicios bajo el esquema de gestión descentralizada, el cual contempla la participación de los distintos niveles de gobierno en la responsabilidad de operar recursos públicos destinados al impulso del desarrollo del sector rural. En este marco, el gobierno federal ha pretendido delegar la operación de las estructuras y recursos federales a los estados, buscando que la operación federalizada de los programas de Alianza se encamine a la consolidación.

Aunque en el estado de Sonora las estructuras federales y las estatales se complementan en el proceso de operación de los Programa, se puede decir que a la fecha no se aprecia evidencia de avance en sentido de la descentralización de la operación de las estructuras federales (DDR y CADERS) por parte del estado. De tal forma que la gestión en su conjunto se ve afectada por la problemática que a nivel de las citadas estructuras se presenta, como es el caso de la infraestructura y personal insuficientes para atender con eficacia y eficiencia dicho proceso de gestión.

Si bien es cierto, que en el estado se están realizando esfuerzos orientados a privilegiar la planeación de las acciones encaminadas al fomento de las actividades productivas en general, convocando a los distintos actores de la sociedad civil así como a las diversas entidades de gobierno, en el medio rural se pueden señalar dos vertientes de este esfuerzo: por una parte se observa cierto grado de avance en el proceso de descentralización, tal como lo demuestra la integración de los consejos regionales y municipales de desarrollo rural sustentable, que se integraron en todo el Estado; y por la otra, el proceso de consolidación de la municipalización, observa todavía grandes retos, como lo son la conformación de las estructuras municipales dedicadas a la operación del Programa, así como la capacitación necesaria para el personal destinado a este proceso

Así pues, ante la insuficiencia de recursos que caracteriza al Programa se hace necesario establecer estrategias específicas para lograr la participación mas activa de los representantes de las diversas instituciones que dedican esfuerzos para promover el desarrollo rural, a fin de dirigir a objetivos comunes dichos esfuerzos lo cual permitirá consolidar el desarrollo de las UPR del sector rural del estado.

3.3 Asignación de recursos

En los inicios de la operación del Programa, es notoria la orientación de los recursos a productores de menos recursos, sin embargo es también importante señalar que los montos de dichos apoyos eran muy pequeños, de tal forma que solo permitían el apoyo para herramientas de trabajo en campo. Lo anterior debido principalmente a la tendencia que existía en el estado, que con una visión política se buscaba apoyar al mayor número de beneficiarios posible, lo cual evidentemente provocaba la atomización de los recursos.

A partir de 2001 se empieza a incrementar el monto de los apoyos promedio por productor y con la incorporación de la modalidad de apoyos a través de proyectos se logra una mejor orientación de los recursos hacia las prioridades establecidas en las R O, permitiendo a su vez una mejor planeación de las inversiones en las UPR, lo cual permite respaldar un mayor impacto de las inversiones apoyadas.

Según información recabada en la cédula de la gestión estatal de Alianza, en el estado de Sonora si se utilizan criterios explícitos para priorizar las inversiones del Programa. En opinión de los funcionarios, los principales criterios que han establecido en el estado tienen que ver en primer lugar con el apoyo a la municipalización, enseguida la atención prioritaria a regiones de alta y muy alta marginación, después la atención a grupos prioritarios establecidos en las R O, seguido del impulso a la organización económica de los productores y finalmente el apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

Si bien la población rural del Estado de Sonora muestra una tendencia a disminuir, La estructura productiva del medio rural continúa mostrando un mosaico de contrastes (tamaño de unidades de producción, disponibilidad de agua, sistemas de producción, mercados, nivel tecnológico, grado de capitalización), que determina una gama enorme de diferencias entre productores en cuanto a sus necesidades de apoyo a la producción; a este respecto, se observa una proporción mayor en el tipo de productores pertenecientes a los estratos clasificados como prioritarios en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo.

De acuerdo a los resultados de la operación del 2003 al 2006, las categorías de grupos de población atendida por el Programa, destaca en primer lugar con poco mas de las dos terceras partes de los apoyos el segmento de grupos no prioritarios, observando una participación de alrededor de una cuarta parte el grupo prioritario de mujeres y tanto para los jóvenes, como para los indígenas y grupos de la tercera edad la participación en general ha sido mínima.

Por otro lado, es importante destacar la tendencia del Programa, con respecto a la asignación de recursos a las localidades consideradas prioritarias por el PDR; de 2001 a 2003, el Programa invirtió aproximadamente una tercera parte de los recursos, en regiones de alta marginación, incrementándose significativamente para el ejercicio 2005, ya que poco más de las tres cuartas partes se orientó hacia esas zonas. Para el ejercicio 2006 se observa una distribución que guarda una proporción más acorde a las prioridades del Programa, asignándose el 50% de los recursos a los PBIZM.

Un aspecto que continúa pendiente en la operación de los Programas de Alianza en el estado, es la implementación de acciones tendientes a facilitar el acceso a los apoyos por parte de los productores de mas bajos ingresos, ya que a la fecha no se cuenta con esquemas alternativos al reembolso de las inversiones o de fuentes de financiamiento facilitadoras de las inversiones necesarias en el medio rural para este tipo de productores; Una opción que se ha utilizado es la mezcla de recursos entre diversas dependencias para financiar los proyectos de PAPIR y apoyar de esa manera a productores de bajos ingresos.

Las principales fuentes de recursos para el complemento de las inversiones del PAPIR durante los últimos años han sido: SEDESOL, FONAES, CONADI (antes el INI), FIRA, Presidencias Municipales y créditos puentes vía FAPES

Una de las estrategias utilizadas por el Programa para impulsar la diversificación de las actividades productivas en el medio rural, es el apoyo hacia actividades no agropecuarias, las cuales en el ejercicio 2005 representaron el mayor porcentaje (44%) de los recursos otorgados por el Programa en el estado. Sin embargo, en cuanto al número de beneficiarios, la proporción que representa es mucho menor ya que estos solo significaron el 4.74%, del total de apoyados por el Programa en dicho ejercicio.

Es notoria la disminución de proyectos no agropecuarios con respecto a los apoyados en 2003, lo cual es producto de la reducción en el presupuesto asignado a este tipo de actividades. Se destaca la incursión de proyectos relacionados con ecoturismo rural y en general con actividades con fines turísticos, aunque es necesario darles una mayor promoción.

Se observa además el cambio en la orientación de los productores que fueron apoyados con una actividad no agropecuaria; mientras que en 2003 fueron principalmente PBIZM (tipo I y II), en 2005 esta tendencia se inclina hacia los PBIT (tipo III). Se detecta una falta de continuación de los proyectos no agropecuarios que tienen el potencial para crecer, como son las plantas purificadoras de agua y la construcción de posadas-restaurantes en las comunidades con cualidades turísticas.

3.4 Procesos operativos del Programa

Si bien en el Estado no existe un Programa definido de difusión, lo cual se manifiesta claramente mediante la opinión de los beneficiarios, los mecanismos formales e informales empleados han demostrado gran efectividad para dar a conocer el Programa, lo que explica el exceso de solicitudes que desde el inicio de su operación, rebasan ampliamente los recursos del Programa y de alguna manera esto desestimula cualquier iniciativa al respecto. Dichos esquemas de difusión del Programa, se han desarrollado en base a la mecánica establecida desde el arranque de la operación del Programa, la cual consiste en dar a conocer las características y requisitos para acceder a los apoyos, a través de reuniones con los productores en las sedes de sus organizaciones, y mediante la distribución de material impreso, el cual se lleva a cabo por el personal de los DDR y CADERS, por lo que se puede afirmar que no se cuenta con una estrategia específica de difusión.

Por lo que respecta a la planeación para la operación del Programa, se observa que responde en gran medida a las demandas inmediatas de los productores, ya que tanto a nivel estatal como municipal, no se cuenta con diagnósticos actualizados y que contengan los elementos necesarios para el diseño estratégico de acciones ante la dinámica que revela la problemática de las actividades económicas del medio rural en el estado.

La operación estatal del Programa no manifiesta cambios relevantes en cuanto al circuito operativo; básicamente guarda la misma estructura institucional que ha operado durante los últimos años, únicamente se presentó un cambio en la administración de la UTOE, la cual anteriormente se había concesionado a despachos externos para que fungieran como el área administrativa y técnica; a partir del ejercicio 2005, ésta actividad pasó a manos del Gobierno del Estado, con lo que se pretende agilizar los procesos administrativos, no obstante que se pierde el carácter de independencia técnica que debe prevalecer para el buen desempeño de la UTOE.

Para el ejercicio 2006, si bien en la convocatoria no se incorporó información suficiente sobre la orientación del Programa y los criterios utilizados para la selección de solicitudes, si se definieron periodos de apertura y cierre de ventanillas para su recepción, donde se aplicaron los mismos criterios utilizados en los dos últimos ejercicios, basados en la cedula de calificación de solicitudes. A este respecto, es importante señalar que con las variables consideradas en la cedula de calificación, se pretende orientar la selección de solicitudes a la visión estratégica del Programa y a las prioridades que el estado ha definido como fundamentales para el desarrollo de las actividades económicas del sector rural.

En cuanto a los tiempos que implican los procesos de atención de las solicitudes, según la opinión de los operadores estatales, reconocen que en general dichos tiempos se han venido reduciendo del 2003 a la fecha, de tal forma que entre la recepción de la solicitud y la notificación del dictamen al beneficiario se redujo de 50 a 35 días actualmente, lo mismo para el proceso entre la notificación del dictamen y la firma del acta entrega recepción; por su parte para el periodo entre la firma del acta y la liberación del pago el tiempo se redujo de 40 a 30 días, lo que representa en total un periodo de entre 90 y 100 días para las solicitudes de apoyos de PAPIR.

Por otra parte para la aprobación de un servicio de PRODESCA y el pago final del mismo se requieren entre cinco y seis meses.

De acuerdo a los resultados de evaluaciones de años anteriores los tiempos que requirieron los procesos fueron más amplios, además de la opinión reciente de los beneficiarios que consideran que los tiempos de los procesos antes señalados utilizan más días que los manifestados por los funcionarios

La operación municipalizada es sin duda un gran esfuerzo en la búsqueda de la descentralización de la gestión pública, sin embargo, es de reconocer que su implementación requiere de incorporar en la mayoría de los casos, nuevos elementos que demandan recursos materiales y humanos que no fácilmente se pueden incorporar en el corto tiempo, debido principalmente a lo limitado de los recursos económicos con los que cuenta el Programa, así como el propio estado y desde luego los municipios.

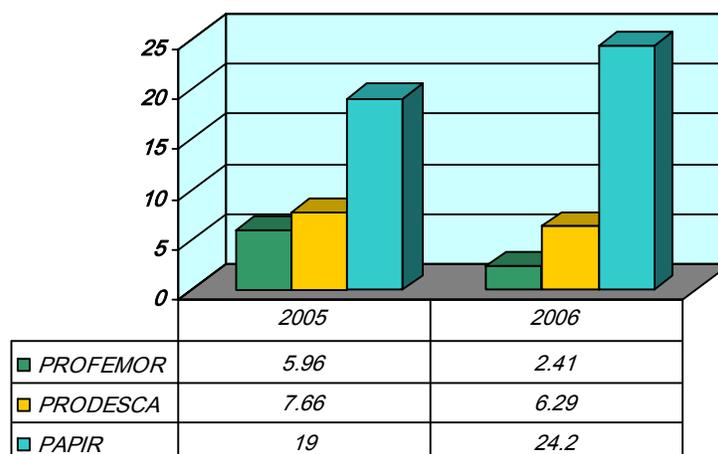
Al respecto, la municipalización del Programa en el estado, inicia en el año 2005, lo cual implicó desde luego algunos cambios en la operación del PDR ya que se instrumentó en 2 modalidades: La modalidad uno, donde los municipios son los encargados de decidir la orientación de los apoyos y su operación, misma que canalizó el 58% de los recursos; la modalidad dos en la que también el municipio decide la orientación de los apoyos, pero el estado es responsable de la operación.

Entre los factores restrictivos de una operación eficiente y eficaz del Programa, se pueden señalar algunos aspectos que de manera recurrente se han citado en evaluaciones anteriores, pero que no obstante siguen prevaleciendo en el proceso operativo, entre ellos destaca la insuficiente estructura operativa a nivel estatal, así como la necesidad de una dotación de infraestructura mínima necesaria para una mejor desempeño de las funciones del personal operador, entre los mas importantes.

Por su parte, la operación municipalizada evidentemente es afectada además de los aspectos señalados anteriormente por los nuevos requerimientos de apoyo para la conformación de estructuras municipales capacitadas que logren llevar a buen termino el reto de impulsar la consolidación del desarrollo rural de los municipios de Sonora.

Entre las principales aportaciones del proceso de municipalización en el estado se distinguen: Inducir la creación de una entidad municipal responsable de fomentar el desarrollo rural y la elaboración de planes municipales de desarrollo rural sustentable, estas acciones facilitan las posibilidades de participación social en la gestión pública local si superan su carácter formal y se convierten en instancias de discusión, análisis y definición de la política de desarrollo del municipio.

Figura 13. Presupuesto ejercido en la ejecución municipalizada en el 2005 y 2006, miles de pesos



Como cualquier proceso de cambio en un nuevo diseño, entre los factores restrictivos que enfrenta el proceso de descentralización a nivel municipal, se pueden mencionar:

- Dificultad para la incorporación de integrantes de los diversos sectores productivos, sociales y organizaciones no gubernamentales, sin consideraciones y creencias de cualquier tipo.
- La escasa experiencia de los responsables de la asignación de los recursos en el nivel municipal
- Aunque se imparte capacitación a CMDRS, los cambios en la administración municipal no permiten continuidad y consolidación de dicha estructura.
- Participación de grupos de interés dominantes en los municipios que acaparan el destino de los recursos, acentuando así los cacicazgos.
- Diferencias de criterio en la orientación de los recursos entre los actores del proceso en el municipio con los DDR y operadores del Programa a nivel estatal.
- Carencia de recursos económicos, infraestructura y personal suficientes para cumplir las nuevas responsabilidades que deben asumir los municipios.

3.5 Desarrollo de capacidades

Como se ha señalado en párrafos anteriores, el desarrollo de capital humano es considerado como uno de los aspectos centrales del PDR, ya que el desarrollo de capacidades de los miembros de la población rural facilita su acceso a los elementos que permiten alcanzar mejores niveles de bienestar. Por ello, mediante la instrumentación del Subprograma de Desarrollo de Capacidades para el Medio Rural, (PRODESCA), el cual impulsa la creación de un mercado de servicios profesionales, donde los prestadores (PSP) reciben un pago por servicio, se contempla dar atención con un enfoque integral a las necesidades de los productores del medio rural en la solución de problemas productivos, administrativos, contables, comerciales y de organización.

En el estado de Sonora, el desempeño del PRODESCA ha mostrado una dinámica de contrastes, por un lado se observa una disminución en la aportación de recursos al subprograma del 2003 a la fecha, lo cual podría indicar una pérdida de interés respecto al fomento de desarrollo de capacidades en el medio rural; sin embargo, las acciones emprendidas a partir del ejercicio 2004, donde se decidió la eliminación del concepto de diseño de proyectos como componente de apoyo y sólo pagar el servicio hasta la puesta en marcha, es decir cuando el proyecto se haya concretado con recursos sea de PAPIR o de otras fuentes de financiamiento, son acciones que buscan que tanto el PSP como el productor beneficiario tengan un incentivo para concretar el arranque de sus proyectos.

Lo anterior, debido a que tradicionalmente se ha destinado la mayor parte de los apoyos al componente de puesta en marcha de proyectos, lo que alienta a los técnicos a no comprometerse con el desarrollo de las capacidades de los integrantes de los grupos beneficiados.

Es evidente la gran necesidad que existe en el medio rural de contar con servicios profesionales que conduzcan a la adquisición de conocimientos por parte de la población rural, lo cual es un aspecto fundamental para la adopción de técnicas de administración y métodos productivos que permitan hacer sostenible la explotación de las UPR. No obstante, la consolidación de un mercado de servicios profesionales en el sector rural del estado todavía está lejos de lograrse.

El siguiente cuadro muestra las actividades a las que se han destinado los apoyos en los últimos cuatro años:

**Cuadro 8. Distribución del presupuesto
Ejercido por el PRODESCA durante 2006. (\$ miles)**

Tipo de servicio	2003		2004		2005		2006	
	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto	Núm.	Monto
Diseño de proy.	186	4,829	0	0	0	0	0	0
Puesta en Marcha	190	4,682	0	0	0	0	0	0
Diseño y P. en Marcha		0	180	4,842	180	4,639	219	6,276
Ases. tec. Y cons. Prof.		0	32	806	4	91	12	307
Capac. p/ emp Rurales	4	80	38	651	21	512	47	762
Proy. zon. marginadas		0	0	0	0	0	0	0
Prog. Esp. de desarrollo de capacidades	5	960	20	3,615	6	769	9	1,322
Total	385	10,551	270	9,916	211	6011	287	8,668

Fuente: SAGARHPA

El esquema de pagos para los técnicos PSP mantiene la mecánica en la cual se considera pagar el 50% del monto comprometido al momento de realizarse el taller de usuarios con el técnico y el grupo de productores, dejando el pago restante para la etapa de que el proyecto se ha puesto en marcha. Cabe destacar que Sonora es una de las entidades que destina los montos más altos para el pago de los PSP.

El CECADER es la instancia encargada de vigilar y supervisar el desempeño de los técnicos y la que finalmente valida la realización del pago a los profesionales, mediante la entrega de la relación de los servicios dictaminados positivos a la UTOE para que esta proceda a mandar a pago los servicios de los PSP. De esta forma, la rapidez del pago está en función del tiempo que consume el CECADER en realizar las supervisiones de los servicios y presentarlas a la CDR.

En opinión de técnicos operadores y de funcionarios, el CECADER es una instancia reconocida por su desempeño ante la CDR, no obstante, consideran que debería contar con más personal para agilizar las supervisiones y que el pago de los servicios se diera de forma más rápida. Actualmente, transcurren alrededor de 8 meses para que se le finiquite al 100% el pago al técnico.

Es necesario avanzar en el proceso de implementación del PRODESCA, pasando de la etapa primaria del diseño y puesta en marcha de proyectos que es la etapa que ha caracterizado la operación del subprograma en el estado, a las fases de asesoría técnica y consultoría profesional así como a la promoción de verdaderos proyectos de desarrollo de las zonas marginadas, como paso indispensable para la consolidación tanto del mercado de servicios profesionales, como del desarrollo rural sostenible

3.6 Consolidación organizativa y fomento empresarial

El desarrollo de capital humano y el impulso al desarrollo del capital social, constituyen conjuntamente el marco indispensable para el mejor aprovechamiento del capital físico de las UPR, por lo tanto, es innegable que las características del subprograma PROFEMOR (Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural), lo constituyen en herramienta clave para la consolidación organizativa y fomento empresarial en el medio rural.

No obstante las bondades del mencionado subprograma, la operación estatal no muestra verdaderos avances en la apropiación de este elemento como la estrategia base del desarrollo rural, ya que tradicionalmente por lo que respecta al componente de consolidación organizativa, el PROFEMOR ha orientado sus recursos hacia las organizaciones con criterios de atención a la demanda y año con año se presentan las organizaciones, que por lo general, son las mismas beneficiarias de siempre y se caracterizan por su tinte político, más que productivo.

En lo que concierne al componente de fortalecimiento institucional, los recursos destinados a fortalecimiento institucional se han incrementado de forma significativa en los últimos años, atribuible principalmente al impulso que se le está dando a este componente de apoyo en la consolidación del proceso de municipalización.

Por otra parte, no se aprecian acciones tendientes a la vinculación de los apoyos del PAPIR y PRODESCA con las acciones de PROFEMOR, lo cual garantizaría sin lugar a dudas un mayor impacto de las acciones del PDR en el medio rural del estado de Sonora.

3.7 Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas

Un aspecto que se ha venido aplazando en el estado, es sin duda la utilización de la evaluación como la herramienta retroalimentadora en que ésta se constituyó casi a la par del inicio de la operación de los Programas de Alianza para el Campo. No obstante, que los operadores del Programa manifiestan que se le da seguimiento a los resultados que arrojan las evaluaciones y se atienden las recomendaciones en ellas plasmadas; en la práctica, no se observan actividades tendientes a dicho objetivo que procedan de un plan de trabajo previamente elaborado.

A partir de que se establece el seguimiento a las recomendaciones de la evaluación de manera formal por parte de la organización para la evaluación integrada por FAO-SAGARPA, las acciones realizadas al respecto, obedecen más bien a un cumplimiento de la exigencia normativa que a un verdadero proceso de planeación para la instrumentación de dichas recomendaciones.

3.8 Valoración global de la gestión del Programa

Es de reconocer la participación del PDR en la atención a la problemática del medio rural, la cual es generada por múltiples variables de carácter económico, social y tecnológico y que de alguna forma han restringido el potencial de desarrollo de las UPR y su entorno; sin embargo en el transcurso de mas de diez años de operación del Programa no se observan impactos generalizados de consideración en el comportamiento productivo, económico, tecnológico y ecológico de las UPR que se reflejen en el mejoramiento trascendente del nivel de vida de los productores del medio rural del estado.

Para alcanzar un verdadero cambio en la estrategia de fomento de desarrollo rural, es necesario un replanteamiento del modelo de operación del Programa, para lo cual se requiere una visión distinta a la que actualmente ofrece el Programa, donde destacan los aspectos siguientes:

Aun con las adecuaciones que ha experimentado en el diseño a lo largo de su operación, en la práctica el Programa continúa observando el criterio operativo que busca una mayor cobertura de productores y regiones, lo cual podría interpretarse que obedece a factores de carácter político, como respuesta a grupos de presión, lo que consecuentemente pulveriza los apoyos y los impactos. No obstante que se espera que el Programa opere con base a un plan estratégico diseñado en función de las necesidades del sector rural del estado y en apego al los objetivos fundamentales del PDR.

Se debe destacar que la falta de integración de los apoyos a través de proyectos elaborados con todos los elementos que garanticen la viabilidad de las inversiones, así como la carencia de asistencia técnica efectiva y la insuficiente organización económica, son los principales factores restrictivos para lograr en su conjunto que los productores rurales obtengan un desarrollo sustentable.

Finalmente, ante el estancamiento del proceso de federalización de alianza, éste solo se concretará cuando cada estado asuma la operación, y se apropie de esta estrategia de política pública. En este sentido, un indicador que no refleja la completa apropiación del Programa por el estado, es la menor corresponsabilidad en su aportación presupuestal, la cual se ha mantenido entre el 20 y 29 % del total en promedio a lo largo de la operación del PDR en Sonora.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

Objetivo

Este capítulo se desarrolla en referencia a la magnitud y alcance de los impactos generados con las inversiones apoyadas por el PDR en las unidades de producción a través del PAPIR; de manera complementaria, se realizan consideraciones sobre las variables visibles que han incurrido en los resultados obtenidos. La medición de impactos proviene de una revisión de los indicadores obtenidos de anteriores evaluaciones, con el criterio de que como efecto de dichas inversiones, las unidades apoyadas ya estabilizaron su fase de desarrollo y expresan los resultados del Programa.

Para lograr una visión global de los resultados y a la vez obtener un desagregado del efecto de las diferentes variables que intervienen, el capítulo inicia con una caracterización general de los beneficiarios y de los tipos de inversión apoyadas, con ello se confecciona el marco de referencia para el análisis de dos niveles de indicadores definidos por su importancia. En un primer nivel, el ingreso y empleo y en otro plano, considerados como indicadores intermedios o de segundo nivel, que contribuyen a la expresión de los primeros, entre ellos la inversión y capitalización de las UPR, producción y productividad y cambio tecnológico.

4.1 Indicadores de primer nivel

La población objetivo definida en las reglas de operación precisa la política preferencial de apoyar a productores de bajos ingresos y en transición en zonas marginadas y no marginadas, así como a zonas marginadas y al menos el 20 % en atención a grupos prioritarios; ésta disposición oficial hace necesario analizar hacia donde se dirigieron los recursos, lo cual indica una estimación de la focalización. Los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios del 2006, indican que 57% de los productores apoyados se ubican en los estratos I y II que corresponden a los de más bajos ingresos, que es la población objetivo del PDR;

En la exploración de la atención a beneficiarios por cada actividad productiva apoyada, se observan diferencias en la asignación de los recursos, ya que en las agrícolas, la focalización se concentró en los beneficiarios de tipo II con el 76 %; en las actividades pecuarias la atención se concentró en los de tipo III con el 70 % y fue la única actividad donde se registraron apoyos a beneficiarios del tipo IV, con 15 %. Se distingue la actividad no agropecuaria por ser donde los apoyos se concentraron en beneficiarios de tipo I con 66 %, los de tipo II en esta actividad equivalen al 28 %. Estos resultados indican que es en las actividades no agropecuarias donde el PDR obtiene mayor cumplimiento a las RO, seguido por el apoyo a la actividad agrícola y que fue en la pecuaria donde los beneficiarios registra el más elevado nivel socioeconómico.

Cuadro 9. Distribución porcentual por actividad productiva y por tipo de beneficiarios en el PDR 2006

Actividad	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	% Por actividad
Agrícola	6.9	76.0	17.0	0.0	20.7
Pecuaria	0.0	15.0	70.0	14.8	43.6
No Agropecuaria	66.0	28.0	6.0	0.0	35.7
% Por tipo	25.0	32.12	36.4	6.4	100

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

4.1.1 ingreso

El propósito implícito de Alianza es impulsar el incremento en el ingreso de los beneficiarios y elevar su calidad de vida, así como propiciar la diversificación de las fuentes de empleo para fomentar el arraigo de la población rural en condiciones dignas, por lo que la evaluación del Programa orienta especial atención al impacto en el ingreso y la generación de empleo.

El ingreso económico en las actividades productivas es una función directa de la cantidad de producción obtenida, los costos de producción y el precio de venta, variables en las que el Programa incide a través de inversiones, asesoría técnica y fortalecimiento de la organización. En función del instrumento de evaluación utilizado, para los ingresos del 2006, solo se considera el origen del total del ingreso del beneficiario y de la unidad de producción, por lo que el análisis se orienta en ese sentido, complementariamente se analizan los resultados obtenidos de evaluaciones anteriores.

El resultado en el incremento del ingreso en el marco global de los beneficiarios del PDR obtenido de la revisión de las bases de datos de los ejercicios 2001, 2003 mediante la diferencia entre el ingreso antes del apoyo y después del apoyo, indica que en el 2003 se obtuvo un incremento mayor en 21 % que el obtenido en el 2001.

Para efectos del análisis en el 2006, las actividades apoyadas se clasifican en dos categorías: actividades que continúan, es decir que el beneficiario ya realizaba una actividad similar a la apoyada, y actividades nuevas cuando el beneficiario inicia dicha actividad con la nueva inversión; además se desglosa el origen de los ingresos totales del beneficiario y de la UPR en cada actividad productiva apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria).

El análisis del origen del ingreso total del beneficiario en actividades agrícolas indica que: cuando la actividad continúa, solo el 11.1 % de este proviene del ingreso obtenido en la UPR, el 87.8 % de otro empleo del beneficiario y el resto proviene de remesas, apoyos familiares u otras fuentes de ingresos; de la misma manera, cuando la actividad apoyada es nueva, el 90 % del ingreso proviene de otro empleo del beneficiario y el 10 % de remesas y apoyos familiares.

En cuanto al ingreso total de la UPR en la misma actividad, el resultado indica que sólo la décima parte del ingreso tuvo su origen en las actividades apoyadas, el 89.6 % se obtuvo de ingreso no agropecuario y cerca de 1 % se sustenta en ingreso pecuario primario.

El origen del ingreso total de los beneficiarios que se dedican a actividades pecuarias, cuando la actividad continúa, muestra una mayor proporción en el ingreso proveniente de la UPR que en las actividades agrícolas, con una aportación de 34 %, mientras que se reduce el ingreso derivado de otro empleo del beneficiario a 52.7 % y el resto del ingreso lo obtuvieron de remesas o apoyos familiares y otras fuentes. Cuando la actividad apoyada es nueva, también se modificó el origen del ingreso y en este caso no se registran ingresos provenientes de la UPR; el ingreso se compone en partes iguales de otro empleo y de remesas o apoyos familiares.

El impacto del apoyo en el origen del ingreso total de la UPR en la actividad pecuaria, indica un mejor resultado que en la actividad agrícola, ya que cerca de las tres cuartas partes del ingreso se originaron en la actividad apoyada; por otra parte, se observa una menor diversificación de las fuentes de ingreso, al tener su origen el 12.9 % en actividades no agropecuarias y 4.9 % de agrícola primario.

La comparación entre el origen de ingresos de los beneficiarios dedicados a la actividades agrícola y pecuaria sugiere que en ambos casos la UPR ha dejado de ser la principal fuente económica, con mayor acentuación en la actividad agrícola y que la diversificación de los ingresos tiene una tendencia hacia las actividades no agropecuarias.

En las actividades no agropecuarias, relacionadas con el ingreso total del beneficiario cuando la actividad continúa, el 87.2 % se obtuvo de la UPR y de este, el 91.3 % provino de la actividad apoyada. Por otra parte cuando la actividad apoyada es nueva, el ingreso total del beneficiario, en 59.8 % fue aportado por la UPR y el 89.5% del ingreso total de la UPR provino de la actividad apoyada; en consecuencia obtuvo menor dependencia de otras fuentes de ingresos, además de que las UPR generaron ingresos durante su primer año. Los detalles del origen del ingreso muestran en el cuadro 12.

4.1.2 Empleo

Otro de los objetivos relevantes de Alianza, especialmente para el PDR, es la generación y diversificación del empleo debido a las condiciones descritas en el capítulo I relacionadas con el problema de desempleo y migración que caracterizan a la población rural del estado, por lo que se requiere determinar con claridad el efecto del Programa en la creación de fuentes de trabajo.

Debido a la particularidad en la estacionalidad de la actividad primaria, la demanda de mano de obra se concentra en ciertas épocas del año, por lo que al estimar los empleos generados se contabilizaron los jornales nuevos empleados en cada actividad apoyada; para el cálculo de un empleo se estableció la equivalencia de 270 jornales. Por otra parte, los jornales creados se clasificaron en contratados y familiares por considerar que la generación del autoempleo es la opción más inmediata para los beneficiarios de las unidades de producción de bajos ingresos y a que por razón de su reducida escala de producción no tienen la factibilidad económica de contratar asalariados fijos.

Bajo este contexto, durante el ciclo 2006 los beneficiarios del PDR entrevistados para éste análisis, contrataron 93,608 jornales, obteniéndose un valor monetario promedio de \$116.23 pesos por jornal; la equivalencia de jornales a empleos generados representa el equivalente a un total de 175.2 empleos, de donde se resultó un promedio de 1.8 empleos por beneficiario, de los cuales el 18 % fueron empleos contratados y 82 % empleos familiares.

La exploración del comportamiento del indicador de empleo por tipo de actividad productiva apoyada, indica que la mayor cantidad de empleos se obtuvo en las actividades pecuarias, también indica que aunque las actividades agrícolas apoyadas ocuparon la segunda posición, generaron 31 % más empleos que las actividades no agropecuarias, no obstante tener éstas el doble de beneficiarios. El mayor valor monetario por jornal lo obtuvieron las actividades no agropecuarias con \$ 126 pesos, en tanto que el de las agrícolas y pecuarias fue de \$113.7 y \$113.0, respectivamente.

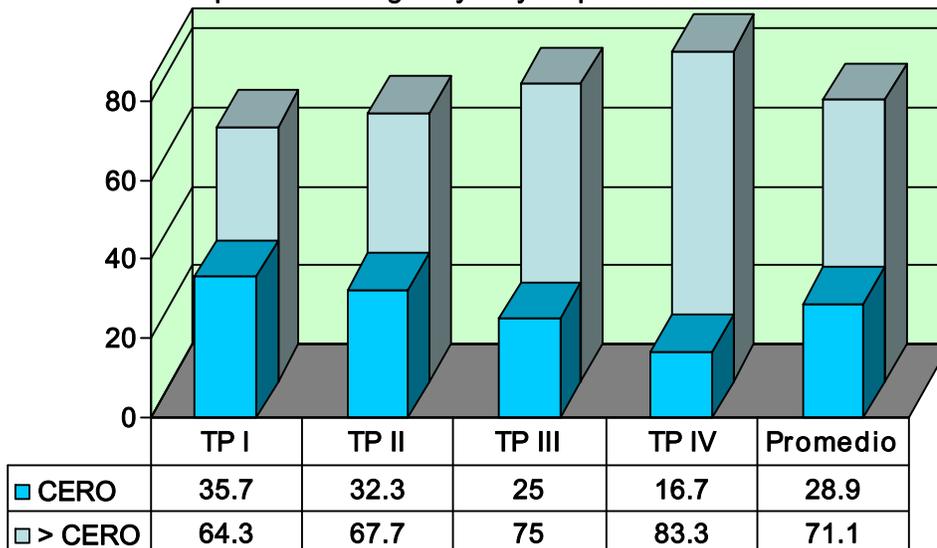
4.2 Indicadores de segundo nivel

Este nivel de análisis se describe en función de la correlación que existe entre el ingreso y generación de empleo con los indicadores de capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, organización e integración de cadenas productivas, por lo que además de analizar su comportamiento, se busca una explicación de su causalidad

4.2.1 Capitalización

Su inducción a través de la inversión es uno de los principales objetivos del PDR, a través del subprograma PAPIR, el resultado obtenido del ejercicio 2006 indica que no se manifestaron casos de descapitalización, o capitalización menor que cero, también indica que el 28.9 % de los beneficiarios no obtuvieron capitalización y el 71 % resultaron con capitalización mayor que cero; su distribución se muestra en la siguiente figura.

Figura 14. Porcentaje de beneficiarios del PDR con capitalización igual y mayor que cero en 2006



El promedio de todos los beneficiarios arroja un balance positivo, es así que entre los indicadores de esta variable económica, la tasa de capitalización referida como la relación del capital total después del apoyo entre el capital total antes del apoyo, obtuvo un valor global de 50.0 % y que este indicador manifestó su mayor expresión (141.5%) en los productores tipo I, produciéndose una sensible reducción en los otros tipos de productores, hasta llegar a 77 % en los de tipo IV.

El indicador del efecto multiplicador, estimado al dividir la capitalización promedio entre la aportación total promedio, resultó en condiciones inversas a la tasa de capitalización, al obtener su menor impacto en productores tipo I que registraron un valor de 0.73 y que se incrementó en los demás tipos de productores, alcanzando un valor de 1.72 en los de tipo IV; ambos indicadores se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 10. Tasa de capitalización y efecto multiplicador promedio por tipo de productor.

Concepto	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	Total
Capital promedio antes del apoyo	62,125	79,952	207,261	362,300	145,424
Tasa de capitalización	141.5	77.0	25.7	64.3	50.5
Efecto multiplicador	0.73	0.97	0.83	1.72	0.91

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

Para los casos de beneficiarios que obtuvieron una capitalización positiva, los resultados de los anteriores indicadores mantuvieron una tendencia similar, pero con valores superiores, ya que en la tasa de capitalización los de tipo I obtuvieron el mayor valor (159.4) e este disminuyó en los otros tipos. De la misma manera, el efecto multiplicador obtuvo su menor valor en los beneficiarios de tipo I y se incrementó en los otros tipos.

Cuadro 11. Tasa de capitalización y efecto multiplicador por tipo de productor con capitalización mayor que cero.

Concepto	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	Total
Tasa de capitalización	159.4	86.5	36.4	75.1	64.9
Capital prom. antes del apoyo	85,806	105,129	195,209	372,360	159,006
Efecto multiplicador	0.85	1.27	0.97	2.68	1.11

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

4.3 Cambio tecnológico.

El mejoramiento de este indicador interviene en la capacidad de los productores para que al realizar sus procesos con mayor eficiencia incrementen su producción y productividad, factores que finalmente inciden en la obtención de mayores ingresos; en este sentido, los servicios técnicos que el PDR subsidia a través del PRODESCA, se constituyen en un factor elemental para complementar el avance tecnológico de las UPR apoyadas con bienes de capital físico.

El cambio tecnológico que manifiestan las actividades apoyadas por el PDR, resultó en un promedio de 0.43 en la escala de cero a uno. Este nivel no resulta satisfactorio, ya que indica la práctica de las actividades productivas con pocos elementos tecnológicos que influyan en la eficiencia de los procesos; el resultado se obtuvo básicamente por la influencia de las actividades agrícolas y pecuarias, ya que en las no agropecuarias el indicador no mostró valor significativo por ser en su gran mayoría actividades de reciente funcionamiento.

Al desagregar este indicador por actividades productivas y por tipo de productor, los resultados muestran que en las actividades agrícolas el valor obtenido se posicionó en 0.46, donde la variable de mayor influencia fue el nivel tecnológico de fertilización con un valor de 0.87. En cuanto al tipo de productor, los de tipo III con un valor de 0.50 influyeron mayormente al índice global de NTAA.

Por parte de las actividades pecuarias, se obtuvo un valor de 0.41, influido por los niveles tecnológicos de infraestructura y genético con valores de 0.56 y 0.43, respectivamente. En estas actividades los productores de tipo III y IV se distinguen por su mayor aportación.

En cuanto a la regularidad que obtuvieron los servicios de capacitación y asesoría técnica proporcionada por el PROFEMOR, del ciclo 2004 a la fecha se observa una leve ampliación del porcentaje de beneficiarios que han recibido los servicios de un PSP, aunque en la formulación o diseño y puesta en marcha de proyectos se manifiesta un decremento de 57 y 50 % respectivamente, cuadro 18.

Cuadro 12. Distribución de los servicios de capacitación o asistencia técnica recibidos de Prodesca 2004-2006

Servicios recibidos como parte de este apoyo	2004	2005	2006
	%	%	
Formulación o diseño de un proyecto	58.3	16.7	33.3
Gestión y puesta en marcha de un proyecto	33.3	25.0	16.7
Asistencia técnica o consultoría profesional	8.3	16.7	25.0
Eventos de capacitación	8.3	33.3	50.0
Porcentaje de beneficiarios	58.3	50.0	66.7

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

El nivel de satisfacción de los beneficiarios que recibieron los servicios de PRODESCA a través de un PSP durante el ciclo 2006, indica que el 82 % contribuyó al fortalecimiento de la organización y el 78 % al fortalecimiento de la unidad de producción; como resultado del servicio recibido, el 73% declara llevar regularmente el registro contable, 52 % realiza registros de producción y 32 % ha participado en la gestión de recursos con otras instituciones.

Sin embargo el nivel de apropiación en la adopción de tecnología por parte de los beneficiarios resulta deficiente, ya que solo el 27 % estaría dispuesto a realizar el pago respectivo por el servicio, aunque la iniciativa para solicitar el apoyo de un técnico PRODESCA, el técnico fue propuesto o seleccionado por el beneficiario o alguien de su grupo en más de las cuatro quintas partes de los casos.

Entre los servicios de capacitación que los beneficiarios manifiestan requerir, se distinguen la comercialización con 81.0 %, técnicas de producción con 58.7 5 y 42.9 % en organización

4.3.1 Cruce entre indicadores.

En la búsqueda de alguna interrelación entre las variables que determinan el desarrollo de las UPR, con el objetivo de profundizar la evaluación del impacto de las inversiones, se realiza éste análisis considerando las que manifiestan mayores resultados

4.3.2 Ingreso

Al desagregar el resultado del indicador de ingreso por actividad productiva, se observa que en las actividades agrícolas disminuyó el incremento del ingreso en 33.5 % durante 2003, en referencia al 2001; por su parte, el ingreso en las actividades pecuarias se incrementó en 3.5 %, en tanto que en las actividades no agropecuarias se obtuvo un incremento de 21 % en el mismo período.

En la distribución de las fuentes de ingreso por tipo de beneficiario y de acuerdo a la clasificación de la FAO, se observa que los apoyados de tipo II en actividades agrícolas cuando la actividad continua, obtuvieron el ingreso total de la UPR, otro empleo del beneficiario y remesas o apoyos familiares en iguales partes de estas tres fuentes, mientras que los de tipo III obtuvieron cerca del 90 % de otro empleo y solo el 10 % de la UPR. Cuando la actividad es nueva, los productores de tipo II obtuvieron la mitad de sus ingresos de la UPR y la otra mitad de ingreso no agropecuario; los de tipo III solo obtuvieron el 6.1 % de la UPR y el 93.1 % de ingreso no agropecuario. Lo anterior confirma que la dependencia de los ingresos de la UPR, es mayor en los productores de más bajo estrato socioeconómico.

Cuadro 13. Origen del ingreso total del beneficiario e ingreso total de la (UPR) por actividad productiva, durante 2006

Fuente de ingreso	Actividad apoyada						Promedio Continúa
	Agrícolas		Pecuarias		No agropecuarias		
	continúa	Nueva	continúa	nueva	continúa	nueva	
De la UPR	11.0	0.0	34.1	0.0	87.2	59.8	44.1
Otro empleo	87.8	90.0	52.7	50.0	10.5	24.2	50.3
Remesas o familiares	0.9	10.0	11.4	50.0	2.0	0.4	4.2
Otras fuentes	0.2	0.0	1.8	0.0	0.3	15.6	0.8
Ingreso total del beneficiario	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
De la actividad apoyada	9.6	0.0	72.6	0.0	91.3	89.5	57.8
Agrícola primario	0.0	0.0	4.9	0.0	0.0	0.2	1.6
Pecuario primario	0.8	0.0	9.0	0.0	0.0	1.4	3.3
Actividades agroalimentarias	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros bienes, servicios	89.6	0.0	12.9	0.0	8.7	8.9	37.1
Ingreso total de la UPR	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	100.0	

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

La comparación entre tipos de beneficiarios en la actividad pecuaria cuando la actividad continúa, indica que el ingreso total del beneficiario en los de tipo II provino en su totalidad de la UPR, los de tipo III obtuvieron el 39 % de la UPR y el 53 % de otro empleo, mientras que en los de tipo IV se originó el 28.5 % de la UPR, 54.1 % de otro empleo y 17.3 % de remesas o apoyo familiar. En cuanto al ingreso total de la UPR por tipo de beneficiario, una mayor proporción provino de la actividad apoyada, con porcentajes de 50 %, 61% y 85 % para los de tipo I, II y III respectivamente. En relación con lo anterior, los resultados mostrados en el cuadro 13 reiteran la condición de que los productores de mayor desarrollo tienen como principales fuentes de ingreso, otras distintas de la UPR.

Cuadro 14. Aportación de la UPR y otro empleo al ingreso total del beneficiario y de la actividad apoyada a la UPR en el 2006

Origen del Ingreso	Actividad productiva						
	Agrícola		Pecuaria			No Agropecuaria	
	TIPO II	TIPO III	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo I	Tipo II
Total del beneficiario							
De la UPR	33.2	10.5	100.0	39.0	28.5	100	78
Otro empleo	33.5	89.2	0.0	53.0	54.1	0.0	0.0
Total de la UPR							
De la actividad apoyada	51.6	6.1	50.4	61.0	85.1	100.0	100.0

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

4.3.3 Empleo

En el cálculo del impacto en empleos generados por cada beneficiario, las actividades agrícolas obtuvieron el mayor valor con un promedio de 2.1, seguido por las actividades pecuarias que obtuvieron 1.7 y las no agropecuarias con 1.6. Una diferencia entre el tipo de empleos generados por las actividades agropecuarias en comparación con las no agropecuarias es la mayor proporción de empleo contratado en la primera con el 20.5 %, mientras que la segunda obtuvo un valor de 14.7 %.

Cuadro 15. Empleo contratado y familiar generado por actividad productiva apoyada en el 2006

Actividad Productiva		En la muestra			Por Beneficiario		
		Contratado	Familiar	Suma	Contratado	Familiar	Promedio
Agrícola	Actividad Apoyada	9	37	46.1	0.41	1.7	2.1
	En la UPR	9	37	46.1	0.41	1.7	2.1
Pecuaria	Actividad Apoyada	18	73	91.0	0.30	1.3	1.7
	En la UPR	21	74	94.0	0.40	1.3	1.7
No Agropecuaria	Actividad Apoyada	5	29	35.0	0.20	1.3	1.6
	En la UPR	5	29	35.0	0.20	1.3	1.6
		35	140	175.2	0.32	1.4	1.8

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

El desglose por tipo de actividad indica que la distribución porcentual de empleos totales generados fue de 26%, 52% y 20% en la agrícola, pecuaria y no agropecuaria respectivamente. En cuanto al potencial de cada actividad para la generación de empleos por beneficiario, los valores obtenidos fueron 2.1, 1.7 y 1.6 para la agrícola, pecuaria y no agropecuaria respectivamente, en este sentido, los resultados distinguen a la actividad agrícola como la de mayor impacto en la generación de empleo y ratifica con referencia a la evaluación de 2005 a la actividad no agropecuaria como la más deficiente en el cumplimiento de ese objetivo.

El análisis del de la relación entre actividades productivas y tipo de productor, cuadro 14, muestra que en las agrícolas, los beneficiarios de tipo I no generaron empleos contratados, aunque el promedio de empleos generados por beneficiario resultó con un valor de 2.2; con igual valor resultaron los de tipo II, aunque en este caso el 37.5 de los empleos fueron contratados y el resto familiares.

En las actividades pecuarias, el estrato de los productores tipo I se distinguió por generar 4 empleos por beneficiario, en tanto que los de tipo I generaron 1.75 y los de tipo II obtuvieron el menor índice con 1.45 empleos por beneficiario

Cuadro 16. Empleo contratado y familiar generado por beneficiario en cada tipo productor y de actividad productiva en el 2006

Tipo de Empleo	Tipo de productor, Actividades agrícolas		Tipo de productor, Actividades Pecuarias			Tipo de productor, Actividades no agropecuarias	
	I	II	I	II	III	I	II
Contratado	0.0	0.8	0.3	0.3	1.0	0.0	1.1
Familiar	2.2	1.4	1.5	1.2	3.0	1.0	2.0

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

Por parte de las actividades no agropecuarias, el promedio de empleos generados por beneficiario fue de 1.1 en los productores de tipo I, todos de empleos familiares, en tanto que los de tipo II generaron 3.1, de los que la tercera parte fueron contratados y el resto familiares.

4.3.4 Capitalización

La distribución porcentual por tipo de beneficiario con capitalización mayor que cero tomando en consideración el tipo de actividad apoyada, indica resultados contrastantes, ya que en las agrícolas, los beneficiarios de mayor estrato capitalizaron sus UPR, en tanto que en las pecuarias, fueron los de menor estrato quienes capitalizaron la UPR y en las no agropecuarias ambos estratos de beneficiarios lograron capitalización positiva.

Cuadro 17. Capitalización por tipo de actividad y de productor, 2006 distribución porcentual

Actividad	capitalización:	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	Total
Agrícola	Igual a cero (%)	0.0	0.0	46.7	0.0	28.0
	Mayor que cero (%)	0.0	100.0	53.3	0.0	72.0
Pecuaria	Igual a cero (%)	0.0	85.7	15.2	16.7	25.5
	Mayor que cero (%)	0.0	14.3	84.8	83.3	74.5
No Agropecuaria	Igual a cero (%)	35.7	28.6			33.3
	Mayor que cero (%)	64.3	71.4			66.7

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

La tasa de capitalización promedio por actividad resultó con un impacto significativamente mayor en las actividades no agropecuarias con un valor de 110 %, en esta actividad los productores tipo I obtuvieron el mayor impacto, resultando el menor valor en la actividad agrícola que solo obtuvo 27.4 % y donde se distinguieron los productores de tipo II, cuadro 17. En cuanto al efecto multiplicador, el mayor impacto se registró en la actividad pecuaria.

**Cuadro 18. Capitalización promedio
Por actividad y por tipo de productor**

Actividad	Indice	TP 1	TP 2	TP 3	TP 4	Total
Agrícola	Tasa de capitalización	Na	124.0	9.0	na	27.4
	Efecto multiplicador	Na	2.08	0.39	na	0.94
Pecuaria	Tasa de capitalización	Na	1.8	31.6	64.3	37.4
	Efecto multiplicador	Na	0.02	0.94	1.72	1.05
No Agropecuaria	Tasa de capitalización	141.5	77.4	na	na	110.1
	Efecto multiplicador	0.73	0.93	na	na	0.79

Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios 2006

4.4 Valoración de conjunto de los impactos

En general, en la distribución de los apoyos se observa que tanto en las actividades Agrícolas, como en las no agropecuarias, éstos se concentraron en beneficiarios correspondientes a los tipos I y II y que fue en las pecuarias, donde se registraron los beneficiarios de mayor estrato socioeconómico, beneficiando a productores del tipo III y IV.

Como se observa en el desarrollo del apartado relativo al indicador de ingreso, las diferencias que el impacto del PDR manifiesta en relación con el incremento del ingreso por actividad productiva durante los ejercicios 2001 a 2003, sobresale la reducción de éste indicador para las actividades agrícolas, lo que pudiera explicar los resultados de 2006 en cuanto al origen del ingreso total del beneficiario, el cual indica que UPR es la fuente de menor participación y que además indica la dependencia de otras fuentes de ingreso.

Por su parte las actividades no agropecuarias, observan un crecimiento continuo desde que el PDR inicio con la asignación de recursos a este tipo de actividades del sector rural, destacando en el ejercicio 2006, que la UPR es casi la única fuente de ingreso del beneficiario; en tanto para las actividades pecuarias, poco mas de la mitad de dicho ingreso proviene de la UPR.

Los resultados del análisis del indicador de empleo, muestran que si bien el PDR no incide de manera significativa en la generación impacto sobre este indicador, si es importante su aporte al sostenimiento de un segmento de la población rural que representa el empleo familiar y el autoempleo

El análisis global de este mismo indicador aplicado por estrato socioeconómico reitera la necesidad de orientar los apoyos hacia los productores de menor nivel, ya que en todas las actividades apoyadas, estos tienen como principal fuente del ingreso total del beneficiario a la UPR; así mismo, destaca que la actividad apoyada es la que mayor participación tiene en la composición del ingreso de la UPR

No obstante que lo anterior pudiera significar que la dirección de los apoyos a las actividades no agropecuarias muestra pertinencia, es necesario considerar que en la búsqueda de una estrategia del Programa para mejores resultados, no se debe dejar de atender las actividades agropecuarias, aún cuando manifiesten un menor impacto; lo anterior, considerando la importancia del desarrollo de estas actividades primarias, para garantizar una verdadera independencia Alimentaria.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1 Objetivo

En este capítulo se presenta una valoración analítica del desempeño del PDR en el ámbito de los diferentes temas que han sido desarrollados a lo largo del informe en relación con las condiciones del entorno, la evolución y desempeño del Programa y el impacto generado en las principales variables productivas, económicas, tecnológicas y sociales. Con base en ello, se proponen recomendaciones que tienen la intención de aportar respuestas factibles para mejorar la gestión del Programa en el corto plazo en correspondencia con la problemática identificada.

5.2 Conclusiones

5.2.1 Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno

A pesar de la reducción en el índice de crecimiento poblacional en los últimos 15 años, el crecimiento neto de la población en el estado, ha mantenido una importante presión sobre el medio ambiente, por lo que existe un fuerte impacto de las actividades productivas que propicia cada vez más deterioro de los recursos naturales y no obstante las disposiciones de regulación en el uso de los recursos y la intervención del estado a través de los diversos programas encaminados para conservarlos, no se observan avances que reviertan o por lo menos detengan esta situación.

Los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno para eliminar las causas del subdesarrollo en el sector rural han sido insuficientes y persisten las condiciones de falta de organización, así como la existencia de un elevado porcentaje de productores con bajos niveles de productividad que limita de forma importante su competitividad y por consecuencia su acceso a condiciones que les permitan participar en las actividades de agregación de valor a sus productos así como la concurrencia a los mercados de mayor capacidad económica.

En lo que respecta al entorno económico, las estadísticas sobre el comportamiento del PIB estatal durante el periodo de 1993 a 2005, señalan que las actividades representativas del medio rural (sector agropecuario, silvicultura y pesca), manifiesta un decremento en cuanto a su aportación al valor estatal se refiere, ya que de poco menos del 14% que representaba al inicio de dicho periodo, se redujo al 6.7% en el año 2005, lo cual se refleja en una disminución de oportunidades de desarrollo para la población de este sector. Aunado a lo anterior, el estancamiento que el crédito al campo ha observado desde la crisis financiera de 1995 limitando de forma significativa las actividades productivas, son las principales causas de la permanente migración de los habitantes de las comunidades rurales a las ciudades y a los Estados Unidos de América.

Esta situación provoca que las comunidades rurales se caractericen por que sus pobladores son en su mayoría personas de edad avanzada y en proporción predomina el sexo femenino, lo cual limita las potencialidades de la población para consolidar el desarrollo de las unidades de producción rural.

Como efecto de la apertura comercial y la globalización de los mercados, la estructura socioeconómica del sector rural ha experimentado una transformación importante principalmente a través de las últimas dos décadas, que le confiere un carácter multisectorial a la economía rural, donde destaca el incremento de los ingresos generados por las actividades no agropecuarias que caracterizan a las sociedades de consumo, con un grado importante de desplazamiento de la actividad agropecuaria; así mismo, esta dinámica que las actividades económicas, tanto a nivel nacional como estatal, ha generado una creciente polarización de la población a la que el sector rural no ha quedado exento.

Ante tal caracterización de la población rural y la problemática identificada en el capítulo uno de este estudio, es evidente que las necesidades de recursos para el fomento del desarrollo tanto de capital físico, como humano y capital social, no pueden ser resueltas con las acciones aisladas del PDR, sino que se requiere de la participación de todas las instancias de gobierno que contemplan acciones para impulsar el desarrollo económico, así como de la sociedad misma.

Por lo anterior, se observan que existe una competencia desigual por la captación de los subsidios que otorga el Programa; dejando a los integrantes de los estratos con menor capacidad económica en desventaja a la hora del proceso de gestión del apoyo, ya que como se menciona anteriormente, aunado a su falta de liquidez no cuentan con fuentes de financiamiento adecuadas que les faciliten los recursos necesarios para el desembolso de las inversiones, dado que en el modelo actual este es requisito indispensable para acceder a los apoyos del Programa.

Por lo tanto, como respuesta a la problemática planteada es necesario reconocer que las adecuaciones al diseño del Programa a través de más de 10 años de operación, son una muestra del interés del estado por atender dicha problemática; en este sentido, se pueden considerar como aciertos del Programa los criterios establecidos en la cedula de calificación de solicitudes implementada a partir de 2005, ya que las prioridades que en ella se determinan corresponden a los objetivos fundamentales del Programa.

Al respecto, en el ejercicio que se evalúa se otorgaron apoyos a poco más del 30% de beneficiarios correspondientes a la categoría de grupos prioritarios, lo cual supera el mínimo establecido en las RO que es de 20%, así mismo el 57% de los beneficiarios del Programa pertenecen a productores del tipo I y II de acuerdo a la topología FAO, los cuales corresponden a los estratos de PBIZM y PBIZNM.

Así mismo, la decisión de apoyar únicamente las solicitudes acompañadas de un proyecto, al igual que dar prioridad a los grupos organizados son criterios que pretenden alcanzar mayores impactos en la distribución de los recursos del Programa, ya que la primera condición presume la mejor planeación de las inversiones y por tanto garantiza mejores resultados; por su parte el trabajo en grupo aunado a la anterior condición incorpora mayor capacidad de trabajo y recursos con lo que se espera una mayor seguridad en el alcance de las metas trazadas.

Sin embargo, los resultados del Programa a través del tiempo, no muestran alcances en la medida esperada, ya que con respecto a los proyectos se observa que estos carecen de los análisis a profundidad que requieren las inversiones en ellos contempladas, principalmente en los aspectos del mercado, las fuentes complementarias de inversión, las alternativas de financiamiento y sobre todo el análisis de viabilidad de dichas inversiones con los elementos tanto técnicos como económicos que a este nivel deben observarse. En este sentido, se puede explicar que el no funcionamiento de algunos casos de inversiones apoyadas y el abandono de otras, obedece a las deficiencias en los estudios antes mencionados.

Por su parte, la organización de los productores es sin duda un factor determinante del éxito ó fracaso de las empresas del medio rural, aspecto en el cual dicho sector en Sonora no ha mostrado verdaderos avances que pudieran ser considerados como modelos a replicar en las diversas regiones del estado.

5.2.2 Gestión del Programa en el estado

La articulación en torno al desarrollo económico, de capital humano, y de capital social que actualmente promueven los subprogramas del PDR, le confiere un enfoque de atención integral a la problemática de los productores del medio rural. Dicho enfoque es producto del proceso evolutivo que redimensiona al conjunto de programas desarticulados con los que inició la operación y que busca cimentar las bases de una estrategia integral con un enfoque territorial, participativo y que considera la diversidad económica del medio rural.

Es importante resaltar la contribución del PDR al proceso de descentralización administrativa, mediante la instrumentación del actual diseño del Programa que incorpora la operación a nivel municipal, la cual se inicia en el estado a partir del ejercicio 2005. Sin embargo, se debe reconocer que la complejidad de este proceso requiere un plazo de maduración que va mas allá de los tiempos que establecen la duración de una administración municipal.

El esquema de focalización de los apoyos es de esencial importancia, pues es una herramienta fundamental para orientar las inversiones en función de las estrategias de la política sectorial del estado para el impulso del desarrollo rural.

La focalización de las inversiones del Programa hacia la población de menores ingresos, localidades marginadas y grupos vulnerables es un planteamiento adecuado para subsanar la polarización de la población rural; al respecto, en el estado se ha ampliado la atención hacia segmentos de la población que no habían sido atendidos anteriormente, mediante la incorporación de acciones como el diseño de la cédula de calificación de solicitudes; no obstante aún se sacrifica la atención a los estratos de mas bajo nivel socioeconómico, sin que a la fecha se hayan diseñado mecanismos alternativos para lograr la mayor incorporación de estos a los apoyos.

En referencia al arreglo institucional, cabe señalar que la coordinación federación estado se da en el marco de la institucionalidad que se ha promovido a lo largo de la operación del Programa, con apego a la normatividad establecida en las reglas de operación y en el marco de la descentralización que recientemente incorpora además a los municipios.

Al respecto, es importante señalar que aunque existen disposiciones reglamentarias de la relación entre los diferentes niveles en el ámbito institucional y en un marco teórico la descentralización administrativa es un proyecto en ejecución, en la práctica se observa una falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno que limita de manera significativa el alcance de los objetivos del PDR. Tal es el caso de la operación municipalizada, que aunque se encuentra en fase incipiente, a nivel de la modalidad uno, se observan rezagos en los procesos operativos en general, además de que en la selección de los beneficiarios se observa en algunos casos la incidencia de grupos de presión y de intereses políticos y familiares.

Por otra parte, el Programa contempla la incorporación de muchos de los principios establecidos en la LDRS; sin embargo en lo referente al PEC que establece la concurrencia de otros programas de apoyo al sector rural para la consolidación de las inversiones promovidas por el Programa, no se observa la convergencia que pudiera eliminar o reducir las duplicidades que se manifiestan y reducen la eficacia global en la aplicación de los recursos.

Lo anterior, queda de manifiesto en la falta de una efectiva representatividad de las diversas instituciones federales ante los órganos colegiados que son los responsables de la planeación de las acciones encaminadas al impulso y consolidación del desarrollo del sector rural, como lo son los CDDRS y CMDRS principalmente.

Los instrumentos de planeación son elementales para generar condiciones que le den coherencia al proceso de ejecución del gasto público realizado a través del Programa y así evitar que impere la lógica del reparto; en este sentido y con base en la revisión en la asignación de recursos al comparar la de ejercicios anteriores, se infiere que los criterios que prevalecen en la distribución son de orden administrativo u operativo y no de carácter estratégico, esta circunstancia tergiversa el desempeño de Alianza en el cumplimiento de sus objetivos, reduciendo su impacto en el desarrollo sectorial.

En lo referente a privilegiar los apoyos a grupos de productores, resulta evidente que para lograr el éxito mediante el esquema de organización, se requiere de grupos existentes que hayan superado la curva de aprendizaje inicial y hayan adquirido un alto grado de consolidación interna, que sean capaces de administrar en común ese tipo de inversiones; estas condiciones no siempre se demuestran, sobre todo cuando se trata de grupos numerosos, lo cual dificulta mayormente los procesos de capacitación y asesoría necesarios en el desarrollo de sus inversiones. Al respecto, los resultados de evaluaciones anteriores y los de esta misma, muestran que un porcentaje importante de los grupos se constituyen (no se organizan), para acceder al apoyo.

Indudablemente el acompañamiento de las solicitudes con un proyecto productivo gradualmente ha logrado disminuir la dispersión de los recursos y ha promovido inversiones integrales con visión de mediano y largo plazo. No obstante, la obtención de resultados en el mediano y largo plazo de las UPR se ven afectadas por los elementos señalados en el tema anterior.

La adquisición de conocimientos útiles por parte de la población rural, es un aspecto fundamental para la adopción de técnicas de administración y métodos productivos que permitan hacer eficientes y eficaces las acciones propias de la explotación de sus UPR. A este respecto el PDR, contempla acciones y recursos para impulsar el desarrollo de las capacidades de los pobladores rurales del estado a través del PRODESCA, con lo que se busca facilitar su acceso a mejores oportunidades para lograr un mejor nivel de vida.

En el estado, se observa que en las inversiones promovidas por el PRODESCA se ha evolucionado de la fase de apoyo al servicio de diseño de proyectos que hasta el 2003 representaba junto con el servicio de puesta en marcha el 90% de los recursos, hacia una visión de integralidad de los servicios que ofrece el subprograma, de tal forma que a partir del 2004, se orientaron los apoyos al servicio integrado de diseño y puesta en marcha de proyectos, a los que se destinó casi el 50% del presupuesto, teniendo también una aportación muy importante el servicio de Programa especial de desarrollo de capacidades, proporción que disminuyó considerablemente para los dos años siguientes.

En este mismo orden de ideas, se observa que en promedio durante los últimos tres años, las dos terceras partes de los recursos del subprograma se destinan para la contratación de servicios por los PSP a los conceptos de diseño y puesta en marcha de proyectos y el resto se distribuye entre servicios de asesoría técnica, capacitación de empresas rurales y programas especiales de desarrollo de capacidades. Debe distinguirse la ausencia de asignación de recursos a la contratación de servicios para la promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas, ya que si bien el CONAPO califica al estado como de baja marginación, también debe señalarse la presencia de localidades marginadas pertenecientes a municipios que se califican en grado de baja y mediana marginación.

Con base en la información recabada de los productores apoyados por el PDR, así como de la revisión de las evaluaciones anteriores del Programa, tanto estatal como nacional, se reconoce la importancia del servicio prestado por los PSP; sin embargo, también se reconoce que el desarrollo de los productores rurales no muestra en lo general avances significativos. Al respecto, se observa que uno de los principales factores limitantes del desempeño de los PSP en el alcance de los objetivos del Programa, es su perfil profesional, ya que en la mayoría de los casos se detecta la falta de experiencia empresarial y de habilidades didácticas que les permitan orientar de manera mas efectiva los procedimientos en el proceso de desarrollo de capacidades de los productores del sector rural.

Por su parte, en la opinión de los funcionarios operadores del Programa, se reconocen deficiencias en este mismo sentido, lo cual se atribuye entre otros aspectos, a que los técnicos se desestimulan durante la fase de tramitación de los pagos, tanto por los tiempos que esta requiere, como por los montos de los mismos.

También se observa una opinión contrastante de los beneficiarios, los cuales en su mayoría aceptan que los servicios de los PSP han contribuido al fortalecimiento de sus UPR y a la organización; además manifiestan que han adquirido nuevas prácticas de administración como resultado del servicio prestado. Sin embargo, al preguntar su disposición a pagar parte del costo de los PSP, más de las dos terceras partes dijo no estar dispuesto a hacerlo y ninguno manifestó haber hecho algún pago hasta la fecha.

A pesar de que a nivel de los funcionarios, se reconoce que las acciones de consolidación organizativa y de fomento empresarial que apoya el Programa a través del PROFEMOR son fundamentales para la consolidación del desarrollo de las empresas de los productores rurales y de sus organizaciones; al respecto, en el estado los resultados del subprograma muestran poco avance en el logro de este objetivo, dado que el destino de los recursos generalmente ha sido hacia las organizaciones cuyo enfoque no es preponderantemente de tipo productivo, ya que en muchos de los casos las actividades realizadas comprenden aspectos de orden gremial, social y político

5.2.3 Impactos del Programa

El análisis de los impactos del PDR, considera los resultados de las encuestas a 148 beneficiarios del Programa de 2006; clasificando las actividades apoyadas en dos categorías: actividades que continúan, es decir que el beneficiario ya realizaba una actividad similar a la apoyada, y actividades nuevas, cuando el beneficiario inicia dicha actividad con la nueva inversión.

En los indicadores de ingreso se obtuvieron resultados diversos en función de la actividad apoyada; Así, para el origen del ingreso total de los beneficiarios, se tiene que este proviene de otro empleo en un 90% para las actividades agrícolas, y en el 50% para las actividades pecuarias, lo mismo en las actividades nuevas y en las que continúan. Lo cual indica que las actividades agropecuarias primarias no generan los remantes suficientes para el sostenimiento de las familias de estos beneficiarios, principalmente en las agrícolas.

Otro efecto que se puede atribuir a dicha situación, es el abandono de las UPR por la búsqueda de otras alternativas de mejor ingreso por parte de los productores rurales.

Por su parte, las actividades no agropecuarias, para la misma fuente de ingreso analizada, muestra diferencias significativas en los resultados, indicando que para las actividades que continúan, solo el 11% del ingreso proviene de otro empleo y el 85% tiene su origen de la UPR, en cambio para las actividades nuevas es muy similar el porcentaje que proviene de dichas fuentes, donde la UPR aporta el 38.4% y otro empleo el 38.1%. En estos resultados, se infiere que las actividades no agropecuarias son generadoras de mayores niveles de ingreso y por consiguiente ofrece mejores oportunidades de desarrollo

Por lo que respecta al ingreso de la UPR, se observa que el origen de este para las actividades agrícolas proviene en el 89.6% de la fuente "ingreso no agropecuario", es decir que procede de la producción de otros bienes, servicios y acuacultura; lo anterior reitera la escasa rentabilidad de las UPR de este segmento de agricultores del sector rural.

El impacto global de 1.8 empleos por beneficiario obtenido por el PDR resulta significativo en las condiciones de escasez de fuentes de trabajo que manifiesta el sector rural, sobre todo si se considera el valor monetario por jornal de \$ 116.3 pesos, lo cual significa un valor estimado en 8.4 millones de pesos solo en los beneficiarios elegidos en la muestra.

Aun y cuando el 82 % de estos empleos fueron empleos familiares, esto no le resta importancia al resultado, ya que en el formato utilizado para determinar ingresos, el trabajo del productor en la UPR no es considerado como tal; por lo tanto el resultado indica que de otra manera, un número considerable de fuentes de trabajo estarían en riesgo de desaparecer sin la asistencia del PDR, especialmente en beneficiarios de la actividad agrícola que si bien se destacó por ser la que menos aporta en el ingreso, fue quien realizó la mayor aportación de empleos familiares, especialmente de los productores de menor nivel (tipo I).

El balance global entre ingreso y empleo por tipo de proyecto apoyado indica que si bien los no agropecuarios se distinguen por ser los que generan más ingresos, obtienen una inmediata recuperación de la inversión, también son los que generan menor cantidad de empleos por beneficiario, por lo que si bien el éxito alcanzado señala un camino a seguir.

Sin embargo, debe tenerse presente que la reconversión de los productores de subsistencia a microempresarios es un proceso lento que requiere de asistencia técnica y de redes comerciales específicas para ser viables, por otra parte, muchos de estos productores desarrollan su actividad en zonas aisladas, en donde es más difícil poner en marcha este tipo de iniciativas. Por lo que al momento de distribuir el presupuesto se deben considerar estas características

Aunque el efecto multiplicador de la inversión resultó con mayor valor en los beneficiarios de tipo IV, el índice de capitalización obtenido por los de tipo I fue mayor; este mismo índice resultó menor en actividades no agropecuarias

5.3 Recomendaciones

Tomando como base que el esquema de evaluación de los programas de alianza, esta diseñado como la herramienta que proporciona elementos indicativos sobre el desempeño de la operación de los programas, a fin de retroalimentar a los tomadores de decisiones sobre los pertinencia de los procesos de planeación para los ejercicios subsecuentes; esta entidad evaluadora considera oportuno aclarar, que el proceso de evaluación no tiene un carácter de diagnóstico a profundidad sobre las potencialidades de las regiones, actividades y tipos de productores apoyados por el Programa, como tampoco corresponde a un proceso de auditoría.

Por consiguiente y en concordancia con las conclusiones generadas por el análisis de los diversos capítulos de esta evaluación, y también tomando en consideración los resultados de evaluaciones anteriores, se emiten las siguientes recomendaciones:

5.3.1 Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno

Esta entidad evaluadora considera que ante el enorme reto que sigue significando el desarrollo rural del estado, es inaplazable la revisión del modelo actual de otorgamiento de subsidios mediante los mecanismos utilizados durante la operación de los Programas de Alianza para el Campo, a fin de redimensionar el diseño de estas estrategias de política pública.

Para ello, es necesario trabajar a nivel estatal en la elaboración de diagnósticos a profundidad, que precisen con rigor metodológico el potencial específico de cada uno de los elementos que definen las variables que inciden sobre la economía rural. De tal manera que se pueda establecer cuales son las regiones con mayor potencial productivo de acuerdo a sus condiciones ambientales; así, como cuales son las actividades económicas que en dichas regiones ofrecen mayores ventajas de desarrollo y desde luego que se pueda identificar a los productores que manifiesten las características deseables para la adquisición de capacidades y desarrollo de habilidades en el ámbito productivo de sus UPR

A este respecto, es recomendable utilizar los avances que se tiene en el ámbito estatal sobre la caracterización del entorno rural, en el estudio de estratificación de productores y en otros diagnósticos relacionados con el sector rural del estado de Sonora.

5.3.2 Para una gestión más eficaz y eficiente

Sin lugar a dudas, son rescatables muchos de los elementos que actualmente contempla el diseño del Programa; sin embargo, adicionalmente a los resultados que se generen de las acciones propuestas en los párrafos anteriores, es necesaria la incorporación de algunos esquemas que coadyuven en la eficacia y eficiencia de la gestión del Programa, para lo cual se recomiendan las siguientes estrategias.

Para una focalización más eficiente y eficaz de los apoyos a los estratos de productores de más bajo nivel socioeconómico, se recomienda la implementación de un esquema de financiamiento facilitador de la realización de las inversiones de dichos productores, mediante la integración de una instancia ó estructura con recursos de Alianza, para que agilice el acceso al financiamiento a los productores que enfrentan problemas de liquidez. De tal forma, que además de incorporarse a los beneficios del Programa, se logrará potenciar las inversiones en las unidades productivas.

En el marco del arreglo institucional, se recomienda estructurar los CDDRS y CMDRS para que el área técnica funcionen de manera permanente, buscando la capacitación y actualización requeridas para su eficaz desempeño; lo cual deberá operar bajo un sistema de convocatoria abierta promovido por los municipios y sancionado por el estado, con el objetivo de asegurar la participación de todos los sectores y alentar la participación de la sociedad civil, además de que dichos consejos trasciendan los cambios de administración municipal; la implementación de este proceso permitiría la consolidación de un equipo de trabajo para la elaboración de los planes sustentables de desarrollo rural.

Con base en lo anterior, se contará con los elementos de planeación requeridos para una mejor asignación de los recursos y retomando las recomendaciones de la evaluación del año pasado, donde se propone alinear las acciones de PROFEMOR a las de PAPIR y PRODESCA, esta entidad evaluadora, recomienda lo siguiente:

- Revisar y adecuar los procesos de selección de PSP, a las necesidades planteadas en el apartado de conclusiones de este mismo capítulo, así como establecer un esquema de capacitación para que el desempeño de dichos técnicos cumpla con los propósitos del Programa, pero sobretodo que sean capaces de encontrar verdaderas soluciones a las necesidades de la población objetivo del PDR.

- Lo anterior conlleva la necesidad de que los PSP, adquieran mayor seguridad respecto a sus ingresos, en lo referente al monto y a la puntualidad de los pagos a sus servicios, por lo que se recomienda desarrollar los mecanismos que permitan garantizar dicha seguridad a fin de que se mantengan motivados y estén en condiciones de participar en los procesos de capacitación y actualización requeridos para un mas eficiente y eficaz desempeño.
- Para una operación municipalizada verdaderamente descentralizada, se recomienda el desarrollo de proyectos modelo en las localidades mas representativas de la población marginada, que involucren la concurrencia de recursos de las diversas instancias consideradas en el PEC para garantizar el éxito en los resultados de las inversiones en ellos realizadas; de esta forma, se lograría que los responsables de la operación y ejecución adquieran la experiencia que permita replicar dichos proyectos en el resto de las localidades prioritarias del área rural del estado

5.3.3 Incrementar los impactos en los indicadores.

Considerando la condición multisectorial de la economía rural, es importante que las inversiones promovidas por el Programa continúen apoyando las diversas actividades económicas que en el sector rural se realizan. Sin embargo se deberán orientar preferentemente hacia las áreas y actividades donde el análisis indique que los productores beneficiados por el Programa, obtengan los mayores impactos.

Se recomienda mantener como prioridad la atención a solicitudes acompañadas de un proyecto productivo, el cual para superar las deficiencias que actualmente presenta, deberá elaborarse con los criterios de análisis mínimos que el rigor metodológico exige para la demostración de la factibilidad y de la viabilidad de las inversiones que este promueve. Con lo cual se garantizaría mayores posibilidades de éxito en el alcance de los objetivos del PDR.

Para garantizar la selección de estos proyectos, se requiere que para su revisión y dictamen, se implemente la participación de una estructura externa conformada por profesionales con capacidad y experiencia en el ramo. Dicha estructura, podría depender de la CDR ó bien formar parte de la UTOE

Indudablemente, que la operación del PDR dentro de un esquema de visión integral para las acciones de los tres subprogramas que lo conforman, permitiría maximizar los impactos en las organizaciones de primer nivel que operen bajo este esquema, por lo que se retoma la recomendación de la evaluación de 2005, en el sentido de alinear la participación del PROFEMOR, a las acciones del PAPIR y PRODESCA.

También es importante considerar, la posibilidad de que los recursos del Programa pudieran asignarse a alguna actividad, que debido a su importancia estratégica para disminuir la dependencia alimentaria, tenga que permanecer subsidiada aunque algún indicador en los que el Programa busca incidir, no obtenga los resultados deseados.

Adicionalmente, considerando que los escasos recursos no son suficientes para satisfacer el financiamiento de bienes privados, es decir subsidios entregados directamente a los productores, es recomendable que se analice la posibilidad de orientar las inversiones del Programa a la generación de “bienes públicos” que inciden sobre el funcionamiento de todo el sector, tales como, infraestructura, investigación agronómica o desarrollo tecnológico y así evitar, por una parte la atomización de los apoyos y el privilegio de grupos específicos de beneficiarios que aparentemente reciben una y otra vez este tipo de subsidios.

**Cuadro 19. Resumen de las recomendaciones
por orden de importancia**

No	Ámbito de aplicación	Recomendación	Plazo	Área ejecutora	Condicionantes	Impacto Esperado
1	Asignación de recursos	Elaboración de diagnósticos, que precisen el potencial específico de las variables que inciden sobre la economía rural	Mediano	CEDRS	Precisar regiones con mayor potencial productivo; así, como actividades económicas y productores que ofrecen mayores ventajas de desarrollo	Mejorar los ingresos de los productores y generar empleos en dichas regiones
2	Operación del programa	Implementación de un esquema facilitador para las inversiones de los productores mas marginados	Corto	CEDRS	Integración de una instancia ó estructura con recursos de Alianza, para que agilice el acceso al financiamiento a los productores	Mayor numero de productores marginados incorporados a los beneficios del PDR
3	Arreglo institucional	Estructurar el área técnica de los CDDRS y CMDRS que funcionen de manera permanente,	Mediano	CEDRS	Capacitación y actualización para su eficaz desempeño. Deberá operar bajo un sistema de convocatoria abierta promovido por los municipios y sancionado por el estado	Planeación a nivel municipal mas eficaz y eficiente
4	Calificación de Solicitudes	Atención a solicitudes acompañadas de un proyecto	Corto	CDR	Elaborarse con el rigor metodológico para la demostración de la factibilidad y de la viabilidad de las inversiones	Garantizar la sostenibilidad de las inversiones
5	Desarrollo de capacidades	Adecuar procesos de selección de PSP, para que sean capaces de dar respuestas a las necesidades de los productores	Corto	CDR	Desarrollar mecanismos para garantizar seguridad y motivación de los PSP para un más eficiente y eficaz desempeño.	Mejorar las capacidades productivas de los pobladores rurales
6	Operación municipalizada	Desarrollo de proyectos modelo en las localidades marginadas a nivel municipal	Mediano	CDR	La concurrencia de recursos de instancias consideras en el PEC para	Garantizar el éxito en los resultados de las inversiones

Fuente: Evaluación Programa Desarrollo Rural 20063

Bibliografía

Alianza para el Campo 2006. Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación del Programa de Desarrollo Rural

Alianza para el Campo 2006. Anexo técnico del Programa de Desarrollo Rural.

Alianza para el Campo 2006: Instructivo para el Análisis de Congruencia de la Información en las Bases de Datos.

Alianza para el Campo 2005: Tipología de Productores para la Evaluación

Alianza para el Campo 2006. Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación en la Actividad Agrícola, Actividad Ganadera y Actividad No Agropecuaria.

Alianza para el Campo 2006. Reglas de Operación

Gobierno Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Gobierno del Estado de Sonora. Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009

Gobierno Federal. Ley de Desarrollo Rural Sustentable 2001

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

Alianza para el Campo 2006. Bases de datos del Programa de Desarrollo Rural

INEGI: Anuario Estadístico de Sonora, Edición 2005

Páginas de Internet: www.campo.gob.mx, www.sonora.gob.mx, www.e-siembra.gob.mx y www.elimparcial.com.

SAGARPA. Visión de Desarrollo Rural Integral para México 2001.

CONAPO. Índices de Marginación Municipal, por entidad federativa 2001.

Anexo 1

Metodología de evaluación

Diseño de la muestra de beneficiarios 2006 Desarrollo Rural, Sonora

Numero de beneficiarios 2,700

Parámetro 162.4

Redondeo

$$\frac{162.4}{1 + \frac{162.4}{2,700}} = \frac{162.4}{1 + 0.060519} = 153.18 \quad \mathbf{153}$$

$$K = \frac{2,700}{153} = 17.65 \quad \mathbf{18}$$

Numero aleatorio 7

Calculo de reemplazos 2006 Desarrollo Rural, Sonora

Reemplazos

Muestra 153
Reemplazo 20%
Numero de muestra **31**

Muestra de productores entrevistados
Programa Desarrollo Rural
Año 2006

Num	Ddr	Solicitante	Municipio del Solicitante
313	139	BRACAMONTES RODRIGUEZ TERESA EDUWIGES	PITQUITO
427	139	CAZARES SANCHEZ ROSENDO	CABORCA
438	139	CELAYA CELAYA BRENDA MARIA	ALTAR
903	139	GARCIA BARBOZA JESÚS JAVIER	PLUTARCO ELIAS CALLES
1061	139	GONGORA ORTIZ SANTIAGO	ALTAR
1073	139	GONZALEZ IMELDA CHAVEZ	SAN LUIS RIO COLORADO
1129	139	GUTIERREZ ZAVALA SALOMON	PLUTARCO ELIAS CALLES
1277	139	JUAN RAMON VEJAR DENTON	PITQUITO
1526	139	MERIDA MARQUEZ JORGE ENRIQUE	SAN LUIS RIO COLORADO
1582	139	MORENO MONROY MARIA DEL CARMEN	TUBUTAMA
30	140	ACUÑA GUZMAN SOCORRO ANTONIO	CUCURPE
41	140	ACUÑA GUZMAN SOCORRO ANTONIO	CUCURPE
53	140	ACUÑA GUZMAN SOCORRO ANTONIO	CUCURPE
189	140	ARVIZU REYNA ALVARO RAFAEL	MAGDALENA
200	140	ARVIZU REYNA ALVARO RAFAEL	MAGDALENA
211	140	ARVIZU REYNA ALVARO RAFAEL	MAGDALENA
223	140	ARVIZU REYNA ALVARO RAFAEL	MAGDALENA
291	140	BOJORQUEZ AUZ ABELARDO	IMURIS
699	140	DE LA CRUZ ARRIZON JOSE LUIS	SANTA ANA
710	140	DE LA ROSA MONTIEL ALVARO	SANTA CRUZ
767	140	ESTRELLA VALENZUELA YOLANDA	SANTA ANA
1401	140	LOPEZ SOTO SAUL	BENJAMIN HILL
1413	140	LOPEZ SOTO SAUL	BENJAMIN HILL
1481	140	MARTINEZ REINA JOSE RAMON	TRINCHERAS
393	141	CARLOS PRECIADO SILVA	AGUA PRIETA
563	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
574	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
585	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
597	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
608	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
619	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
631	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
642	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
653	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
665	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA

755	141	ESCOBOZA CHACON ADALBERTO	FRONTERAS
1639	141	MURRIETA LUCERO ANTONINO	FRONTERAS
98	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
109	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
121	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
132	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
143	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
155	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
245	142	BALLESTEROS LOPEZ LUIS HUMBERTO	HUEPAC
279	142	BOJORQUEZ CORDOVA HECTOR MANUEL	ARIZPE
381	142	CANIZALES DEL CID NORMA ALICIA	URES
495	142	CONCEPCION IBONE VALENZUELA FELIX	URES
1095	142	GRIJALVA ALONSO JOSE	URES
1254	142	JOSE ADAN ESTRADA ACUÑA	OPODEPE
1265	142	JOSE MARIA RUIZ CORONADO	URES
1390	142	LOPEZ BENETT GILBERTO	URES
1447	142	MANUEL ARVAYO ROMERO	URES
1515	142	MENESES MONTAÑO FELICIANO	BANAMICHI
1548	142	MORALES BERMUDEZ ARTURO	BANAMICHI
1650	142	MURRIETA CORDOVA RENE ALBERTO	BANAMICHI
676	143	CUEVAS GONZALEZ ALBERTO	BAVISPE
733	143	DURAZO ARVIZU ALFONSO	GRANADOS
744	143	DURAZO MONTAÑO JOAQUIN	MOCTEZUMA
801	143	FIMBRES AGUAYO RAMON	NACORI CHICO
823	143	FIMBRES PADILLA RAUL ARMANDO	MOCTEZUMA
857	143	FRANCISCA GUADALUPE CORDOVA VALENCIA	MOCTEZUMA
1220	143	JESUS MANUEL CASTILLO MEDINA	HUACHINERA
1469	143	MARTINEZ ABRIL SERGIO	CUMPAS
1560	143	Moreno Barcelo Julian	MOCTEZUMA
472	144	COMITO ROBLES SAMUEL	HERMOSILLO
483	144	COMITO ROBLES SAMUEL	HERMOSILLO
529	144	CORONADO ENCINAS RAUL	HERMOSILLO
1186	144	HERRERA ASTORGA GENARO GABRIEL	HERMOSILLO
1299	144	LEON NAVARRO ALEJANDRA	CARBO
1571	144	MORENO MENDEZ RODRIGO	HERMOSILLO
347	145	BURRUEL CORDOVA LUIS ARTURO	MAZATAN
404	145	CASTILLO JAIME RAMIRO	SUAQUI GRANDE
506	145	CORDOVA RENDON CESAR	LA COLORADA
812	145	FIMBRES VASQUEZ JOSE MARIA	SUAQUI GRANDE
880	145	GALVEZ BERRELLEZA RITA	LA COLORADA
1107	145	GUEVARA ENCINAS COSME RUBEN	SAN PEDRO DE LA CUEVA
1118	145	GUEVARA ENCINAS COSME RUBEN	SAN PEDRO DE LA CUEVA

1231	145	JORGE FRANCISCO ORTIZ SILVAS	SAN PEDRO DE LA CUEVA
1243	145	JORGE FRANCISCO ORTIZ SILVAS	SAN PEDRO DE LA CUEVA
1537	145	MIRANDA RUIZ JOSE MIGUEL	SAN JAVIER
1605	145	MUNGUIA ARVAYO MARIANA	SOYOPA
1662	145	NAVARRO CASTILLO JESUS ANTONIO	SOYOPA
1673	145	NAVARRO CASTILLO JESUS ANTONIO	SOYOPA
7	146	ACUÑA MOLINA BERNARDINO	YECORA
64	146	AGUIAR MADRID SERVANDO	YECORA
257	146	BARBA BARBA EFRAIN	ARIVECHI
517	146	CORONADO FERRALES GUADALUPE	SAHUARIPA
551	146	COTA RASCON LUIS CARLOS	SAHUARIPA
1209	146	ITURBIDE ROBLES DORA ESTHELA	YECORA
234	147	BACASEGUA YOCUPICIO JUANA	EMPALME
235	147	FELIPE FLORES MARTINEZ	EMPALME
789	147	FELIPE FLORES MARTINEZ	EMPALME
19	148	ACUÑA GARCIA MARIO ALBERTO	ROSARIO
325	148	BURBOA VALENZUELA JOSE MARIA	QUIRIEGO
336	148	BURBOA VALENZUELA JOSE MARIA	QUIRIEGO
370	148	CAMARGO ESQUER LYDIA ANGELICA	CAJEME
415	148	CASTRO ESCAMILLA ADALBERTO	CAJEME
449	148	CHAVEZ CHAVEZ ELFIDO	CAJEME
540	148	CORRAL ENCINAS ABRAHAM	CAJEME
687	148	CUEVAS ROMERO CRISTOBAL	QUIRIEGO
721	148	DUARTE BUSTAMANTE RODRIGO	CAJEME
835	148	FLORES PERAZA MANUELA	SAN IGNACIO RIO MUERTO
846	148	FLORES PERAZA MANUELA	SAN IGNACIO RIO MUERTO
869	148	FRIAS FONTES ALBERTO	CAJEME
1084	148	GRACIA MENDIVIL LUCILA	QUIRIEGO
1141	148	HERMOSILLO GARCIA RUPERTO ALFONSO	BENITO JUAREZ
1197	148	HUERTA MASCAREÑO JOSE	BENITO JUAREZ
1288	148	JUAN ROMERO LIZO	NAVOJOA
1435	148	LUGO CAMPAS BALBANEDA	BACUM
1458	148	MARCO ANTONIO MERCADO MERCADO	CAJEME
1492	148	MENDIVIL VALENZUELA GERARDO	ROSARIO
1594	148	MUNGARRO HABAS ANGEL JESUS	ROSARIO
1616	148	MUNGUIA FRANCO JUAN	CAJEME
1628	148	MUNGUIA FRANCO JUAN	CAJEME
75	149	ALMADA GALAVIZ JOSE ALFREDO	ETCHOJOA
87	149	ALMDADA TRASVIÑA MANUEL ONORIO	NAVOJOA

166	149	ARMENTA CARDENAS JUAN MANUEL	NAVOJOA
177	149	AROS FIERRO MARIA EUSEBIA	HUATABAMPO
268	149	BENITEZ GARCIA NICANOR	HUATABAMPO
302	149	BORBON VERDUGO RUPERTO	HUATABAMPO
359	149	BUSTAMANTE NUÑEZ JOSE ANTONIO	ETCHOJOA
461	149	CLARK FIERRO RAMON	NAVOJOA
891	149	GARCIA MARTINEZ GUADALUPE	ETCHOJOA
914	149	GARCIA SOTO TOMASA	NAVOJOA
925	149	GOMEZ GUTIERREZ MARTIN ADAN	HUATABAMPO
937	149	GOMEZ LEYVA MANUEL ISIDRO	ALAMOS
948	149	GOMEZ LEYVA MANUEL ISIDRO	ALAMOS
959	149	GOMEZ LEYVA MANUEL ISIDRO	ALAMOS
971	149	GOMEZ LEYVA MANUEL ISIDRO	ALAMOS
982	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
993	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
1005	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
1016	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
1027	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
1039	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
1050	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS
1152	149	HERNANDEZ PALOMINO MARIA IRENE	ALAMOS
1163	149	HERNANDEZ PALOMINO MARIA IRENE	ALAMOS
1175	149	HERNANDEZ PALOMINO MARIA IRENE	ALAMOS
1311	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1322	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1333	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1345	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1356	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1367	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1379	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
1424	149	LOPEZ ANGUAMEA NOE MARTIN	HUATABAMPO
1503	149	MENDOZA VERDUGO MARIA AMANDA	ALAMOS

Reemplazo de beneficiarios 2006

Programa Desarrollo Rural

Num	Ddr	Solicitante	Municipio del Soli
902	139	GARCIA MORALES MANUEL	SAN LUIS RIO COLORADO
1126	139	GUTIERREZ ZAVALA SALOMON	PLUTARCO ELIAS CALLES
1070	139	GONZALEZ IMELDA CHAVEZ	SAN LUIS RIO COLORADO
1405	140	LOPEZ SOTO SAUL	BENJAMIN HILL
287	140	BOJORQUEZ AUZ ABELARDO	IMURIS
176	141	ARMENTA GOMEZ MENTA ALICIA	FRONTERAS
567	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
623	141	CUADRAS GARCIA JOSE ANTONIO	AGUA PRIETA
120	142	ALVARADO BOJORQUEZ ROSENDO	ARIZPE
1461	142	MARIA DEL ROSARIO HUGUEZ CALDERON	URES
1517	142	MENESES MONTAÑO FELICIANO	BANAMICHI
679	143	CUEVAS GONZALEZ ALBERTO	BAVISPE
735	143	DURAZO ARVIZU ALFONSO	GRANADOS
1573	143	MORENO GIL FRANCISCO	MOCTEZUMA
343	144	BURROLA ROMERO MANUELA	CARBO
1182	144	HERRERA ASTORGA GENARO GABRIEL	HERMOSILLO
399	145	CASTILLO ENCINAS JUAN EFREN	SAN PEDRO DE LA CUEVA
1238	145	JORGE FRANCISCO ORTIZ SILVAS	SAN PEDRO DE LA CUEVA
1294	145	LANDAVAZO BURRUEL LEO JESUS	MAZATAN
8	146	ACUÑA MOLINA BERNARDINO	YECORA
10	146	ACUÑA MOLINA BERNARDINO	YECORA
66	146	AGUIAR MADRID SERVANDO	YECORA
511	146	CORONADO FERRALES GUADALUPE	SAHUARIPA
791	147	FELIPE FLORES MARTINEZ	EMPALME
232	148	AVILA FIGUEROA JUAN	CAJEME
455	148	CLARK CARAVEO JULIO CESAR	ROSARIO
1629	148	MUNGUIA FRANCO JUAN	CAJEME
1350	149	LEYVA VERDUGO NORBERTO	NAVOJOA
958	149	GOMEZ LEYVA MANUEL ISIDRO	ALAMOS
1014	149	GOMEZ MARQUEZ FELIX	ALAMOS

Anexo 2

ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LA EVOLUCION Y RESULTADOS DEL SUB PROGRAMA PARA EL FORTALECIMIENTO DE EMPRESAS Y ORGANIZACIÓN RURAL (PROFEMOR), EN SONORA.

En función de la estrategia integral del PDR diseñada a partir del 2002, mediante la cual se realizó la compactación del grupo de programas de desarrollo rural que venían atendiendo a la población y regiones prioritarias de manera desarticulada y con enfoques definidos también en forma separada, se diseñó el Sub Programa para el Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), como parte integral del PDR y elemento complementario a la inversión en capital físico, constituido en un instrumento que despliega su estrategia integral de realizar acciones para fomentar e impulsar el desarrollo de capacidades, así como la organización de la población rural, como parte de la política que impulsa la consolidación de las organizaciones económicas del campo mexicano.

Los objetivos de este Subprograma son:

- Incorporar a los grupos prioritarios en la apropiación de procesos que aporten valor agregado en las cadenas productivas.
- Promover sinergias entre las organizaciones, redes económicas y de servicios financieros rurales
- Vigorizar los procesos de participación y autogestión que proporcionen mayor poder de negociación y posicionamiento a las organizaciones económicas de los beneficiarios como un medio para acceder en mejores condiciones al mercado.

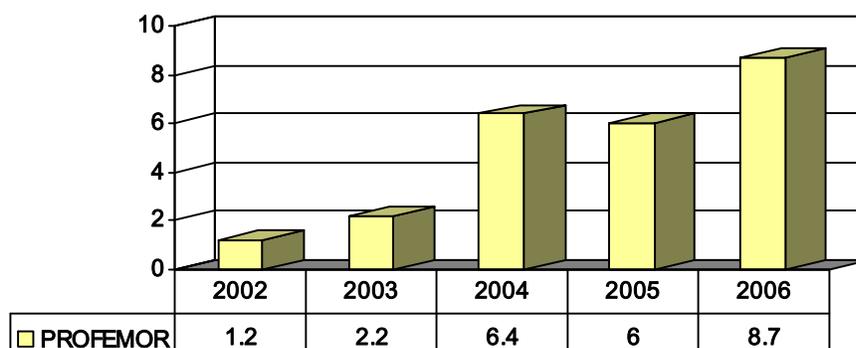
Este Subprograma tiene dos componentes:

- 1) Fortalecimiento institucional, que busca reforzar el proceso de descentralización mediante la contratación de coordinadores que acompañen con asesoría a los consejos de desarrollo rural sustentable en su conformación y desarrollo.
- 2) Consolidación de organizaciones económicas rurales y fomento empresarial, el cual apoya a las organizaciones para contratar servicios profesionales de técnicos que les ayuden a dinamizar los procesos de participación y autogestión en el medio rural, así como para realizar viajes e intercambios con otras organizaciones.

Evolución de las inversiones del PROFEMOR

Con base en la revisión de evaluaciones anteriores, así como en los registros del actual ejercicio del PDR en el estado, se observa que en referencia a la distribución de la inversión entre los Subprogramas que integran el PDR, la menor proporción de recursos se destinan PROFEMOR y se ha distinguido al PAPIR, mismo que mediante el acompañamiento de inversiones en capital humano a través del PRODESCA han ejercido 85.9 % de los recursos, el restante 4.1 % ha sido ejercido en el fortalecimiento institucional, consolidación económica y fomento empresarial; sin embargo, en la evolución de su desempeño, se observa que a partir de la fecha de la compactación de subprogramas del PDR en el 2002, ha crecido la participación presupuestal, al avanzar de 1.2 a 8.7 durante el ejercicio 2006, figura 1.

Figura 1. Inversión porcentual asignada al PROFEMOR en referencia al predupuesto total del PDR durante 2003-2006



Aportes del PROFEMOR al fortalecimiento institucional.

Una de las principales actividades desarrolladas por el PROFEMOR ha sido la capacitación y asesoría a los CMDRS y CDDRS en el proceso de descentralización, así como en la ejecución de recursos municipalizados; con éste propósito, a partir del ejercicio 2003, se contrataron 22 técnicos de los cuales 11 corresponden a los Distritos de Desarrollo Rural y el resto se asignó para la atención a los municipios, lo cual durante ese período no permitió la atención a todos los municipios, retrazó la elaboración de los planes de desarrollo y solo se elaboraron seis distritales y tres municipales.

Durante el 2004, la mayor asignación presupuestal al PROFEMOR permitió la capacitación con el objetivo de fortalecer los Consejos Distritales y Municipales para que funcionen como instancias de planeación local y regional, así como la elaboración de los diagnósticos y la contratación de coordinadores; además aunque durante éste ejercicio no se asignaron recursos del PDR a los municipios y solo se trabajó en la capacitación de autoridades municipales para la implementación del proceso de Municipalización, lo cual permitió avanzar en el proceso de descentralización.

Aunque en el 2005 el subprograma ejerció cerca de seis millones de pesos, los recursos siguen siendo insuficientes para la contratación de técnicos y durante ese período se contrataron 22 técnicos para atender a los 72 municipios, por lo que en promedio, un técnico atendió 3 municipios; como resultado de lo anterior, además de la escasa participación de los municipios ante el proceso electoral, el fortalecimiento de los CMDRS no obtuvo los resultados esperados.

Durante el 2006, el subprograma recibió una asignación de 5.06 millones de pesos, de los cuales 1.26 millones de pesos se destinaron a la atención de consejos distritales y municipales; sin embargo, a la fecha no se observa una consolidación que pudiera confirmar la consolidación del proceso de municipalización de los recursos, de tal manera que ante ésta disyuntiva, los operadores estatales han decidido destinar la operación de los recursos únicamente mediante la modalidad dos, es decir asignar los recursos a los municipios y operarlos desde el estado, lo cual contradice los conceptos de la descentralización.

Consolidación de organizaciones económicas rurales y fomento empresarial

La prioridad del PROFEMOR se orienta a organizaciones económicas de primer y segundo nivel; se califican como organizaciones de primer nivel aquellas constituidas como Sociedades de Producción Rural (SPR), Sociedad de Solidaridad Social (SSS), sociedades cooperativas, entre otras; las de segundo nivel corresponden a asociaciones, uniones y ejidos integrados por grupos de primer nivel

Durante 2003 se apoyaron un total de 18 organizaciones económicas, con un total de 5,498 beneficiarios, de los cuales solo el 15.1% se ubicó en municipios prioritarios, concentrándose la atención del subprograma en los DDR 148 de Cajeme con el 35.5% del presupuesto y el 17.6% en el 144 de Hermosillo, por lo que más de la mitad de los beneficiarios se ubicaron en dos grandes municipios del estado. En este sentido, no se observa que la operación de PROFEMOR se enfoque en la población objetivo considerado por las RO ya que se invirtieron los recursos en grandes asociaciones agropecuarias, localizadas en su mayoría en municipios no prioritarios.

En el ejercicio 2004, la CDR estableció un mecanismo de selección mediante el que se otorga prioridad a las organizaciones económicas que no hayan sido apoyadas en ejercicios anteriores; sin embargo, las organizaciones se apoyaron en función de las necesidades que detecten los DDR, así como del propio tamaño de la organización mediante la entrega de solicitud en las ventanillas correspondientes y presentar un programa de trabajo, en el cual se especifique el destino del apoyo solicitado y los tiempos de su aplicación.

En éste contexto, los mecanismos de selección son ejercidos por los jefes de DDR y aunque los mecanismos son transparentes, la pertinencia del apoyo queda a consideración de éstos, lo cual no siempre puede realizarse de forma objetiva; en consecuencia, en el ejercicio 2004, casi la totalidad de la organizaciones apoyadas por el PROFEMOR fueron de 2° y 3° nivel, además de que ya contaban con participación del subprograma en años anteriores, por lo que no se incorporaron organizaciones de primer nivel.

En el ejercicio 2006 se observa un avance significativo en la asignación de recursos en referencia al tipo de organizaciones apoyadas, ya que cerca de la tercera parte correspondió a organizaciones de primer nivel, sin embargo éste nivel de atención no es suficiente para lograr atender las necesidades de capacitación de las organizaciones que reciben apoyo de los otros subprogramas del PDR.

Conclusiones

En el Estado de Sonora, aún ante la insuficiencia de recursos, la orientación del PROFEMOR está encaminada a fortalecer el proceso de municipalización y a fomentar la consolidación organizativa. En este sentido, se ha incrementado la asignación presupuestal debido a que éste subprograma representa la mejor área de oportunidad para fomentar el desarrollo rural, sin embargo sigue siendo el que recibe menos recursos

Entre las razones que explican la menor asignación de recursos al PROFEMOR se identifica la relevancia de las inversiones en bienes de capital a través del PAPIR, mismas que por su naturaleza y al ser evidentes, son más demandadas por los beneficiarios; además de que esta asignación de recursos resulta más manejable desde la óptica programática, ya que no se involucra la participación de otros actores, tales como PSP, técnicos POFEMOR, coordinadores municipales y distritales, funcionarios de los ayuntamientos y supervisores del CECADER, etc. además de que brindan la posibilidad de obtener mayores réditos políticos para los operadores.

En cambio, las inversiones para el desarrollo de capital humano y social, a través de los subprogramas PODESCA y PROFEMOR, son más difíciles de operar, además de que los impactos inmediatos de estos dos subprogramas, muchas veces son menos tangibles y con inversiones en que los beneficiarios difícilmente están dispuestos a participar, como si ocurre con el caso de las inversiones del PAPIR.

No obstante lo anterior, puede afirmarse que los apoyos del PROFEMOR resultan particularmente útiles para inducir la formalización jurídica de las OE, impulsar su desarrollo, y fortalecer sus áreas administrativas y contables; sin embargo, los apoyos logran resultados en función del desempeño de las organizaciones, de los criterios de selección de las mismas y del perfil del técnico contratado. Uno de sus principales problemas es que aún persisten los casos donde las OE utilizan los recursos para pagar el sueldo de un técnico que realiza actividades rutinarias en la organización, sin que su labor trascienda en la estructura organizativa.

Dado el enfoque del PROFEMOR, al apoyo de empresas y al fortalecimiento de la organización rural, en las localidades marginadas son escasas las organizaciones consideradas dentro del objeto de atención del subprograma, por lo que la atención se ha enfocado a organizaciones consolidadas en áreas urbanas y semi-urbanas; por lo tanto, la consolidación organizativa se presenta principalmente en asociaciones de segundo y tercer nivel, por lo que debe valorarse el impacto de este apoyo en organizaciones de primer nivel, a fin de que no se pierda la población objetivo del Programa de Desarrollo Rural

Otra consideración de importancia, es que la consolidación organizativa fomentada por el PROFEMOR se presenta en una población distinta de la que apoyan el PAPIR y el PRODESCA, ya que los componentes de apoyo no son complementarios entre sí, por lo que no se observa la articulación que se pretende con la fusión de los subprogramas. De esta forma, los principios que rigen la operación del PROFEMOR no son pertinentes para la población objetivo del PDR, ya que apoya organizaciones y empresas rurales ya establecidas, con una visión altamente empresarial que no concuerda con la mentalidad de la población prioritaria.

Por otro lado, ante el incipiente grado de organización que caracteriza a la población de más bajos ingresos que vive en áreas marginadas, debe considerarse que la organización va más allá de inducir la conformación de grupos de beneficiarios para solicitar un subsidio. Por ello, un gran reto para el PDR es complementar las acciones en los grupos que han sido apoyados con inversiones del PAPIR y PROFEMOR.

La UTOE es quien se responsabiliza de dar seguimiento a los técnicos y coordinadores de PROFEMOR, sin embargo, no se tienen implementados mecanismos formales de supervisión, ni de control de calidad; como ejemplo, se tiene la rotación constante de los técnicos de un municipio a otro, la cual no ha podido ser suprimida con un seguimiento y un control más eficiente; por otra parte se ha observado que los técnicos no tienen muy claras sus responsabilidades, ni tampoco la instancia a la cual deben rendir resultados. Por lo tanto, para mejorar los resultados del Subprograma, hacen falta mecanismos para evaluar si los apoyos están impactando en la estructura organizativa de las OE beneficiadas, de manera que se le de seguimiento a los avances en el programa de trabajo de las organizaciones (OE) del medio rural.

Por último debe tomarse en cuenta que estos elementos centrales del diseño del Programa no siempre se reflejan en la operación en los estados y municipios; esta situación se explica por la complejidad de la gestión, puesto que muchos de los cambios postulados, implican modificar la inercia de las instituciones y personas, lo que sin duda no es fácil.

Es por ello, que aspectos como el proceso de descentralización hasta los municipios, implican cambios estructurales de mediano y largo plazos, que al no mostrar suficientemente sus beneficios inmediatos no siempre son valorados por los actores del PDR. En consecuencia, en cuanto al fortalecimiento institucional de los CDRS, dadas las condiciones políticas de los municipios, no se pueden esperar resultados en el corto plazo; en este sentido, los efectos de este subprograma presentan una maduración algo más lenta que los apoyos brindados por PAPIR y por PRODESCA.

Recomendaciones.

Selección de OE. Para que los apoyos del Profemor cumplan con sus objetivos de fortalecer y profesionalizar las estructuras de las organizaciones, es recomendable que los criterios de selección para apoyar a las OE sean más rigurosos; entre los criterios para ser tomados en cuenta debe considerarse la experiencia de las organizaciones solicitantes, así como la justificación del uso que se le dará al apoyo. Asimismo, es conveniente que los montos de los apoyos sean proporcionales a la importancia de la OE, para lo cual se recomienda manejar dichos recursos como fondos concursables.

Seguimiento de los apoyos. Se recomienda condicionar los apoyos al compromiso de las OE para cumplir metas cuantificables y entregar resultados en tiempo definido, para ello deben utilizarse las cédulas de autodiagnóstico para observar que las metas comprometidas sean cumplidas, comprometiendo un segundo apoyo a la verificación de los resultados logrados.

Calidad de los servicios técnicos. Es necesario adoptar un esquema de acreditación y evaluación del desempeño de los técnicos pagados por el PROFEMOR. Este esquema puede tomar como modelo el seguimiento y control de calidad de los servicios profesionales que lleva a cabo el Prodesca.

Debe tomarse en cuenta también, que en función del bajo porcentaje de beneficiarios que reciben apoyos del PROFEMOR, el diseño del PDR debe considerar el complemento de acciones para desarrollar capital social e incidir en los procesos organizativos de todos los grupos de beneficiarios que han sido apoyados por el PAPIR.

Para que las políticas sean efectivas, es imprescindible que incorporen una visión de mediano y largo plazos, que supere los periodos administrativos que corresponden al mandato de los distintos niveles de gobierno, por lo que es recomendable el diseño de un mecanismo que permita a los consejos de desarrollo, permanecer en funciones después de cada período electoral.