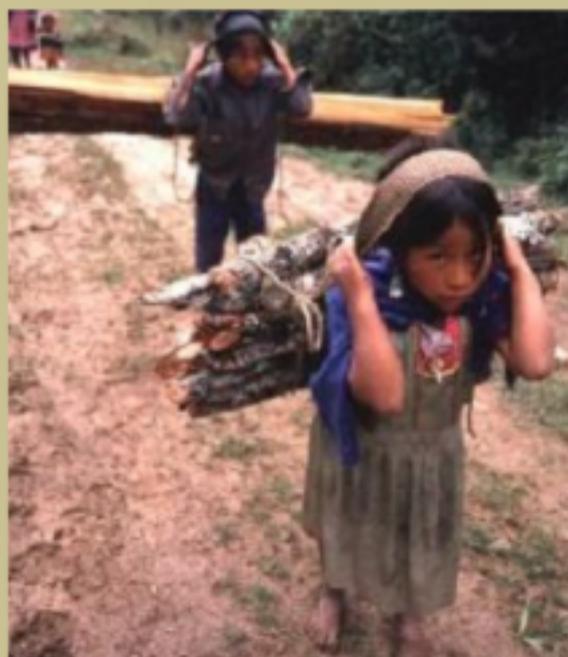




SECRETARÍA DE  
AGRICULTURA, GANADERÍA,  
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN | **SAGARPA**



## **EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001**



**Informe de Evaluación Estatal  
Desarrollo Productivo Sostenible  
en Zonas Rurales Marginadas**

**Chihuahua**

**Octubre de 2002**



## EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

---

# Programa Desarrollo Productivo Sostenible Zonas Rurales Marginadas

---

## Chihuahua

---

## Directorio

### GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

C.P. Patricio Martínez García  
Gobernador Constitucional del Estado

C.P. José Luis García Mayagoitia  
Secretario de Desarrollo Agropecuario

Ph. D. Alejandro Ramírez Godínez  
Director de Fomento Agropecuario

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

Lic. José de Jesús Romo Santos  
Director General de Desarrollo Rural

Ing. Carlos Aguilar Camargo  
Encargado de la Delegación de la  
SAGARPA en el Estado

## Subcomité Estatal de Evaluación

**Ing. Carlos Aguilar Camargo**  
**C.P. José Luis García Mayagoitia**  
**Ph. D. Alejandro Ramírez Godínez**  
**Dr. Carlos Ochoa Ortega**  
**Ing. Francisco Espino de la O**  
**Ing. Juan Manuel Soto Parra**

Presidente  
Secretario Técnico  
Coordinador  
Representante de los Productores  
Representante de los Productores  
Representante de Profesionistas Académicos

**Organismo Evaluador Estatal**

**Universidad Autónoma de Chihuahua  
Facultad de Zootecnia**

**Ing. José Luis Franco Rodríguez**  
Rector

**Ing. M. A. Salvador Alcántar Ortega**  
Director de la Facultad de Zootecnia

**Ing. M. C. Javier Martínez Nevárez**  
Jefe del Departamento de Estudios  
Socio Económicos y Administrativos

**Ing. M. A. José Edgar Hermosillo Núñez**  
Director del Proyecto

**Participantes**

**Lic. Edith J. Hernández González**  
Procesamiento de datos

## Créditos

**A Dios**

**A los productores de las Zonas Marginadas**

**A las Comunidades de la Región Tarahumara**

**A los técnicos y extensionistas**

**A mis colegas evaluadores**

**A mi entrañable Facultad de Zootecnia**

**A mi esposa**

**A mi madre**

**Al personal de Zootecnia**

**A mis queridos y brillantes alumnos**

**A todo aquel que se considere comprometido...**

**Con su país, con su estado, con su terruño...**

**... y consigo mismo.**

## Índice

Presentación .....	iii
Resumen Ejecutivo .....	1
1. Capítulo 1 Introducción .....	5
2. Capítulo 2 Diagnóstico del entorno para la operación del programa.....	9
2.1. Principales elementos de política sectorial, estatal y federal .....	9
2.2. Contexto Institucional en el que se desarrolló el Programa .....	10
2.3. Contexto económico para la operación del Programa .....	12
3. Capítulo 3 Características del programa en el estado.....	15
3.1. Descripción del programa, objetivos, problemática, presupuesto, beneficiarios y componentes.....	15
3.2. Antecedentes y evolución del programa en el estado .....	15
3.3. Instrumentación y operación del Programa en 2001 .....	15
3.4. Población objetivo .....	15
3.5. Componentes de apoyo .....	16
3.6. Metas físicas y financieras .....	17
3.7. Cobertura geográfica del Programa .....	17
4. Capítulo 4.Evaluación de la operación del programa.....	19
4.1. Planeación del programa .....	19
4.2. Proceso de operación del Programa en el estado .....	26
4.3. Perfil de los beneficiarios .....	31
4.4. Satisfacción con el apoyo .....	31
4.5. Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa .....	31
4.6. Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores .....	32
4.7. Evaluación global de la operación del Programa .....	32
4.8. Conclusiones y recomendaciones .....	33
5. Evaluación de resultados e impactos del programa .....	36
5.1. Principales resultados de las acciones del Programa .....	36
5.2. Capitalización e inversión productiva .....	38
5.3. Cambio técnico e innovación en los procesos productivos .....	39
5.4. Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones .....	40
5.5. Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión .....	41
5.6. Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo .....	42
5.7. Cambios en el ingreso de la unidad de producción .....	43
5.8. Desarrollo de cadenas de valor .....	43
5.9. Contribución al empleo .....	45
5.10. Conversión y diversificación productiva .....	45
5.11. Efecto sobre los recursos naturales .....	46
5.12. Desarrollo de organizaciones económicas de productores .....	47
5.13. Protección y control sanitario .....	47
5.14. Investigación y transferencia de tecnología .....	49
5.15. Conclusiones y recomendaciones .....	50
6. Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones .....	54
Bibliografía y fuentes de información .....	65

**Lista de cuadro**

Calculo de indicadores y montos planeados y ejecutados..... 1

**Anexos**

Anexo 1: Metodología de la evaluación ..... 68

**Otros anexos.**

**Ver los siguientes anexos en archivo electrónico en Disco Compacto. (Se conservan en papel para respaldo de la documentación fuente con que se elaboró la evaluación).**

- Base de datos de beneficiarios del Programa
- Base de datos de elementos de la muestra
- Base de datos de respuesta consolidada a los cuestionarios para beneficiarios.
- Base de datos de respuesta consolidada a los cuestionarios para otros actores.
- Base de Datos de Resumen de Indicadores calculados para la evaluación del Programa.

## Prólogo

En congruencia con el compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de evaluar las políticas, programas y acciones de gobierno con el fin de determinar el logro de sus objetivos y transparentar el uso de los recursos públicos, el Gobierno de México tomó la decisión de evaluar la Alianza para el Campo, con la finalidad de analizar los resultados de la operación de cada uno de sus programas operados en los estados de la República.

Sobre la base de un acuerdo con el Gobierno Federal, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) apoyó la realización de 399 evaluaciones estatales que fueron realizadas por 76 Entidades Evaluadoras (EEE), contratadas para este efecto por los Subcomités Estatales de Evaluación (SEE) constituidos en las 32 entidades federativas. Este esfuerzo se desarrolló en correspondencia con lo establecido en el Esquema Organizativo para la Evaluación de los Programas de Alianza para el Campo 2001 publicado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), bajo la conducción de la Coordinación General de Enlace y Operación.

En este marco, el apoyo de FAO consistió básicamente en el desarrollo de una metodología de evaluación, el soporte técnico y metodológico continuos a las EEE y a los SEE durante el proceso de evaluación estatal, así como el desarrollo y gestión del sistema informático con el que se integraron los resultados estatales y al nivel nacional.

Cada Subcomité Estatal de Evaluación se hizo responsable de contratar a las Entidades Evaluadoras, conducir el proceso de evaluación estatal y de revisar y calificar los informes de evaluación elaborados. El presente documento es uno de los informes finales de las 399 evaluaciones estatales producto del proceso mencionado.

La finalidad última de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo es brindar información objetiva y elementos de juicio a los actores públicos y privados involucrados en el sector agropecuario, en la perspectiva de apoyar la toma de decisiones y la definición de políticas sectoriales. Para que esto sea posible, es necesario convertir a la evaluación en parte fundamental del diseño de políticas públicas, para contribuir a incrementar su impacto en beneficio de los productores y del desarrollo agropecuario y rural del país, lo que es distinto a realizar evaluaciones sólo para cumplir con una obligación administrativa establecida mediante normas.

En opinión de la FAO, este es el camino que hay que seguir recorriendo para fortalecer y consolidar una institucionalidad federalizada y participativa para el desarrollo agropecuario y rural.

**Proyecto FAO-SAGARPA**  
UTF/MEX/050/MEX

## **Presentación**

La Universidad Autónoma de Chihuahua, a través de la Facultad de Zootecnia, atendiendo la convocatoria para la evaluación de los programas de Alianza para el Campo, publicada en el DOF, fue distinguida como la Institución educativa con el perfil adecuado y la experiencia profesional idónea para desarrollar la función de Entidad Estatal Evaluadora de los programas que se desarrollaron en el Estado de Chihuahua, entre los que se incluye el presente, denominado “Desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas”.

Esta evaluación se realizó para conocer el desempeño del programa, el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus metas; así como para estimar el impacto generado en términos de criterios claves e indicadores predefinidos para cada uno de ellos, identificando su influencia en los procesos productivos, sociales y económicos, así como sus efectos sobre los recursos naturales generados.

Colateralmente se evaluaron los procesos y estructuras a través de los cuales se aplicó el programa, identificando las fallas, problemáticas y condiciones locales que hubo durante ejercicio, para integrar con ellas un marco de referencia adecuado para elaborar propuestas concretas orientadas al mejoramiento continuo tanto de la planeación, como de la instrumentación y control de este programa en particular, y en general, del conjunto de los programas de apoyo que integran la Alianza para el Campo.

Para garantizar la obtención de una base objetiva que permita a la sociedad juzgar la trascendencia de los programas que integran la Alianza para El Campo, para la evaluación de este programa se tomaron como elementos básicos de referencia el Manual de Operación 2001, los términos de referencia y los Anexos Técnicos firmados entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado de Chihuahua, Además, con el fin de uniformar la metodología de evaluación para integrar los resultados estatales en una evaluación a nivel nacional, la entidad evaluadora estatal se sujetó al diseño metodológico establecido por la Unidad de Apoyo coordinada por la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), centrandó su atención a la generación de datos e información en torno a los criterios y principales indicadores de la evaluación contenidos en las normas y directrices metodológicas así como en las guías técnicas y normativas elaboradas ad hoc.

El proceso de evaluación se realizó bajo la coordinación y supervisión del Subcomité Estatal de Evaluación, quien fue responsable de la contratación y supervisión de la Entidad Evaluadora Estatal, así como de la revisión, calificación y dictamen de la evaluación, proveyendo los apoyos y gestiones para disponer los insumos documentales y recursos financieros y económicos, gestionando además los contactos con los funcionarios que requirió la evaluación.

Los recursos desglosados en la convocatoria para la evaluación del programa durante su ejercicio 2001 se aplicaron en 23 municipios de alta marginalidad, cuyos montos, beneficiarios y componentes de apoyo se describe en el cuerpo de la evaluación.



## Resumen Ejecutivo

### El entorno estatal para la operación del Programa en 2001

#### Calculo de indicadores y montos planeados y ejecutados

Indicador	Variante	Valor
Monto Total	Programado	20,969,620
	Realizado	20,392,706
Aportación Federal	Programado	12,900,000
	Realizado	10,809,465
Aportación Estatal	Programado	4,300,000
	Realizado	3,603,155
Capitalización e inversión productiva	Presencia de inversión adicional (PIA)	9.5%
	Respuesta del productor al estímulo para invertir (RPI)	0.38
	Inversión media adicional (IMA)	0.47
	Inversión media total (IMT)	1.38
	Respuesta a la inversión federal (ITF)	1.77
Satisfacción con el apoyo	Frecuencia de reconocimiento de satisfacción y oportunidad del apoyo (C)	79.9
	Satisfacción y oportunidad del apoyo (S)	69.12
Cambio técnico en los procesos productivos	Presencia de cambio en las técnicas (CT)	40.27
	Frecuencia de cambios en producción debidos a cambio en técnicas (CEP)	28.19
	Frecuencia de cambio en técnicas y cambio en producción debidos al apoyo (CP)	15.44
Permanencia y funcionalidad de los apoyos	Permanencia del apoyo (PER)	94.12%
	Presencia del apoyo en funcionamiento (FUN)	
	Presencia de calidad en el funcionamiento del bien (CF)	79.41%
	Permanencia y sostenibilidad de los apoyos (PPYS)	62.10%
	Índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo (INPS)	8.5
	Aprovechamiento de la capacidad del apoyo (ACA)	0.333
	Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo (AC)	.68
	Valoración del servicio recibido (VS)	.11
Desarrollo de capacidades técnicas, productivas	Desarrollo de capacidades (DC)	14.04
	Desarrollo incluyente de capacidades (DCI)	14.5
	Desarrollo global de capacidades técnicas, productivas y de gestión (CTG)	0
	Desarrollo mínimo capacidades técnicas, productivas y de gestión (CAG)	36.76
	Frecuencia de cambios en productividad (CER)	71%
	Presencia de cambios en producción (CEV)	68%
	Presencia de cambios en la calidad del producto (CEC)	67%
	Presencia de cambios en producción, productividad o calidad (CAUC)	67.3
	Frecuencia de cambio simultaneo en producción, productividad y calidad (CPPC)	15.44
	Frecuencia de cambio en el ingreso (PCI)	8.8
	Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo (CI)	13.85
	Crecimiento porcentual del ingreso (IPI)	32.15

Desarrollo de cadenas de valor	Índice de acceso a insumos y servicios (AyS)	7.0
	Acceso a insumos y servicios (AIYS)	.11
	Índice de postproducción y transformación (CPP)	5.75
	Posproducción y transformación (PyT)	.13
	Índice de comercialización (COM)	3.25
	Comercialización (CON)	.02
	Índice de información de mercados (DYA)	0.5
	Información de mercados (IM)	0.01
	Índice general de desarrollo de la cadena de valor	0.12
Contribución al empleo	Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo (TIE)	21.2%
	Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo (FGE)	38.24%
	Efecto total sobre el empleo en la unidad productiva (IE)	144.06
	Arraigo de la población debido al apoyo (TA)	15.89
Conversión y diversificación productiva	Presencia de conversión productiva (REC)	50
	Presencia de conversión productiva sostenida (RECS)	60
	Índice de conversión productiva (IREC)	68
Efectos sobre los recursos naturales	Presencia de efectos favorables sobre los recursos naturales (PCF)	38.66
	Presencia de efectos desfavorables sobre los recursos naturales (INR)	47.06
Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores	Participación en la contribución de nuevos grupos gracias al apoyo (NG)	24.14%
	Consolidación de grupos (CG)	13.8%

Fuente: elaboración directa con datos del Anexo Técnico del Programa, así como con datos de Informe mensual acumulado al mes de Marzo de 2002 proporcionado por la Agente Técnico del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Marginadas, 2001 y cálculo de indicadores.

El Programa de Desarrollo Productivo de Zonas Marginadas para su operación tuvo como escenario una economía estatal afectada por casi 11 años de sequía, lo que ha vuelto improductivas y poco rentables las actividades rurales, provocando la descapitalización del campo y el desmantelamiento pandémico de la infraestructura para la producción agropecuaria, situación agravada por la desaceleración económica de los Estados Unidos, que provocó que la marginación regional pasara de un índice de 0.9 que se tuvo en 1995, a otro de 1.7 para el año 2000 según datos de CONAPO, lo que significó el incremento de la pobreza y sus consecuencias en 16 de los 23 Municipios que conforman la zona marginada en nuestro Estado.

El programa se instrumentó en el Estado de Chihuahua con la firma y protocolización de un Convenio Marco de Coordinación entre el Gobierno del Estado y sus dependencias, con la SAGARPA el 16 de abril de 2001, conforme a lo establecido en las normas y lineamientos contenidos en las Reglas de Operación, los anexos técnicos y los términos de referencia correspondientes al ejercicio presupuestal 2001. así como con los criterios centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2004 y sus correspondientes programas sectoriales, que en conjunto pretenden no sólo llevar bienes que mitiguen la inequidad y la miseria, sino de construir puentes para el desarrollo económico y social de los grupos marginados.

El Programa de Desarrollo Productivo de Zonas Rurales Marginadas tuvo como marco de operación impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter microempresarial, que promueven, a través de proyectos productivos, sustentables social, económica y ambientalmente, un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respetando los usos y costumbres de las comunidades, fomentando la organización rural y la diversificación de las actividades económicas para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias.

### **Las características del Programa en el Estado**

Este programa se aplicó en el contexto de la Región Tarahumara, ubicada en la parte Oeste del Estado, ocupando una superficie aproximada a las 810,000 has, equivalentes al 38 % de la superficie del Estado, donde habitan 316,157 habitantes (10.4 % de la población estatal), con una densidad de 4.3 hab./km<sup>2</sup> (Programa Sectorial Estatal 2001-2004), en ella se localizan aquéllos municipios que tuvieron en el año 2000 los índices de marginalidad más altos según datos del Consejo Nacional de Población 2002.

Se instrumentó un arreglo institucional de conformidad con las estrategias y compromisos establecidos en el Convenio suscrito y los documentos que de los emanaron, integrándose el Consejo Estatal Agropecuario en el que participaron las organizaciones y productores agropecuarios locales; se constituyó el Fideicomiso de Distribución de Fondos (FOFAE), así como la FUNDACIÓN PRODUCE CHIHUAHUA, A. C., para apoyar y promover la generación y transferencia de tecnología; además de los acuerdos de coordinación operativa con los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y los Centros de apoyo al Desarrollo rural (CADER's),

La población objetivo a apoyar, contempló a productores agropecuarios, miembros de la unidad de producción familiar, organizaciones económicas de productores, avecindados y comuneros que contaron con el reconocimiento de la asamblea de la comunidad o de la autoridad local, que pertenecieron a localidades de alta y muy alta marginación no superiores a los 2,500 habitantes (excepto en poblaciones indígenas), ubicadas en las regiones geográficas delimitadas en el anexo V del Manual de operación del Programa, cuyo perfil indicó de acuerdo a las normas, los criterios de elegibilidad para ser apoyados por el Programa.

### **La evaluación de la operación del Programa**

El desarrollo del Programa se apoyó en documentos maestros como el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 y el Programa Sectorial 2001-2004, sustentados en el Diagnóstico Sectorial Integral elaborado por el Gobierno del Estado para establecer el marco de referencia a las políticas, programas y acciones que realiza para alcanzar los objetivos y metas de su ejercicio político gubernamental, careciendo de un Diagnóstico Integral de la Región Tarahumara y de un programa estratégico elaborado ex profeso con las reglas y el

Manual de operación, aunque si se tuvieron diagnósticos comunitarios para apoyar proyectos productivos específicos.

El enfoque para el desarrollo de proyectos se sustentó en criterios de producción y productividad y disponibilidad de mercado, que indudablemente fueron parte de los beneficios a lograr, pero no el principal de este programa, pues en cuanto al desarrollo regional de las zonas marginadas y concretamente de la región Tarahumara, el programa pretendió establecer las bases estructurales para generar el capital social y ambiental, complementado con la obtención de prácticas productivas que, además de rentabilidad, sustentaran la plataforma requerida para potenciar el desarrollo productivo regional ambiental y socialmente sostenible, intención contenida en los diversos instrumentos con que se diseñó este programa dentro del contexto la Alianza para el Campo.

### **La evaluación de los resultados e impactos del Programa**

Considerando el conjunto de indicadores analizados queda en claro que los apoyos otorgados a los beneficiarios del programa generaron cambios incipientes, muchos de ellos inapreciables al momento de la encuesta, entre otras causas, debido al periodo tan corto entre el otorgamiento del apoyo al productor y su incorporación a los procesos productivos de su unidad de producción, así como al desfase de evaluación con los ciclos de producción ganadera y frutícola, razón por lo que se espera una mejoría substancial para el aprovechamiento sostenible del potencial de las unidades de producción enclavadas en la Región Tarahumara.

El programa tuvo varias fortalezas, entre las que destaca la infraestructura de operación dada por el convenio de cooperación entre la el Gobierno del Estado y la SAGARPA, complementada con los recursos que aportan las presidencias municipales, así como la plantilla de técnicos y promotores que operan en diferentes dependencias como gestores.

Las debilidades del programa se relacionan con la dispersión de las comunidades, los patrones socioculturales y de marginalidad técnica, económica y productiva en que esta inmerso el productor. Una debilidad relativa es la escasez de instancias de planeación participativa para que el productor incida activamente en la estructuración de las estrategias de solución de la problemática regional y de su entorno.

### **Las conclusiones y recomendaciones**

Aunque el programa tuvo éxito en cubrir la aplicación de la mayoría de los montos financieros y las metas físicas, la correspondencia de los apoyos con las necesidades regionales fue insuficiente, siendo recomendable instrumentar órganos o foros de participación comunal en la caracterización de la problemática regional y de las expectativas de apoyo, promoción y desarrollo del propio productor, verdadero actor y promotor del desarrollo sustentable.

Se recomienda apegarse en lo posible a los lineamientos contenidos en el marco de operación del programa, instrumentando en el mayor grado posible las instancias que se consideran claves para el enfoque específico de cada programa; fortalecer el extensionismo mediante la asignación de mayores recursos presupuestales y una presencia más interactiva del agente sanitario con el productor. Se recomienda fuertemente sistematizar la información y consolidar el funcionamiento y la disponibilidad del Sistema de Información Oportuna para generar estadísticas con valor agregado para optimizar la toma de decisiones y el control de las actividades del programa .

Se considera conveniente desconcentrar la planeación y ejecución del programa involucrando mas activamente a las instancias municipales. De igual manera se recomienda fomentar la integración formal de figuras asociativas con plena personalidad y representatividad para desarrollar una sólida cultura organizacional entre los productores y por último, apoyar proyectos generadores de empleo local o regional mediante el modelo de agro empresas integradoras para evitar la atomización de los apoyos y la dilución de sus beneficios.

**Metas físicas programadas y alcanzadas:**

El programa atendió los eventos y conceptos obteniendo los resultados que se muestran en el cuadro siguiente.

# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1. Fundamentos y objetivos de la evaluación

#### 1.1.1. Fundamento legal de la evaluación

La obligatoriedad de realizar la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo está establecida en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001 en su Capítulo V, Art. 64, Fracción IV, decreto publicado el 31 de diciembre de 200 en el Diario Oficial de la Federación.

Al respecto, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2001, en su Capítulo 2, Apartado 2.3 establecen que su evaluación "*... prestará especial atención a la cobertura y operación de los programas; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental; la contribución al empleo; y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar; información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos.*"

Para complementar las Reglas de Operación y dar cumplimiento a estas disposiciones, la SAGARPA definió un "Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2001" de carácter obligatorio, además de formular términos de referencia para la contratación de Entidades Evaluadoras Estatales (EEE), con el fin de que la evaluación se realice con un mismo marco metodológico (documentos: [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx)).

Para garantizar que los trabajos se realicen con la objetividad requerida para evaluar programas de carácter público, la SAGARPA estableció una estructura operativa para la evaluación, sustentada en los Subcomités Estatales de Evaluación (SEE), que se constituyeron conforme a lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo. bajo la supervisión independiente y la dirección técnica de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Unidad de apoyo que diseñó la metodología para llevar a cabo la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo ejercidos en el 2001.

#### 1.1.2. Las bases de la evaluación

La evaluación se realizará a partir de las siguientes bases generales:

- a) El 13 de diciembre de 2001 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) firmó un Acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el que se establece la participación de este organismo internacional en la evaluación de la Alianza para el Campo 2001 a través del proyecto UTF/MEX/050/MEX “Evaluación de la Alianza para el Campo”, con el fin de garantizar la externalidad de la evaluación y de que los trabajos se realicen con la objetividad requerida. De esta manera se da continuidad a la cooperación técnica en este tema entre el Gobierno Federal y FAO, iniciada en 1999 para llevar adelante la evaluación de la Alianza para el Campo 1998.
- b) La Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) será la instancia de la SAGARPA responsable de supervisar y dar seguimiento al proceso de evaluación en cumplimiento de sus atribuciones y competencias legales establecidas.
- c) Los objetivos, variables e indicadores de la evaluación se definen en el Apéndice II del mencionado Acuerdo denominado “Descripción del Proyecto”.
- d) La metodología a ser aplicada será elaborada por la FAO y aprobada por la SAGARPA en el marco del Acuerdo firmado con esta finalidad entre ambas partes.
- e) El contenido de los informes de evaluación será el acordado entre SAGARPA y FAO, mismo que, en el caso de las evaluaciones estatales, es descrito detalladamente en las guías metodológicas para la evaluación estatal.
- f) La contratación de entidades evaluadoras estatales (EEE) será responsabilidad de los Comités Técnicos de los Fideicomisos a propuesta del SEE y deberá realizarse según lo establecido en este documento, en los términos de referencia para la contratación de entidades evaluadoras estatales que emita la SAGARPA y en cumplimiento de la normatividad vigente.

### **1.1.3. Tipo de evaluación y su audiencia**

El enfoque de la evaluación propuesta para esta evaluación es en gran medida normativo; es decir, centra su atención en la forma en que operaron los programas de la Alianza para el Campo en lo referido a sus principales procesos. Adicionalmente, busca generar información que permita estimar principalmente los impactos técnico-económicos y sociales para apoyar las diversas necesidades de consulta, información y estudio, tanto de funcionarios gubernamentales, miembros de organizaciones involucradas con el desarrollo rural, los propios técnicos, asistentes técnicos y consultores, estudiantes y maestros universitarios, proveedores de servicios y por supuesto, a todos los miembros de la sociedad.

### **1.1.4. Objetivos de la evaluación del programa de Zonas Rurales Marginadas**

La evaluación tuvo como finalidad la formulación de propuestas que contribuyan a la orientación de la política sectorial, sugerir cambios en la operación del programa y brindar elementos de juicio para definir prioridades en la asignación de recursos públicos destinados a fortalecer la producción agropecuaria. Entre Los objetivos de evaluación se busca apoyar el diseño y la formulación de una política agropecuaria de mediano plazo con base en las prioridades surgidas de la evaluación; proporcionar elementos de juicio para una

asignación más eficiente de los recursos entre los distintos programas de la Alianza para el Campo para incrementar sus impactos; y, proponer medidas correctivas que contribuyan a mejorar su eficiencia operativa, su adecuación al proceso de federalización y descentralización, la participación de los productores y sus efectos sobre la institucionalidad para el desarrollo agropecuario y rural.

### **1.2. Alcances, utilidad e importancia de la evaluación**

La evaluación permitirá conocer el desempeño del programa y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas y estimar el impacto generado en las variables e indicadores definidos para la evaluación de cada componente; contribuirá a determinar la eficacia de los programas nacionales al nivel de su operación estatal permitiendo la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento en su ejecución, lo que fortalecerá el proceso de su planeación y programación anual. Contribuirá a mejorar la instrumentación de los programas al determinar si se alcanzaron las metas y objetivos; fomentará la participación de los beneficiarios, documentará los impactos y resultados de cada programa de la Alianza, identificará las fortalezas y debilidades para mejorar la calidad de los programas, mejorará la administración y la efectividad de los programas, permitiendo planear futuros programas con estrategias, enfoques y medios comprobados

### **1.3. Temas sobre los que enfatiza la evaluación**

Con base en los objetivos de la evaluación señalados y a la información generada a partir de las entrevistas a los funcionarios responsables de las áreas normativas de la SAGARPA que atienden los distintos programas y, tomando en cuenta experiencias previas de evaluación, se estableció que el estudio debe responder fundamentalmente a las siguientes preguntas: ¿Cuál fue el contexto en el que operó el programa?, ¿Cómo ha sido su evolución? ¿Cómo fue su operación?, ¿Cuál fue su cobertura?, ¿Cuál es el perfil de los beneficiarios?, ¿Cuáles son las percepciones y expectativas de los productores, organizaciones, funcionarios y proveedores sobre su operación y sus resultados?, ¿Cómo se puede mejorar su operación, su adecuación al proceso de federalización y descentralización?, ¿Cómo se puede propiciar una mayor participación de los productores y promover, un mayor desarrollo institucional?, ¿Cuáles han sido los resultados e impactos productivos, tecnológicos y socio económicos más importantes que han sido generados con su operación?

### **1.4. Metodología de evaluación aplicada**

Como instrumento de evaluación, esta entidad evaluadora se cionó a las indicaciones de la guía metodológica y a los términos de referencia, procediendo a aplicar al pie de la letra, la metodología diseñada y establecida por el Grupo FAO, respetando tanto su marco teórico y conceptual, como la metodología para la determinación de tamaño de muestras, de aplicación de encuestas y desarrollo de entrevistas, captura, procesamiento y análisis de datos, así como su interpretación para generar la información requerida para dar respuesta a los cuestionamientos, índices e indicadores que la misma metodología de FAO estableció como estructura para la presentación del documento final de evaluación del Programa.

### **1.5. Las fuentes de información utilizadas en el informe**

Para documentar el proceso de la evaluación, se consultó entre otras fuentes, el Plan Nacional de Desarrollo y su Programa Sectorial; El Plan Estatal de Desarrollo Sectorial; diagnósticos de las actividades productivas; Programa Sectorial 2001-2004; documentación normativa y operativa de la Alianza para el Campo; Encuestas a beneficiarios; Entrevistas semi-estructuradas con miembros del Consejo Estatal Agropecuario, Comité Técnico del Fideicomiso Estatal, Comités o Subcomités Técnicos correspondientes, los Comités Técnicos Operativos Agentes técnicos, Proveedores de bienes y servicios, Organizaciones de productores, Promotores del Desarrollo, así como fuentes documentales y bibliografía relacionada con el sector agropecuario y su dinámica social, económica y productiva.

### **1.6. Métodos de análisis de la información**

Los datos provenientes de las encuestas aplicadas a los diferentes actores del programa de Desarrollo productivo sustentable en zonas marginadas, fueron compilados y procesados en las bases de datos diseñadas para tal efecto, en ellas se generaron cuadros de datos que sirvieron para dar respuesta a las variables de interés así como para generar los parámetros e indicadores requeridos para poder evaluar los resultados del programa.

La información se procesó mediante estadística descriptiva básica, utilizando en su mayoría cuadros de frecuencia estadística, cuyos contenidos se contrastaron con la naturaleza de las variables y con la magnitud de los indicadores, analizando si daban respuesta a los objetivos y propósitos de la evaluación conforme a los elementos cualitativos previamente establecidos en la guía metodológica para cuantificar su impacto en los diversos elementos de política agropecuaria y en la dinámica del desarrollo productivo regional sustentable de los municipios integrantes de la zona rural considerada como marginada en el Estado de Chihuahua.

### **1.7. Descripción del contenido del informe**

El informe de la evaluación analiza la instrumentación del programa en el año 2001, considerando los procesos de federalización y descentralización de funciones de la SAGARPA así como las diversas líneas de intervención del programa; su planeación, organización operativa y ejecución propiamente dicha, atendiendo los factores exógenos al programa, como el acceso al financiamiento y a los insumos que tienen los productores, los problemas del entorno que eventualmente se presentaron, así como el papel de asesores técnicos y proveedores, sin olvidar los resultados de las acciones del programa al nivel de los beneficiarios.

## Capítulo 2

### Diagnóstico del entorno para la operación del programa

#### 2.1. Principales elementos de política sectorial, estatal y federal

La globalización de los mercados, la apertura económica, la corriente neoliberal que impulsa la economía mundial, además del incremento poblacional y su dinámica migratoria, junto con los cambios en el marco jurídico agrario y el comportamiento errático tanto del clima como de los mercados, impactan a la economía nacional y estatal afectando la producción, la transformación la distribución de los insumos y satisfactores que demanda la atención de las necesidades de nuestra sociedad.

Al respecto, conviene indicar que las políticas puestas en práctica en el país no han logrado estabilizar la economía ni propiciar un desarrollo equilibrado entre regiones, sectores y grupos de la población, por lo que el crecimiento económico del país ha excluido de sus beneficios a un gran número de mexicanos, intensificado las profundas diferencias en la sociedad, pues en el año 2000, el 20% de la población de más alto nivel económico concentró el 58% del ingreso total del país, mientras que el 20% de la población más pobre sólo recibió el 3.7% de dicho ingreso. En los noventa, el porcentaje de la población económicamente activa ocupada que no recibió ingresos se incrementó de 7.2 a 10.1%, siendo notorio que el 28.5% de la población económicamente activa que trabaja en los sectores secundario y terciario se encuentra en la economía informal.

El resultado ha tenido un costo social muy elevado y se refleja en el incremento de las desigualdades sociales y regionales, el crecimiento de la pobreza y la marginalidad, incrementando el subempleo y el empleo informal. Esta situación de inequidad demanda una política de desarrollo incluyente y plural, que tome en cuenta las distintas ideas, etnias, necesidades y circunstancias de los distintos grupos y regiones del país para incluirlos en el proceso de desarrollo.

Por ello, uno de los criterios centrales de la política contenida tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2004, pretende no sólo llevar bienes que mitiguen la inequidad y la miseria, sino de construir puentes para el desarrollo económico y social de los grupos marginados, en especial de los indígenas, buscando que transiten de una condición de pobreza y exclusión a una de progreso, bienestar y de mejores condiciones de vida.

#### • POLÍTICAS SECTORIALES

El Programa Sectorial es una propuesta federalista para la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que incorpora diversas instituciones gubernamentales; que abarca los estados y municipios y sobre todo, que es incluyente para los productores,

pues toma como punto de referencia el ánimo, las expectativas y el sentir de la sociedad rural para sintetizar las acciones y participar junto con todo el aparato productivo agroalimentario y pesquero, en un conjunto de esquemas operativos donde estén presentes el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural, los Consejos Regionales y Municipales de Desarrollo Rural, para que en conjunción con los Consejos Estatales Agropecuarios establezcan las políticas y programas que favorezcan el desarrollo agropecuario, rural y alimentario del país.

- **Objetivos**

Estas políticas canalizarán las acciones para fomentar el desarrollo de zonas rurales marginadas, instrumentando programas de Desarrollo Rural con enfoque territorial, que atiendan políticas diferenciadas, impulsen las cadenas productivas, fortalezcan el federalismo y promuevan la vinculación de programas y acciones institucionales para sumar esfuerzos y evitar duplicidades; que den certidumbre y seguridad jurídica, promuevan la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas y fomenten la diversificación y la reconversión productiva, procurando la preservación y mejora de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales. Como estrategia para eliminar las causas estructurales de la pobreza se impulsará prioritariamente el desarrollo de microempresas y proyectos productivos, mediante mecanismos de microfinanciamiento, asesoría, simplificación de trámites administrativos, capacitación y asesoría para ampliar las oportunidades para la creación y desarrollo de proyectos productivos que beneficien directamente a los grupos vulnerables de las comunidades indígenas.

- **Programas que instrumentan la política rural**

El Plan Nacional de Desarrollo da origen a programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que se constituyen en mecanismos operativos y señalan los procesos, programas y proyectos a ser llevados a la práctica para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas en la política económica sectorial para el año 2006. Los programas sectoriales pretenden impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario de carácter microempresarial, promover el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respetar los usos y costumbres de las comunidades, fomentar la organización rural y la diversificación de las actividades económicas para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, mediante el desarrollo de sistemas de producción y sus cadenas productivas. El Plan sectorial para el período 2001-2006 instrumentará Programa de Acuacultura y Pesca, el Programa Agrícola, el Programa Pecuario y los Programas Relacionados con la alimentación .

- **Población objetivo de los programas**

Los apoyos serán aplicables a productores agropecuarios, a miembros de la unidad de producción familiar, organizaciones económicas de productores, vecindados y comuneros que cuenten con el reconocimiento de la asamblea de la comunidad o de la autoridad local, cuyo perfil indique que pertenezcan a localidades de alta y muy alta marginación no superiores a los 2,500 habitantes (excepto en poblaciones indígenas), ubicadas en las regiones geográficas delimitadas en el anexo V del Manual de operación del Programa, contemplando incorporar a estados y municipios prioritarios que consideren al interior de estos, la atención a comunidades de alta y muy alta marginación y que sean acordados por la SAGARPA, atendiendo los perfiles específicos que se desglosan en cada uno de los programas de Alianza para el campo.

- **Disponibilidad y priorización de los recursos**

El programa otorga apoyos financieros provenientes de recursos federales y estatales como complemento a las aportaciones que realizan los productores para establecer proyectos productivos, proyectos comunitarios, de extensionismo, asistencia técnica y capacitación, así como para gastos de operación específicos y auditorías externas.

Con el fin de reducir las desigualdades que más afectan a la población, los criterios que se seguirán para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables -los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados- y tomarán en cuenta las necesidades de otros sectores amplios -como las mujeres y los jóvenes-, sin perder de vista los programas de cobertura general que deberán ser atendidos.

## **2.2. Contexto institucional en el que se desarrollo el programa**

El programa se instrumentó en el Estado de Chihuahua con la firma y protocolización de un convenio Marco de Coordinación entre el Gobierno del Estado y sus dependencias, con la SAGARPA y sus estructuras tanto nacionales como estatales, el 16 de abril de 2001, para desarrollar coordinadamente las acciones de este programa conforme a lo establecido en las normas y lineamientos contenidos en las Reglas de Operación, los anexos técnicos y los términos de referencia correspondientes al ejercicio presupuestal 2001 (Anexo 1)

- **Instancias estatales y federales en la operación del Programa sujeto a evaluación.**

En la operación del Programa se contempla la participación de la Sagarpa a través de la Subdirección de Desarrollo Rural a nivel Federal, operando en la entidad a través de la Delegación Estatal, sus Distritos de Desarrollo Rural (DDR) con sus respectivos Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) ubicados en los 23 Municipios que conforman la Región Tarahumara, prioritaria para los programas de Desarrollo Rural, particularmente para el Programa de Desarrollo de Proyectos Productivos en Zonas Rurales Marginadas (Manual de operación, Anexo V). Así mismo, se vincula la Comisión Estatal Agropecuaria, la Comisión de Desarrollo Rural, el Comité Técnico del Fondo de Apoyos

para el Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE), y el BANRURAL como Fideicomisario de Alianza para el Campo. Las líneas administrativas, de coordinación y vinculación de funciones, responsabilidades y actividades pueden apreciarse en el Organigrama de Participación Institucional (Anexo 3).

- **Organizaciones de productores**

Las organizaciones de productores participaron en el Consejo Estatal Agropecuario de la Alianza para el Campo, fungiendo como Vocales los representantes UNIFRUT, Frente Democrático Campesino, Usuarios de la Zona Sur de Riego por Bombeo, Fundación PRODUCE, Unión de Nogaleros, EL Barzón, Asociación de Productores de Leche de Delicias, S. A. (ALDESA), Productores de Algodón, Productores de Leche, Unión Ganadera Regional de Chihuahua, Usuarios de Riego por Gravedad y la Liga de Comunidades Agrarias.

### **2.3. Contexto económico para la operación del Programa**

El Programa de Desarrollo Productivo de Zonas Marginadas para su operación tuvo como escenario una economía estatal afectada por casi 11 años de sequía, que ha vuelto improductivas y poco rentables las actividades rurales, provocando la descapitalización del campo y el desmantelamiento pandémico de la infraestructura para la producción agropecuaria, agravada por la desaceleración económica de los Estados Unidos, situación que generó desempleo y emigración agudizando la falta de opciones disponibles en el medio rural y la incapacidad del sector agropecuario para satisfacer las necesidades sociales y el desarrollo económico de la región, provocando que la marginación regional pasara de un índice de 0.9 que se tuvo en 1995, a otro de 1.7 para el año 2000 según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), lo que significó el incremento de la pobreza y sus consecuencias en 16 de los 23 municipios a ser atendidos por este Programa.

- **Actividades productivas apoyadas por el Programa**

El programa tuvo como marco de operación impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter microempresarial para promover el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respetando los usos y costumbres de las comunidades, que fomenten la organización rural y la diversificación de las actividades económicas para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, que contribuyan a generar empleo y/o disminuir la migración. Con esa finalidad dentro de los componentes se establecieron apoyos para proyectos productivos, proyectos comunitarios, proyectos para extensionismo, asistencia técnica y capacitación, así como gastos de operación específicos y de auditoría sobre la administración y operación del programa.

- **Población involucrada**

La población objetivo contempla apoyar a productores y miembros de la unidad familiar que habitan en los municipios y localidades de alta y muy alta marginación, conforme al anexo 4 de las Reglas de Operación, en el que se incluyen: i) Comunidades, a través de sus representantes de Asamblea, ii) Grupos de Productores, pertenecientes a las comunidades seleccionadas por el Consejo Regional de Desarrollo Sustentable (CRDS), iii) Organizaciones Económicas de Productores pertenecientes a las comunidades seleccionadas por el CRDS y a iv) Individuos, cuya participación sea únicamente con el fin de establecer parcelas demostrativas de la comunidad o su grupo.

- **Empleo generado**

Este se derivó del apoyo de proyectos productivos de Traspatio, formación de organizaciones para la integración económica de cadenas valor agregado a la producción, establecimientos de servicios, así como de agroempresas y empresas de servicios ecológicos, de índole familiar y microindustrial; además de los empleos directos para los técnicos y promotores comunitarios, e indirectamente la generación de empleos en el sector de proveedores de bienes y servicios.

- **Mercado de bienes e insumos relacionados**

El Programa apoya aquellos componentes que sirven para introducir mejoras en las actividades económicas de las unidades de producción familiar: a) Insumos y materias primas; b) Implementos, equipo y maquinaria (excepto equipo de transporte); c) refacciones y mantenimiento; d) Materiales de construcción; e) Extensionismo, Asistencia Técnica Especializada y Capacitación; f) Planes de Desarrollo Integral Comunitarios y Estudios Técnicos; y g) Renta de maquinaria y equipo para pequeñas obras de manejo y conservación de los Recursos Naturales.

- **Infraestructura disponible**

La operación de este programa durante 2001 se realizó a través de la infraestructura disponible en las Instituciones federales, estatales y municipales, utilizando instalaciones, oficinas, equipo de transporte y comunicación, así como apoyos administrativos para el desarrollo de las diversas actividades del programa. También se dispuso la infraestructura complementaria propiedad de Despachos Técnicos y de Prestadores de Servicios Profesionales, gracias a lo cual se logró la cobertura lograda en el ejercicio 2001.

En cuanto a la producción se reitera que derivado de las condiciones de marginación de la población objeto de apoyo, la infraestructura disponible para las actividades agropecuarias y rurales fue mínima y rudimentaria prevaleciendo la producción extensiva y de Traspatio, de baja producción y rentabilidad, orientada a la generación de autoempleo y a la satisfacción del consumo familiar con venta marginal de excedentes en la localidad.

- **Condiciones agroclimáticas**

Como una constante negativa se menciona la recurrente sequía que por casi 11 años ha provocado siniestros en las cosechas debido a la ausente y errática precipitación pluvial, que ha afectado la productividad de la tierra y consecuentemente las opciones de empleo e ingreso regionales, que se reflejan en el empobrecimiento progresivo de las comunidades incrementando sus índices de marginación.

- **Potencial productivo de las actividades relacionadas con el Programa.**

De acuerdo al Plan Sectorial 2001-2004, el potencial productivo de la región Tarahumara contempla la producción de forrajes y de cultivos de cobertera, el cultivo del manzano, durazno y los cítricos, sin descontar los granos básicos, la producción en invernadero y en medios hidropónicos de hortalizas como el ajo, tomate y chile. Además existe potencial para la ganadería mayor y de especies menores, de animales deportivos y para rodeo, la producción de bovino para carne con ganado criollo mejorado, sin olvidar el potencial apícola para la producción de propóleos, miel y servicios de polinización. En cuanto a los servicios hay potencial para desarrollar microindustrias, agroindustrias así como servicios de hotelería, alimentos y bebidas como soporte del turismo clásico y alternativo; los servicios educativos, de capacitación y entrenamiento de mano de obra calificada tienen brillante expectativa para arraigar inversiones productivas de base en la Región Tarahumara.

**Fuentes básicas de información**

- INEGI: Información estadística sobre el sector agropecuario estatal
- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Estatal de Desarrollo
- Programa de Desarrollo Sectorial
- Censos: agropecuario, Censo de población, Censos económicos
- CONAPO: Índices y grados de marginación
- Documentos de archivo

## Capítulo 3

### Características del programa en el estado

#### **3.1. Descripción del Programa: objetivos, problemática, presupuesto, beneficiarios y componentes**

El Estado de Chihuahua participa en la Alianza para el Campo en forma solidaria con las políticas sectoriales emanadas del Programa Nacional de Desarrollo, identificando sus contenidos con las acciones contempladas en su propio Programa Estatal de Desarrollo, y su programa sectorial 2001 – 2004, buscando coadyuvar con su participación en el esquema federalizado, a la modernización de los sectores de la producción bajo un marco de sustentabilidad productiva y ambiental, cuyos impactos negativos se minimicen e induzcan el crecimiento de las zonas rurales marginadas para que sus habitantes se arraiguen en su región y promuevan su desarrollo como un medio para acceder a mejores condiciones socioeconómicas para lograr disfrutar de una mejor calidad de vida.

#### **3.2. Antecedentes y evolución del Programa en el estado**

Este programa se originó en 1985 aplicándose originalmente en Chiapas y Oaxaca, luego se extiende a cuatro estados para en 1997 cubrir 10 entidades federativas, siendo hasta 1999 cuando se instrumenta en el Estado de Chihuahua.

#### **3.3. Instrumentación y operación del Programa en 2001**

La instrumentación del Programa Desarrollo Productivo sostenible en Zonas Rurales Marginadas tiene como base el Convenio de Concertación firmado entre la SAGARPA y el Gobierno del Estado (Anexo 1) para desarrollar este programa conforme a los lineamientos y disposiciones normativas contenidas en las Reglas de operación y disposiciones relativas complementarias en cuanto a su enfoque, objetivos, cobertura geográfica y población elegible, con el fin de aplicar los diversos componentes entre los municipios prioritarios determinados por los índices de marginalidad de CONAPO (Anexos, cuadro 1) y los criterios de los anexos técnicos (anexo 2).

#### **3.4. Población objetivo:**

La población objetivo contempla a productores y miembros de la unidad familiar que habitan en los municipios y localidades de alta y muy alta marginación, cuyas poblaciones tengan como máximo 2,500 habitantes, con excepción para la población indígena en donde no aplica esta restricción. (Manual de Operación, II.4). El Programa considera elegibles a los productores y miembros de la unidad de producción familiar, grupos de productores,

organizaciones económicas de base, organizaciones económicas de productores, avecindados y comuneros cuya área de labor no sea superior a 10 hectáreas de temporal o su equivalente en riego y para la actividad pecuaria hasta 10 vientres bovinos o su equivalente en otras especies, que cuenten con potencial agroecológico y que empleen mano de obra familiar y que cuenten con el reconocimiento de la asamblea de la comunidad o de la autoridad local (Manual de Operación, II.4).

- **Criterios de selección**

Las solicitudes procederán en aquellas comunidades previamente seleccionadas por el CRDS; cuenten con los servicios de Extensionismo, ya sean propios del Programa, PESPRO, o de otras instituciones, cumplan con los lineamientos y normatividad del Programa. En ningún caso podrán aprobarse apoyos sin el acompañamiento de los técnicos. Cuando haya una demanda de apoyo a un proyecto específico en localidades donde no exista el servicio, se procederá a incorporar éste último siempre y cuando resulte pertinente en la logística de la red de extensionistas, exista cobertura presupuestal y se justifique plenamente desde el aspecto técnico y dentro de las premisas y prioridades del Programa.

- **Elegibilidad de Proyectos.**

Se apoyarán aquellos Proyectos que introduzcan cambios tecnológicos y mejoras en las actividades de los sistemas de producción familiar y la vida comunitaria, dando preferencia a las tecnologías locales; que sean congruentes con la problemática y preferencias planteadas en los diagnósticos y planes de desarrollo comunitario; que sean sustentables en relación con el medio natural; que cuenten con los recursos naturales y humanos que aseguren la viabilidad del cambio tecnológico; que incrementen la producción y/o productividad; que tengan rentabilidad económica y social; que cuenten con una base social organizada; que estén en calendario adecuado para su ejecución; que contribuyan a generar empleo y/o disminuir la migración; que cuenten con perfil técnico o estudios de prefactibilidad cuando sea necesario; que respeten usos y costumbres de la comunidad.

En el apartado II.7.3, p. 14 se establece que “para la elegibilidad de proyectos comunitarios de carácter económico-productivo, se considerarán aquéllos que se organicen para satisfacer en forma cooperativa sus necesidades bajo el acuerdo de la asamblea general de la comunidad y se promuevan beneficios indirectos relacionados con el ámbito productivo y de explotación de los recursos naturales, tomando en cuenta que su aprobación dependerá de que exista en la comunidad a apoyar por lo menos un proyecto que se inscriba en el ámbito de inversión de proyectos productivos”.

### **3.5. Componentes de apoyo**

Para el **desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas**, se establecen apoyos para proyectos productivos, a cuyo rubro asignará hasta el 67 % del monto total convenido para el programa, considerando los conceptos de gastos de insumos y materias primas, implementos, equipo y maquinaria, refacciones, mantenimiento, y materiales de

construcción. Estos proyectos se clasificaron en **Unidades de producción familiar**, para los cuales el apoyo máximo será hasta \$10,000.00 de “...recursos fiscales gubernamentales”, equivalentes al 70% del costo del proyecto. Otro tipo considerado son los **proyectos productivos microempresariales** en los cuales se consideran formas asociadas de beneficiarios que podrán recibir apoyos hasta de \$150,000 de recursos fiscales gubernamentales, equivalentes al 70% del costo del proyecto. (Manual de Operación, II.8.1, p.14), se aclara que... “Cuando haya mezcla de recursos con otros programas de la alianza para el Campo y otros programas institucionales, así como de algún tipo de financiamiento que sea determinante en la viabilidad del proyecto, deberá existir de manera previa la certificación de la formal aportación adicional de las partes para la aprobación de los apoyos.”

En el rubro de **proyectos comunitarios de carácter económico productivo**, se destinarán como mínimo el 7 % de los recursos convenidos para el programa, considerando los conceptos de gastos para insumos y materias primas; implementos, equipos y maquinaria; refacciones y mantenimiento y materiales de construcción. Para estos proyectos el apoyo máximo será hasta \$50,000.00 por comunidad, de recursos fiscales gubernamentales, equivalentes al 70% del costo del proyecto. De igual forma se menciona la asignación de recursos para asesoría para la formación de fondos comunitarios de ahorro, constitución legal de organizaciones económicas así como para extensionismo, asistencia técnica y capacitación a técnicos, a productores y miembros de la Unidad de Producción Familiar

Se contempla también la componente que apoye los gastos de operación específicos y auditoría externa, considerando que para la operación del programa se podrán apoyar los gastos de la Unidad Técnica Estatal y para cada Consejo Regional con recursos fiscales gubernamentales que no rebasen el 4% del monto convenido para el programa.

### **3.6. Metas físicas y financieras programadas y realizadas**

Los ámbitos y líneas de inversión indicados en el Anexo Técnico, con sus metas físicas y financieras programadas y realizadas para la Región Tarahumara se presentan en el cuadro 2 incluido en el anexo de esta evaluación.

### **3.7. Cobertura geográfica del Programa**

En el ejercicio presupuestal 2001 este programa se aplicó en la región Tarahumara, conformada por aquellos municipios que de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), tuvieron en el 2000 los índices de marginalidad mas altos, como fue el caso de Batopilas (2.49079), Morelos (2.09390), Uruachi (1.70726), Gpe. y Calvo (1.62917), Urique (1.62276), Guachochi (1.60725), Carichi (1.55673), Balleza (1.48092), Guazapares (1.47863), Maguarichi (1.45891), Chínipas (1.04495), Morís (0.79154), Nonoava (0.68386), Ocampo (0.61205), Bocoyna (0.23410), Temósachi (0.03858), Huejotitán (-0.12799), El Tule (-0.27949), Valle del Rosario (-0.40321), San Fco, de Borja (-0.62406), Manuel Benavides (-0.65945), V, de Zaragoza (-0.67793), Guerrero (-0.82560), Matachi,

Cusihuirachi (-0.84996) cuyo orden indica de mayor a menor el grado de marginación municipal. (Cuadro 1)

La extensión de la región Tarahumara abarca prácticamente toda la parte Oeste del Estado, con una superficie aproximada a las 810,000 has, equivalentes al 38 % de la superficie del Estado, donde habitan 316,157 habitantes (10.4 % de la población estatal), con una densidad de 4.3 hab./km<sup>2</sup>

### **Fuentes básicas de información**

- Anexos técnicos
- Reglas de Operación de la Alianza para el Campo
- Guías normativas del programa evaluado
- Estadísticas históricas sobre el sector agropecuario y sobre el Programa
- Información documental generada con el Programa:
  - Actas de reuniones de la Comisión de Desarrollo Rural.
  - Bases de datos para Expedientes de apoyos
  - Informes de avances de operación del Programa
  - Informes mensuales acumulados en sustitución del Informes de cierre del Programa.
- Entrevistas a operadores y otros actores del Programa
- Otros. El Heraldo de Chihuahua, (2 de Agosto de 2002, p.1 B; 14 de Agosto de 2002, p.1 A; 22 de agosto de 2002, p.4 A; 23 de agosto de 2002, p.5 F y p.10 A; 24 de Agosto de 2002, p.1 A).

## Capítulo 4

### Evaluación de la operación del programa

En este capítulo se plasma la evaluación correspondiente a la operación del Programa en base al análisis de la cadena de decisiones y del funcionamiento administrativo y operativo del Programa en el ámbito estatal, así como sus efectos en el desarrollo de las instituciones y la participación de los productores en la definición y orientación del Programa.

Entre otras cosas, aquí se discute el apego a la normatividad y la correspondencia entre las acciones del Programa y sus propios objetivos, así como con la orientación de la política sectorial estatal y federal presentando las consideraciones resultantes en los siguientes apartados.

#### 4.1. Planeación del Programa:

En el Estado de Chihuahua las condiciones de alta marginalidad y pobreza guardan una estrecha correlación con los 23 municipios donde prevalecen asentamientos indígenas de las etnias pimas, guarojios y tarahumaras con sus diferentes grados de pureza y mestizaje, razón que explica el porqué en el Anexo Técnico de este Programa se le denominó genéricamente como Región Tarahumara a esta zona de alta marginación.

La planeación de las operaciones para el desarrollo de este programa se sustentó en la firma por el Gobierno del Estado y la SAGARPA el 16 de Abril de 2001 para renovar y refrendar los acuerdos y compromisos establecidos para ambas partes en el contenido del **“Convenio para la Coordinación de Acciones en Torno a los Programa de Alianza para el Campo, de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado de Chihuahua.”** (Anexo 1).

El 31 de diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001, en el que se establecen disposiciones para el Programa de la Alianza para el Campo; para cumplir con tales disposiciones el 15 de Marzo del mismo año se publicaron en el Diario oficial de la Federación las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001, que establecen que para el ejercicio del año 2001, los anexos técnicos se integraron por grupos de programas, correspondiendo a este programa en evaluación el Anexo Técnico de Desarrollo Rural. (anexo 2)

Este anexo técnico se sustentó en el Oficio de Autorización de la Dirección General Jurídica del 23 de Abril de 2001 para constituirse en el documento en el que se establece el compromiso de ambos firmantes para desarrollar acciones conjuntas relacionadas con la

constitución y manejo de los subsidios; así como con la programación, seguimiento y reprogramación, así como con los mecanismos de seguimiento, evaluación interna del proceso y con los indicadores de desempeño del programa.

En este documento se asienta un párrafo sobre la obligatoriedad de cumplir con todo lo señalado en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo del 2001, dejando en claro que los indicadores de gestión y evaluación publicados en las Reglas de Operación para cada programa, serán un mecanismo de evaluación de los resultados de la gestión pública y de los efectos que sus acciones estén teniendo en los beneficiarios, por lo que se informarán mensualmente o cuando se requieran.

Para la instrumentación de este programa se establecieron las Reglas de Operación con su correspondiente Manual de Operación o Guía Normativa, documento que se publicó en abril de 2001, cuya observancia quedó establecida como obligatoria para todas las instancias involucradas en el desarrollo del programa durante el ejercicio presupuestal de 2001.

Con la integración del **Consejo Estatal Agropecuario** en el que participaron las organizaciones y productores agropecuarios locales, se constituyó el **Fideicomiso de Distribución de Fondos (FOFAE)**, que administra los recursos federales, estatales y privados que se aportan para el desarrollo agropecuario estatal, también se integró la **FUNDACIÓN PRODUCE CHIHUAHUA, A. C.**, para apoyar y promover la generación y transferencia de tecnología demandada por los beneficiarios de los Programas de Alianza para el Campo en general y de este programa en particular; **Dentro del arreglo logístico interinstitucional se estableció la coordinación operativa de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y de los Centros de apoyo al Desarrollo rural (CADER's), dependencias administrativas de Sagarpa, mismas que para los programas de Alianza para el Campo, de acuerdo al convenio de cooperación suscrito, fueron coordinadas operativamente por el Gobierno del Estado (Anexo 3).**

Cabe indicar que tanto el Gobierno del Estado como la SAGARPA manifestaron en la cláusula cuarta del Convenio para la coordinación de acciones en torno a los Programas de "Alianza para el Campo", de Apoyos Directos al Campo, de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, de Pesca y de Empleo Temporal en el Estado de Chihuahua, firmado 16 de Abril de 2001, su conformidad para **que el Consejo Estatal Agropecuario (CEA) se constituyera en el Órgano de Decisión de los programas indicados, de acuerdo al marco jurídico de ambos niveles de gobierno**, indicando que en dicho Consejo participaran las organizaciones sociales y de productores del sector agropecuario para definir sus planes, programas y prioridades, realizando reuniones ordinarias al menos una vez al mes. acordando ambas instancias que los Anexos Técnicos establecen la participación y la coordinación institucional de las diferentes dependencias de los niveles de gobierno involucrados (anexo 1).

La conformidad expresada en el párrafo anterior dio lugar a que, según comunicación directa consensuada por separado de los entrevistados para la evaluación de este programa,

se considerará suficiente la capacidad de la Comisión de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado para ejercer a través de una de sus dependencias, la Vocalía Ejecutiva del Programa para las zonas marginadas, siendo esta conformidad la razón que explica el que se omitiera la creación e instauración del Consejo de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) con sus correspondientes Consejos Regionales de Desarrollo Rural Sostenible y el Comité Comunal de Desarrollo Rural Sostenible, Unidad Técnica Estatal y Unidad Técnica Regional, todas ellas consideradas como instancias claves en las Reglas de Operación y en el Manual de Operación, por lo que eran condición deseable para garantizar el desarrollo sustentable de capital social, humano regional y ambiental objeto implícito en el espíritu del programa en evaluación.

- **Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal**

El Programa de Desarrollo Productivo Sustentable en Zonas marginadas fue un instrumento complementario de gran importancia para posibilitar las acciones emanadas de las políticas y acciones de gobierno que se integraron tanto en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, como en el Programa Sectorial 2001-2004, coincidiendo en la naturaleza de sus objetivos fundamentales, en los que se identifica que tanto el Programa en evaluación como los instrumentos de programación indicados pretenden desarrollar en los tres niveles de gobierno, acciones coordinadas que fortalezcan el federalismo y que permitan mejorar la aplicación de los recursos evitando la duplicidad de acciones y eficientando la operatividad para avanzar hacia un mejor desarrollo del agro chihuahuense.

Así mismo, se encontraron coincidencias y elementos de complementariedad en los objetivos tanto del programa de Alianza para el campo, como en el Programa sectorial, pues ambos instrumentos pretendieron en su esencia que las familias encontraran en el campo una vida digna y un decoroso nivel de ingreso, que transformaran rutinas desgastadas por métodos de trabajo que hagan realidad el mejoramiento rural, reorientando la política agropecuaria y la búsqueda de acciones para lograr que la unidad de producción en el ejido, colonia o pequeña propiedad sea rentable y sustentable.

Las propuestas políticas y acciones contenidas en los documentos anteriores, fueron complementadas por los objetivos, así como por los recursos financieros, técnicos y de logística que conforman la serie de componentes contenidos en los diferentes rubros de apoyo que otorgó en términos generales el Programa para el Desarrollo Productivo Sustentable de Zonas Marginadas en el Estado de Chihuahua.

- **Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza**

El programa objeto de esta evaluación se ubicó en el contexto de los Programas de Alianza para el Campo contenidos en el rubro de Programas de Apoyo al Desarrollo Rural, dentro del cual se complementa por diseño y finalidades, con los Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, de Mujeres en Desarrollo Rural y el Programa de Extensión y Servicios Profesionales (PESPRO), además de apoyarse en otros programas complementarios de Alianza para el Campo, como el de Transferencia de Tecnología que apoyaron las

actividades de la población objetivo mediante acciones de capacitación, orientación, fomento y asistencia técnica para el mejoramiento de las prácticas de producción, la organización y gestión del productor y la comunidad, sin olvidar el Programa de Sanidad Agropecuaria que apoyo con la formulación de diagnósticos y tratamientos de higiene y sanidad fito y zoonositarias al éxito de los paquetes de ganado y hortofrutícola y apoyos con que apoyo tanto a productores individuales, como a las organizaciones sociales y comunitarias queque atendió este programa.

Colateralmente a los Programas de Alianza para el Campo, este programa participó de los beneficios derivados de los Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), que sirven de fuente y respaldo a las políticas de apoyo y reactivación al campo entre los cuales se cuentan los Programas de Apoyos a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Regionales, así como el Programa de Empleo Temporal.

A pesar del universo de programas que atendieron a los municipios marginados, sus acciones no necesariamente se compaginaron para lograr resultados significativos respecto a la disminución de la marginación y la pobreza en estas zonas, pues, a pesar de la derrama económica y financiera derivada de cada programa señalado se incrementaron las condiciones de pobreza en la región ( CONAPO, 2002) hecho comentado también por la prensa estatal (El Heraldo de Chihuahua, Miércoles 31 de Julio de 2002, p.5b).

- **Uso de diagnósticos y evaluaciones previas.**

El Programa de desarrollo productivo en zonas marginadas para su desarrollo en 2001 se apoyó en documentos maestros como el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004 y el Programa Sectorial 2001-2004 ya antes comentados, mismos que se sustentaron en el Diagnóstico Sectorial Integral, elaborado por el Gobierno del Estado para establecer el marco de referencia a las políticas, programas y acciones que realiza para alcanzar los objetivos y metas establecidas para desarrollar en su ejercicio político gubernamental.

Conviene indicar que en relación específica con el Programa de aplicación para las zonas marginadas, no se tuvo evidencia documental sobre la elaboración de un diagnóstico ad hoc en los términos que indican tanto las reglas de operación como el Manual de operación, y aunque se elaboraron estudios y diagnósticos comunitarios, estos fueron de alcance local y enfocados mas al desarrollo de proyectos, que a su integración con un programa de desarrollo comunitario de mas amplitud para orientar la aplicación de los componentes de este programa en un marco de atención de necesidades previamente caracterizado como Diagnóstico de la Región Tarahumara.

- **Objetivos, metas y plazos**

El convenio de cooperación entre el Gobierno del Estado y la SAGARPA, así como el Anexo Técnico derivado del mismo, establecen como propósito desarrollar acciones e instrumentar programas que apoyen el desarrollo sustentable de la Región Tarahumara,

considerando que esta es en el Estado de Chihuahua, la Zona de Atención Prioritaria a atender bajo el marco del Programa de Desarrollo de proyectos productivos sustentables en Zonas marginadas, especificando el cumplimiento de los siguientes...

### **Objetivos-**

Impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter micropresarial, que promuevan un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respeten los usos y costumbres de la comunidades, fomenten la organización rural y la diversificación de las actividades económicas para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias.

### **Metas**

En el Anexo Técnico se establecieron los cuadros de montos y metas por programa y componentes conforme a las indicaciones acordadas; el calendario de Ejecución donde se asienta que el cumplimiento de las metas físicas y financieras así como la atención de la población objetivo asentada dentro de la cobertura geográfica focal de este programa concluiría durante los primeros tres meses del año siguiente previa radicación de los fondos al mes de Octubre de 2001.( Cuadro 2 en anexos).

### **Plazos.-**

En el anexo técnico se contempla un calendario de ejecución cuyo inicio sería a partir de la fecha de firma de este instrumento (30 de abril de 2001), y se marca que la terminación de las acciones no podrá exceder el 31 de diciembre de 2001, salvo en aquéllos casos debidamente justificados y siempre que los recursos radicados en el fideicomiso se encuentren comprometidos con actas del Comité Técnico, autorizados y con relación de beneficiarios, conforme a los requisitos de elegibilidad y a las Reglas de Operación del Programa, en cuyo caso podrán seguirse ejerciendo hasta su completa disposición para la conclusión de las acciones y trabajos materia del Programa.

En el mismo anexo técnico, el gobierno federal establece que para el 2001 se realizará una medición de resultados del ejercicio de los programas de la alianza para el Campo al 15 de septiembre en todas las entidades del país y establece como fecha el 30 de octubre del 2001 para comprometer todos los recursos presupuestales de Alianza para el Campo en cada entidad federativa, con lo que los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales deberán buscar que el ejercicio de pago concluya en los primeros tres meses del año siguiente (2002).

En cuanto a la evaluación interna del proceso, se establece que la secretaría a través de sus delegaciones estatales llevará a cabo por lo menos cuatro mediciones de resultado o de evaluación interna del proceso, a los tres, seis, nueve y doce meses de iniciado el ejercicio con la radicación presupuestal de recursos al Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, misma que será sometida al comité Técnico del Fideicomiso Estatal para la toma

de decisiones sobre los acuerdos tomados y tiempos de cumplimiento. De igual forma, indica que a la conclusión del ejercicio presupuestal y de metas, se llevará a cabo el cierre o finiquito de los programa de Alianza para el Campo, conforme a los lineamientos vigentes o los que en su oportunidad emita la Secretaria.

En términos generales el cumplimiento de los anteriores plazos y procedimientos no generó las evidencias documentales de naturaleza formal, contándose con comunicaciones personales tanto de la Vocalía Ejecutiva, como de la representación del Subcomité estatal de Evaluación, así como de la Subdirección de Planeación de la SAGARPA Delegación Estatal, acerca de que el finiquito aún no era posible realizarlo por no haber agotado la entrega total de los apoyos establecidos en las metas, o bien, porque se había diferido la radicación de los fondos en el Fideicomiso Estatal, como se puede apreciar en el contenido de la fotocopia del documento “Alianza para el Campo 2001: seguimiento de radicaciones, de la Secretaria de Desarrollo Rural, Dirección de Planeación Rural (anexo 5) aclarando que esta Instancia de Evaluación Externa recibió en lugar del acta de cierre o finiquito, informes de avance físico-financiero acumulados por región al día último de cada mes para los meses de julio de 2001 hasta marzo de 2002. (anexo 6).

- **Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados**

Como se anotó en la página 20, la conformidad entre Sagarpa y Gobierno del Estado para suplir con el Consejo Estatal Agropecuario (CEA) al Consejo de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), tuvo efectos tanto en el enfoque como en la aplicación de los criterios con que se analizaron las solicitudes y proyectos, prevaleciendo como se observa en el cuadro 2 de metas y montos realizados, el apoyo a proyectos productivos y en menor proporción los proyectos relativos a la formación de fondos de ahorro comunitario y para la constitución legal de organizaciones económicas, ambas categorías de proyectos considerados como semilla para la formación de capital social y ambiental para apoyar el desarrollo sustentable de la Región Tarahumara.

Lo anterior explica la tendencia observada **en las respuestas de la muestra**, en las que se observa que el apoyo otorgado fue mínimo para productores solicitantes menores de 21 años y mayores de los 65, según cuadro de edades elaborado con las respuestas a la edad de los beneficiario, situación que incrementa los niveles de pobreza de aquéllas familias nuevas, así como las que se encuentran en la tercera fase productiva, dejando a niños, jóvenes y ancianos sin opción de apoyo para tratar de desarrollar una opción productiva de auto sustentación y autoempleo. Se aclara sin embargo, que en la base de datos original del programa si aparecen apoyados estos grupos de edades y géneros.

En el ejercicio presupuestal 2001 este programa se aplicó en el contexto de la región Tarahumara, conformada por 23 municipios, los cuales están contenidos en la relación del anexo V del manual de operación, coincidiendo con los enlistados por CONAPO por su índice de marginación para el año 2000, como fue el caso de Batopilas (2.49079), Morelos (2.09390), Uruachi (1.70726), Guadalupe. y Calvo (1.62917), Urique (1.62276), Guachochi (1.60725), Carichi (1.55673), Balleza (1.48092), Guazapares (1.47863), Maguarichi

(1.45891), Chínipas (1.04495), Morís (0.79154), Nonoava (0.68386), Ocampo (0.61205), Bocoyna (0.23410), Temósachi (0.03858), Huejotitán (-0.12799), El Tule (-0.27949), Valle del Rosario (-0.40321), San Fco, de Borja (-0.62406), Manuel Benavides (-0.65945), V, de Zaragoza (-0.67793), Guerrero (-0.82560), Matachi, Cusihuirachi (-0.84996) cuyo número entre paréntesis indica el orden de mayor a menor el grado de marginación municipal. (Ver cuadro 1 en el anexo).

En relación con el otorgamiento de apoyos diferenciados contemplados en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001, para atender a productores de bajos ingresos que habitan en comunidades de alta y muy alta marginación (municipios de Maguarichi, Batopilas, entre otros, ) con monto máximo de \$500,000.00 en ese programa, se indica que en la muestra no se registró ningún proyecto durante el ejercicio del Programa en el 2001, no describiéndose estos tampoco en las actas de la Comisión de Desarrollo Rural para el ejercicio 2001.

#### **4.2. Procesos de operación del Programa en el estado.**

- **Operación del Programa en el marco de la política de federalización**

La federalización promovida por el Programa se da entre el Gobierno Federal y Estatal, instrumentándose sus acciones a través del arreglo institucional que se comenta en el próximo párrafo, donde el gobierno transfiere el poder de decisión al Gobierno del Estado sobre aspectos regionales que considera prioritarios otorgándole libertad de organización y operación para decidir sobre la distribución de apoyos y su redistribución en caso de ser necesario, esto bajo un marco de comunicación y coordinación que permita eficientar el efecto de los programas de apoyo integrados en Alianza para El Campo.

Sin embargo, operativamente este proceso de federalización es incipiente en algunos municipios o ausente en la mayoría de ellos, ya que las presidencias municipales y sus dependencias de apoyo al desarrollo rural, intervinieron en calidad de ventanilla receptora de solicitudes o como centro de atención a la demanda de apoyos, sin que su participación como autoridades municipales se vinculará con las estructuras en las que debería estar presente el productor, sus organizaciones o en último caso, los miembros de la comunidad para intervenir en los procesos de diagnóstico, planeación, priorización de problemas y sus propuestas de solución, por lo que se puede asegurar que la federalización del programa a nivel municipal y comunitario tiene aún muchos aspectos que debe superar

- **Difusión del Programa**

La difusión masiva del programa para ejercerse en el 2001 se hizo publicando la convocatoria el domingo 20 de mayo de 2001, complementado esta acción con la transmisión de spots por radio en la región, además de los promocionales que por radio y televisión se transmiten a nivel nacional, procediendo a organizar reuniones públicas de los funcionarios, técnicos y promotores del programa con los potenciales beneficiarios. El 75%

de los técnicos mencionaron que el principal medio de difusión entre las comunidades de la región, fue el representante de los productores. De igual forma se publicó el Domingo 23 de diciembre de 2001 el informe de recursos ejercidos a esa fecha.

- **Gestión de solicitudes y apoyos**

La gestión de las solicitudes según la mayoría de los funcionarios, se hizo de acuerdo al criterio de prioridad regional que representaba cada solicitud; sin embargo, conviene indicar que el 38% de ellos señalaron que las solicitudes se apoyaron en el orden en que estas fueron presentadas por los productores.

Es notorio que la mayoría de los agentes participantes en el programa destacaron el desconocimiento del programa, la escasez de recursos económicos disponibles para que el productor haga su aportación propia y el desinterés de los mismos como las principales causas por las que los productores no presentaron su solicitud, siendo esta carencia de recursos también la causa por las que no se ejercieron muchas de las solicitudes autorizadas, agravando esta falta de ejercitamiento de solicitudes lo reducido del plazo para que el productor realice sus inversiones acorde con el calendario productivo.

- **Otorgamiento de apoyos**

Todos los agentes participantes en el programa coincidieron en comentar que el programa atendió prioritariamente a productores de bajos ingresos, mientras que el 75% de los funcionarios del programa mencionaron el uso de mecanismos diseñados para identificar las necesidades de apoyos o componentes que requirieron los productores, aunque no especificaron ninguno en particular, complementando este comentario la apreciación del 50% de los funcionarios en cuanto a calificar que los apoyos otorgados satisficieron parcialmente las necesidades de los productores.

De acuerdo a la respuesta obtenida para la pregunta 104 en el cuestionario aplicado a funcionarios que intervinieron en este programa de apoyo a las zonas marginadas durante 2001, el 63% ellos indicaron que el criterio utilizado para dictaminar los proyectos, fue el de apoyar las solicitudes y sus proyectos considerando el efecto que tendrían sobre la producción y ó la productividad en primer término; el 12.5% de los funcionarios responsables del programa, manifestaron que su dictamen lo hicieron considerando la opinión de los funcionarios de gobierno. Igual proporción opinó que el dictamen consideró criterios de rentabilidad económica y social.

Por su parte el 55 % de los prestadores de Asistencia técnica entrevistados, entre los cuales se cuentan los técnicos asignados al programa, así como los técnicos promotores comunitarios, expresaron que el dictamen de los proyectos se hizo considerando la opinión de los Integrantes de la “Unidad Técnica”, aclarando algunos que esta instancia era en equivalencia, la Vocalía Ejecutiva ejercida por una oficina de la Dirección de Desarrollo

Rural del Gobierno del Estado, quien gestionaba los proyectos ante la Comisión de Desarrollo Rural como órgano dictaminador de los Programas de Alianza para el Campo.

- **Seguimiento del Programa**

El control y seguimiento de las solicitudes debió contemplar el CURP, requisito exigido por el 25 % de los funcionarios; el RFC solicitado por el 75 % de los responsables, Verificación de numero de ocasiones y en cuantos programas de Alianza para el Campo ha participado, así como que el monto del apoyo no rebasara el limite establecido, acción realizada por el 25% de los funcionarios. Respecto al CURP se informo verbalmente que fue retirado por impráctico este requisito, lo cual se considera una medida acertada para agilizar el Programa.

Para cumplir con las acciones de seguimiento establecidas, el 50 % de los funcionarios manifestaron contar con el funcionamiento del Sistema Integral de Información Oportuna, suceso que al corroborarse en la Subdirección de Planeación de la Delegación Estatal, quedó de manifiesto que el Sistema de información al que se hace referencia está en su fase incipiente, por lo que los controles tienen que hacerse en sistemas de información alternos para el acceso a bases de datos no estandarizadas desarrolladas en hojas electrónicas, que sirven provisionalmente para el seguimiento interno, pero no para el soporte integral de los programas de Alianza para el Campo.

En cuanto a otros instrumentos de control, de acuerdo a la respuesta a la pregunta 39 del cuestionario aplicado a funcionarios, solo el 50% de los funcionarios indicaron elaborar actas de entrega recepción de los componentes otorgados al productor, mientras que para la pregunta 40 el 88% de ellos indicaron que no se verifica en campo el funcionamiento de los componentes otorgados por el Programa de Desarrollo Productivo Sustentable de Zonas Rurales Marginadas.

Paradójicamente, en el cuerpo del mismo anexo técnico, el gobierno federal estableció que para el 2001 se realizara una medición de resultados del ejercicio de los programas de la Alianza para el Campo al 15 de septiembre en todas las entidades del país indicando como fecha el 30 de octubre del 2001 para comprometer todos los recursos presupuestales de Alianza para el Campo en cada entidad federativa, por lo que los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales deberán debieron concluir el ejercicio del programa durante primer trimestre de 2001, sin embargo, **de acuerdo con documento interno de fecha 23 de agosto de 2002 incluido en el anexo 2 de esta evaluación**, en el que se da seguimiento a la radicación de fondos tanto del gobierno federal como del estatal, se observa que la última ministración de fondos para los programas de alianza para el Campo, fue 8 de Enero de 2002, aunque cabe aclarar que al mes de octubre la radicación de fondos se había en un 99% sobre la aportación federal pactada, lo cual fue diferente para la radicación de fondos del gobierno del estado, quien para el mismo mes había radicado sólo el 51 % de su aportación, siendo hasta el 12 de febrero en el que se registra la última ministración para cubrir el total de su participación para el desarrollo del programa en análisis,

Por otra parte, en el informe mensual acumulado se anota la cantidad de \$3,704.38 de recursos ejercidos al 30 de octubre de 2001, equivalente al 24.7% de los recursos asignados, lo que explica en parte que todavía a fines de agosto de 2002, no se haya finiquitado este programa y por consecuencia, no se disponga para apoyar esta evaluación, del acta de cierre correspondiente pues aún queda por ejercer un monto de \$2,787,379.85, de acuerdo con los saldos a marzo 31 de 2002 (Anexo 7).

En cuanto a la evaluación interna del proceso, se establece que la secretaría a través de sus delegaciones estatales llevará a cabo por lo menos cuatro mediciones de resultado o de evaluación interna del proceso, a los tres, seis, nueve y doce meses de iniciado el ejercicio con la radicación presupuestal de recursos al Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, misma que será sometida al comité Técnico del Fideicomiso Estatal para la toma de decisiones sobre los acuerdos tomados y tiempos de cumplimiento, sin embargo, estos documentos no estuvieron a vistas de esta instancia evaluadora.

- **Solicitudes recibidas y atendidas**

Del análisis de las respuestas obtenidas en los cuestionarios aplicados a la muestra de beneficiarios del programa, se encontró que menos del 18% de ellos contenía el Registro Federal de Causantes (RFC) y la Cédula Única de Registro de Población (CURP) y ninguno de los cuestionarios contenía el folio que debía asignar la SAGARPA a cada solicitud para su control numérico, cabe aclarar, que a petición expresa de esta entidad evaluadora, se tuvo a vistas una muestra expedientes conteniendo las solicitudes con sus correspondientes proyectos, mismos que sí tenían su correspondiente folio, mas estos folio no aparecieron en la base de datos para el diseño de la muestra y el trabajo de campo.

En cuanto a los formatos a anexar a la solicitud para integrar el expediente técnico, tales como cédula de identificación del proyecto, formato de análisis de impacto ambiental, clave de identificación del componente solicitado o la clave de identificación del proyecto con líneas de proyectos estratégicos emanadas del diagnóstico comunitario de la región Tarahumara se puede mencionar un cumplimiento parcial, cuya única evidencia es la categorización de los proyectos bajo etiquetas de agrupamiento de los apoyos otorgados, cuya estructura hace difícil su relación sistematizada con los ámbitos de acción, sus componentes, y metas físicas para correlacionar el desarrollo operativo del programa en el marco de la programación contenida en el cuadro relativo contenido en el anexo técnico para la operación del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas para la Región Tarahumara.

Lo comentado en los párrafos anteriores evidencia que los lineamientos contenidos en la Guía Normativa y los procedimientos establecidos al respecto en los Manuales de Operación se aplicaron con laxitud, situación corroborada con las respuestas tanto de los funcionarios como de los prestadores de asistencia técnica respecto a los criterios para la aprobación de proyectos así como para la sustanciación del expediente, pues la mayoría de las respuestas encontradas en los cuestionarios aplicados a los funcionarios, no se exigió el CURP ni el RFC, ni se verificó la participación del solicitantes en programas anteriores de

Alianza para el Campo, explicándose esto en parte por la dificultad de que los productores de la región contaran con la documentación indicada, así como quizás, a la ausencia del Sistema de Información para Alianza para el Campo (SIALC).

- **Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas**

En las respuestas obtenidas en los cuestionarios de funcionarios, prestadores de asistencia técnica y de representantes de productores, se encontraron coincidencias en las respuestas respecto al manejo de las solicitudes, pues en todos los casos se comentó que al momento de que el productor presentaba la solicitud, verificaban que su documentación estuviera completa y que fuera la correcta para incluir la solicitud en este programa, en caso de que la solicitud estuviera incompleta o se presentara extemporáneamente, se rechazaba la entrada de la solicitud, razón por la que no mantuvieron un registro o control alguno para las solicitudes presentadas por el solicitante pero no recibidas por el receptor.

#### **4.3. Perfil de los beneficiarios**

En esta aspecto, como se indicó en párrafos anteriores, se atendieron prioritariamente a productores de bajos ingresos que satisfacían el perfil y los criterios de elegibilidad para participar de los beneficios del programa, sin embargo, resulta conveniente destacar que en base a los datos de la pregunta 7 del cuestionario a beneficiarios, respecto a la edad, se encontró EN LA MUESTRA, que los apoyos otorgados fueron EN UN 90.60% para productores adultos (de 21 a 65 años de edad), siendo mínima la atención dada a los jóvenes, y escasa la participación que tuvieron los ancianos (10%), lo anterior derivada del análisis de las edades de los beneficiarios encuestados. ( ver cuadro 3 en anexos). Es conveniente señalar que en base de datos entregada por la Vocalía Ejecutiva aparecen apoyados dichos grupos de edad, por lo que cualitativamente acreditamos dicho dato.

En este mismo apartado, pero refiriéndonos a equidad de género la atención dada a la mujer permitió cuantificar que sólo el 20% de los productores entrevistados fueron mujeres, infiriendo que si se mantuvo esa desproporción en la población atendida, el programa debe intensificar la incorporación de la mujer de las zonas marginadas para cumplir con la intención de dar equidad de género en la aplicación de los beneficios del programa, sin que esto implique atribuirle al técnico omisión alguna, pues es claro que la cultura y la idiosincrasia prevaleciente en nuestras comunidades rurales, mantiene el rol de la mujer en un segundo plano en cuanto a su protagonismo para hacer gestión directa de su propia promoción, pues de entrada, los bienes patrimoniales son de usufructo para todos los miembros de la familia, pero son de propiedad atribuible generalmente al varón o jefe de familia.

#### **4.4. Satisfacción con el apoyo**

Respecto a esta apreciación, mas del 80 % de los productores beneficiados vertieron sus comentarios manifestando su satisfacción con los apoyos recibidos en cuanto a la calidad y

a la oportunidad con que se les suministraron (preguntas 34 y 35 de cuestionarios aplicados a beneficiarios), existiendo el apoyo en poder del 94% de los productores, y operando con buen funcionamiento en proporciones mayores al 80 % de los entrevistados.

Lo comentado en párrafos precedentes se fortalece al mencionar que las respuestas a esta cuestión alcanzaron un valor del 79% del valor para el indicador de frecuencia de reconocimiento de satisfacción y oportunidad del apoyo, así como de un valor de 69% en cuanto al reconocimiento tanto de la calidad satisfactoria como el reconocimiento de la oportunidad de la entrega del bien o servicio con el que fueron beneficiados por el programa motivo de evaluación. Destacando valores mas altos, del 94% para el indicador de permanencia del apoyo, de un 62.1% de la permanencia del apoyo funcionando satisfactoriamente y un valor cercano al 80% para el indicador de funcionamiento y operación de los apoyos que conserva el productor original, siendo interesante el contar con una cifra de 2.55 para el índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo. (anexo 8). Sin embargo, estas cifras son bajas en cuanto a los valores relacionados con los indicadores que miden la satisfacción acerca de la asistencia técnica, que alcanzó un valor calculado de 16.0 según la metodología aportada por la FAO.

#### **4.5. Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa**

Aunque en el diseño del programa se indicó la creación de organismos donde participara activamente el productor o sus representantes para identificación de sus necesidades y sus preferencias de apoyo para solucionarlas, en lo operativo y por la conformidad manifestada entre el Gobierno del Estado y la SAGARPA, no se crearon dichos órganos de participación comunitaria; además, al analizar en las actas de reunión, la composición de los asistentes a las sesiones de la Comisión de Desarrollo Rural, no se encontró la participación directa del productor o sus organizaciones en el citado órgano de planeación, instrumentación y dictamen de proyectos, por lo que se deduce que el productor participo indirectamente en los procesos de diseño e instrumentación del programa a través de los técnicos y funcionarios que canalizaron su solicitud para su gestión a través de la estructura de operación y aplicación e instrumentación del programa.

Respecto a la interrelación de los proveedores con los agentes del programa, cada destacar que el 14% de los beneficiarios eligieron personalmente a su proveedor, atendiendo tanto a criterios de preferencias personales, como a precio, calidad y disponibilidad de proveedor para operar en la región y bajo las condiciones del programa. Sin embargo, llama la atención que el 51% de los beneficiarios señalan que fue el técnico quien seleccionó a los proveedores de productos y servicios, aumentando esta proporción la opinión del 32% de los entrevistados que señalaron la opción 2 de la pregunta 182, para señalar que el proveedor lo seleccionó el gobierno, anotando que de acuerdo a la información de la Vocalía Ejecutiva, que “solo en compras consolidadas el gobierno selecciono a los proveedores y de acuerdo a la comparación de por lo menos tres cotizaciones”

En este aspecto es conveniente reconocer la libertad del productor para comprar lo que el necesitó que se dio como primera opción cuando así lo permitió el tipo de apoyo recibido, caso concreto de herramientas, equipo, y animales de trabajo, etc., aunque en otro tipo de apoyos como los paquetes de aves y ganado, así como que, en el de los proveedores de asistentes técnicos profesionales, el productor recurrió tanto al asesoramiento como a la gestión del técnico comunitario, según lo expresan el 51.5% de los productores encuestados.

#### **4.6. Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores**

Los productores entrevistados manifestaron que los apoyos que les otorgó el programa, correspondieron parcialmente a las necesidades propias de los productores, comentando que si bien, no es lo que necesitan, sí son de ayuda para mejorar su producción y disponibilidad de recursos para continuar activos en el campo; Cabe destacar que “de acuerdo a la normativa los montos de apoyo eran muy limitados por productor” lo cual resulta de calcular el monto de apoyo de ambos gobiernos entre el número de productores a beneficiarios.

sin embargo, a pesar de este hecho se puede considerar que el programa ha tenido el éxito suficiente para paliar en parte la problemática que genera la recurrencia de procesos de pobreza y marginación crónica de la región objetivo del programa, aunque no se descarta que los diagnósticos participativos hubieran brindado mas referentes para optimizar el efecto de los apoyos no tanto en lo económico así como en el mejoramiento de las condiciones de desarrollo sustentable que necesita esta zona marginada.

#### **4.7. Evaluación global de la operación del Programa**

La observancia de los lineamientos, normas y procedimientos establecidos en el marco normativo para la coordinación interinstitucional del Gobierno del Estado y la SAGARPA para el ejercicio de los programas de apoyo al desarrollo rural, adoleció de los niveles de participación deseable de los productores en los órganos de participación regional y comunitaria, considerados éstos como elementos clave para enfocar el desarrollo de proyectos, sus componentes y apoyos a las condiciones regionales, propósito que se lograría con la participación de los beneficiarios potenciales en la definición de su problemática y las opciones de solución, visión del productor que serviría de base para la generación del documento de diagnóstico regional sobre el que se generaría el Plan de desarrollo Regional Sustentable y sus proyectos estratégicos.

Es conveniente aclarar que la función de los órganos de participación regional comunitaria indicados, fue asumida por el Consejo Agropecuario Estatal, instancia que fue considerada como el órgano rector de los programas de apoyo al campo según acuerdo de conformidad firmado el 16 de abril de 2001 por El Gobierno del Estado de Chihuahua y la Sagarpa.

Respecto al seguimiento y control del desarrollo del programa, se observó la inoperancia del Sistema de Información de Alianza para el Campo así como la existencia de sistemas informáticos de control alterno, caracterizados por la heterogeneidad de formatos y códigos que impiden sistematizar el procesamiento de datos y el manejo de la información para apoyar la consulta y verificación del estado que guarda el desarrollo del programa en cuanto a los requisitos de elegibilidad del participante, apoyos otorgados y control de solicitudes recibidas, rechazadas, autorizadas y diferidas, cuyo análisis fortalecería el verdadero desempeño del programa en el área objetivo de su aplicación.

#### **4.8. Conclusiones y recomendaciones**

Los resultados comentados antes determinaron que el enfoque para el desarrollo de proyectos se sustentara en la mayoría de los casos, en criterios de producción y productividad, así como de disponibilidad de mercado, que indudablemente fue uno de los beneficios a lograr, pero no el principal de este programa, pues en cuanto al desarrollo regional de las zonas marginadas y concretamente de la región Tarahumara, el proyecto pretendió establecer las bases estructurales para generar el capital social y ambiental, complementado con la obtención de prácticas productivas que, además de rentabilidad, sustentaran la plataforma requerida para potenciar el desarrollo productivo regional ambiental y socialmente sostenible, intención contenida en los diversos instrumentos con que se diseñó este programa dentro del contexto la Alianza para el Campo.

Constancia del argumento anterior es dada por el resumen del contenido de los informes mensuales de avance acumulados (anexo 6), donde se observa una mayor atención a proyectos productivos, pero se minimiza el apoyo formal a proyectos comunitarios de carácter productivo, registrando insuficiencia de recursos para un grupo de programas, mientras que en otros, fue mínima la aplicación de los mismos, para arrojar al mes de marzo, un saldo disponible para su aplicación, de \$2,787,379.85 de la aportación gubernamental y digno de hacer notar, un saldo que excedió en \$2,208,693.60 el monto estimado de la aportación inducida a invertir que con recursos propios haría el productor.

El análisis realizado a lo largo de este capítulo permite concluir que los apoyos aplicados por el programa son de gran importancia para la consecución de los objetivos tanto de Alianza para el Campo como del Gobierno del Estado, sin embargo, aunque se obtuvo éxito en cubrir la aplicación de la mayoría de los montos financieros y las metas físicas, se observa una correspondencia parcial de los apoyos con las necesidades regionales derivada de la ausencia de órganos o foros de participación de los productores para la caracterización de la problemática comunal y de las expectativas de apoyo, promoción y desarrollo del propio productor, que a finales de cuentas es el verdadero actor y promotor del desarrollo sustentable que el diseño del programa contemplo como propósito a lograr en la Región Tarahumara.

Se observen también la centralización en el gobierno del Estado, la toma de decisiones y de estrategias de operación, lo que provocó problemas de coordinación, seguimiento y control de solicitudes y el correspondiente apoyo de instancias locales tanto de la SAGARPA como

de las Presidencias municipales, que en la mayoría de las encuestas directas realizadas a sus funcionarios, manifestaron ver reducida su participación a la recepción y acopio de documentos para integrar el expediente técnico y remitirlo a la Vocalía o Unidad Técnica Estatal para su gestión ante la Comisión de Desarrollo Rural en Chihuahua.

En términos generales se recomienda crear, dar vigencia y funcionalidad a las diversos instancias que contempló establecer el programa de acuerdo a los lineamientos establecidos en su marco normativo original para promover la representación de los productores y su participación con un mayor grado de efectividad y compromiso en la definición de las políticas, procedimientos, naturaleza y enfoque de los programas que como este, son estratégicos tanto para la promoción de la superación y desarrollo personal del productor y sus unidades productivas como para fortalecer el desarrollo de programas y proyectos trascendentales para el desarrollo productivo ambiental y socialmente sustentable, para la disminución de las condiciones de marginación como requisito para fortalecer el desarrollo sustentable de la Región Tarahumara del Estado de Chihuahua.

Para permear el proceso de federalización a los tres niveles de gobierno, se recomienda considerar la participación de las presidencias municipales en la definición de los programas de desarrollo municipal, así como en la implementación de acciones de apoyo logístico como vía para aumentar la correspondencia de los apoyos otorgados con las condiciones regionales y las expectativas de los productores considerados como beneficiarios potenciales.

Con el fin de evitar la politización partidista en los mecanismos de gestión, promoción y aplicación de los apoyos del programa, así como eficientar el ejercicio presupuestal del ejercicio presupuestal, se recomienda consolidar la operación y disponibilidad del Sistema de Información Para los Programas de Alianza para el Campo (SIALC) para apoyar la generación de informes y controles por programa y monto de aplicación, dando un seguimiento que genere la información oportuna para tomar las decisiones pertinentes para ajustar localmente el desarrollo de los proyectos de modo que coadyuven a optimizar los logros del programa..

#### **Fuentes básicas de información**

- Encuesta a beneficiarios del Programa / Encuesta a otros actores del Programa
- Anexos técnicos
- Reglas de Operación de la Alianza para el Campo
- Guías normativas del programa evaluado
- Estadísticas históricas sobre el sector agropecuario y sobre el Programa
- Información documental generada con el Programa:
- Actas de reuniones de la Comisión de Desarrollo Rural
- Informes de avances de operación del Programa

## Capítulo 5

### Evaluación de resultados e impactos del programa

#### 5.1. Principales resultados de las acciones del Programa:

- **Cambios en la capacidad productiva**

- **Superficie**

De acuerdo con las respuestas consolidadas en la pregunta 13 del cuestionario aplicado a beneficiarios, durante el ejercicio 2001 del programa los productores encuestados manifestaron ser usufructuarios de una superficie ejidal de 635.58 has consideradas como propiedad bajo el régimen ejidal; así como de 4439 ha bajo el régimen de propiedad privada, superficie que tuvo un valor promedio estimado de \$127.758 por hectárea; de esta superficie se consideró una superficie de 1419 ha en cultivo por los entrevistados.

En cuanto al régimen de humedad y uso del suelo se encontró la existencia de 2,298 ha destinadas al cultivo de temporal de uso agrícola y 1,793 ha de agostadero de buena calidad; siendo el 20% de ambas categorías de propiedad ejidal. El resto de la superficie se atomizó en tierras de diferente uso de suelo y régimen de humedad.

El efecto de los apoyos otorgados a los beneficiarios del programa de acuerdo a los datos de la pregunta 171 del citado cuestionario, fue precisamente en el último grupo de tierra señalado, registrándose cambios pequeños, pero de importancia relativa para estimar un efecto detonador en el desarrollo del potencial productivo de las unidades de producción que explotan este recurso natural. Así por ejemplo, los entrevistados manifestaron un incremento de 4 has dotadas con sistemas de riego así como el incremento de dos hectáreas habilitadas con sistemas de recuperación de suelo. De igual forma mencionan un incremento de 2 hasta 10 ha de superficie regable, siendo notorio el incremento de 3 a 4 cosechas de cultivos hortícolas por año representado esto un incremento de \$3000.00 en el valor de las hortalizas cosechadas. Conviene destacar que otro tipo de cambios no se reportaron por iniciarse su plantación, como es el caso del establecimiento de 1.25 ha de huerta de frutales, cuya producción se espera en el mediano plazo y que la información corresponde a los eventos muestreados.

- **Semovientes**

En el aspecto pecuario, datos de la pregunta 14 del cuestionario de beneficiarios permitieron cuantificar un inventario ganadero de 4390 cabezas con valor de \$4,589,815.00. En este inventario había 1215 cabezas de bovino con un valor de \$3,151.00 cada una; 119 animales de trabajo con valor de \$3,265.00 por cabeza; 489 cabras a \$287.00 por animal; 384 ovinos a \$294.00 cada uno; 1,967 aves a \$30.00 cabeza, 77 cerdos con un

valor de 532.00 cabeza, así como abejas y ejemplares de otras especies recientemente introducidas, pero aún sin valor económico y comercial.

Los cambios en la actividad ganadera atribuibles a los apoyos dados por el programa se manifestaron en el incremento de 7 ha habilitadas como pradera o agostadero rehabilitado y en el incremento de crías de mejor calidad genética, esperando que en el futuro estas se incrementen al concluir los periodos de gestación en que se encontraba el ganado a la fecha de la encuesta de campo. Es notorio que el efecto inmediato se manifiesta en la producción de carne proveniente de las especies menores, citando un incremento de 80 Kg. de carne de ave producida por año; 30 Kg. incrementados en la producción de carne de cerdo, así como un total de 140 Kg, aportados por los ovinos.

– **Infraestructura y equipamiento**

La infraestructura para la producción disponible por los entrevistados tuvo un valor estimado de \$2,456,612.00, del cual \$ 1,014,000.00 corresponden a las construcciones donde se incluye la vivienda del productor; se asignaron \$247,700.00 como valor a las construcciones; \$427,900.00 a la maquinaria y el equipo de trabajo, correspondiendo \$723,520.00 a vehículos diversos y a las herramientas se les asignó un valor de \$58,000.00.

Es en este aspecto donde el programa distribuyó la mayoría de sus componentes, apoyando a los productores con paquetes de bovinos, aves, ovinos, caprinos, porcinos y animales de trabajo con la intención principal de diversificar la ganadería familiar, así como de mejorar el pie de cría de las especies en explotación en la región.

– **Acceso a servicios**

Antes del apoyo (pregunta 43) se registró que el 5% de los beneficiarios entrevistados utilizaba servicios de asistencia técnica, proporción que se incrementó a 12.5% inducido este incremento por el hecho de recibir este servicio para manejar mejor las actividades apoyadas por los componentes y paquetes del programa, servicio que fue proporcionado por otros técnicos del gobierno al 35% de los entrevistados, por técnicos del programa PRESPO y del propio proveedor en una proporción del 12% respectivamente y en menores porcentajes por técnicos pertenecientes a despachos o técnicos independientes,

Es conveniente destacar que los entrevistados expresaron su satisfacción con los técnicos proveedores de estos servicios, coincidiendo todos en la buena capacidad técnica y disponibilidad de atención cuando se les requiere. Así mismo, el 95 % de los productores manifestó haber pagado por el servicio expresando el 70% de ellos su disposición a seguir pagando por este insumo, sobre todo cuando la actividad lo requiere.

– **Otros**

El programa tuvo la virtud de apoyar actividades no agropecuarias, en donde los cambios inducidos fueron bastante significativos, así por ejemplo, en las respuestas de la pregunta 52 se infiere que menos del 3% de los entrevistados reconocen que hubo cambios favorables en algún aspecto del manejo de sus actividades; alrededor del 55 % expreso no haber tenido ningún cambio, mientras que el 38 % de las respuestas indican que los

productores beneficiados resintieron cambios desfavorables en cuanto a la selección de materia prima, su forma de organizarse para la producción, la manera de controlar la calidad, así como dificultades en el inicio de nuevas actividades productivas.

De lo reseñado, resulta preocupante la opinión contenida en el 58 % de las respuestas, donde expresan no haber aprendido nada nuevo, aspecto que tiene su explicación en la respuesta donde se destaca que el 58% de los productores tenían experiencia previa con la actividad apoyada por el programa, siendo coincidente que el 30% de los casos indicaron haber observado algún tipo de cambio, como se explicó al inicio de este apartado.

## 5.2. Capitalización e inversión productiva

Los apoyos del programa cuantificados en la muestra de entrevistados, indujeron la realización de inversiones productivas con recursos propios del productor por una cantidad de \$131,401.00 adicional al monto de su participación comprometida con el valor de los apoyos solicitados al programa. destacándose que con estas inversiones se atendió la construcción, rehabilitación y el mejoramiento de la infraestructura productiva.

Atendiendo los procedimientos para el calculo de indicadores establecidos por la FAO, se determinó un valor de 9.5% para el indicador 1, a) de **Presencia de Inversión adicional (PIA)** que nos indica que el 9.5 % de los beneficiarios realizaron inversiones adicionales para complementar el proyecto o servicio apoyado por el programa; de igual manera, el valor obtenido para el Indicador 1, b) de **Inversión Media Adicional (IMA) fue de 0.38**, para lo cual se consideró la información contenida en la hoja dos del cuestionario aplicado a beneficiarios.

Adicionalmente se cotejó este valor con el resultante de utilizar los datos totales sobre las fuentes de inversión de los apoyos, utilizando al efecto la información contenida en el informe de avance mensual al 30 de marzo (anexo 6) en base a montos acumulados por fuente de aportación, encontrando un valor para el IMA total de 0.47, que nos sugiere una consistencia del 80 % para los datos considerados en la muestra.

Tomando como referencia el procedimiento sugerido por la FAO para el cálculo de este indicador, en el que se consideran los datos obtenidos en la muestra, podemos interpretar que **cada peso aportado por el programa indujo que el productor aportara 38 centavos para cubrir los conceptos de inversión con que fueron apoyados por el programa en el 2001.**

El indicador 1, c) correspondiente a el Valor de la Inversión Media Adicional (IMA) fue de 0.04, cuyo significado sugiere que por cada peso que recibió de apoyos fiscales, el productor tuvo que invertir 4 centavos adicionales a su aportación individual, sin embargo, el indicador 1, d) para la Inversión Media Total (IMT) de 1.38 explica que por cada peso que aportó el gobierno, se invirtieron en las componentes del programa \$1.38 aportados conjuntamente por los actores comprometidos en el desarrollo del programa. Para concluir con estos criterios, se determinó el indicador 1, e) relativo a la Respuesta a la Inversión

Federal (ITF), con un valor de 1.77 como indicativo de que cada peso aportado por el gobierno federal generó una inversión total de 1.77 en el ámbito de aplicación del programa.

### **5.3. Cambio técnico e innovación en los procesos productivos**

El grado de satisfacción con el apoyo fue de 77.9%, estimado con el indicador 2, a) para la Frecuencia de Reconocimiento de satisfacción y Oportunidad del apoyo (C), en el cual se relacionan a los beneficiarios que reconocieron haber recibido bienes o servicios con calidad satisfactoria. Complementando el valor anterior, se estimó el 69.12% como valor para el indicador 2,b) que mide la Satisfacción y Oportunidad del apoyo (S).

La respuesta de los productores entrevistados que no tenían experiencia en el uso de los bienes o servicios obtenidos a través del programa, sugiere un valor de 40.27% para el indicador de Presencia De Cambio En Las Técnicas (CT) si partimos de la convención de que la presencia de los nuevos componentes aportado por el apoyo, implica una modificación del proceso productivo que se tenía antes del programa.

Complementado la visión anterior, se determinó el indicador 3,b) para la Frecuencia de Cambios en Producción debidos a Cambio en Técnicas. (CEP), mismo que fue de 28.19%, cual, conjugado con el indicador 3, c) para la Frecuencia de Cambio en Técnicas y Cambio en Producción debidas al Apoyo (CP).

La disponibilidad de los valores de estos indicadores ayudan a identificar los cambios mas relevantes observados por los productores que recibieron el apoyo (136 de los 149 entrevistados), así por ejemplo, se observa que en la agricultura los cambios técnicos favorables de mayor significación se dieron en las actividades de cosecha para el 5.9 de los entrevistados, seguido de las actividades relacionadas con las labores agrícolas con un cambio de 3.7 %; como contraparte, el inicio de una nueva actividad productiva derivada de los apoyos otorgados por el programa, fue la que registró el mas alto porcentaje de cambio desfavorable, cuyo valor de 47.06 % fue atípico para los porcentajes cercanos al 37% de cambios desfavorables para el resto de las actividades agrícolas consideradas en este cuadro.

En el renglón pecuario las actividades que registraron el mayor porcentaje de cambios favorables correspondió a las relacionadas con el inicio de una nueva actividad productiva con un porcentaje de 6.62 %, mientras que el 47.8% de los entrevistados consideraron que los cambios mas desfavorables incidieron con el inicio de una nueva actividad productiva, coincidencia que permite deducir la conveniencia de establecer campañas de fomento y actividades de capacitación a los productores antes y durante el involucramiento del productor en el proceso de incorporar a sus unidades de producción, nuevas técnicas de manejo o nuevas especies y formas de producción.

Respecto a la naturaleza de los cambios observados en el renglón de actividades no agropecuarias, el valor mas notorio se dio nuevamente para el inicio de una nueva actividad

con un 5.9%, mientras que el cambio mas desfavorable, a juicio del 39% de los entrevistados correspondió a las actividades implícitas en la diversificación de la producción, así como a las relacionadas con el inicio de una nueva actividad, proceso que consideran que trae implícito el esperar que se presenten cambios desfavorable ante algo que desconocen o no dominan suficientemente.

De los cambios observados en los tres sectores analizados, resaltan los que tuvieron efectos desfavorables derivados del desarrollo de actividades tanto del inicio de una nueva explotación, así como las que tienen que ver con los procesos de diversificación de la producción, lo que sugiere la persistencia entre los productores de la región Tarahumara actitudes conservadoras arraigadas tanto en la idiosincrasia, como en el estado de marginación socioeconómica, que han determinado patrones culturales que polarizan la necesidad de emprender acciones para el desarrollo regional, con las actitudes determinadas por el paternalismo acendrado y el temor al fracaso, condición que debe atenderse mediante campañas de sensibilización y mejoramiento de la autoestima, así como con actividades diversas de capacitación aparejadas con el otorgamiento de los apoyos financieros para el manejo de nuevos productos y servicios, de modo que su generación y contacto con los productores coadyuven a disminuir la resistencia al cambio que implícitamente acompaña a los procesos de desarrollo regional, mas evidentes aún en el caso de las zonas de alta marginación propias de la Región Tarahumara en nuestro Estado.

#### **5.4. Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones**

De acuerdo con lo señalado por FAO en su metodología de análisis, se considera que el apoyo es permanente y la inversión sostenible si el bien recibido a través del apoyo permanece en posesión del beneficiario original, está siendo aplicado a la producción y tiene un funcionamiento satisfactorio

Es posible lograr una apreciación integrada a estas condicionantes, enfocada a inversiones productivas, mediante la determinación del indicador 4, a) de Permanencia del Apoyo (PER), cuyo valor fue de 94.12% , que nos indica la proporción de productores que mantienen en posesión el apoyo obtenido. Este criterio es complementado con un valor de 83% correspondiente al indicador 4, b) relativo a la Presencia del Apoyo en Funcionamiento (FUN), valor que al combinarse con el indicador de Presencia de Calidad en el funcionamiento del Bien (CF), al que correspondió un valor de 79.41%; De igual forma hay que considerar el indicador 4,b) de Permanencia y Sostenibilidad de los Apoyos (PPYS), que genera un valor ponderado de 62.10 % respecto a la condición de que el apoyo permanezca con su beneficiario original, se mantenga en funcionamiento y opere satisfactoriamente.

.Este último porcentaje indica que en el 62% de los apoyos otorgados por el programa existe una condición de sostenibilidad, por la cual el apoyo genera arraigo para sustentar posibles desarrollos futuros que habrán de determinar la sostenibilidad del proyecto en su intención de impulsar la región Tarahumara a niveles sostenibles de mejoramiento continuo.

Los indicadores 4,e) Y 4, f) contribuyen a estimar la permanencia y sostenibilidad ponderando estas variables con un peso de 0.333 para las respuestas de la primera opción de las preguntas 36, 38, 40 y 42 lo que integra un valor de INPS de 0.85 indicando que el 85% de los beneficiarios conservan el apoyo en funcionamiento además de reconocer la calidad del componente., así como la indicación de que mas del 57 % de los encuestados manifestaron la utilización a casi toda la capacidad del bien o servicio dotado por el programa

Cabe destacar que en las respuestas de los cuestionarios aplicados tanto a beneficiarios, como a representantes de productores y funcionarios del programa, se indicó que fue el productor quien personalmente eligió a sus proveedores, esto adquiere importancia si se liga con los valores señalados para los indicadores comentados en párrafos anteriores.

Si analizamos los indicadores de permanencia y solicitud orientándolos a los servicios de apoyo a la producción, utilizando el indicador a) Valoración del Servicio Recibido (VS), apoyando su cálculo con datos de la pregunta 48, generamos un índice de 16 puntos, cuyo significado es relativamente bajo al calificar la asistencia técnica recibida por el productor, expresando que una minoría de los productores se han interrelacionado con este servicio, 175 de los respondientes de una manera satisfactoria, habiendo pagado y seguir en disposición de seguir pagando por el servicio, mientras que hay una baja proporción con disposición de pagar por el servicio en caso de ser necesario.

### **5.5. Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión**

La medición del desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión (DC) alcanzó un valor de 14.04 después de ponderar las respuestas de la pregunta 53, donde se identifica la capacidad de participación para la gestión local con un 47% así como el desarrollo de actividades relativa a las nuevas técnicas de producción que promueven los apoyos otorgados por el programa. Siendo estos valores indicativos importantes del cambio sustentable promocionado en la región Tarahumara por el programa sujeto a evaluación.

Otro aspecto importante es tasado por el indicador del inciso b) denominado Desarrollo Incluyente de Capacidades (DCI), cuyo valor ponderado fue de 14.5 en cuanto a identificar el desarrollo de capacidades para desarrollar nuevas técnicas de producción, de igual manera valora el desarrollo de capacidades administrativas y contables, así como las relacionadas con la gestión local en conjunción con el apropiamiento de otras capacidades complementarias relativas a la producción y de gestión productiva que hizo el participante de los procesos del programa objeto de este análisis.

### **5.6. Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo**

Las condiciones de operación de las unidades de producción rural, así como el nivel socioeconómico de vida que determina la marginación y pobreza en que viven los habitantes de la región Tarahumara inspiró la atención de los programas de apoyo al

desarrollo rural, de los cuales en especial, el programa que se evalúa, para desarrollar acciones de cambio apoyando las actividades de base como una manera de propiciar el desarrollo de proyectos productivos sustentables como una manera de propiciar la formación de capital humano, social y ambiental, en un marco de producción y productividad que propicie el desarrollo regional para mejorar la calidad de vida de esta comunidades.

La frecuencia de los cambios en productividad (CER), arrojó un índice de 71% (Indicador 6, a) sobre el que se puede estimar que 7 de cada 10 beneficiarios tuvieron o esperan obtener cambios favorables debido a los apoyos que recibieron durante al año 2001. por otra parte, el indicador 6,b) para la Presencia de Cambios en Producción (CEV) indica que el 68 % de los beneficiarios del programa registraron cambios o esperan obtenerlos en cuanto al volumen de producción. De igual manera, el indicador de Presencia de Cambios en la Calidad del Producto (CEC) alcanzó una proporción de 67 % de productores que esperan mejoramiento en cuando a la calidad de su producto.

Para complementar la visión sobre el efecto inducido por el programa, el indicador 6, d) para medir la Presencia de Cambios en Producción, Productividad o Calidad (CAUC) indica que 67.3 % de los entrevistados tuvieron cambios ya sea en rendimiento, o en cantidad o en calidad de la producción. Cercas del 56% de los Productores observaron cambios simultáneos en dos o mas de las condiciones indicadas, de acuerdo con el valor calculado para el índice 6, e) para la frecuencia de Cambio simultáneo en Producción, Productividad y Calidad de su producción.

El efecto general de los cambios producidos, al considerar los índices en su conjunto, permiten atribuirle al programa un carácter de inductor de cambios, muchos de ellos inapreciables al momento de la encuesta, entre otras causas, por el periodo tan corto entre el otorgamiento del apoyo al productor y su incorporación a los procesos productivos de sus unidad de producción, así como por la naturaleza misma de los ciclos de producción de algunas especies ganaderas y frutícolas, cuya consolidación se manifestaría al final de la gestación o de su ciclo de rendimiento, para traducirse cualitativa y cuantitativamente en producción para su consumo o venta, razón por lo que se espera una mejoría substancial en estos indicadores.

### **5.7. Cambio en el ingreso de la unidad de producción**

La incorporación de los apoyos a las unidades de producción de los beneficiarios del programa, además de generar los cambios en producción, tiene como efecto natural afectar la generación de ingresos, sin importar el tipo de empresa o el enfoque que esta tenga, pues los cambios en última instancia demandan recursos que cuestan dinero, en cuya circunstancia se toman de los ingresos históricos del negocio, para convertirlos en inversiones y gastos, dinámica que dependerá de su permanencia o su integración a los productos generados por la Empresa; Así mismo, estos cambios pueden optimizar los procesos productivos y generar utilidades que se invierten para mejorar la calidad del

Agronegocio o para fortalecer su ampliación como inicio de una etapa de crecimiento, señal previa de que se incorpora como agente activo en el proceso de desarrollo económico y regional.

El indicador 7, a) que mide la Frecuencia de Cambio en el Ingreso (PCI) arrojó un valor de 8.8%, para describir el porcentaje de beneficiarios reconocen que debido a los apoyos recibidos tuvieron cambios positivos en sus ingresos, con un grado de sensibilidad (CI) calculado por el indicador 7,b) de 13.85% como factor de cambio porcentual por cada 1% de incremento en el apoyo. Un dato mas claro y fácil de entender lo aporta el indicador 6,c referente al Crecimiento Porcentual del Ingreso (IPI) explica que el 32.15% del aumento de los ingresos es atribuible a la presencia del apoyo otorgado por el programa de la Alianza para el Campo.

Este es tal vez el indicador mas interesante, pues de acuerdo a lo indicado, de los \$67,601.00 calculados como diferencia de ingresos obtenidos por el beneficiario en el 2001, podemos atribuir \$21,632.32 ( equivalentes al IPI de 32.15 %) como efecto de la presencia del programa.

Sí estos ingresos atribuibles al programa, los relacionamos con el presupuesto gubernamental total aplicado en el ejercicio del 2001, que fue de \$14,412,620.15 generaría una tasa de recuperación de recursos financieros del 0.5%, porcentaje que bajo un enfoque empresarial de ultranza no justificaría la ejecución de este programa, pero que, aunque difícil de cuantificar, los beneficios intangibles que generaría al mediano plazo tendrían efectos significativos tanto en los indicadores de desarrollo productivo como de las capacidades ya analizadas, que finalmente se materializarán en la formación de capital humano y social e incrementos en los activos ambientales, que finalmente son los elementos que permitirán elevar las condiciones de vida de esta zona marginada.

## **5.8. Desarrollo de cadenas de valor**

Disminuir las causas que determinan el problema económico en el campo, citadas por la Lancki, Polan 1991, se relacionan con la atención de formas de integración económica que permita comprar racionalmente al mas bajo costo posible los insumos que requieren las actividades agropecuarias; producir con eficiencia para optimizar los rendimientos y vender oportuna, competitiva y rentablemente los productos obtenidos, utilizando los rendimientos económicos tanto en la promoción del agricultor, como en el crecimiento de su unidad de producción, fundamenta el análisis de las cadenas de valor que se realiza en este apartado.

En relación con los insumos, el indicador 8, a) denominado Índice de Acceso a Insumos y Servicios (AIS), alcanzó un valor de 7.0 puntos el cual transformado a proporción en relación con el total de entrevistados, equivale a un 5% , valor que nos permite inferir que alrededor de 7 personas tuvieron acceso a los insumos considerando el precio, la forma de suministro, el trato con los proveedores así como el haber tenido acceso a nuevos insumos para el manejo de sus unidades de producción.

Lo anterior puede extrapolarse al total de los beneficiarios de este programa en el 2001 y sienta una base adecuada para fortalecer estrategias que en torno al mejoramiento de las cadenas de valor vía la integración económica hacia atrás (actividades previas a la producción) realicen con más éxito los actores involucrados en el desarrollo sustentable de las zonas marginadas.

Considerando las actividades poscosecha que realizan los productores en sus unidades de producción, el índice de Postproducción y Transformación (CPP) calculado en 5.75 indica que hubo cambios favorables en el manejo de la producción poscosecha, la transformación de los productos, la sanidad de los productos y el almacenamiento de los mismos. El puntaje obtenido lo podemos calificar como bajo, sin embargo, representa el inicio de un proceso de integración de los productores para el mejoramiento de los productos durante la cosecha y sus etapas posteriores, de modo tal que permitan buscar mejores condiciones de venta, al concurrir con mejores productos a el mercado.

Respecto a la comercialización, los cambios favorables son integrados por el Índice 8, E) llamado Índice de Comercialización (COM), ilustrando que como consecuencia del apoyo se generó un valor de 3.25, el cual, al momento de la entrevista contaba con pocos datos sobre las ventas realizadas, debido a la reciente incorporación de los apoyos a los procesos productivos, los cuales por encontrarse en proceso, aún no generaban producción significativa vendible.

No obstante la nota anterior, el valor de este índice es significativo al informar de productores, que aunque numéricamente pocos, desarrollan nuevas actividades de comercialización entre las que destacan las relativas a la negociación sobre volumen y valor de las ventas de la producción, estrategias alternativas de colocación del producto en el mercado, así como el acceso tanto a nuevos mercados como a fuentes de información de los mercados relativos a su producción como lo evidencia en forma incipiente el indicador 8, h) sobre el Índice de Información de Mercados, cuyo valor fue de 0.5, significando que al menos uno de los productores apoyados tuvo acceso a la información de mercados motivado por el apoyo de este programa.

Para concluir este apartado utilizando el indicador 8, g) se calculó el Índice General de Desarrollo de la Cadena de Valor (DCV), que alcanzó un puntaje de 16.5, cuyo valor integra el acceso a insumos y servicio, el manejo postproducción y transformación, el Índice de comercialización y el indicador de acceso a sistemas de información de mercados. Aspectos que se complementaron con datos del cuadro de respuestas de la pregunta 56 con el fin de generar un instrumento para identificar las áreas de éxito y oportunidad en la cadena de valor para fortalecer las medidas complementarias de apoyo a la producción, observando que prácticamente todas las actividades de las zonas marginadas objeto del análisis, presentaron cambios favorables en una proporción relativamente baja de los productores entrevistados, datos que dejan bien claro que las oportunidades de mejoramiento de las cadenas de valor, se encuentran en la atención literalmente de todas las actividades productivas que se realizan en la Región Tarahumara.

## 5.9. Contribución al empleo

El programa de desarrollo productivo de zonas rurales marginadas contribuyó con la creación de 44 empleos dentro de la población de productores muestreada durante su ejercicio en el año 2001, según el indicador 9,a), a elevar la Tasa de Incremento en el Empleo debido al apoyo hasta el 21.2%. Complementa esta tasa, el indicador 9,b) sobre la frecuencia de efectos positivos sobre el empleo (FGE), cuya medida fue de 38.24%, indicando que 38 de cada 100 participantes observaron que se incrementó el empleo en la zona de influencia y aplicación de este programa, mientras que al interior de la unidad de producción se tuvo un incremento de 1.3 empleos disponibles para los productores relacionados con la misma.

Los incrementos de valor en los indicadores de empleo se reflejaron en el indicador 9,e) de Arraigo de la Población Debido al Apoyo cuyo valor de 53.9 indica el porcentaje de productores que no emigraron debido a la disponibilidad de nuevos empleos generados por el programa. Este hecho fortalece la apreciación del efecto positivo del programa como generador de condiciones para el fortalecimiento del desarrollo región de esta zona marginada de nuestro Estado.

## 5.10. Conversión y diversificación productiva

Los datos de los productores encuestados para la evaluación de este programa, utilizados en el indicador 10, a) de Índice de Conversión Productiva (REC) indican que en el 50% de los entrevistados se registraron cambios de actividad o propósito con un Índice de Conversión Productiva sostenida (RECS) de 60%, e incluso, indica que hubo productores que incitaron una nueva actividad productiva gracias a los apoyos del programa, generando un valor de 68 para el Índice de Conversión Productiva (IREC) según lo establece el indicador 10, c).

Estos Valores se interpretan con mas claridad si se complementan con datos que desglosan que los cambios observados fueron en el 2.95% de productores que cambiaron la especie en explotación dentro de la misma actividad; el 1.47% de los entrevistados manifestó haber cambiado de propósito con la misma especie en explotación, o bien, diversificaron su producción y el 45.58 % de ellos iniciaron una nueva actividad productiva.

Considerando que el 50 de los entrevistados indicaron no haber realizado ningún cambio en la actividad que tradicionalmente desarrollan para el manejo de sus unidades de producción, se analizaron los factores que limitaron la conversión productiva generados en la pregunta 65, identificando que además del desinterés que al respecto mostró el 35 % de los productores que no cambiaron algún aspecto de su actividad, la carencia de dinero para financiar el cambio fue la principal causa que inhibió el cambio, pues en este factor coincidieron el 28% de las explicación de este grupo de entrevistados; otras causas que se pueden señalar son el desconocimiento de la actividad a la que quisieran cambiar, aunado a que el 20 % de los respondientes consideran muy riesgoso cambiar de actividad.

Las apreciaciones de los párrafos anteriores son lógicas y explicables en función de la condición de que la marginación socioeconómica antecede a la marginación tecnológica, con sus consecuencias que se materializan en la resistencia al cambio, misma que se refuerza por la disponibilidad de recursos financieros libres de los gastos básicos comprometidos con su actividad tradicional y el sostenimiento familiar y personal, que en la mayor proporción de los habitantes de la comunidad no alcanzan para ahorrar para imprevistos o para hacer inversiones adicionales sin la confianza de recuperarlos por desconocer las peculiaridades del manejo y los riesgos de la nueva actividad. Aspectos que entre otros factores explican la resistencia al cambio o conversión de actividades productivas objeto del análisis de esta sección.

### **5.11. Efecto sobre los recursos naturales**

El impacto ambiental y ecológico provocado por el desarrollo de este programa, así como de la integración de los apoyos que otorgó a su población objetivo, tuvo un balance favorable, según se desprende de los valores estimados por los indicadores 11, a ) y 11, b)., ya que se tuvo un +61 % de visualización de los productores como efectos favorables sobre los recursos naturales derivados de los apoyos que les proporcionó el programa, resultando solamente un 1.5% de productores que señalaron algún efecto desfavorable ocasionado por el programa..

Aislando los cambios del programa, se pueden identificar que la mayoría de los efectos favorables se tradujeron en un mayor ahorro de agua, aunque dos productores comentaron que el apoyo los obligó a gastar mas agua. Cabe aclarar que gran número de respuestas indicadoras de cambio favorable no fueron específicas sobre algún recurso natural en particular, lo que hace suponer que intangiblemente los productores consideran que el programa los involucrará progresivamente en procesos de mejoramiento sobre el uso de los recursos naturales y su sostenibilidad ambiental, indicativo de inicio del capital ambiental que se generará colateralmente con la aplicación de programas que como este, promuevan el desarrollo sostenible para garantizar el mejoramiento de las comunidades marginadas de la región Tarahumara.

•

### **5.12. Desarrollo de organizaciones económicas de productores**

En el aspecto organizacional, el programa registró la participación de 7 productores para incluirse dentro de los 22 productores que se incorporaron a un grupo con la finalidad de obtener el apoyo de la Alianza generando el indicador 12,a) de Participación en la Constitución de Nuevos Grupos Gracias al Apoyo (NG) con un valor de 24.14 %, para configurar junto con tres organizaciones ya existentes la integración de cuatro organizaciones vigentes en el 2001, que según el indicador 10, b) de Consolidación de Grupos (CG) tuvo una consolidación de 13.8 % caracterizándose estas asociaciones por tener una antigüedad promedio de dos años.

Entre las organizaciones beneficiadas con el programa, se identificó una legalmente constituida, mientras que las restantes carecen de algún elemento para su registro formal. Según el tipo de asociación, en estas organizaciones se ubicó una cooperativa sin especificar su giro, personalidad o régimen de responsabilidad; dos organizaciones no formales y una última figura asociativa de características indefinidas, siendo obvio que los dos últimos grupos de asociaciones están en trámite de registro para quedar legalmente constituidas; cabe aclarar que dos de las organizaciones operan en el sector agrícola, mientras que las otras dos participan en las actividades del sector pecuario.

Aunque se citan cifras que denotan procesos de organización de los productores, estos datos tienen que tomarse con mucha reserva y ajustar los criterios que ubican a los productores en alguna organización, esto con el fin de evitar la proliferación de organizaciones no formales con carencia legal de registro, que pueden servir sólo de estrategia de gestión para acceder a mayores beneficios o tratos preferenciales del programa, pues en palabras llanas, las organizaciones no registradas son simplemente agrupaciones de productores o en el mejor de los casos, organizaciones fantasmas que constituyen un medio potencial para desviar tanto los recursos como los verdaderos beneficios contemplados en el diseño del programa en evaluación.

Atendiendo lo anterior, se puede calificar de pobre la influencia del programa en el fomento de la integración y consolidación de las organizaciones como medios más exitosos para la gestión de los intereses del productor.

### **5.13. Protección y control sanitario**

El control y protección sanitaria durante los procesos de producción es un requisito indispensable para lograr buenos rendimientos que se traduzcan tanto en cantidad como en calidad e inocuidad ambiental. Esta práctica agropecuaria sin embargo no siempre satisface las expectativas de rentabilidad y sostenibilidad, entre otras cosas, por la falta de información, conocimiento, conocimientos o capacitación adecuada, así como por la falta de recursos económicos que permitan al productor adquirir el producto adecuado al tipo de control, así como aplicarlo en la dosificación correcta y con oportunidad. Estos factores son claves en este apartado para explicar el efecto derivado de la aplicación del programa de desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas.

Ante la ausencia de indicadores proporcionados por la metodología de la FAO para este renglón, esta entidad evaluadora relacionó las respuestas a las preguntas de la Sección XIII del cuestionario a beneficiarios, obteniendo información acerca del conocimiento, participación y nivel de compromiso e involucramiento del productor en las acciones de control sanitario.

Dentro del sector pecuario, en base a las respuestas de la pregunta 83, se encontró que de 105 productores que realizan actividades ganaderas, el 81 % conocen algún aspecto de las campañas zoonosanitarias, pero solo el 50% participó en ellas, lo cual representa un 61.6 % de involucramiento y participación en las campañas pecuarias.

En el sector agrícola la información fue que de 33 productores que desarrollan actividades agrícolas, 33 de ellos conocen acerca de las campañas fitosanitarias, pero solo 10 de ellos manifestaron haber participado en estas campañas, principalmente en la de Contingencia del Chapulín, que registró un 71.4 % de participación, mientras que otro tipo de campañas su participación fue minoritaria. Lo anterior se resume en un 30.3 % de participación de los agricultores en el control fitosanitario de sus cultivos.

Un porcentaje combinado para ambos tipos de actividades, indica que en la región Tarahumara, el efecto del programa indujo al involucramiento del 42.65% de los productores agropecuarios apoyados durante el ejercicio 2001, Esta proporción puede explicarse en parte, con las respuestas de la pregunta 84 se infiere que el 46.3 % de los , de ellos el 18% dijo que los encargados que conocía pertenecían al gobierno estatal, mientras que un 9% los relacionó con el gobierno federal, con los Comités de Campaña, o con las Juntas locales, respuestas cuyas proporciones indican un bajo nivel de conocimiento y por consecuencia, de la presencia real de los actores de los diversos agentes zoonosanitarios para fomentar este tipo de controles entre los productores asentados en la región Tarahumara.

Coadyuvando al panorama anterior, se involucra la falta de confianza , derivadas por una parte el bajo nivel de servicios a los que acceso el productor en el 2001, pues solo 20 de los beneficiarios manifestaron haber recibido algún apoyo del programa de sanidad agropecuaria, destacando que 7 productores fueron apoyados con servicio de diagnóstico de plagas y enfermedades; otros cuatro recibieron Asistencia técnica y capacitación zoonosanitaria o insumos para el combate de plagas y enfermedades.

Derivado de estos servicios, la opinión de los entrevistados indica que 9 de ellos observaron que disminuyó la presencia de plagas y enfermedades; otros 5 indicaron que las plagas desaparecieron, sin embargo 10 productores aseguraron que no vieron ningún cambio, siendo notorio que 24 entrevistados manifestaron no saber que paso, o no respondieron a esta apreciación.

De los productores beneficiados con apoyos de campañas zoonosanitarias, 10 consideraron haber tenido aumentos en la producción y 3 indicaron que el control sanitario mejoró la calidad de sus productos, sin embargo, 28 de los 41 productores que respondieron a esta pregunta, comentaron no haber observado ningún cambio productivo atribuible a la campaña sanitaria., igual distribución de respuestas se tuvo respecto a la observación del productor sobre algún cambio económico respecto a la utilización de esta herramienta de producción.

De lo comentado antes, se puede identificar que durante el ejercicio de este programa para las zonas marginadas, una baja presencia de los agentes de las campañas y sus servicios, poco volumen de servicios sanitarios utilizados por los productores así como una gran apatía, si no desconfianza, entre los productores que han participado y que según sus observaciones, sus resultados tuvieron baja incidencia en el mejoramiento masivo de los

procesos de producción, la calidad del producto y por consecuencia, en los ingresos por venta de cosechas con mas rendimiento y calidad.

Lo antes comentado sugiere que los promotores de estas campañas harían bien en revisar sus estrategias de operación para incidir mas estrechamente en el mejoramiento de los parámetros de producción atribuibles al control sanitario, que son los que pueden motivar primero la confianza y después la participación activa del productor en la utilización de los apoyos de estas campañas. Observación y sugerencia que se hace extensiva también a los promotores de la aplicación de este programa de desarrollo rural.

#### **5.14. Investigación y transferencia de tecnología**

La transferencia de tecnologías y los procesos de adopción tecnológica tienen especial relevancia para apoyar la modernización de las actividades productivas y el desarrollo regional comunitario, especialmente si se busca utilizar racionalmente los recursos naturales, económicos y comunitarios en acciones que además de mejorar la producción, su nivel de productividad, así como la obtención de mejores tasas de rentabilidad y competitividad, garanticen la conservación de la ecología de modo tal que garanticen la sustentabilidad ambiental de la Región Tarahumara, amén de lograr la disminución de los niveles de marginación, finalidad esencia de este programa.

Al respecto en esta sección se determinó que 29 productores conocen la realización de diversos eventos de difusión para el fomento de la transferencia de tecnología, sin embargo, solo se registró la participación de 15 beneficiarios, equivalentes al 11% de la muestra entrevistada; en actividades de transferencia de tecnología, 12 productores conocieron de la realización pláticas, talleres o eventos de capacitación; Otro grupo de 6 productores participaron en giras de intercambio tecnológico o días de campo; cuatro mas asistieron a eventos de demostración de nuevas prácticas o tecnologías productivas; mientras que un número similar participaron en otras actividades relativas y solamente tres manifestaron haber participado como productor cooperante.

De los niveles de conocimiento y participación de los productores en las actividades para fomentar la adopción tecnológica determinados en el párrafo precedente, resalta que el proceso en análisis en el mejor de los casos, se encuentra en una etapa muy incipiente y en sus fases iniciales de instrumentación en la Región Tarahumara, lo que ayudaría a explicar los exiguos resultados captados en las encuestas, por lo que de acuerdo a esos datos, se puede considerar irrelevante esta actividad en relación con lo esperado en el marco del programa de desarrollo de las zonas marginadas, para contribuir a abatir los niveles de marginación tecnológica, aspecto clave a resolver para liberar el proceso de disminución de la marginación integral que priva en la región Tarahumara.

#### **5.15. Conclusiones y Recomendaciones**

Los apoyos otorgados a los beneficiarios del programa indujeron cambios pequeños y de importancia relativa para estimar un efecto detonador en el desarrollo del potencial productivo de las unidades de producción enclavadas en la Región Tarahumara.

Se registró un incremento del 5% hasta el 12.5% de beneficiarios que utilizaron los servicios de asistencia técnica que proporcionaron en un 35 % de los casos por técnicos del Gobierno, 12% por técnicos del programa PRESPO y del propio proveedor y en menores porcentajes por técnicos pertenecientes a despachos o técnicos independientes. Cabe destacar que

En cuanto a la capitalización e inversión productiva, la respuesta registrada indica que cada peso aportado por el gobierno federal (ITF) generó una inversión total de 1.77 en el ámbito de aplicación del programa, identificando un 78% El grado de satisfacción de los productores con el programa., cabe indicar que no se instrumentaron programas de fomento ni cajas de ahorro comunitario como regla general en la zona atendida por el programa.

Respecto al cambio técnico e innovación en los procesos productivos se observó un cambio favorable en el 5.9% de las actividades de cosecha, un 3.7% en las labores agrícolas, sin embargo, 47% de los productores sufrieron cambios desfavorables en el inicio de nuevas actividades productivas tanto en el área agropecuaria como en la no agropecuaria. Lo anterior debido entre otras cosas al desconocimiento de ellas.

Por otro lado, los datos de la evaluación permitieron establecer que el 62% de los apoyos otorgados por el programa generaron una condición de sostenibilidad, sin embargo se sugiere considerar con cautela estos indicadores debido a que al utilizar el indicador de Valoración del Servicio Recibido (VS) se obtuvo un índice de 16 puntos, cuyo significado es de una sostenibilidad relativamente bajo al calificar la asistencia técnica recibida por el productor, siendo una minoría de los productores los que han interrelacionado con los servicios de una manera satisfactoria, que pagaron y tienen disponibilidad de seguir pagando por el servicio en caso de ser necesario.

Para el Desarrollo Incluyente de Capacidades se calcularon 14.5 puntos para calificar el desarrollo de nuevas técnicas de producción, así como de nuevas capacidades administrativas y contables y otras herramientas de gestión. Este puntaje se traduce en un 60 % de conversión productiva sostenible ubicando al 2.95% de productores que cambiaron la especie de explotación dentro de la misma actividad, mientras que el 1.47% cambió de propósito conservando la misma especie en explotación, pero diversificó su producción. Siendo el sentir general de los productores, que fue determinante la falta de recursos y conocimientos sobre la nueva actividad, para que el 50% de los productores permanezcan en sus actividades tradicionales.

El efecto inmediato de los apoyos otorgados por el programa en la composición de la cartera de productos ofertados, se manifestó en la producción de carne proveniente de especies menores, así, se menciona un incremento de 80 Kg. de carne de ave producida por año; 30 Kg. incrementados en la producción de carne de cerdo , así con un total de 140 Kg.

aportados por los ovicaprinos, mismos que se incorporaron a los productos tradicionalmente disponibles tanto para el autoconsumo como para el mercado.

Respecto al ingreso, el 8.8% de beneficiarios reconocen cambios positivos debido a los apoyos recibidos, Un dato mas claro y fácil de entender lo aporta el indicador referente al Crecimiento Porcentual del Ingreso (IPI) que explica que el 32.15% del aumento de los ingresos es atribuible a la presencia del apoyo otorgado por el programa de la Alianza para el Campo. Este es tal vez el indicador mas interesante, pues de acuerdo a lo indicado, de los \$67,601.00 calculados como diferencia de ingresos obtenidos por el beneficiario en el 2001, podemos atribuir \$21,632.32 ( equivalentes al IPI de 32.15 %) como efecto de la presencia del programa. El programa contribuyó a elevar la Tasa de Incremento en el Empleo debido al apoyo hasta el 21.2%, permitiendo un 53.9% de Arraigo de la Población en la región.

En cuanto al desarrollo de mercados y de cadenas de valor, un 5% de beneficiarios tuvieron acceso a los insumos considerando el precio, la forma de suministro, el trato con los proveedores así como el acceso a nuevos insumos para el manejo de sus unidades de producción. Asignando 5.75 puntos para el Índice de Postproducción y Transformación (CPP) para valorar el cambio de actividades favorables poscosecha, la transformación de los productos, así como la sanidad y almacenamiento de los mismos, integran al final un Índice General de Desarrollo de la Cadena de Valor (DCV), con valor de 16.5 para el acceso a insumos y servicios, el manejo postproducción y transformación, el índice de comercialización y el indicador de acceso a sistemas de información de mercados.

El impacto ambiental y ecológico provocado por el desarrollo de este programa, tuvo un balance favorable, ya que un 61 % de los productores visualización efectos favorables sobre los recursos naturales derivados de los apoyos que les proporcionó el programa, haciendo resaltar que la mayoría de los efectos favorables se tradujeron en un mayor ahorro de agua.

En el aspecto organizacional, el programa registró la participación de 7 beneficiarios para incluirse dentro de los 22 productores que se incorporaron a un grupo con la finalidad de obtener el apoyo de la Alianza para la integración de cuatro organizaciones vigentes en el 2001, una legalmente constituida, todas con una antigüedad promedio de dos años.

En base al 42.65 % de la respuesta de los productores respecto a la protección y el control sanitario se detectó una baja presencia de agentes zoonosarios que se reflejó en un escaso conocimiento del productor sobre las características y los beneficios que persiguen las campañas sanitarias y por consecuencia, se registró una escasa participación de los productores en las campañas a desarrollar en la región Tarahumara.

En cuanto al desarrollo tecnológico, la realización de diversos eventos de difusión para el fomento de la transferencia de tecnología fue identificada por 29 productores, sin embargo, solo se contó la participación de 15 productores, de los cuales, 12 conocieron de la realización de pláticas, talleres o eventos de capacitación; 6 participaron en giras de

intercambio tecnológico o días de campo; 4 más asistieron a eventos de demostración de nuevas prácticas o tecnologías productivas; un número similar participaron en otras actividades relativas y solamente tres manifestaron haber participado como productor cooperante, generando un desarrollo incipiente y exiguo de actividades de transferencia y adopción de tecnología, en relación con lo esperado en el marco del programa de desarrollo de las zonas marginadas.

Considerando el conjunto de indicadores analizados en este capítulo, queda en claro que los apoyos otorgados a los beneficiarios del programa generaron cambios incipientes, muchos de ellos inapreciables al momento de la encuesta, entre otras causas, por el periodo tan corto entre el otorgamiento del apoyo al productor y su incorporación a los procesos productivos de sus unidades de producción, así como al desfase de evaluación con los ciclos de producción ganadera y frutícola, razón por lo que se espera una mejoría substancial en estos indicadores, por lo que revisten gran importancia como detonadores del desarrollo sostenible para el aprovechamiento del potencial productivo de las unidades de producción enclavadas en la Región Tarahumara.

Conviene advertir que aunque se citan cifras que denotan procesos de organización de los productores, estas tienen que tomarse con reserva, sugiriendo ajustar los criterios de integración de los productores en alguna organización, con el fin de evitar la proliferación de organizaciones no formales con carencia legal de registro, que eventualmente pueden servir sólo de estrategia de gestión para acceder a mayores beneficios o tratos preferenciales, desviando el enfoque del programa. Razón por lo que se considera baja la influencia del programa en el fomento de las organizaciones como medios más exitosos para la gestión de los intereses del productor.

- RECOMENDACIONES.

Se recomienda apearse en lo posible a los lineamientos contenidos en el marco de operación del programa, instrumentando en el mayor grado posible las instancias que se consideran claves para el enfoque específico de cada programa, como estrategia para elevar el valor de los indicadores previamente analizados.

Se sugiere fortalecer las acciones de extensionismo mediante la asignación de mayor presupuesto de operación y la capacitación específica en técnicas de diagnóstico, planeación, administración de programas y proyectos, así como en herramientas de promoción tanto para el desarrollo rural como para el desarrollo regional. Al parejo, se considera adecuada la presencia más interactiva del agente sanitario con el productor, para fomentar la incorporación de controles sanitarios y nuevas tecnologías en sus procesos productivos. Como instrumento para lograr incrementar las actividades de cambio esperado en este programa.

Se recomienda fuertemente concretar el funcionamiento y la disponibilidad del sistema de Información Oportuna para apoyar el control y el seguimiento de las actividades del programa así como establecer un catálogo de componentes desglosados por tipo de apoyos

y categorías de productos, insumos y servicios para sistematizar la información y generar estadísticas con valor agregado para optimizar la toma de decisiones tanto del productor para el manejo eficiente de sus unidades de producción, como para que el técnico pueda optimizar el desarrollo y seguimiento del programa.

Se considera conveniente desconcentrar la planeación y ejecución del programa, involucrando mas activamente a las instancias municipales para mejorar el acceso de los productores a los servicios. De igual manera se recomienda fomentar la integración formal de figuras asociativas con plena personalidad y representatividad, para desarrollar una sólida cultura organizacional entre los productores como vía para la integración económica del productor en los mercados de insumos y productos,

Además, se recomienda ampliamente que previo a la instrumentación del programa en el futuro, se instalen los órganos y estructuras según se instruya en las guías técnicas y manuales de operación, para involucrar y comprometer al productor en los procesos de planeación, desarrollo y control del ejercicio del programa. lo que seguramente mejorará el desempeño de sus actividades productivas, y por consecuencia, el valor de los indicadores calculados en este capítulo.

## Capítulo 6

### Conclusiones y recomendaciones

#### 6.1. Conclusiones:

##### 6.1.1. Acerca de la operación del Programa

- **Diseño Del Programa**

El programa Alianza para el Campo se instrumentó en el Estado de Chihuahua con la firma y protocolización de un convenio marco de coordinación entre el Gobierno del Estado y sus dependencias, con la SAGARPA y sus estructuras tanto nacionales como estatales, el 16 de abril de 2001, para desarrollar coordinadamente las acciones de este programa conforme a lo establecido en las normas y lineamientos contenidos en las Reglas de Operación, los anexos técnicos y los términos de referencia correspondientes al ejercicio presupuestal 2001. así como con los criterios centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2004 y sus correspondientes programas sectoriales, que en conjunto pretende no sólo llevar bienes que mitiguen la inequidad y la miseria, sino de construir puentes para el desarrollo económico y social de los grupos marginados, en especial de los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados así como las mujeres y los jóvenes- buscando que transiten de una condición de pobreza y exclusión a una de progreso, bienestar y mejores condiciones de vida.

El programa tuvo como finalidad impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter microempresarial que promovieran un aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respeten los usos y costumbres de las comunidades, fomenten la organización rural y la diversificación de las actividades económicas para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, que contribuyan a generar empleo y/o disminuir la migración. Con esa finalidad dentro de los componentes, se establecieron apoyos para proyectos productivos, proyectos comunitarios, proyectos para extensionismo, asistencia técnica y capacitación, así como gastos de operación específicos y auditorías sobre la administración y operación del programa.

- **Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados**

En el ejercicio presupuestal 2001 este programa se aplicó en el contexto de la Región Tarahumara, ubicada en la parte Oeste del Estado, ocupando una superficie aproximada a las 810,000 has, equivalentes al 38 % de la superficie del Estado, donde habitan 316,157 habitantes (10.4 % de la población estatal), con una densidad de 4.3 hab./km<sup>2</sup> (Programa Sectorial Estatal 2001-2004), en ella se localizan aquéllos municipios que de acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2002) tuvieron en el año 2000 los índices de

marginalidad mas altos, descritos en el anexo 1 del manual de operación del programa. y en el Cuadro 1 anexo a este informe.

Las solicitudes procederían en aquellas comunidades prioritarias y de aquéllos productores que reunieron el perfil además de presentar proyectos que cumplan con los criterios establecidos en el manual de operación del programa. dentro de los lineamientos y normatividad del Programa.

- **Arreglo institucional**

De conformidad con las estrategias y compromisos establecidos en el Convenio suscrito y los documentos que de él emanaron, se integró el Consejo Estatal Agropecuario en el que participan las organizaciones y productores agropecuarios locales, se constituyó el Fideicomiso de Distribución de Fondos (FOFAE), que administra los recursos federales, estatales y privados que se aportan para el desarrollo agropecuario estatal, también se integró la FUNDACIÓN PRODUCE CHIHUAHUA, A. C., para apoyar y promover la generación y transferencia de tecnología demandada por los beneficiarios de los Programas de Alianza para el Campo en General y de este programa en evaluación en lo particular; dentro del arreglo logístico interinstitucional se estableció la coordinación operativa de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR's) y de los Centros de apoyo al Desarrollo rural (CADER's), dependencias administrativas de Sagarpa, mismas que para los programas de Alianza para el Campo, de acuerdo al convenio de cooperación suscrito, fueron coordinadas operativamente por el Gobierno del Estado.

Cabe señalar que tanto el Gobierno del Estado como la SAGARPA manifestaron en la cláusula cuarta del Convenio para la coordinación de acciones en torno a los Programas de "Alianza para El Campo" y de apoyo al desarrollo rural, su conformidad para que el Consejo Estatal Agropecuario (CEA) se constituyera en el Órgano de Decisión de los programas indicados, de acuerdo al marco jurídico de ambos niveles de gobierno.

- **Metas físicas y financieras programadas y realizadas**

En este Anexo Técnico se establecieron los cuadros de montos y metas por programa y componentes conforme a las indicaciones acordadas; el calendario de Ejecución donde se asienta que el cumplimiento de las metas físicas y financieras así como la atención de la población objetivo asentada dentro de la cobertura geográfica focal de este programa concluiría durante los primeros tres meses del año siguiente previa radicación de los fondos al mes de Octubre de 2001, logrando cubrir un amplio porcentaje estos aspectos.

### **6.1.2. Procesos de operación del Programa en el estado:**

El impacto directo de la federalización promovida por el Programa se da entre el Gobierno Federal y Estatal, donde el gobierno transfiere el poder de decisión al Gobierno del Estado sobre aspectos regionales que considera prioritarios, otorgándole libertad de organización y operación para decidir sobre la distribución de apoyos y su redistribución en caso de ser

necesario, Sin embargo, el proceso de federalización es incipiente en algunos municipios o ausente en la mayoría de ellos, ya que las presidencias municipales y sus dependencias de apoyo al desarrollo rural, intervinieron en calidad de ventanilla receptora de solicitudes o como centro de atención a la demanda de apoyos, sin que su participación trascendiera en los procesos de diagnóstico, planeación, priorización de sus problemas y sus propuestas de solución, por lo que se puede asegurar que la federalización del programa a nivel municipal y comunitario tiene aún muchos aspectos que debe superar.

- **Focalización**

En cuanto al enfoque de desarrollo productivo sustentable, la relativa baja frecuencia con que se reúnen los integrantes del Consejo Estatal Agropecuario trascendió que sus funciones se delegaran implícitamente a la Comisión de Desarrollo Rural, donde la ausencia de representantes de los productores detectada al revisar la lista de asistencia de 46 actas que de sus reuniones se tuvo a vistas, denotó la prevalescencia de criterios que aunque afines a la productividad y la rentabilidad, no siempre contemplaron los enfoques contenidos en los instrumentos normativos y de operación para lograr la adecuada correspondencia con los requeridos por la problemática regional y comunitaria, impactando directamente el desarrollo sustentable de capital social, humano regional y ambiental económico requerido para fortalecer el desarrollo sustentable de la región.

- **Difusión del Programa**

La difusión masiva del programa para ejercerse en el 2001 se hizo adecuadamente publicando la convocatoria el domingo 20 de mayo de 2001, complementado esta acción con la transmisión de spots por radio en la región, además de los spots que por radio y televisión se transmiten a nivel nacional, procediendo a organizar reuniones públicas de los funcionarios, técnicos y promotores del programa con los potenciales beneficiarios. El 75% de los técnicos mencionaron que el principal medio de difusión entre las comunidades de la región, fue el representante de los productores. De igual forma se publicó el Domingo 23 de diciembre de 2001 el informe de recursos ejercidos a esa fecha.

- **Gestión de solicitudes y otorgamiento de apoyos**

Aunque el programa atendió prioritariamente a productores de bajos ingresos, la gestión y dictamen de solicitudes adoleció del enfoque de tipo social y ambiental, prevaleció el criterio de gestionar las solicitudes con documentación completa según el orden en que se presentaron, dictaminándolas por su efecto en la producción y en la productividad, canalizándola a través de la Vocalía Ejecutiva para su gestión ante la Comisión de Desarrollo Rural como órgano dictaminador de los Programas de Alianza para el Campo.

Los criterios de operación para el apoyo de los proyectos anexos a las solicitudes, no necesariamente coinciden con los lineamientos de la guía técnica o en el manual de operación, o con los proyectos estratégicos integrantes de un Programa Estratégico de

Desarrollo Comunitario emanado de un diagnóstico regional comunitario elaborado con la participación formal y sistemática de productores representativos de la región, siendo estos aspectos una de las razones por las que los participantes en el programa consideran que los apoyos otorgados satisficieron parcialmente las necesidades de los productores.

La mayoría de los agentes participantes en el programa destacaron la falta de interés de los productores así como la escasez de recursos económicos disponibles para que el productor haga su aportación propia, como las principales causas por las que los productores no presentaron su solicitud, siendo también esta carencia de recursos la causa por las que no se ejercieron muchas de las solicitudes autorizadas, agravando esta falta de ejercitamiento de solicitudes, lo reducido del plazo para que el productor realice sus inversiones.

- **Seguimiento del Programa**

Para la instrumentación del Programa de aplicación para las zonas marginadas no se tuvo evidencia documental sobre la elaboración de un diagnóstico regional ad hoc ni su correspondiente Programa Regional de Actividades en los términos que indican tanto las reglas de operación como el Manual de Operación, operando el programa según la procedencia y orden de presentación de las solicitudes, lo que si bien hace eficaz al proceso, tiene el riesgo de administrar reactivamente el programa, reaccionando mas al apoyo de las solicitudes presentadas, que a la consecución de las metas planeadas en los rubros y plazos considerados para la trascendencia de los apoyos dados por el programa al fortalecimiento de los cambios que demandan las actividades del desarrollo sostenible de la región atendida por el Programa, como lo evidencia el hecho de que el programa no registró el otorgamiento de apoyos diferenciados contemplados en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 y su operación incluyo un mínimo de productores menores de 21 años y mayores de los 65, situación que incrementa los niveles de pobreza de aquéllas familias nuevas, así como de las que se encuentran en la tercera fase productiva, dejando a niños, jóvenes y ancianos sin opción de apoyo para tratar de desarrollar una opción productiva de autosustentación y autoempleo.

Durante el ejercicio del programa se pudo establecer que el control y seguimiento de las solicitudes fue parcial, pues no atendió el manejo estadístico histórico de las solicitudes rechazadas, siendo irregular el procedimiento de verificación de documentos y requisitos de elegibilidad de productores, así como la aplicación de criterios para el dictamen de los proyectos, debido en parte a la inoperancia del Sistema Integral de Información Oportuna, mismo que fue suplido por sistemas de control interno utilizado por cada responsable de programa. De igual forma se notó la falta de disponibilidad de evaluaciones internas y de informes periódicos sobre la aplicación de los recursos, así como de actas de operación y cierre del ejercicio que fueron suplidas por informes mensuales en formatos heterogéneos difíciles de aplicar como herramienta de control del programa. Fue notoria también la ausencia de códigos sistemáticos para identificar los componentes y apoyos, con los proyectos estratégicos y sus correspondientes líneas de acción y montos de aplicación programados, Lo que dificulta la visualización y ajuste entre lo programado y lo ejercido.

### **6.1.3. Acerca de los resultados e impactos del Programa**

Los apoyos otorgados a los beneficiarios del programa indujeron cambios pequeños pero de importancia relativa para estimar un efecto detonador en el desarrollo del potencial productivo de las unidades de producción enclavadas en la Región Tarahumara.

El programa impactó positivamente provocando cambios en la capacidad productiva, que promovieron un incremento del 5% hasta el 12.5% de beneficiarios que utilizaron los servicios de la asistencia técnica que proporcionaron técnicos de gobierno, como profesionales, despachos de técnicos independientes y por los proveedores. Registrándose que el pago por este servicio que hizo el 95 % de los productores, destacando la disposición de un 70% de seguir pagando por este insumo, sobre todo cuando la actividad lo requiere.

Se captó un índice de capitalización e inversión productiva que denota que cada peso de inversión federal (ITF) generó una inversión total de \$1.77 registrándose un 78% de satisfacción de los productores con el programa; cabe indicar que no se instrumentaron formalmente programas de fomento ni cajas de ahorro comunitario en la zona atendida por el programa.

Respecto al cambio técnico e innovación en los procesos productivos se observó un efecto favorable en el 5.9% de las actividades de cosecha, un 3.7% en las labores agrícolas, sin embargo se captó un 47% de productores que sufrieron cambios desfavorables en el inicio de nuevas actividades productivas tanto en el área agropecuaria como en la no agropecuaria. No obstante, se logró un 62% de sostenibilidad, dato a considerar con cautela si consideramos que se tuvieron 16 puntos para el indicador de Valoración del Servicio Recibido (VS) que significa una sostenibilidad relativamente baja al calificar la asistencia técnica recibida por el productor, además de que es minoría el grupo de productores que han interrelacionado con los servicios de una manera satisfactoria, que pagaron y que tienen disponibilidad de seguir pagando por el servicio en caso de ser necesario.

Para el Desarrollo Incluyente de Capacidades se calcularon 14.5 puntos para calificar el desarrollo de nuevas técnicas de producción, así como de nuevas capacidades administrativas y contables y otras herramientas de gestión. Este puntaje se traduce en un 60 % de conversión productiva sostenible ubicando al 2.95% de productores que cambiaron la especie de explotación dentro de la misma actividad, mientras que el 1.47% cambió de propósito conservando la misma especie en explotación, pero diversificó su producción. Siendo el sentir general de los productores, que fue determinante la falta de recursos y conocimientos sobre la nueva actividad, para que el 50% de los productores permanezcan en sus actividades tradicionales.

El efecto inmediato de los apoyos otorgados por el programa en la composición de la cartera de productos ofertados, se manifestó en la producción de carne proveniente de especies menores, así, se menciona un incremento de 80 Kg. de carne de ave producida por año; 30 Kg. incrementados en la producción de carne de cerdo, así con un total de 140 Kg.

aportados por los ovicaprinos, mismos que se incorporaron a los productos tradicionalmente disponibles tanto para el autoconsumo como para el mercado.

Respecto al ingreso, el 8.8% de beneficiarios reconocen cambios positivos debido a los apoyos recibidos, Un dato mas claro y fácil de entender lo aporta el indicador referente al Crecimiento Porcentual del Ingreso (IPI) que explica que el 32.15% del aumento de los ingresos es atribuible a la presencia del apoyo otorgado por el programa de la Alianza para el Campo. Este es tal vez el indicador mas interesante, pues de acuerdo a lo indicado, de los \$67,601.00 calculados como diferencia de ingresos obtenidos por el beneficiario en el 2001, podemos atribuir \$21,632.32 ( equivalentes al IPI de 32.15 %) como efecto de la presencia del programa. El programa contribuyó a elevar la Tasa de Incremento en el Empleo debido al apoyo hasta el 21.2%, permitiendo un 53.9% de Arraigo de la Población en la región.

En cuanto al desarrollo de mercados y de cadenas de valor, un 5% de beneficiarios tuvieron acceso a los insumos considerando el precio, la forma de suministro, el trato con los proveedores así como el acceso a nuevos insumos para el manejo de sus unidades de producción. Asignando 5.75 puntos para el Índice de Postproducción y Transformación (CPP) para valorar el cambio de actividades favorables poscosecha, la transformación de los productos, así como la sanidad y almacenamiento de los mismos, integran al final un Índice General de Desarrollo de la Cadena de Valor (DCV), con valor de 16.5 para el acceso a insumos y servicios, el manejo postproducción y transformación, el índice de comercialización y el indicador de acceso a sistemas de información de mercados.

El impacto ambiental y ecológico provocado por el desarrollo de este programa, tuvo un balance favorable, ya que un 61 % de los productores visualización efectos favorables sobre los recursos naturales derivados de los apoyos que les proporcionó el programa, haciendo resaltar que la mayoría de los efectos favorables se tradujeron en un mayor ahorro de agua.

En el aspecto organizacional, el programa registró la participación de 7 productores para incluirse dentro de los 22 productores que se incorporaron a un grupo con la finalidad de obtener el apoyo de la Alianza para la integración de cuatro organizaciones vigentes en el 2001, una legalmente constituida, todas con una antigüedad promedio de dos años.

En base al 42.65 % de la respuesta de los productores respecto a la protección y el control sanitario se detectó una baja presencia de agentes zoonosológicos que se reflejó en un escaso conocimiento del productor sobre las características y los beneficios que persiguen las campañas sanitarias y por consecuencia, se registró una escasa participación de los productores en las campañas a desarrollar en la región Tarahumara.

El desarrollo tecnológico materializado por la realización de diversos eventos tuvo una baja participación, sin embargo, se considera que el programa impulso el desarrollo incipiente y exiguo de actividades de transferencia y adopción de tecnología en relación con lo esperado en el marco del programa de desarrollo de las zonas marginadas.

Considerando el conjunto de indicadores analizados en este capítulo, queda en claro que los apoyos otorgados a los beneficiarios del programa generaron cambios incipientes, muchos de ellos inapreciables al momento de la encuesta, entre otras causas, por el periodo tan corto entre el otorgamiento del apoyo al productor y su incorporación a los procesos productivos de sus unidad de producción, así como al desfase de evaluación con los ciclos de producción ganadera y frutícola, razón por lo que se espera una mejoría substancial en estos indicadores, por lo que revisten gran importancia como detonadores del desarrollo sostenible para el aprovechamiento del potencial productivo de las unidades de producción enclavadas en la Región Tarahumara.

Conviene advertir que aunque se citan cifras que denotan procesos de organización de los productores, estas tienen que tomarse con reserva, sugiriendo ajustar los criterios de integración de los productores en alguna organización, con el fin de evitar la proliferación de organizaciones no formales con carencia legal de registro, que eventualmente pueden servir sólo de estrategia de gestión para acceder a mayores beneficios o tratos preferenciales, desviando el enfoque del programa. Razón por lo que se considera baja la influencia del programa en el fomento de las organizaciones como medios más exitosos para la gestión de los intereses del productor.

#### **6.1.4. Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de recursos del Programa.**

En este aspecto destaca la apreciación de la mayoría de los participantes en el programa, que el factor tiempo, determinado tanto para la asignación de los recursos por las fuentes gubernamentales, como por el plazo limitado de que los técnicos disponen para otorgar el apoyo solicitado, como del que disponen los productores para incorporarlo armoniosamente con el calendario productivo a su infraestructura de operación, fue fundamental para priorizar la aplicación de los recursos durante el ejercicio del programa.

Otros aspectos tales como la necesidad de eficientar los recursos en función de su escasez y disponibilidad priorizó el otorgamiento de apoyos, como quedó de manifiesto en el capítulo 5, donde se detecta un impacto en el mejoramiento de superficies irrigables y de prácticas para el manejo eficiente del Agua.

Influye también en la asignación de los apoyos, la disponibilidad tanto de recursos como de la voluntad y compromiso del productor por hacer aportaciones financieras con sus propios recursos, incluso en montos adicionales a los convenidos como aportación del productor, hecho evidenciado en el excedente registrado en el informe mensual del mes de marzo de 2002, plasmado en los índices de inversión analizados en el capítulo 5.

Finalmente, aunque no concluyentemente, se puede tomar como un criterio para la asignación aspectos como la persistencia del propio solicitante, así como su ubicación y grado de dispersión geográfica, factor que aunque no en forma determinante, si aglutina los apoyos en centros de concentración de población que disponen de las mínimas vías de comunicación para acceder tanto a los centros de gestión y apoyo al desarrollo rural, como

a los mercados de insumos, productos y servicios que mínimamente requiere el manejo productivo sustentable de las unidades de producción a atender en el marco de este programa.

#### **6.1.5. Fortalezas y debilidades del Programa.**

Bajo la óptica de los productores, la fortaleza del programa reside principalmente en el enfoque de sus programas, la naturaleza de los apoyos y el montos de los recursos de que dispone para su operación.

Bajo el criterio del evaluador, el programa tiene varias fortalezas, entre las que destaca la infraestructura para operar el programa dada por el convenio de cooperación entre la el gobierno del Estado y la Sagarpa, complementada con los recursos que aportan las presidencias municipales. Así como la plantilla de técnicos y promotores que operan en diferentes dependencias como gestores y apoyadotes del productor, no siendo necesario destacar la valiosa participación tanto económica como operativa, así como su disposición de compartir sus experiencias y conocimientos con el resto de los protagonistas del programa.

Las debilidades del programa se relacionan con la dispersión de las comunidades que hacen difícil ampliar la cobertura, tanto en montos como en oportunidad, sin descontar desde luego, que una de las debilidades mas fuertes radica en los patrones socioculturales y de marginalidad técnica, económica y productiva en que esta inmerso el productor, lo que genera actitudes de apatía, desconfianza y temor a los cambios que implica su incorporación a los procesos de desarrollo regional que se instrumentan para mejorar sus condiciones de vida.

Estructuralmente una debilidad fuerte reside en el arreglo institucional que se hizo para operar el programa, así como en la sobreestimación de la capacidad de maniobra y cobertura de funciones de las instituciones gubernamentales que operaron el programa, que de no atenderse en función de los enfoques de los programas de apoyo al desarrollo rural, seguirán parcializando los beneficios fundamentales que se obtienen al final del ejercicio para cada programa en particular, sin consolidar los efectos deseados en las comunidades objeto para el abatimiento de su marginación como pasaporte para su desarrollo regional sostenible.

Una debilidad relativa del programa es la escasez de instancias de planeación participativa así como la falta de oportunidades reales de que el productor incida activamente en la estructuración de las estrategias que en verdad consideren la problemática de la región y sus comunidades, conjugándola con la heterogeneidad de perfiles socioculturales y económicos que determinan el paternalismo y las actitudes tradicionalistas que limitan la formación de capital humano, social y ambiental y la incidencia de nuevas formas de organización de las actividades productivas para el mejoramiento y la diversificación de los procesos productivos que impulsen el desarrollo sustentable de las zonas marginadas.

## **6.2. Recomendaciones:**

- **Para incrementar los impactos del Programa**

Se considera fundamental apegarse a los lineamientos contenidos en el marco normativo y en la documentación operativa del programa, instrumentando siempre que sea posible los órganos colegiados y sus estructuras de apoyo que sean estratégicos para la incorporación de los beneficiarios en el diseño y programa, así como en las estrategias de operación de sus propios programas de promoción y desarrollo.

Se sugiere elaborar diagnóstico integral de los recursos, problemática y potencialidad de la Región Tarahumara, sobre el cual se estructuren los programas maestros de desarrollo regional sectorial de los que se deriven proyectos estratégicos por línea de acción y ámbito de operación, que sirvan de marco para la identificación de los criterios de elegibilidad de comunidades, beneficiarios así como de lineamientos que garanticen el enfoque adecuado de los criterios con los que se dictaminen las solicitudes y sus correspondientes proyectos de operación.

- **Para una asignación más eficiente de los recursos**

Resulta indispensable implementar alternativas de gestión presupuestal diseñadas para que el gobierno estatal gestione con la suficiente antelación, tanto ante el H. Congreso del Estado, como ante las instancias federales que correspondan, la radicación de los fondos y subsidios en el momento mas cercano a la autorización del presupuesto de egresos de la federación.

Con el fin de aumentar el tramo de tiempo disponible para que los promotores de los programas comprometan los recursos, el productor proceda a su adquisición e incorporación a su infraestructura y procesos productivos e inmediatamente se bonifiquen los apoyos otorgados al productor contra el acta de entrega-recepción correspondiente, sin descuidar verificar la permanencia, funcionalidad, nivel de operación y grado de satisfacción del productor, en visitas subsecuentes de supervisión y asistencia técnica, sanitaria y organizacional durante el periodo de permanencia del apoyo en posesión del beneficiario.

- **Para el mejoramiento de la eficiencia operativa**

Es muy deseable elevar la naturaleza y calidad del servicio de asistencia técnica, mediante programas de capacitación y adiestramiento de los técnicos que participan en el programa. Esta capacitación debe promover el asesoramiento efectivo tanto en las técnicas y los métodos de producción, así como la incorporación de controles efectivos de sanidad agropecuaria, de herramientas organizaciones, administrativas y contables para el manejo de las actividades de producción y la optimización de los productos para lograr una comercialización mas rentable para el productor.

Desde luego se reitera la necesidad de considerar los calendarios de producción para lograr un dictamen de proyectos mas pertinente con la incorporación oportuna de los apoyos en los procesos biológicos y productivos, de modo que sus efectos sean cuantificables y su resultante evidenciable bajo los patrones y unidades de medida con que se evalúa tanto el desempeño de cada componente, como el del programa en general.

Se recomienda analizar las condiciones contractuales de los técnicos involucrados en el desarrollo del programa, de modo que sueldo, prestaciones, mejoramiento profesional vía cursos de capacitación, así como su duración en el área de operación permitan acciones de mediano plazo que hagan atractiva tanto la permanencia como la dedicación del técnico a su función trascendental de promotor y gestor de apoyos para el productor, en un esquema de equidad y justicia acorde con su condición profesional y dedicación personal.

Se recomienda analizar la instrumentación del programa a través del concepto de redes de recursos compartidos, que ofrece la opción de máxima operación mediante la traslocación de recursos estratégicos para optimizar acciones comunes a todas las regiones, como por ejemplo, el empleo de recursos de alto nivel capacitación para la capacitación, el adiestramiento y la transferencia de tecnología ente las regiones participantes.

- **Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización**

Se recomienda iniciar el proceso de federalización en su fase Estado–Municipio desconcentrando los centros de operación, para delegar en los municipios diversos grados y niveles de planeación, gestión de los programas que fortalezcan a sus comunidades, así mismo, se recomienda instrumentar estructuras de ejecución y control colegiado, que haga posible la transferencia de líneas de operación y control de programas. Para que estos incidan mas directa y oportunamente en el mejoramiento de las comunidades municipales

Esto puede implementarse progresivamente mediante acciones específicas de asesoría, capacitación y coordinación de la operación programática, donde el Gobierno Estatal mantenga su rectoría política, el Gobierno Federal la retroalimentación del desarrollo tanto del programa como de la aplicación de los presupuestos de operación, y el municipio la operación asistida institucionalmente así como la aplicación supervisada de los proyectos por los órganos promotores del desarrollo regional sustentable.

- **Para una mayor y mejor participación de los productores**

Para este propósito se reitera operar programas donde el productor haya sido involucrado, pues al tomarlo en cuenta, implícitamente se tendrá el beneficio de instrumentar programas que realmente interesen al productor y cuyos requerimientos contemplen además de la disponibilidad de recursos, un programa permanente de Capacitación técnica y de orientación sobre nuevas actividades que pudieran interesar al productor como opciones de

mejoramiento de sus actividades de producción, el cambio de propósitos de la unidad de producción, o bien, las estrategias de diversificación de sus unidades productivas,

De igual beneficio resultaría fortalecer la cultura organizacional y los esquemas para el trabajo tanto en grupos como en equipos orientados a fortalecer esquemas de integración económica como vía para aumentar su participación exitosa en el mercado de sus productos o servicios.

- **Para la introducción de reformas institucionales**

En este renglón se sugiere primero que nada tomar en cuenta los usos y costumbres derivadas de la idiosincrasia, o de condiciones específicas como la de marginalidad que ocupa la operación de este programa, pues la marginación económica junto con otras formas de marginación, como la política que minimiza la presencia de los municipios en la definición de políticas sectoriales en los foros estatales y nacionales, o bien, la marginación socioeconómica, educativa y cultural derivada de la marginación tecnológica, conforman círculos viciosos que agraven las condiciones de pobreza e impiden el desarrollo regional sustentable.

Para romper ese círculo vicioso se sugiere establecer campañas de promoción de la autoestima de los habitantes de las comunidades marginadas, así como acciones de sensibilización y motivación para el cambio buscado en las pretendidas reformas institucionales.

Por último, es muy conveniente que la validación de las reformas institucionales corresponda a las expectativas de cambio y a las oportunidades de promoción y mejoramiento de los grupos comunitarios e incluso de los individuos, pues reforma que no satisfaga categóricamente dichas categorías, serán vistas como formas de manipulación que miran con recelo y fortalecen su resistencia al cambio.

- **Otras recomendaciones**

Se sugiere realizar la evaluación en el último tercio del ejercicio del programa, evitando que su realización extemporánea haga aparentemente inoperantes los resultados de esta evaluación externa, lo anterior tiene efectos que evidencian la utilidad de estas evaluaciones principalmente entre los mismos funcionarios responsables de operar los programas así como de convocar a las instancias evaluadoras, apreciación que trasciende en el desánimo y falta de motivación para colaborar activa y oportunamente en lo que les corresponda para lograr una evaluación útil para el mejoramiento de los programas, más que para justificar el ejercicio de una partida presupuestal.

## **Bibliografía y fuentes de información**

1. 53.7 MILLONES CON HAMBRE: JUSTICIA SOCIAL por Fernando Robles Portillo. El Heraldo de Chihuahua, Viernes 23 de agosto de 2002. pag. 5 F.
2. ACTAS DE REUNIONES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO RURAL ALIANZA PARA EL CAMPO. archivo interno. Varias fechas.
3. ALIANZA PARA EL CAMPO. PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS 2001 ESTADO DE CHIHUAHUA: AVANCE FISICO FINANCIERO ACUMULADO POR REGION: INFORMES DE AVANCE DE LOS MESES DE JULIO DE 2001 A MARZO DE 2002. Archivo interno, (GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL, DIRECCIÓN DE FOMENTO GANADERO), archivo electrónico. Septiembre de 2002.
4. ANEXO TÉCNICO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DEL CONVENIO DE COORDINACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES EN TORNO AL PROGRAMA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001: Anexo técnico que se sustenta en el Oficio de autorización de la Dirección General Jurídica del 23 de abril de 2001. Chihuahua, Chih., 30 de abril de 2001. 8p.
5. CLASIFICA CONAPO MIL 292 MUNICIPIOS DE ALTA MARGINACIÓN. El Heraldo de Chihuahua. Viernes 23 de agosto de 2002.. pag. 10 A.
6. CONVENIO MARCO DE COORINACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO Y LA SAGARPA PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EN TORNO A LOS PROGRAMAS DE ALIANZA PARA EL CAMPO ... EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA FIRMADO EL 6 DE ABRIL DE 2001. Documento de archivo. Chihuahua, Dirección de Desarrollo Rural, Dirección de Fomento Ganadero.
7. CONVENIO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EN TORNO A LOS PROGRAMAS DE “ALIANZA PARA EL CAMPO”, DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO, DE APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN Y DESARROLLO DE MERCADOS REGIONALES, DE PESCA Y DE EMPLEO TEMPORAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA” 16 de abril de 2001. Documento de archivo. SAGARPA
8. CUENTA ONU MAS POBRES QUE SEDESOL: el 37.7 %, NO EL 24.2 % DE MEXICANOS VIVE CON MENOS DE DOS DÓLARES DIARIOS. El Heraldo de Chihuahua, sábado 24 de agosto de 2002. pag. 1 A.
9. DOING BUSINESS IN CHIHUAHUA, MÉXICO. BUSINESS & INVESTOR’S GUIDE 2001. Chihuahua, Gobierno del Estado. Secretaría de Desarrollo Comercial y Turístico. (año 1, num. 1).
10. EN LA POBREZA 53.7 MILLONES: NUEVA MEDICIÓN OFICIAL ARROJA MAYOR POBLACIÓN EN INSUFICIENCIA ALIMENTARIA, SOBREVIVE CON MENOS DE 20 PESOS AL DÍA EL 24 POR CIENTO DE LOS MEXICANOS. Por Esteban López. El Heraldo de Chihuahua,. Miércoles 14 de agosto de 2002

11. ESQUEMA ORGANIZATIVO PARA LA EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAPO 2001. Proyecto UTF/MEX/050/MEX. SAGARPA. [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx) 8 DE MARZO DE 2002.
12. EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001. DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS. CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA A BENEFICIARIOS CON DATOS DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE CAMPO. documento de archivo, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Zootecnia, septiembre de 2002.
13. EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAAMPO 2001. DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS. CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA A FUNCIONARIOS CON DATOS DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE CAMPO. documento de archivo, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Zootecnia, septiembre de 2002.
14. EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAAMPO 2001. DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS. CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA A REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES CON DATOS DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE CAMPO. documento de archivo, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Zootecnia, septiembre de 2002.
15. EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001. DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS. CUESTIONARIO PARA ENTREVISTA A PRESTADORES DE ASISTENCIA TÉCNICA, CON DATOS DE RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE CAMPO. documento de archivo, Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua, Facultad de Zootecnia, septiembre de 2002.
16. HAY HAMBRE: INDÍGENAS. NIÑOS, LOS MAS AFECTADOS; POCO SERVICIO MÉDICO; DENUNCIAN GOBERNADORES DE COMUNIDADES SERRANAS. El Herald de Chihuahua. Viernes 2 de agosto de 2002. pag.1B .
17. MARGINACIÓN MUNICIPAL, 2000:INDICADORES DE MARGINALIDAD Y POBREZA. Separata. En archivo electrónico. [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx).
18. INSTRUCCIONES PARA LA APLICACIÓN DE ENTREVISTAS A OTROS ACTORES PARTICIPANTES EN LOS PROGRAMS DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001. [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx).
19. INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL CUESTIONARIO UNICO DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE ALIANZA PARA EL CAMPO 2001 (PREGUNTAS RELEVANTES. Documento interno. [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx) 10p.
20. PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO DE INDICADORES DE EVALUACIÓN Y SU ANÁLISIS (FOMENTO AGRÍCOLA, FOMENTO PECUARIO Y DESARROLLO RURAL. Documento interno. [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx) , 49p.

21. PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO RURAL 1998 EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA: EVALUACIÓN EXTERNA. Documento sin publicar. Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua. 1999.
22. PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS 2001: MANUAL DE OPERACIÓN. Subsecretaria de Desarrollo Rural, Dirección General de Programas Regionales. SAGARPA, [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx) , agosto de 2002.
23. PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS, 2000 ESTADO DE CHIHUAHUA: REPORTE FINAL. Chihuahua, Universidad Autónoma de Chihuahua. 1999.
24. PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS. [www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs/zonas.htm](http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/progs/zonas.htm), 28/07/02. 8p.
25. PROGRAMA SECTORIAL 2001-2004. Chihuahua, Gobierno del Estado, Secretaría de Desarrollo Rural, 2002
26. RECONOCE GOBIERNO QUE NO HAY PLAN PARA DESARROLLO DE LOS INDÍGENAS: SOLAMENTE SE HA FOMENTADO EL PATERNALISMO. El Heraldo de Chihuahua. Miércoles 31 de julio de 2002. pag. 5 B.
27. REGLAS DE OPERACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001 PARA LOS PROGRAMAS DE FOMENTO AGRÍCOLA, DE FOMENTO GANADERO, DE DESARROLLO RURAL, DE SANIDAD AGROPECUARIA, DE INVESTITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA, DE PROMOCION DE EXPORTACIONES Y DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN, sin pie de imprenta. México. Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001.
28. TERMINOS DE REFERENCIA ESTANDAR PARA LA EVALUACIÓN ESTATAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAS RURALES MARGINADAS. Proyecto UTF/MEX/050/MEX. SAGARPA, [www.evalalianza.org.mx](http://www.evalalianza.org.mx) .
29. TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LA EVALUACIÓN ESTATAL DEL PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO SOSTENIBLE EN ZONAR RURALES MARGINADAS. ALIANZA PARA EL CAMPO 2001: Proyecto UTR/MEX/050/MEX Evaluación de la alianza para el Campo. SAGARPA, sin fecha.
30. VIVEN 18.1 MILLONES DE PERSONAS EN ZONAS DE ALTA MARGINACIÓN. El Heraldo de Chihuahua. Jueves 25 de agosto de 2002. pag. 4 A.

## **Anexos**

### **Anexo 1: Metodología de Evaluación**

Como instrumento de evaluación, esta entidad evaluadora se cionó a las indicaciones de la guía metodológica y a los términos de referencia, procediendo a aplicar al pie de la letra, la metodología diseñada y establecida por el Grupo FAO, respetando tanto su marco teórico y conceptual, como la metodología para la determinación de tamaño de muestras, de aplicación de encuestas y desarrollo de entrevistas, captura, procesamiento y análisis de datos, así como su interpretación para generar la información requerida para dar respuesta a los cuestionamientos, índices e indicadores que la misma metodología de FAO estableció como estructura para la presentación del documento final de evaluación del Programa.

Para documentar el proceso de la evaluación, La Unidad de apoyo estadístico para el análisis procesamiento de datos, recibió de la Vocalía Ejecutiva la base de datos conteniendo los beneficiarios apoyados, así como los municipios, las comunidades y los apoyos que recibieron al participar en el programa.

Además, la Unidad de apoyo para la evaluación suministró periódicamente a través de la página Web [www.evalalianza.org](http://www.evalalianza.org) los instrumentos y las disposiciones relativas al procesamiento adecuado de cada etapa del proceso de evaluación, recibiendo documentos de apoyo como El Programa Nacional de Desarrollo, Las Políticas Sectoriales, La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, así como los diferentes manuales para apoyar el desarrollo de la evaluación.

#### **Diseño de la muestra de beneficiarios:**

##### **– Marco muestral**

La población de estudio fue delimitada por el listado de Municipios contenidos en el anexo V del manual de operación, con los cuales se identificó la Región Tarahumara, dentro de esta área geográfica se ubicaron los sujetos elegibles para muestreo.

##### **– Determinación del tamaño de muestra**

Sobre este instrumento se aplicó la metodología de FAO para elegir el tamaño de la muestra, así como el tamaño del intervalo para determinar los sujetos elegibles que integraron la muestra.

##### **– Selección de integrantes de la muestra**

Con el número de muestra y el tamaño del intervalo calculado antes, se procedió al ordenamiento ascendente por orden alfabético del beneficiario, eligiendo aleatoriamente mediante sorteo el primer elemento de la muestra, para después ubicar mediante el brinco

sistemático determinado por el tamaño del intervalo, al resto de los integrantes de la población a muestrear. Al finalizar se segregaron los elementos de la muestra de la población original, y con ellos se elaboró el listado de beneficiarios a encuestar, estableciendo a continuación las rutas y calendarios de entrevistas de campo en el que se desarrollo la fase de muestreo.

– **Integración y procesamiento de bases de datos**

Una vez concluidas las encuestas se capturó el contenido de los cuestionarios en la base de datos enviada ex profeso por FAO, haciendo el replicamiento de las bases de captura en el tiempo y forma establecida por la Unidad de apoyo de la FAO; posterior a la captura, se generaron los datos de respuesta a las preguntas calculando su frecuencia absoluta y relativa acorde con la naturaleza de la variable y sus indicadores de respuesta. Estos datos se plasmaron en un formato de cuestionario, como herramienta de concentración de los datos calculados, utilizando dichos cuestionarios a guisa de catálogos de cuadros de respuesta en hoja dura.

– **Información documental**

Posteriormente se tomó como marco de referencia la guía de evaluación específica para este programa, así como el contenido documental de documentos de archivo tales como los convenios de concertación, el anexo técnico del programa, las reglas de operación y el manual de operación, complementando este acervo, con las actas de sesión de la Comisión de Desarrollo Rural y con fuentes alternas como notas de prensa local y contenidos de información censal y estadística disponible en medios electrónicos vía Internet. Con los instrumentos anteriores se fueron contextualizando las respuestas de acuerdo a la estructura de cada capítulo y finalmente, el análisis estadístico se fortaleció con la aplicación de la metodología diseñada por FAO para el cálculo de los indicadores de evaluación y su análisis.

– **Otras fuentes de información:**

Para soportar el análisis de la información y su interpretación, se consultaron documentos de archivo en relación con el ejercicio del presupuesto y su avance de aplicación, así como bases de datos complementarias las cuales se desglosaron en componentes de datos para ubicar aspectos como categoría de apoyos, montos programadas y su radicación, entre otros aspectos, los cuales fueron reforzados con documentación estadística económica y demográfica relativa tanto al programa como a la zona de aplicación del mismo.

– **Encuestas y entrevistas a otros actores**

Para la determinación de elementos a muestrear en la población relativa a otros beneficiarios, se atendió a lo dispuesto en la guía metodológica para la evaluación en cuanto al número establecido para entrevistar en el caso de funcionarios, prestadores de

servicios, proveedores y representantes de organizaciones de productores a quienes se aplico el instrumento de información provisto por FAO, mediante la encuesta directa

– **Métodos de análisis estadístico de las bases de datos**

La información se analizó mediante estadística descriptiva básica, utilizando en su mayoría cuadros de frecuencia estadística , cuyos contenidos se contrastaron con la naturaleza de las variables y con la magnitud de los indicadores, analizando si daban respuesta a los objetivos y propósitos de la evaluación conforme a los elementos cualitativos previamente establecidos en la guía metodológica para cuantificar su impacto en los diversos elementos de política agropecuaria y en la dinámica del desarrollo productivo regional sustentable de los municipios integrantes de la zona rural considerada como marginada en el Estado de Chihuahua.