



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



EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001



**Informe de Evaluación Estatal
Mujeres en el Desarrollo
Rural**

Hidalgo

Octubre de 2002



EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

Programa Mujeres en el desarrollo rural

Hidalgo

Directorio

**GOBIERNO DEL ESTADO DE
HIDALGO**

Lic. Manuel Ángel Núñez Soto
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Gonzalo Rodríguez Anaya
Secretario de Agricultura

Ing. David Hernández Madrid
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruíz 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

MVZ. Francisco Velarde García
Delegado de la SAGARPA en el Estado

SUBCOMITÉ ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Miguel Nacher Rovira
Coordinador del SEE

Lic. Rogelio Domínguez Guerrero
Representante del Gobierno del Estado

Subdelegado Jorge Guerrero Zazueta
Representante de la Delegación de la SAGARPA

C. Pedro Rodríguez Jiménez
Representante de los Productores

Ing. Jesús Rodríguez Guerrero
Representante de Profesionistas y Académicos

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.

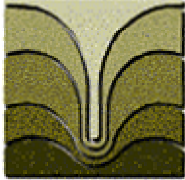
Cada Subcomité Estatal de Evaluación se hizo responsable de contratar a las Entidades Evaluadoras, conducir el proceso de evaluación estatal y de revisar y calificar los informes de evaluación elaborados. El presente documento es uno de los informes finales de las 399 evaluaciones estatales producto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

Créditos



**FUNDACIÓN MEXICANA
PARA EL DESARROLLO RURAL, A.C.**

Centro de Estudios Estratégicos

C.P. Jorge Familiar Haro
Presidente

Ing. Alfredo Espinosa Jiménez
Director General

Ing. Mauricio García de la Cadena
Director del Centro de Estudios Estratégicos

Pável Sosa Martínez
Coordinador del Centro de Estudios Estratégicos

Juan Carlos Daza Sanabria
Coordinador de Evaluaciones

Armando Reyes Gonzáles
Analista

Socorro Magallanes
Analista

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido.....	i
Índice de Cuadros	iii
Índice de Figuras.....	iv
Índice de Anexos	v
Siglas	vi
Presentación	vii
Resumen Ejecutivo	1
Capítulo 1	5
Introducción	5
1.1 Fundamentos.....	5
1.2 Objetivos.....	6
1.2.1 Objetivo general.....	6
1.2.2 Objetivos específicos	7
1.3 Alcances, utilidad e importancia	8
1.4 Énfasis.....	9
1.5 Metodología y fuentes de información	9
1.6 Métodos de análisis de información.....	12
1.7 Descripción del contenido del informe	12
Capítulo 2	13
Diagnóstico del Entorno para la Operación del Programa	13
2.1 Contexto General.....	13
2.1.1 Aspectos Físico-geográficos	13
2.1.2 Aspecto económico	15
2.1.3 Características de la población.....	16
2.1.4 Principales problemas del sector rural	17
2.2 Principales elementos de política sectorial, federal y estatal	18
2.2.1 Objetivos.....	18
2.2.2 Programas en marcha.....	18
2.2.3 Población objetivo	19
2.2.4 Disponibilidad y priorización de los recursos	19
2.2.5 Observaciones sobre los elementos de política sectorial, federal y estatal	20
2.3 Contexto Interinstitucional en el que operó el Programa.....	20
Capítulo 3	23
Características del Programa en el Estado	23
3.1 Descripción del Programa.....	23
3.1.1 Objetivos.....	24
3.1.2 Problemática	25
3.2 Antecedentes y evolución	25
3.3 Instrumentación y operación.....	26
3.4 Población objetivo	27
3.4.1 Criterios de elegibilidad.....	27
3.5 Componentes de apoyo.....	27
3.6 Presupuesto y metas físicas y financieras	28
3.7 Cobertura geográfica.....	29

Capítulo 4	31
Evaluación de la operación del Programa	31
4.1 Planeación del Programa.....	32
4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal.....	32
4.1.2 Complementariedad del Programa con otros Programas de la Alianza	33
4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas	33
4.1.4 Objetivos, metas y plazos.....	34
4.1.5 Focalización	35
4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado	36
4.2.1 Operación del Programa en el marco de la política de federalización	36
4.2.2 Arreglo institucional	36
4.2.3 Difusión del Programa	37
4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos.....	38
4.2.5 Otorgamiento de apoyos	39
4.2.6 Seguimiento del Programa.....	40
4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas	40
4.3 Perfil de las beneficiarias	41
4.3.1 Satisfacción con el apoyo.....	42
4.3.2 Participación de productores, proveedores y técnicos en.....	43
la planeación y operación.....	43
4.3.3 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores	44
4.4 Conclusiones y recomendaciones sobre la operación del Programa	44
Capítulo 5	47
Evaluación de resultados e impactos del Programa	47
5.1 Capitalización e inversión productiva.....	48
5.2 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos.....	49
5.3 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones.....	50
5.3.1 Aprovechamiento de la capacidad del apoyo	52
5.4. Desarrollo de las capacidades técnicas, productivas y de gestión.....	52
5.5 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo	53
5.6 Desarrollo de las Cadenas de Valor	54
5.7 Contribución al empleo.....	55
5.8 Conversión y diversificación productiva	56
5.9 Efectos sobre los recursos naturales.....	57
5.10 Desarrollo de organizaciones económicas de productores.....	58
5.11 Investigación y transferencia de tecnología	60
Capítulo 6	62
Conclusiones y recomendaciones	62
6.1 Conclusiones.....	62
6.1.1 Operación del Programa.....	62
6.1.2 Resultados e impactos del Programa.....	63
6.1.3 Fortalezas y debilidades del Programa.....	63
6.2 Recomendaciones	64
6.2.1 Impactos del Programa	64
6.2.3 Eficiencia operativa	65
6.2.4 Adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización	65
6.2.5 Participación de las productoras	65

Índice de Cuadros

Cuadro de Resumen.....	1
Cuadro de Análisis de Impactos por Sector	4
Cuadro 1-1-1. Tipo de Evaluación	6
Cuadro 1-5-2. Aplicación de Encuestas y Entrevistas.....	10
Cuadro 1-5-3. Municipios y Localidades Donde se Aplicó Encuestas	11
Cuadro 2-1-3-4. Escolaridad de la Población	16
Cuadro 3-1-1-5. Objetivos del Programa.....	24
Cuadro 3-3-6. Acciones Complementarias	26
Cuadro 3-6-7. Metas Financieras Programadas y Ejercidas.....	29
Cuadro 4-1-4-8. Metas Financieras Programadas	34
Cuadro 4-2-5-9. Oportunidad en la Entrega	40
Cuadro 4-3-10. Perfil de las Beneficiarias	41
Cuadro 4-3-1-11. Sugerencias de las Beneficiarias	43
Cuadro 5-3-12. Permanencia de los Apoyos.....	50
Cuadro 5-3-1-13. Grado de Utilización de los Apoyos.....	52
Cuadro 5-5-14. Cambios en Producción Atribuibles al Apoyo	54
Cuadro 5-8-15. Desarrollo de las Cadenas de Valor	55
Cuadro 5-7-16. Contribución al Empleo	55
Cuadro 5-9-17. Cambios en el Medio Ambiente.....	58
Cuadro 5-10-18. Participación de Grupos.....	58
Cuadro 5-10-19. Permanencia de las Participantes en los Grupos	59
Cuadro 5-10-20. Número de Grupos Constituidos	59
Cuadro 5-10-21. Tipo de Grupos.....	59
Cuadro 5-10-22. Principales Actividades de las Organizaciones Identificadas	60
Cuadro 5-11-23. Participación en Actividades de Capacitación	61

Índice de Figuras

Figura Impactos por sector	3
Figura 2-1-1-1. Características del Estado	14
Figura 2-1-1-2. Tipos de Proyectos Apoyado	15
Figura 2-1-2-3. Distribución de la Superficie Total del Estado por Actividad	16
Figura 2-3-4. Diagrama de Instancias Participantes	21
Figura 3-7-5. Cobertura Geográfica	30
Figura 4-1-5-6. Proyectos Apoyados	35
Figura 4-2-3-7. Principal Medio por el que se Enteraron del Programa	38
Figura 4-2-4-8. Facilidad de los Trámites para Recibir el Apoyo	39
Figura 4-2-7-9. Recepción de Apoyos	41
Figura 4-3-1-10. Satisfacción con el Apoyo	42
Figura 5-1-10. Participación de las Beneficiarias e Inversión Adicional	48
Figura 5-2-11. Experiencia de las Beneficiarias	49
Figura 5-3-12. Causas de no Funcionamiento	51
Figura 5-4-13. Desarrollo de Capacidades	53
Figura 5-5-14. Cambios en Producción y Productividad	54
Figura 5-7-15. Frecuencia de Efectos Positivos sobre el Empleo	56
Figura 5-8-16. Presencia de Conversión Productiva	57
Figura 5-9-17. Efectos sobre los Recursos Naturales	57

Índice de Anexos

- Anexo 1**Beneficiarias Encuestadas
- Anexo 3**Encuestadas que Afirmaron No Recibir el Apoyo
- Anexo 4**Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su análisis
- Anexo 5**Análisis de Resultados (Archivo Excel)

Siglas

AC.....	Capacidad de apoyo
AIS.....	Índice de acceso a insumos y servicios
ALCAMPO.....	Proyecto de Mejoramiento de la Productividad Agropecuaria
APC.....	Alianza para el Campo
CADER.....	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEEDR-FMDR.....	Centro de Estudios Estratégicos de Desarrollo Rural de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural
CONAPO.....	Consejo Nacional de Población
COTEGAN.....	Comisión Técnica de Ganadería
CPP.....	Índice de transformación y posproducción
CURP.....	Clave Única de Registro Poblacional
DC.....	Índice de desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión
DDR.....	Distrito de Desarrollo Rural
DDR.....	Distritos de Desarrollo Rural
EEE.....	Entidad Evaluadora Estatal
FAO.....	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FIRCO.....	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FMDR.....	Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural
FOFAES.....	Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
INEGI.....	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI.....	Instituto Nacional Indigenista
INPS.....	Índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo
IPG.....	Indicador de crecimiento porcentual del ingreso
IREC.....	Índice de conversión productiva inducida
MUDER.....	Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural 2001
PADER.....	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PDPSZRM.....	Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
PESPRO.....	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIA.....	Presencia de inversión adicional
PIB.....	Producto Interno Bruto
PROCAMPO.....	Programa para el Campo
PROEXIN.....	Cupos y diversificación de la importación
PROFECA.....	Programa de Fortalecimiento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario
PROGRESA.....	Programa de Educación, Salud y Alimentación
RFC.....	Clave de Registro Federal de Contribuyentes
RPI.....	Respuesta de las productoras al estímulo para invertir
SAGARPA.....	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEE.....	Subcomité Estatal de Evaluación
SFA.....	Secretaría de Fomento Agrícola
U.S.D.....	Dólares Norteamericanos
VS.....	Valoración del servicio recibido

Presentación

Los principales problemas a los que se enfrenta el sector rural no se sitúan solamente en la producción agrícola, pecuaria, pesquera o de recursos naturales; también sufren un alto grado de marginación, índices significativos de analfabetismo, migración, salud y desorganización, que han impactado negativamente en la población donde se sitúan 17 millones de mexicanos que sufren la pobreza extrema.

En este sentido, los Programas que atienden este sector deben ser evaluados periódicamente con el fin de conocer los impactos económicos, productivos, ambientales, técnicos y sociales, tanto positivos como negativos, así como las estructuras operativas que los ejecutan. La oportunidad de dichas evaluaciones puede servir para el diseño, enfoque, planeación y permite canalizar apoyos que impacten significativamente las regiones de interés.

Por lo anterior, la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C. (FMDR), entidad evaluadora responsable del contenido del informe, presenta la evaluación del Programa Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural, ejecutado en el Estado de Hidalgo durante el año 2001.

Cabe mencionar que el responsable de los procesos de licitación, contratación, revisión, calificación y dictamen de los informes finales, fue el Subcomité Estatal de Evaluación (SEE) del estado de Hidalgo. Así mismo, los instrumentos metodológicos empleados para la ejecución de este documento fueron otorgados por la Unidad de Apoyo FAO.

Es importante destacar que, para obtener resultados que sean de gran utilidad para el estado de Hidalgo, la FMDR sugiere que una vez que se contrate a las Entidades Evaluadoras Estatales, éstas se reúnan para evaluar la pertinencia de utilizar los instrumentos propuestos. Como se demuestra a lo largo del documento, existieron fallas significativas en la estructura y planteamiento metodológico de las encuestas proporcionadas por la Unidad de Apoyo FAO y en el sistema de captura, que demandaron un excesivo uso de tiempo.

Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C.
Centro de Estudios Estratégicos
Agosto de 2002

Resumen Ejecutivo

Con el fin de realizar una presentación de la Evaluación del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural en el Estado de Hidalgo durante el ejercicio del año 2001, se presenta una síntesis de sus resultados más relevantes relacionados a presupuesto, cobertura, operación e impactos.

Cuadro de Resumen

Temas	Indicadores		
Presupuesto ejercido	Aportación federal	\$ 1,800,000	32.66%
	Aportación estatal	1,500,000	27.22%
	Aportación de los productores	2,210,000	40.11%
	Total Presupuesto	\$ 5,510,000	100%
Total de beneficiarias	620		
Total de Municipios Atendidos	29		
Número de Proyectos apoyados	Recicladora de vidrio	1	
	Producción de huevo	1	
	Miscelánea	1	
	Microempresa de queso	1	
	Industria del Xoconoxtle	1	
	Estética	1	
	Artesanía	1	
	Cocina	2	
	Panadería	5	
	Taller de costura/maquila	9	
	Tortillería/ Molino de Nixtamal	7	
Invernaderos (Jitomate, Hongos Setas, Gladiolas)	48		
	Total de proyectos	78	
Operación del Programa *	Cumplimiento de metas físicas (%)	151.50%	
	Cumplimiento de metas financieras (%)	250%	
	Cobertura de solicitudes (%)	76.47%	
	Satisfacción con el apoyo (C)	52.82%	
Impactos del Programa*	Respuesta de las productoras al estímulo para invertir (RPI)	\$ 1.13 **	
	Cambio técnicos e innovación en procesos productivos	52.10%	
	Permanencia y funcionalidad de los apoyos (PER)	74.79%	
	Desarrollo de nuevas técnicas de producción	47.99%	
	Incremento porcentual en el empleo (TIE)	2.49%	
	Conversión y diversificación productiva (REC)	52.94%	

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Programa, cuestionarios aplicados a Beneficiarias y entrevistas aplicadas a funcionarios, líderes de organizaciones de productores y proveedores.

El Programa MUDER tiene antecedentes en Hidalgo desde 1996, cuando hacia parte del Programa de Equipamiento Rural. En 1998 se transformó en el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, PADER. A partir de 1999, la Alianza Para el Campo instaura a nivel federal el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural.

* Los cálculos para conocer la operación e impactos del Programa, se realizaron con base al Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis establecido por FAO

** Que representa la cantidad que aportan los grupos de beneficiarias por cada peso de apoyo fiscal.

El presupuesto total de operación en el 2001, fue de \$ **5,510,000**, donde el **80.87%** se destinó al apoyo de proyectos y el **19.13%** restante para gastos de administrativos, distribuidos de la siguiente manera: 1.31% asesoría especializada, 1.49% gastos de evaluación, 2.40% gastos de operación, 2.61% giras de intercambio tecnológico, 2.18% módulos demostrativos, 5.23% pago consultoras, 3.92% talleres de redes micro regionales.

Los componentes apoyados fueron de tres tipos: Proyectos, Redes micro regionales, Módulos demostrativos y reproductivos; Los proyectos prioritarios eran los que incorporaban valor agregado a la producción, aquí se focalizaron el **38.46%** de los proyectos aprobados (Recicladora de vidrio, Producción de huevo, Miscelánea, Microempresa de queso, Industria del Xoconoxtle, Estética, Artesanía, Cocina, Panadería, Taller de costura /maquila, Tortillería /Molino de Nixtamal); el otro **61.53%** de los proyectos fue orientados a la construcción de invernaderos (Jitomate, Hongos Setas, Gladiolas) que es una actividad novedosa que interesa muchas mujeres del Estado.

En lo referente a la operación del Programa, pese a los pocos recursos humanos para un óptimo funcionamiento, se alcanzaron importantes resultados en el cumplimiento de metas físicas y financieras, las cuales se incrementaron en un **151.50%** y **250%** respectivamente. Esto permitió una mayor cobertura en varios municipios, más participación de mujeres y el desarrollo de nuevos proyectos. Asimismo para el **52.82%** de las consultadas respondió estar satisfechas con el apoyo.

No obstante al alto desempeño de las metas físicas y financieras, un porcentaje del **23.53%** de las entrevistadas manifestó que no había recibido apoyo alguno, lo cual puede explicarse, según lo observado en el trabajo de campo, a que muchas de estas mujeres sólo participaron en la formación del grupo para cumplir con la normatividad establecida y en solidaridad con las líderes de cada proyecto. Asimismo es importante aclarar que todos los 78 proyectos aprobados fueron entregados según consta en las respectivas actas.

Debido al poco tiempo de funcionamiento de los proyectos, el cálculo del impacto del Programa es limitado, no obstante el desempeño del MUDER presenta resultados relevantes que permiten concluir que el nivel de participación, la motivación y la rentabilidad que alcanzan los proyectos desarrollados por mujeres rurales alcanza niveles mucho más altos que los de otros Programas similares.

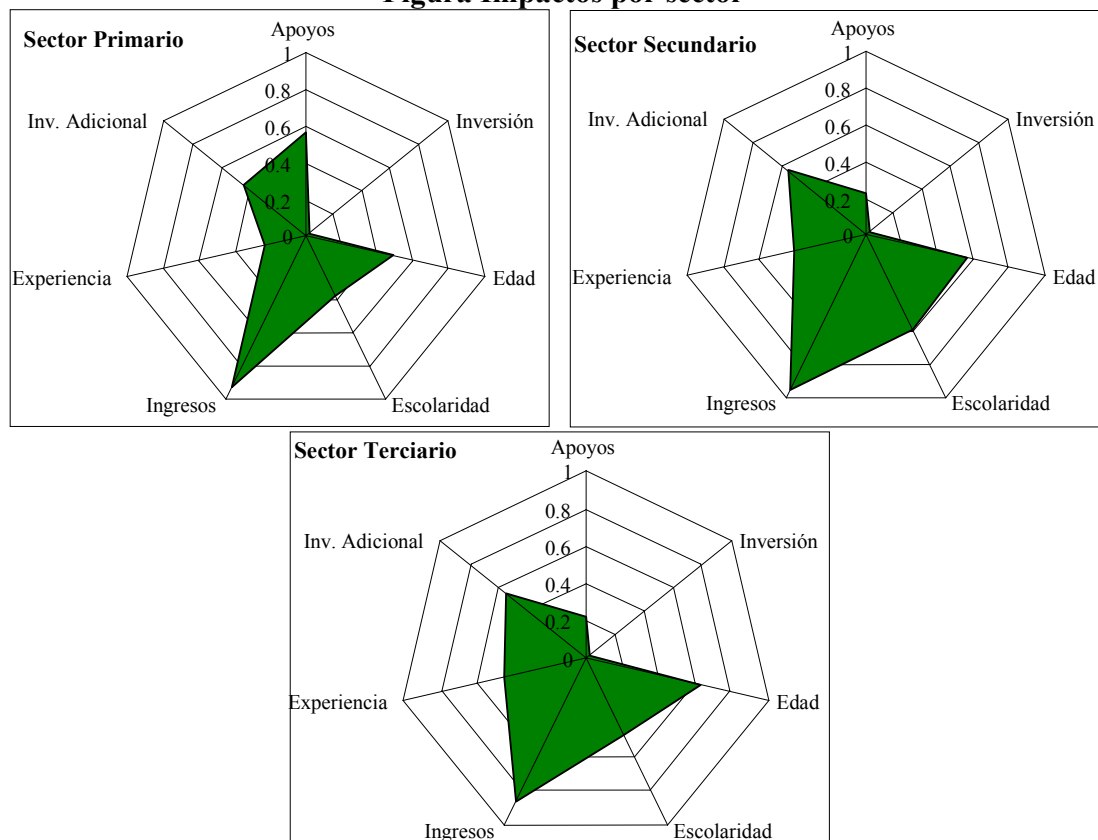
El nivel de inversión de los proyectos beneficiados es **\$1.13** por cada **\$1** peso de apoyo gubernamental. Un indicador alto, que permite comprobar el interés y la motivación de las mujeres que asumieron la responsabilidad participar en el Programa.

Otro impacto importante es la voluntad de las mujeres por iniciar nuevas actividades productivas, el **52.10%** de las consultadas manifestó cambio técnicos e innovación en sus procesos productivos. Igualmente el **74.79%** dice que sus apoyos permanecen con ellas y están en funcionamiento.

Aunque el proceso con los proyectos aprobados hasta ahora se consolida, el Programa sensibiliza a las mujeres frente a su papel para alcanzar el desarrollo sus familias y comunidades, cumpliéndose así uno de los principales objetivos del Programa, el cual se demuestra con el 67% de entrevistadas que aunque no registran cambios esperan obtenerlos; por ello resulta muy importante generar mecanismos para dar continuidad y acompañamiento a los proyectos apoyados por el Programa durante años 2001.

Un ejercicio complementario a la evaluación es el análisis de impacto del Programa en los diversos sectores de producción económica (**Figura Análisis de impactos del Programa y Cuadro de Análisis de impactos por sector**), en donde se identifica que los proyectos más apoyados fueron para el sector primario, con el 56,04%, sector donde se realizó menor inversión adicional, menor experiencia tienen las beneficiarias y su nivel educativo es inferior. En los sectores de transformación y servicios la escolaridad es mayor, así como los ingresos y nivel de experiencia, lo que generó un mejor desempeño de los apoyos otorgados.

Figura Impactos por sector



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarias

Las características y necesidades particulares de cada sector socioeconómico, incrementan las variables que deben tenerse en cuenta al momento de definir los objetivos, metas, presupuesto, y beneficiarias del Programa.

Evaluación Mujeres en el Desarrollo Rural 2001

Cuadro de Análisis de Impactos por Sector

SECTOR	DDR			INVERSIÓN IMT	EDAD	EDUCACION	INGRESOS			EXPERIENCIA			INVERSION ADICIC		
	No. Beneficiarias	%	DDR				No. Beneficiarias	%	Cantidad	No. Beneficiarias	%	Tenía	No. Beneficiarias	Mon	
Primario: Producción		10	19.61	Mixquiahuala	2.13	17-37	6.70	47	92.16	MENOS DE 4000	12	23.53	SI	22 INVIRTIERON	136,10
		8	15.89	Pachuca											
	No. Beneficiarias	21	41.18	Tulancingo											
	51	56.04	12	23.53											
Secundario: Transformación		7	35.00	Mixquiahuala	2.25	15 - 65	6.59	19	95	MENOS DE 4000	8	40.00	SI	11 INVIRTIERON	327,70
		9	45.00	Tulancingo											
	No. Beneficiarias	4	20.00	Zacualtipan											
	20	21.98	1	5											
Terciario: Servicios		9	45.00	Mixquiahuala	2.25	26 - 62	7.2	17	85	MENOS DE 4000	9	45.00	SI	11 INVIRTIERON	286,70
		1	5.00	Pachuca											
	No. Beneficiarias	7	35.00	Tulancingo											
	20	21.98	3	15.00											

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarias

Notas: Cada sector se definió según las características de los proyectos aprobados.

IMT= INVERSION MEDIA TOTAL

Capítulo 1

Introducción

El Programa Mujeres en el Desarrollo Rural (**MUDER**), fue una de las iniciativas de la Alianza Para el Campo (**APC**) orientada a la búsqueda de mejores condiciones de equidad económica y social en el medio rural mexicano. Su principal característica se sustentó en el reconocimiento del potencial de la mujer campesina como actor social primordial para promover la gestión y desarrollo de sus regiones. Los antecedentes del MUDER en el Estado de Hidalgo datan desde el año 1996, cuando formaba parte de la Estrategia de Equipamiento Rural. Durante el año 2001 el Programa atendió 78 proyectos y contó con la participación de 620 beneficiarias, ubicadas en 29 municipios de la Entidad.

En este capítulo se describen: fundamentos, objetivos, alcances, utilidad e importancia, énfasis, metodología y fuentes de información, formas de análisis y contenido general, desarrollados para la realización de la evaluación. Para su elaboración se realizó la consulta documental de las siguientes fuentes de información: Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación de los Programas de fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural, Alianza para el Campo 2001, Reglas de Operación, Guías Normativas y Manuales Operativos, Propuesta Técnica; también se utilizaron las entrevistas a funcionarios clave encargados de operar el Programa y las encuestas a las beneficiarias, así como notas sobre la observación directa efectuada durante el trabajo de campo.

1.1 Fundamentos

La Evaluación del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural tiene su fundamento legal en el Decreto del Presupuesto de Egresos, según el cual los Programas pertenecientes a Alianza Para el Campo, deben ser evaluados por instituciones nacionales e internacionales, especializadas, reconocidas y con experiencia en el tema. La misma norma establece que la evaluación debe hacer énfasis en la cobertura y operación, los impactos en la productividad, el desarrollo tecnológico, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso, así como la participación de las beneficiarias¹.

Como se verá a lo largo del documento, una falla identificada en la normatividad es su implementación, a pesar de buscar la eficiencia y transparencia en el funcionamiento del Programa, su aplicación ocasiona retrasos que hacen que las metas y los objetivos no se cumplan en las fechas Programadas.

¹ SAGARPA Reglas de Operación de la Alianza Para el Campo, Diario Oficial de la Federación, Marzo 2001.

Evaluación Mujeres en el Desarrollo Rural 2001

En cuanto al sustento conceptual, éste se orientó a lograr una evaluación integral del Programa, para ello la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural A.C. (FMDR) diseñó una metodología que utiliza distintas formas de evaluación (Ver Cuadro 1-1-1.)

Cuadro 1-1-1. Tipo de Evaluación

Tipo de Evaluación	Criterios Utilizados:
Formativa (de procesos) Donde la atención estuvo centrada en la forma en como operó el Programa en lo referido a: Planeación, Validación, Difusión, Seguimiento.	Contexto estatal, Estructura y dinámica, Operación, Características y alcances, Participación de beneficiarias, Percepción y expectativas de beneficiarias, organizaciones, funcionarios y proveedores
De impacto (global de resultados) Se enfocó a cuantificar los efectos o cambios generados por el Programa.	Permanencia y funcionalidad de los apoyos, Desarrollo de capacidades, Organizaciones de productores, Incremento en inversión productiva, Efectos sobre el empleo, Cambios en producción y productividad, Cambios en ingresos netos.
De seguimiento (evaluación del Programa) Se analizó el incremento o disminución de la cobertura y de los recursos asignados al Programa.	Evolución del entre 1998 y el 2001.

Fuente: Elaboración propia con base a Propuesta Técnica²

El fundamento conceptual que orientó el desarrollo de la evaluación permitió identificar las potencialidades de la región y los problemas más relevantes que limitan su crecimiento rural. Asimismo su aplicación permitió construir propuestas de líneas de investigación y de aplicación encaminadas a mejorar el desempeño de aquellos Programas que contemplan a la población femenina rural como beneficiaria principal.

1.2 Objetivos

Además de fomentar una cultura de evaluación en el desarrollo de proyectos gubernamentales, esta evaluación también busca generar indicadores confiables que permitan conocer y perfeccionar la operación de Programas que promuevan la participación de grupos de mujeres del medio rural.

1.2.1 Objetivo general

Evaluar desde una perspectiva integral, el desempeño, cumplimiento de objetivos y metas, así como la participación y percepciones de las beneficiarias e instituciones relacionadas con la ejecución del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural en la zona de influencia del Estado de Hidalgo durante el año 2001. Mediante la ubicación objetiva de los principales indicadores y componentes del Programa.

² FMDR-CEEDR Metodología para la Evaluación de Programas, Propuesta para la Evaluación de Programa Mujeres en el Desarrollo Rural, Marzo 2002.

1.2.2 Objetivos específicos

La presente evaluación se apoyó también en los siguientes objetivos específicos que facilitaron la construcción de un panorama más amplio, útil para comprender y explicar de mejor manera los alcances del Programa:

- **Estimar el impacto generado**, en términos de indicadores y criterios clave, con los cuales se elaboró una base objetiva para que diversos actores e instituciones sociales puedan juzgar la trascendencia del Programa.
- **Calcular la eficiencia y la eficacia**, por medio de indicadores específicos que permiten emitir recomendaciones sustentadas y pertinentes encaminadas al mejoramiento de la planeación y ejecución del Programa.
- **Analizar fortalezas y debilidades**, a través de un marco metodológico diseñado para identificar los factores que limitan o potencian el desarrollo regional de las unidades de producción rural.

La principal dificultad para cumplir con los objetivos planteados fue el acceso a algunas fuentes de información, las cuales, al momento de la entrega general de documentos, del 28 de mayo del 2002, no contenían aún las actualizaciones finales y definitivas. Las listas de beneficiarias presentaban únicamente los datos generales de los grupos, sin incluir los datos de las integrantes de dichos proyectos, por lo cual se impedía el cumplimiento cabal de los procedimientos necesarios para llevar a cabo la selección de la muestra exigida por la FAO. La evaluación interna del Programa en el 2001, a pesar de haber sido realizada, el documento de la misma no fue puesto a disposición de la EEE en la fecha antes mencionada por lo que no resultó posible su análisis y su utilización como fuente de información. Sin embargo sí se contó con la evaluación externa del Programa correspondiente al año 2000, y los datos faltantes de las integrantes de los grupos de beneficiarios fueron proporcionados más adelante posibilitando el cumplimiento cabal de los requisitos de la selección de la muestra. Asimismo el acta de finalización del año 2001 no estaba debidamente cerrada ya que carecía de las firmas correspondientes.

A pesar de las carencias de información, éstas no fueron impedimento para cumplir con los objetivos de la evaluación. Para superar este desfase fue necesario reforzar el contenido de las entrevistas a los encargados del Programa.

1.3 Alcances, utilidad e importancia

Los alcances de la evaluación están dados en función de la audiencia a quien va dirigida, en este caso se identificaron tres tipos de público. En primer nivel están los usuarios directos, se conforma por autoridades y funcionarios de las instituciones encargadas de la operación del Programa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (**SAGARPA**) a nivel federal; Secretaría de Agricultura y Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Hidalgo (FOFAE); Fideicomiso de Riesgo Compartido (**FIRCO**); Distritos de Desarrollo Rural (**DDR**) de Huejutla, Huichapan Zacualtipan, Mixquiahuala, Pachuca y Tulancingo. En segundo nivel se ubican: Administraciones Municipales, Instituciones Académicas, Asociaciones y Grupos de Productores del Estado. El tercer nivel se compone por los proveedores de servicios, así como las beneficiarias directas del Programa.

Para operar los alcances de la evaluación es necesario una estrategia de comunicación particular, según el nivel de sus usuarios, la cual permita divulgar el funcionamiento, los aprendizajes y las recomendaciones acerca del Programa para su posterior implementación.

Por ser una herramienta que permite fortalecer ó replantear el diseño, los esquemas y la metodología empleada en la operación del Programa, la utilidad de esta evaluación está en función de las necesidades y particularidades locales de los actores e instituciones que interactúan en el proceso. Asimismo es un insumo para la reflexión académica por los aprendizajes generados sobre la mujer rural del Estado de Hidalgo, y es un instrumento que por sus características inherentes de ejecución, posibilita la transparencia y eficiencia del Programa en la Entidad.

La importancia de la evaluación no se limita a su publicación final, ésta se evidencia durante todo el proceso, ya que promueve la reflexibilidad de los actores involucrados en la operación del Programa. La recopilación de fuentes documentales, la aplicación de encuestas y entrevistas permiten que los participantes redimensionen sus funciones, sus necesidades y la calidad de su trabajo. Se presentaron casos durante el levantamiento de las encuestas donde las beneficiarias proponían formas para eficientar el uso de los apoyos recibidos.

Además de hacer más eficiente e incrementar el desempeño del Programa, la importancia del proceso de evaluación se halla en el fomento de la transparencia, la comunicación y la participación, tanto de funcionarios como de beneficiarias.

1.4 Énfasis

El énfasis de la evaluación se sustentó en verificar el cumplimiento de los objetivos del Programa: “...la creación de nuevas formas de economía microregional, promover el acceso a la adopción de tecnologías apropiadas e impulsar el desarrollo de proyectos que permitan la generación de empleo e ingreso en el medio rural”³. Por lo cual la presente evaluación hace énfasis en los siguientes puntos:

- Formas de organización
- Capacidad de adopción de nuevas técnicas productivas
- Generación de empleos
- Rentabilidad de los módulos o proyectos

Esto con el fin de generar indicadores confiables que permitan: 1. Conocer la manera como se alcanzaron metas y objetivos. 2. Describir las potencialidades de la región y los problemas que limitan su crecimiento rural. 3. Calcular el grado de participación de las beneficiarias. 4. Identificar problemas en los procesos administrativos. Todo ello con el fin de emitir recomendaciones pertinentes encaminadas al mejoramiento del Programa.

1.5 Metodología y fuentes de información

El proceder metodológico para realizar la evaluación, se sustentó en la Propuesta Técnica elaborada por el Centro de Estudios Estratégico para el Desarrollo Rural de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C., (CEEDR-FMDR) y la Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación de los Programas de fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural, Alianza 2000, diseñada por FAO- SAGARPA.

La evaluación se realizó siguiendo dos tipos de actividades:

- La investigación de gabinete
- La investigación de campo

La primera actividad consistió en el acopio y análisis de información documental, mediante solicitud oficial al Subcomité Estatal de Evaluación del Estado de Hidalgo, de las siguientes fuentes documentales:

³ SAGARPA Reglas de Operación de la Alianza Para el Campo, Diario Oficial de la Federación, Marzo 2001.

- Anexo técnico de 2001 y su addenda.
- Guía técnica o manual de procedimientos .
- Lista de beneficiarios con información básica.
- Lista de beneficiarios del Programa en el periodo 1998-2001.
- Minutas de las reuniones de los cuerpos colegiados involucrados con el Programa.
- Informes de avances y de cierre del Programa del año 2001.
- Plan de Desarrollo Estatal.

Asimismo, se consultaron documentos con información estadística oficial del INEGI, CONAPO, el Informe de Gobierno 2000 del Estado de Hidalgo y las Reglas de Operación de la Alianza Para el Campo.

La segunda fase consistió en la investigación de campo en la que se desarrollaron las siguientes actividades:

- Impresión de los formatos de encuestas para beneficiarias, no beneficiarios, proveedores, técnicos y líderes de organizaciones.
- Selección de la muestra de 119⁴ beneficiarias y 11 reemplazos.
- Preparación de la investigación de campo, la cual consistió en la capacitación teórico-práctica del equipo de encuestadores con una duración de 10 horas, en donde se aplicaron pruebas piloto. En esta fase también se hizo la preparación logística (Consecución de insumos: hospedaje, comidas y renta de autos.).
- El trabajo de campo consistió en la aplicación de cuestionarios a beneficiarios, y en la realización de entrevistas a funcionarios relacionados con el Programa, así como a proveedores, técnicos, líderes de organizaciones, como se aprecia en el **Cuadro 1-5-2**:

Cuadro 1-5-2. Aplicación de Encuestas y Entrevistas.

Tipo de entrevistado	Totales
Beneficiarias Encuestadas	119
Funcionarios	3
Proveedores	3
Técnicos	4
Representantes de productores	3
Totales	132

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas aplicadas a beneficiarios

La aplicación de encuestas se efectuó in situ, empleando el muestreo seleccionado por números aleatorios, donde las entrevistadas tenían igual probabilidad de ser seleccionadas. Con el número de encuestas realizadas se garantiza un nivel de precisión de $\pm 10\%$, con un grado de confiabilidad del 95%, para una población total de 620 beneficiarias.

⁴ $119=115+ 0.03[620 - 500]$. 620= Población total de beneficiarias.

Evaluación Mujeres en el Desarrollo Rural 2001

Una de las dificultades con las que el equipo investigador se encontró durante la realización del trabajo de campo fue el ausentismo de las mujeres seleccionadas, ya que en algunos casos habían emigrado o estaban en sus parcelas. Por lo cual fue necesario aplicar la lista total de reposición, para ello se contaba con un grupo de reemplazos con 12 beneficiarias que corresponden al 10% de la muestra inicial.

Algunos resultados preliminares permiten identificar que de las 119 beneficiarias encuestadas, 75 respondieron no pertenecer a alguna organización de productores, en promedio 3 de cada 7 afirmó que se había vinculado al Programa sólo por ayudar a la líder del proyecto a cumplir el requisito de consolidar un grupo de 7 integrantes. Ver **Cuadro 1-5-3**.

Cuadro 1-5-3. Municipios y Localidades Donde se Aplicó Encuestas

Cod. INEGI Municipio	Localidades (No. Beneficiarias)	Total
001 Acatlan	Metepec I (4), Alcholoaya (1)	5
002 Acaxochitlan	Tlamimilolpa (2), San Mateo (4), El Tejocotal (1), San Fernando (1), El Lindero (2), San Miguel (5)	15
003 Actopan	Cuauhtémoc (5), El Boxtha (3), Huaxtho (3), Daxtha (1)	12
004 Agua Blanca de Iturbide	Milpa Vieja (1)	1
008 Apan	Alcantarillas (1)	1
016 Cuauhtepic de Hinojosa	Cuauhtepic (2)	2
019 Chilcuautla	El Deca (2)	2
023 Francisco I. Madero	Tepatepec (1), Arambo (1)	2
027 Huehuetla	Barrio de Aztlan (2), San Antonio El Grande (2)	4
030 Ixmiquilpan	Magüey Blanco (2)	2
034 Lolotla	Lolotla (3), Chiquitla (1)	4
035 Metepec	Acocul (2), Estación Apulco (4), San Antonio (3), Rancho San José Palmillas (3), Tortugas (4)	16
037 Metzquititlan, San Agustín	Cieneguillas (3)	3
041 Mixquiahuala de Juárez	Jagüey Blanco (1), Tepetitlan (2)	3
042 Molango de Escamilla	Acayuca (5)	5
045 Omitlan de Juárez	Lagunilla (4), López Rayón(5)	9
050 Progreso de Obregón	Progreso (5)	5
054 San Salvador	Teofani (3)	3
055 Santiago de Anaya	El Palmar (4), Santiago de Anaya (2)	6
057 Singuilucan	El Susto (2)	2
058 Tasquillo	El Calvario (4)	4
060 Tenango de Doria	San Francisco La Laguna (1)	1
067 Tezontepec de Aldama	Santa María Batha (1)	1
070 Tlahuiltepa	Acapa (1)	1
073 Tlanchinol	Coamapil (4)	4
077 Tulancingo de Bravo	Ahuehuetitla (1), Caltengo (1), La Cañada (2), Tepaltzingo (2)	6
Totales		119

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas aplicadas a beneficiarios

El proceso de realización de las entrevistas y las encuestas permitió al equipo de trabajo comprender el grado de conocimiento que los diferentes actores tienen sobre el Programa, así como sus perspectivas y expectativas. Este acercamiento permitió construir una evaluación con una mirada más incluyente y ajustada a las particularidades del Estado.

La investigación de campo inició el 2 junio y finalizó el 12 del mismo mes, de 11 días de trabajo, 3 fueron para la aplicación de la lista de reposición, participaron 9 investigadores encargados del levantamiento de las encuestas y entrevistas; las cuales fueron realizadas en 48 localidades de 29 municipios.

1.6 Métodos de análisis de información

El trabajo de campo concluyó con la revisión y clasificación de las encuestas, entrevistas y documentos complementarios para su posterior sistematización y análisis.

El proceso de captura de información se efectuó utilizando el software Lotus Notes, tal como lo establece la FAO. En el desarrollo de esta actividad se presentaron inconvenientes, ya que los campos del formulario de captura no estaban diseñados para registrar algunas respuestas, por ejemplo en la pregunta 13, varias beneficiarias contestaron no saber el valor de su tierra o evitaron hacer mención del mismo por desconocer o desconfiar del posible uso de dicha información; sin embargo el Programa exigía registrar un valor numérico mayor a uno. Estas fallas se reportaron oportunamente pero su solución tuvo retrasos por parte de la FAO.

El análisis estadístico se hizo con los Programas Excel 2000 y SPSS.10, el cual se realizó con base a los cuestionarios aplicados a los beneficiarios, la información requerida para cotejar los datos proporcionados por los ejidatarios se obtuvo de las entrevistas realizadas así como de la información oficial del Programa.

1.7 Descripción del contenido del informe

Esta evaluación se compone por seis capítulos distribuidos de la siguiente manera: **Introducción** que contiene los fundamentos, objetivos, alcances, utilidad e importancia, énfasis, metodología y fuentes, formas de análisis y contenido general de la evaluación. El Capítulo 2, **Diagnóstico del Entorno para la Operación del Programa**, presenta el marco Estatal e institucional en el cual se implementó el Programas MUDER. En el apartado 3, **Características del Programa en el Estado**, se analiza su evolución en el Estado y la forma en como se atiende la problemática de la mujer rural. La cuarta parte, **Evaluación de la Operación en el Estado**, analiza la orientación, el funcionamiento administrativo y operativo, del Programa. En la quinta desarrolla la **Evaluación de resultados e Impactos del Programa**, donde se realiza una análisis de los efectos directos e indirectos ocasionados por la operación del Programa. La última parte **Conclusiones y Recomendaciones** presenta de forma propositiva los principales aprendizajes de todo el proceso de evaluación.

Capítulo 2

Diagnóstico del Entorno para la Operación del Programa

Un factor que determina el éxito en la implementación de las políticas públicas, es el conocimiento de las particularidades regionales donde tendrá cobertura cada iniciativa gubernamental. Por ello, resulta prioritario la construcción de sistemas de información que contengan diagnósticos detallados de las regiones en las que se llevan ó irán a implementar políticas, planes ó Programas gubernamentales.

Este capítulo se estructura en tres niveles de análisis: El primero describe el Contexto general donde se desarrollan los siguientes aspectos: Físico-Geográfico, Económico, Poblacional; puntos de vista que permiten identificar la problemática relacionada a la mujer rural del Estado Hidalgo. El segundo nivel trata sobre los Principales elementos de política sectorial, federal y estatal en donde se da un marco de referencia sobre objetivos, Programas en marcha, instrumentos, población objetivo, disponibilidad de recursos y políticas del sector rural de las instancias Federal y Estatal. Finalmente en el Contexto Interinstitucional en el que operó el Programa, se presenta una síntesis de la participación de instancias estatales, federales y organizaciones vinculadas al Programa.

El proceder metodológico para la elaboración de esta parte, fue la consulta documental de información estadística: Censos e índices de población y marginación del INEGI, SAGARPA y CONAPO, además de publicaciones oficiales como: Planes de Desarrollo Estatal y Nacional, Informes de Gobierno, Programas de Desarrollo Sectorial, Reglas de Operación y Términos de Referencia de los Programas de la Alianza para el Campo.

2.1 Contexto General

2.1.1 Aspectos Físico-geográficos

El Estado se localiza geográficamente en el centro de la República, ver **Figura 2-1-1-1.**, se ubica entre los 19°36' y 21°24' de latitud norte y los 97°58' y 99°54' de longitud oeste. Posee 20,905 km² de superficie, que representan el 1.1 % de la superficie total del país. Está enclavado en tres provincias fisiográficas: Eje Neovolcánico, Sierra Madre Oriental y Llanura costera del Golfo de México. Su altitud varía entre 200 y 3,200 metros sobre el nivel del mar.

Por su cercanía con la ciudad de México, el Estado de Hidalgo es un lugar de paso para la comercialización y abasto de la región central del país, situación que otorga posibilidades estratégicas para promover el desarrollo productivo de las mujeres rurales.

Figura 2-1-1-1. Características del Estado

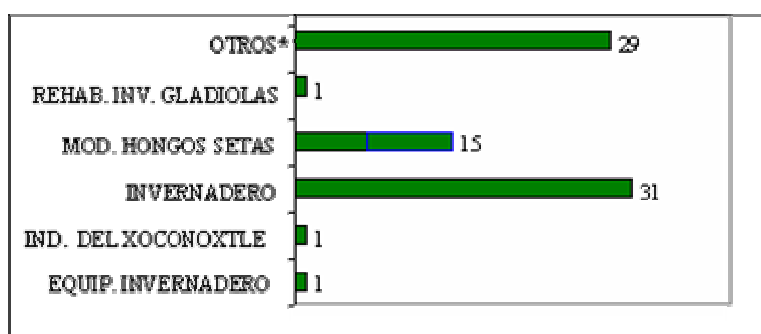
El Estado posee tres climas predominantes: Semicálido en 26% de la superficie, templado que representa el 35% y semiseco con 39%. Su variedad climática propicia una importante diversidad biológica, de donde se desprenden convencionalmente las cuatro regiones agroecológicas: la Región Semiárida, la Región de los Valles Altos, la Región Trópico Húmeda y Región Trópico Seco. La precipitación pluvial cambia dependiendo cada región: En la Huasteca la precipitación media anual es de los 1,000 a 2,300 mm; Al centro y sur del de 460 a 700 mm; y en la zona del Valle del Mezquital es de sólo 385 mm. Estas fuentes hacen que el 25% de las tierras utilizadas en labores agrícolas sean superficie de temporal.

En Hidalgo confluyen tres sistemas hidrográficos: El Amajac que proviene de la Sierra Baja y sale por el Estado de Veracruz. El del río Metztlán, que nace con el nombre de Tulancingo. El tercero, constituido por el río Moctezuma, originado al noreste de la ciudad de México. Adicional a estos sistemas existen otras corrientes de aguas autónomas, como las de los ríos Candelaria, Atlapexco, Hule, Tlacolula y Yahualica, que nacen en la Sierra Alta y riegan los terrenos de la Huasteca. Dos más, el Chiflón y el Huehuetla, serpentean por la Sierra Tepehua. A pesar de su potencial hidrológico, el aprovechamiento de las características hidrográficas no presenta índices de desarrollo deseables ya que sólo el 23% de la superficie del Estado cuenta con sistemas de riego agrícola.

Por sus características agroclimáticas y diversidad biológica, la entidad es un lugar estratégico con múltiples oportunidades para generar proyectos de aprovechamiento agroecológico, empresas de explotación forestal sustentable ó actividades alternativas como el ecoturismo, en las cuales la mujer rural puede desempeñar papel relevante.

Como lo indica la **Figura 2-1-1-2.**, El Programa MUDER durante el 2001, aprovechó esas condiciones ambientales del Estado ya que el 62% de los proyectos apoyados dependía de las condiciones climáticas.

Figura 2-1-1-2. Tipos de Proyectos Apoyados



Fuente: Elaboración propia con base a datos del SIAPC del Gobierno del Estado Hidalgo
*La cantidad de dichos proyectos será presentada en los siguientes capítulos.

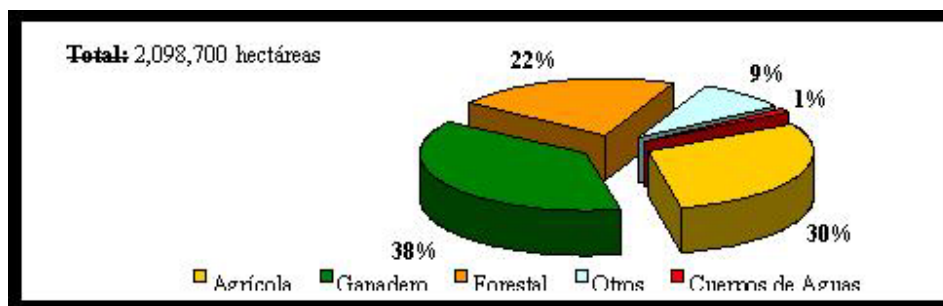
2.1.2 Aspecto económico

La principal actividad económica desarrollada en la Entidad es la agropecuaria, como lo evidencia en la **Figura 2-1-2-3.**, En esta labor se utiliza el 68% de la superficie del Estado y una población económicamente activa del 61.3%. A pesar de su importancia, las actividades agropecuarias tan sólo generan el 10.1% del PIB de la Entidad.

Del total de la superficie agrícola, el 23% de riego genera casi el 52% del valor de la producción. En contraste, la superficie de cultivo de temporal es bajamente productiva; el 73% de los productores ubicados en ellas se dedican al monocultivo de autoconsumo.

Por su producción anual se destacan en el sector agrícola la producción de: Alfalfa verde (2,969,708 ton.), maíz en grano (595,979 ton.), pasto (492,696 ton.) y cebada en grano (265,450 ton.). En cuanto a la ganadería está la producción de aves (47,812 ton) y bovinos (28,602 ton.), donde la ovinocultura ocupa el primer puesto a nivel nacional⁵.

Figura 2-1-2-3. Distribución de la Superficie del Estado por Actividad



Fuente: Elaboración propia con base a datos de la SAGARPA

La ubicación geográfica del Estado, ha permitido un desarrollo importante en el aspecto industrial de centros urbanos como: Tulancingo, Ciudad Sahagún, Tula de Allende, Pachuca, Tizayuca y Tepeji de Ocampo, donde están instaladas fábricas de textiles, materias primas, productos industriales (cementeras), telecomunicaciones, además de cuencas lecheras, criaderos de peces productos agrícolas, frutícolas y de hortaliza producidos a gran escala para satisfacer la demanda de la capital de la República.

⁵ SAGARPA. Anuario Estadístico de la Producción Agrícola Estados Unidos Mexicanos, México, 2002.

La industria absorbe al 15.8% del total de los trabajadores; de esta cifra, poco más de la mitad se concentra en actividades mineras y en la construcción de equipo y material de transporte. El comercio brinda oportunidades de empleo a 5.7% del total de los trabajadores; los servicios, a 11.6% y las actividades no específicas, a 5.6%.

2.1.3 Características de la población

El Estado de Hidalgo cuenta con una población de 2,235,591 personas, de las cuales el 53% son mujeres y el 47% restante son hombres. Del total de habitantes el 50.7% reside en zonas rurales menores a 2,500 pobladores.

Una deficiencia importante de la población del Estado es su educación, el 14.9% son analfabetas o no finalizaron su instrucción primaria, de este porcentaje son las mujeres quienes menor nivel educativo presentan (Ver Cuadro 2-1-3-4). En el caso específico de las beneficiarias encuestadas, el 4.2%% eran analfabetas, el 31.2% no concluyó su primaria, el 25.2% terminó su educación básica, y el 39.4% realizó algún tipo de estudios superiores

Cuadro 2-1-3-4 Escolaridad de la Población

Mayor de 15 años Escolaridad	Mujeres	Hombres
Analfabetas	17.90%	11.60%
Sin instrucción primaria completa	35.70%	31.70%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del INEGI

La población económicamente activa (**PEA**) corresponde a 766,898 habitantes, donde la participación de los hombres corresponde al 66.71% y las mujeres del 33.28%.

El PEA ubicado en el sector rural es de 283,752 personas. De la población rural total, el 50% no está en edad de trabajar, el 39% son trabajadores de más de 40 años y sólo el 11%, el sector poblacional más productivo, son trabajadores entre 19 a 39 años, además este último segmento es el que más aporta emigrantes a las zonas urbanas y al extranjero.

En este contexto se encuentran alrededor 598,260 mujeres del medio rural hidalguense⁶, las cuales en su mayoría permanecen relegadas de las actividades económicas, por ejemplo, la aportación económica en el hogar no está cuantificada en las estadísticas oficiales, únicamente se registran los casos de mujeres jefas de familia que representa un 20.8%. Población que requiere de atención social, económica y cultural.

⁶ INEGI. Dirección General de Estadística. México, 2001.

2.1.4 Principales problemas del sector rural

A partir del análisis de la información recopilada en fuentes bibliográficas, análisis estadístico y observación directa realizada durante el trabajo de campo, se identificaron varias situaciones que aquejan al sector rural de Hidalgo y que están relacionadas al Programa MUDER:

- El porcentaje más alto de la población empleada en el medio rural son adultos de edad avanzada, de las cuales más de la mitad son mujeres, quienes además de dedicarse a actividades laborales deben enfrentarse a los trabajos propios del hogar, asumiendo muchas veces los roles de padre/madre.
- Se identificaron enclaves de grupos indígenas Otomis, en condiciones de pobreza y pobreza extrema que generan necesidades específicas de atención de acuerdo a sus características culturales y de género.
- Los altos índices de contaminación en ríos y almacenamientos; los cuerpos de aguas son escasos tal y las redes de distribución en los sistemas de riego tienen menos del 60% de eficiencia en la conducción. Situación que dificulta aun más las labores desempeñadas por las mujeres del medio rural, ya que son ellas las encargadas de conseguir agua para el suministro doméstico familiar.
- Aproximadamente, 30% de la superficie estatal tiene problemas de erosión severa; continúan talas forestales clandestinas; campañas de reforestación poco efectivas; esto hace que la productividad de la tierra disminuya, lo que da pie a problemas como la migración, principal causa de la desintegración familiar, situación que afecta en especial a la mujer rural porque ellas deben convertirse en jefes de hogar al migrar sus parejas.
- Existe un bajo desarrollo tecnológico que muy probablemente se deba a que no hay las suficientes investigaciones sobre el medio rural hidalguense; se requiere la mirada multidisciplinaria que pueda abarcar distintos campos, desde la tecnificación de la agricultura en zonas marginadas, hasta los estudios sobre los problemas sociales que se presentan en grupos de población rurales.
- No hay el suficiente recurso humano especializado para atender las necesidades del medio rural. Por un lado, los conocimientos que predominan en la población rural son aprendizajes empíricos transmitidos en lenguaje popular de generación en generación; mientras que los responsables de poner en marcha los Programas rurales manejan un lenguaje técnico que no permite una comunicación fluida, lo cual genera en algunos sectores, desconfianza en la población campesina. Asimismo en las dependencias gubernamentales el personal dedicado al trabajo directo en las comunidades es reducido, como es el caso concreto del Programa MUDER en donde para atender a 620 beneficiarias sólo había cuatro consultoras especializadas.
- La cultura de trabajo en equipo entre los productores rurales es muy débil, esto trae como consecuencia que la formación de grupos se dificulte. Es el caso del Programa MUDER, donde una condición para apoyar los proyectos era la formación de grupos de

mujeres con mínimo 7 integrantes, los cuales sólo se formaban para cumplir el requisito, indicadores que serán ilustrados en el Capítulo 5 de la evaluación.

2.2 Principales elementos de política sectorial, federal y estatal

Con el objeto de dar continuidad a los Programas de apoyo al medio rural, los gobiernos federal y estatal elaboran políticas encaminadas a atender las necesidades del sector, las cuales buscan promover el desarrollo equilibrado de los grupos marginados del país. En este apartado se presentan los principales objetivos, Programas, población y disposición de recursos de las políticas diseñadas para la atención del sector rural del Estado de Hidalgo.

2.2.1 Objetivos

El diseño de la política sectorial en el ámbito nacional está a cargo del gobierno federal que a través del Plan Nacional de Desarrollo plantea como uno de sus objetivos: “*Propiciar un desarrollo económico y productivo sostenible en el medio rural mediante la promoción de proyectos de inversión rural, fortalecimiento organizativo y capacitación*”⁷. La implementación de esta política incide en todos niveles de gobierno, los cuales intentan coordinar sus esfuerzos para alcanzar las metas de apoyo a la promoción, capitalización y transferencia tecnológica que permitan aumentar la productividad del sector agropecuario.

El Gobierno del Estado Hidalgo retoma los objetivos de la política federal y los pone en práctica por medio de su Plan Estatal de Desarrollo, el cual tiene como objetivo: impulsar la modernización y rehabilitación de la agricultura, incrementar la productividad, diversificar la producción en un marco de sustentabilidad, mejorar los niveles de ingreso y su distribución entre los productores agrícolas de regiones y municipios marginados.

2.2.2 Programas en marcha

Para operar los objetivos propuestos en su política sectorial, el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA aplica a nivel nacional diversos Programas, entre los más importantes se destacan: OPORTUNIDADES, anteriormente conocido como PROGRESA, PROCAMPO y ALIANZA PARA EL CAMPO, desde donde se opera el Programa MUDER.

⁷ GOBIERNO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Cap. 5 y 6. México 2002.

El Programa de Alianza para el Campo está delineado como una política federal hacia el campo, para inducir y apoyar un cambio estructural en el sector rural, enfrentar los problemas de rentabilidad, reconociendo el potencial productivo de las entidades federativas y los márgenes tecnológicos existentes de los que se dispone para aumentar la producción de alimentos y materias primas. En este marco se desarrolla el Programa MUDER que siguiendo las premisas de la política federal y estatal, tiene como principal objetivo combatir la pobreza extrema en el medio rural.

Los principales Programas, relacionados con los objetivos propuestos en las políticas del sector rural, realizados durante el año 2001 en el Estado de Hidalgo fueron: Recuperación de Tierras de Pastoreo, Mejoramiento Genético, Programa Lechero, Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, Infraestructura Básica Ganadera, Apoyo al Desarrollo Rural, Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales, Desarrollo Sustentable en Zonas Marginadas, Salud Animal, Sanidad Vegetal, Investigación y Transferencia de Tecnología y Mujeres en el Desarrollo Rural.

2.2.3 Población objetivo

Los Programas diseñados para el medio rural pretenden atender a productores de bajos ingresos con criterios de desarrollo rural. Los beneficiarios de cada Programas, son seleccionados según los criterios de elegibilidad establecidos en las reglas de operación de cada Programa, los cuales se definen de forma general para todo el país, en donde se tienen en cuenta las características socioeconómicas y necesidades de los usuarios. Para el caso del Programa MUDER, la población objetivo son grupos de mujeres de las regiones y municipios rurales definidos como prioritarios y de atención inmediata.

2.2.4 Disponibilidad y priorización de los recursos

El presupuesto para la operación de los Programas de Alianza para el Campo proviene de asignaciones federales previstas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, estos recursos son administrados por la SAGARPA quien se encarga canalizarlos a cada Entidad Federativa siguiendo lo establecido en las reglas de operación de cada Programa. Por su parte, cada estado debe aportar un porcentaje complementario que para el caso del Programa MUDER en Hidalgo fue del 45.45% del total de recursos asignados y que incluye la aportación de las beneficiarias para el equipamiento de sus proyectos.

La disposición y prioridad de los recursos están dadas en función del cumplimiento del perfil previsto en los criterios de elegibilidad de cada Programa, en el caso de los Programas de Alianza Para el Campo tienen como principios básicos no superar el 50% del valor total del apoyo y que no sea una cifra superior a \$500,000 por unidad de producción.

2.2.5 Observaciones sobre los elementos de política sectorial, federal y estatal

En términos generales, la política sectorial incluye objetivos suficientemente amplios para dar respuesta a las necesidades de la población rural del país. No obstante, se identificó que la implementación a nivel local de cada Programa presenta múltiples deficiencias debido a problemas en la divulgación de procedimientos y requerimientos. En el caso específico de MUDER muchas de las beneficiarias desconocen los objetivos de planes y políticas, lo que ocasiona que los apoyos del Programa sean vistos como ayudas de carácter provisional que en consecuencia debilitan la continuidad y compromiso por parte de las participantes.

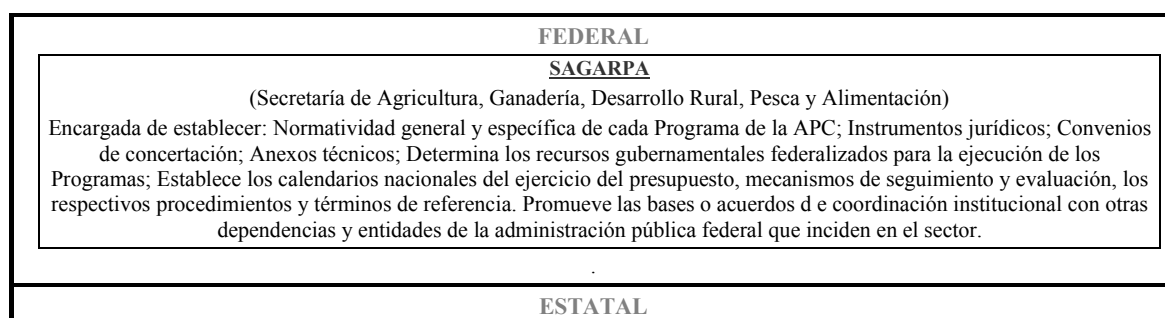
Con el fin de mejorar el diseño y la operación de políticas sectoriales en el ámbito local, es necesario fortalecer los procesos de consulta ciudadana y así promover una planeación ajustada a las particularidades regionales, para ello es necesario que instituciones como el COPLADE o los DDR, fomenten mecanismos de participación que permitan identificar las necesidades reales de la población.

Aunque existe un elevado número de Programas diseñados para atender las necesidades de las comunidades rurales marginadas, los cuales manejan presupuestos considerables, dichas iniciativas no logran los impactos sociales requeridos para solucionar la problemática para lo cual fueron creados.

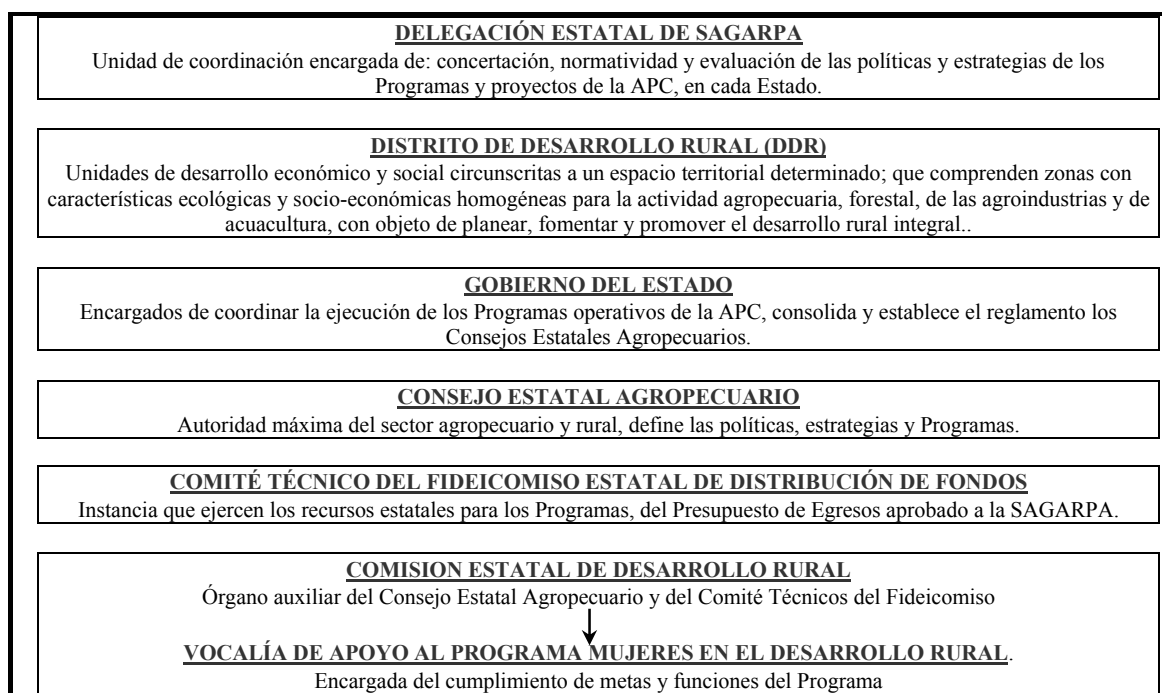
2.3 Contexto Interinstitucional en el que operó el Programa.

La estructura organizacional en la cual se ejecutó el Programa MUDER obedece a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, las cuales promueven el trabajo y la coordinación interinstitucional entre las instancias Federales y Estatales que intervienen en la ejecución de los Programas (**Figura 2-2-3-4**).

Figura 2-3-4. Diagrama de Instancias Participantes.



Evaluación Mujeres en el Desarrollo Rural 2001



Fuente: Elaboración propia con base a datos de las Reglas de Operación de los Programas de la Alianza Para el Campo.

La participación de la SAGARPA a nivel Federal estuvo centrada en: otorgamiento de recursos, diseño de la operación y establecimiento de normas. Su relación con los niveles estatales se hace por medio de la Delegación Estatal y las autoridades del Gobierno del Estado. Esta forma de operación generó distancias con las necesidades particulares a nivel local.

La responsabilidad directa en la operación del Programa fue la Vocalía de Apoyo al Programa Mujeres en el Desarrollo Rural, instancia que junto a la Comisión Estatal de Desarrollo Rural se encargaron del cumplimiento de metas y funciones, concretamente en lo relacionado a la atención de las demandas de las mujeres del sector rural del Estado. La coordinación de dicha Vocalía estuvo a cargo de la Lic. Noemí González Jimate, quien oportunamente colaboró con la información pertinente para la elaboración de la evaluación.

El contexto interinstitucional está diseñado con el fin de hacer más eficientes los procesos más transparentes el manejo de los recursos, no obstante su operación requiere de la concertación de diversos actores que en ocasiones tardan en lograr consensos lo cual es causa para que se retrasen los cronogramas establecidos.

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios relacionados con la operación del Programa en el ámbito estatal, se identificó que en dichas instancias se tiene como

prioridad el cumplimiento de la normatividad establecida a nivel federal, lo cual, limitó las posibilidades de adecuación del Programa a las particularidades locales de la Entidad, a pesar de que la participación de los grupos de mujeres beneficiadas es definitiva para la instauración del Programa, las restricciones normativas interfieren en el aprovechamiento pleno de la participación de grupos de productores, proveedores y beneficiarias en el diseño y planeación del Programa.

Capítulo 3

Características del Programa en el Estado

La política de reconocer a la mujer campesina como actor social fundamental para alcanzar el desarrollo socio-económico en el campo mexicano, se potencia a través de la creación y operación del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural.

Este capítulo presenta las características en las que se implementó el Programa MUDER en el Estado de Hidalgo durante el 2001; para ello se desarrollaron los siguientes 7 subapartados: a) **Descripción del Programa**, expone los objetivos y la problemática. b) **Antecedentes y evolución**, se hace un recuento de su trayectoria histórica. c) **Instrumentación y operación**. d) **Población objetivo**, se presentan las particularidades de las beneficiarias y criterios de elegibilidad. e) **Componentes de apoyo**. f) **El Presupuesto y metas físicas y financieras Programadas y realizadas**. e) **Cobertura geográfica**.

Para la elaboración de esta parte se realizó análisis documental de las siguientes fuentes de información: Anexo Técnico, Reglas de Operación, Guías Normativas y Manuales Operativos, documentación oficial del Programa, datos estadísticos del INEGI. Además también se utilizaron las entrevistas a los funcionarios encargados, así como la información sistematizada durante la investigación de campo.

3.1 Descripción del Programa

El Programa para **Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural** hace parte de las iniciativas de la Alianza para el Campo para promover a nivel nacional un desarrollo rural integral, sustentable y equitativo, el cual tiene como base la inclusión de la mujer rural como actor social fundamental.

En la búsqueda de originar un cambio estructural que impulse el desarrollo agrícola y rural del campo en el país, la **APC** plantea los siguientes objetivos generales:

- Elevar el ingreso neto de los productores
- Incrementar la producción agropecuaria a una tasa mayor al crecimiento demográfico
- Mejorar el equilibrio de la balanza comercial
- Impulsar el desarrollo rural integral de las comunidades campesinas

El gobierno federal mediante el Programa MUDER, pretende fomentar nuevas formas de asociación económica microregional, la adopción de tecnologías apropiadas y el desarrollo de proyectos que permitan la generación de empleos e ingresos en el medio rural.

3.1.1 Objetivos

Tal como lo indica el **Cuadro 3-1-1-5** y de acuerdo a los términos de referencia y la Guía Normativa 2001 del Programa, se identifican una serie de objetivos encaminados a delinear su funcionamiento y alcances.

Cuadro 3-1-1-5. Objetivos del Programa

<p>General. Fomentar la participación productiva de grupos organizados de mujeres en las microregiones del Estado caracterizadas como de alta marginación rural, con el fin de apoyarlas con proyectos productivos para que puedan aumentar sus ingresos, y en ese sentido, contribuir al combate contra la pobreza rural.</p>
<p>Particulares.</p> <ul style="list-style-type: none">• Invertir en el capital humano que representa el sector de las mujeres rurales y reforzar sus capacidades para la realización de las diferentes actividades que favorezcan su desarrollo• Contribuir en el aumento de la producción y productividad de los proyectos de mujeres en actividades generadoras de empleo en el campo, mejorando los procesos organizativos y productivos a través de la planeación e integración de apoyos a nivel microregional.• Procurar el arraigo de las mujeres jornaleras en sus lugares de origen.• Fomentar la creación de nuevas formas de asociación económica microregional para eficientar y potencializar el uso de los recursos disponibles, propiciando y facilitando la inversión interinstitucional y la participación de organismos privados.• Promover el acceso y adaptación de tecnologías apropiadas para mujeres, que propicien el aumento de la productividad y la reducción de las jornadas de trabajo de las mismas.• Fortalecer la participación de las mujeres para la gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de procesos de desarrollo microregional integral.• Desarrollar metodologías de trabajo con mujeres rurales, que les permitan alcanzar mayores niveles de eficiencia, rentabilidad y calidad en el manejo de sus empresas.• Impulsar esquemas productivos para la seguridad alimentaria familiar.• Promover la sostenibilidad de los proyectos y la sustentabilidad de los recursos naturales.• Apoyar el desarrollo de iniciativas de grupos organizados de mujeres en acciones de diseño y operación de proyectos de producción, transformación, comercialización y servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en “Términos de Referencia” y “Guía Normativa” del Programa

En el Estado de Hidalgo estos objetivos se llevan a la práctica mediante la operación de las distintas instancias mencionadas en el Capítulo 2, pero de forma especial a través de la Vocalía del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural quien no cuenta con el personal suficiente para atender en los tiempos previstos las demandas de las beneficiarias.

3.1.2 Problemática

Las mujeres rurales del país en general, enfrentan obstáculos que limitan la realización de su potencial en la sociedad. A través de los años se han visto envueltas en una discriminación y opresión injustificada por parte del sector masculino, que las relega a un estado de inferioridad inmerecido.

El 99% de la población económicamente activa que se dedica a los quehaceres del hogar son mujeres⁸, lo que demuestra que aún se presenta de manera marcada el esquema tradicional en el cuál es labor de la mujer el cuidado del hogar y de los hijos, y corresponde al hombre ser la fuente de ingresos y sustento de la familia. Además, el impacto de la pobreza en el sector femenino es cada vez más notorio, sobre todo en aquellas mujeres separadas o divorciadas que representan el 77% de los individuos en esta situación.

Todo lo anterior ha generado que las mujeres busquen una manera de integrarse al sector productivo, a través de su participación constante y demanda de atención para generar opciones de cambio. Poco a poco el sector femenino ha ganado terreno en esta participación, sin embargo son insuficientes los modelos que impulsen sus capacidades productivas, así como una instrumentación adecuada para generarlos, motivo por el cual el Programa MUDER representa una buena alternativa para la participación de la mujer en el desarrollo rural.

3.2 Antecedentes y evolución

En 1996 se creó el Programa de Equipamiento Rural como parte de la Alianza para el Campo, hoy llamado Programa de Apoyo al desarrollo Rural, en el que se contemplaba el sub-programa Mujeres en el Desarrollo Rural, que durante 1996, 1997 y 1998 operó integrado al PADER. Sin embargo, debido al auge del Programa y la alta participación de las mujeres rurales, el Programa a partir de 1999 opera de manera independiente.

Mujeres en el Desarrollo Rural nace a partir de la necesidad de proporcionar a las mujeres de zonas rurales, que representan poco más del 50% de la población rural nacional, una herramienta impulsora de sus capacidades para desarrollarse productivamente, en ayuda de la economía familiar y regional.

⁸ Plan estatal de desarrollo 199-2005.

3.3 Instrumentación y operación

La instrumentación del Programa en el 2001 está apegada a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, donde se determina la población objetivo y los proyectos a apoyar así como los requisitos de elegibilidad y los componentes de apoyo.

El Programa en el Estado de Hidalgo en el 2001 quedó instrumentado a través de 78 proyectos de microempresas en ámbitos muy diversos y no necesariamente enfocados a la agricultura, tales como artesanía rústica, cocina económica, panadería, e incluso una recicladora de vidrio. Sin embargo se nota una clara inclinación hacia los proyectos de invernadero, que cuenta con un total de 31 proyectos aprobados, representando el 39.74 % del total de las microempresas establecidas en el 2001.

En un principio el Programa mujeres en el desarrollo rural en el Estado de Hidalgo tenía contemplada la instrumentación de 28 Proyectos, 4 redes microregionales y cuatro módulos demostrativos, que se establecen como metas en el anexo técnico de los Programas de desarrollo rural, con fecha 30 de Abril del 2001.

Con fecha del 28 de Mayo del 2002, se hace la presentación del avance de entregas facturadas del Programa MUDER, llegando a un total de 78 proyectos apoyados, ejerciéndose las metas financieras mostradas en el cuadro anterior, y de manera mas específica los gastos en acciones complementarias presentados en el **Cuadro 3-3-6**.

Cuadro 3-3-6. Acciones Complementarias

Rubro	U.de Medida	Federal	Estatal*
Asesoría especializada	Técnico	43,830.00	28,170.00
Gastos de evaluación	Evaluación	44,700.00	37,300.00
Gastos de operación	Gasto	72,000.00	60,000.00
Giras de intercambio tecnológico	Gira	87,650.00	56,350.00
Módulos demostrativos	Modulo	73,040.00	46,960.00
Pago de consultoras especializadas	Técnico	175,300.00	112,700.00
Talleres de redes microregionales	Taller	131,480.00	84,520.00

Fuente: Avance de entregas facturadas de apoyos al 29/05/2002.

De este apartado se concluye que la participación de las mujeres ha sido mucho mayor a lo esperado, siendo aún más grande la aportación por parte de ellas que las aportaciones que hacen el Gobierno Estatal y Federal, mostrando así su interés en el crecimiento productivo.

Sin embargo, también se puede señalar que a través del trabajo de campo se vio reflejada la falta de redes microregionales, que convendría tener más en cuenta.

3.4 Población objetivo

El Programa tuvo como universo de atención a los Grupos de mujeres concentradas en regiones y municipios rurales definidos como prioritarios y de atención inmediata. A través de los siguientes requisitos de elegibilidad se estimó qué beneficiarias eran más aptas para la aplicación del Programa, de acuerdo a los objetivos y características del mismo.

3.4.1 Criterios de elegibilidad

En las reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 se establecen los siguientes criterios de elegibilidad:

- Son elegibles las mujeres en lo individual o agrupadas de las regiones y municipios rurales definidos como prioritarios y de atención inmediata
- Son elegibles los grupos de mujeres ejidales, comunales y vecinadas, con un mínimo de 7 socias
- Se otorgará prioridad a las solicitudes de proyectos en los que se proponga la mezcla de recursos y acciones con otras dependencias del gobierno federal

Durante el trabajo de campo se pudo constatar que algunos de los grupos de mujeres apoyadas se constituyeron específicamente para hacer posible su acceso a los apoyos del Programa; esto no significa que en el total de los casos existiera una intención específica de trabajo en equipo, sino que esta estructura grupal formaba parte de los criterios de elegibilidad y además posibilitaba el pago de las aportaciones obligatorias para el equipamiento de sus proyectos, aunque se presentaron diversos casos en los que algunas de las integrantes de los grupos habían prestado sus nombres sin haber adquirido compromisos de pago. También algunos de los proyectos apoyados se encuentran establecidos en zonas circunscritas dentro de un sector urbano que sin embargo, cumple con el requisito de encontrarse en poblaciones menores a los 2,500 hab por lo que se concluye que los criterios de elegibilidad no necesariamente fueron aplicados a zonas rurales marginadas y se adecuaron a las particularidades locales.

3.5 Componentes de apoyo

Para la implementación del Programa en el Estado de Hidalgo se consideraron los siguientes componentes de apoyo:

- a) **Proyectos.** Son la base fundamental del Programa, se establecieron proyectos en diversas actividades, no necesariamente agrícolas o ganaderos, si no en Programas que generaran la participación productiva de las mujeres en grupo, aunque cabe mencionar que los proyectos que se generaron mayormente se enfocan a la producción en invernaderos
- b) **Redes microregionales.** En este componente se considera la participación de un consultor especializado, participación de las mujeres en giras de intercambio tecnológico, realización de talleres con material didáctico, y la contratación de asesoría especializada para el establecimiento de las mismas.
- c) **Módulos demostrativos y reproductivos.** Estos módulos tienen como función principal el servir de ejes para el desarrollo de los proyectos en el Estado ya que a partir de los módulos demostrativos se enseña a las beneficiarias las técnicas productivas a utilizar en sus propios proyectos, y en los módulos reproductivos se generan, por ejemplo, semillas y plántulas para el uso en los proyectos.

3.6 Presupuesto, metas físicas y financieras

En la guía normativa de la Alianza para el Campo se establecen los siguientes lineamientos de participación económica: Se podrá apoyar hasta con \$ 85,000.00 como monto máximo por grupo. De este monto se podrán utilizar porcentajes que ayuden a los grupos en el desarrollo de su proyecto, de la siguiente forma:

- a) Hasta con un 5%; para apoyar la formulación del proyecto.
- b) Hasta un 30% para asistencia técnica y capacitación especializada
- c) Con un mínimo del 60% para la compra de requerimientos de equipamiento del proyecto
- d) Hasta con un 5% para apoyo a la comercialización.

La federación aporta hasta el 70% del apoyo y el otro 30% entre los gobiernos de las entidades federativas y las mujeres beneficiadas del apoyo, en donde las aportaciones de éstas no podrán ser mayores al 20%.

Para proyectos mayores de \$85.000.00, en su formulación, se determinará qué otras fuentes de financiamiento adicionales a este Programa podrán participar, como el PADER, FONAES, FOMMUR, INI, entre otros, en apoyo de conceptos que se complementen y no para duplicarse.

De acuerdo a lo anterior, se proponen en el anexo técnico con fecha del 30 de Abril del 2001 las aportaciones presentadas en el cuadro 3-3-6-7, donde se considera el apoyo a 28 proyectos. Sin embargo, con fecha 16 de noviembre del 2001 se presenta el addendum al anexo técnico, en el que se propone la iniciativa de instrumentar 70 proyectos en vez de los 28 iniciales. En este caso, las inversiones totales aumentaron en las cantidades mostradas en el **Cuadro 3-6-7**.

Cuadro 3-6-7 Metas Físicas y Metas Financieras Programadas y Ejercidas

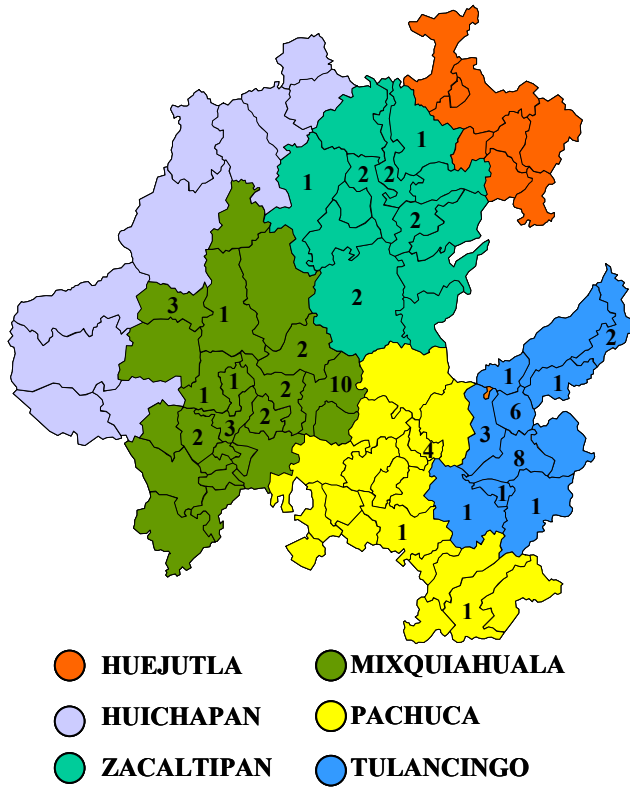
Metas Físicas			
Metas	Propuestas		Alcanzadas
Número de proyectos	28		29
Grupos de beneficiarias	28		29
Socias apoyadas	280		620
Redes microregionales	4		4
Metas Financieras Programadas y Ejercidas			
Metas	Presentado en el Anexo técnico	Presentado en el Addendum	Entregas Facturadas de Apoyos
Gobierno Federal	1,400,000	1,800,000	1,800,000
Gobierno Estatal	900,000	1,500,00	1,500,000
Productoras	196,650	336,900	2,210,166
Totales	2,496,650	3,636,900	5,510,166

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo Técnico, Addendum al anexo técnico y avance de entregas Facturadas de apoyos al 29/05/2002

3.7 Cobertura geográfica

El Programa se estableció en el Estado abarcando 29 municipios, tal como lo indica la **Figura 3-7-5**. En el DDR de Tulancingo se concentraron la mayoría de los apoyos, mientras que en los DDR de Huejutla y Huichapan no figuran con proyecto alguno. Además, la mayor concentración de beneficiarias se da en 4 municipios: Acaxochitlan, Actopan, Tulancingo y Zacualtipan con 11, 10 y 8 proyectos respectivamente, que representan el 36.25% del total, en contraste con 22 municipios en los que se establecieron de 1 a 2 proyectos. Cabe aclarar que los proyectos fueron asignados en las zonas cuya solicitud fue recibida por las autoridades correspondientes, sin embargo, se encuestaron a algunas beneficiarios que manifestaron no residir en los municipios donde se desarrollan sus proyectos.

Figura 3-7-5. Cobertura geográfica



DDR	Municipio	Numero de proyectos
Mixquiahuala	Actopan	10
	Chilcuautla	1
	Francisco I. Madero	2
	Ixmiquilpan	1
	Mixquiahuala	3
	Progreso de Obregón	1
	San Salvador	2
	Santiago de Anaya	2
	Tasquillo	3
	Tezontepec Aldama	2
Pachuca	Apan	1
	Omitlan	4
	Zempoala	1
Tulancingo	Acatlan	3
	Cuautepec	1
	Santiago Tulantepec	1
	Singuilucan	1
	Tulancingo	8
	Acaxochitlan	11
	Agua Blanca	1
	Huehuetla	2
	Metepec	6
	Tenango de Doria	1
	Zacualtipan	Lolotla
Metzquititlan		2
Molango		2
Tlahuiltepa		1
Tlanchinol		1
Xochicoatlan		2

Capítulo 4

Evaluación de la operación del Programa

La inclusión social de la mujer en el ámbito institucional mexicano, es un proceso que cada vez cobra mayor relevancia y un ejemplo de ello es la creación, en marzo del 2001, del Instituto Nacional de la Mujer el cual permite sistematizar las políticas de equidad de género, igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. La expansión de estas políticas beneficia a mujeres de diversos sectores sociales, como es el caso de las mujeres rurales. El reconocimiento de la mujer campesina, como actor fundamental en los procesos de desarrollo de zonas rurales marginales, es una iniciativa que cuenta con el respaldo gubernamental a través del Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural.

El objetivo de este capítulo es presentar los resultados de la evaluación de la operación del Programa MUDER durante el año 2001, para así incrementar su eficiencia, fortalecer su carácter participativo y proponer ajustes en las características de los proyectos apoyados.

Para el desarrollo de este capítulo se diseñaron las siguientes secciones: a) **Planeación del Programa**, donde se hace un análisis de su relación con las políticas sectorial y estatal, el uso de diagnósticos y evaluaciones previas, el cumplimiento de sus objetivos, metas y plazos; además de la focalización de actividades, regiones, beneficiarias y apoyos diferenciados; b) **Operación en el Estado**, en el que se describe la relación de MUDER con la política de federalización, los arreglos institucionales, mecanismos de difusión, gestión de solicitudes, otorgamiento de apoyos y su seguimiento; c) **Perfil de los Beneficiarias**, aquí se analizan las respuestas de las usuarias sobre: Satisfacción con el apoyo, participación de productores, proveedores y técnicos, correspondencia entre los apoyos y las necesidades de los productores; y d) **Conclusiones y recomendaciones** de los resultados de la evaluación de la operación del Programa.

La metodología utilizada para elaborar este capítulo consistió en el análisis estadístico⁹ de las bases de datos de las encuestas a beneficiarias, y los cuestionarios de entrevistas a otros actores del Programa. También se hizo investigación documental de la siguiente fuente bibliográfica: Anexos técnicos, reglas de operación de la Alianza para el Campo, información del INEGI y CONAPO; actas de reuniones, e informes de avances del Programa. Así como la observación directa documentada a partir del trabajo de campo realizado por el equipo de trabajo multidisciplinario de la entidad evaluadora (FMDR).

⁹ Es importante mencionar que éste se realizó con base en el Procedimiento para el cálculo de indicadores de evaluación y su análisis, propuesto por FAO que por su diseño limita el reconocimiento de las particularidades precisas de la operación del Programa.

4.1 Planeación del Programa

La experiencia adquirida por el CEEDR-FMDR, en el desarrollo de estudios y proyectos, permite afirmar que la planeación es una parte indispensable para el desarrollo de todo Programa; asimismo, está comprobado que si este proceso se hace de forma participativa y consensuada, integrando el mayor número de visiones y perspectivas, tanto de los operadores como de la población objetivo, su operación será más eficiente y los resultados tendrán mayor impacto.

4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal

Los gobiernos Estatal y Federal, tal como lo exponen sus respectivos planes¹⁰, tienen como uno de sus objetivos más importantes la atención a sectores marginales del medio rural; con el fin de atender las necesidades de este sector, las autoridades correspondientes diseñaron un Programa sectorial cuyo principal objetivo es promover el desarrollo sostenido de la población agropecuaria y rural.

Una de las iniciativas más importantes para llevar a cabo dichas políticas es la Alianza Para el Campo (APC), la cual durante el año 2001 definió cuatro líneas para atender de manera específica las necesidades de la población rural: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Sanidad Agropecuaria y Desarrollo Rural, ésta última maneja 7 Programas dentro de los cuales está inmerso el Programa MUDER.

El funcionamiento del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural en el Estado de Hidalgo, estuvo apegado a las reglas de operación establecidas por el ámbito federal, las cuales reglamentaron todas las actividades del Programa. Además de cumplir con su función de reglamentar, el sentido de la normatividad también promovió conceptos como: planeación, eficiencia, evaluación transparencia, participación, entre otros.

La operación del Programa MUDER en el Estado de Hidalgo durante el año 2001, se complementó formalmente a la política sectorial propuesta a nivel estatal y federal, a través del desarrollo de objetivos encaminados a atender las necesidades del sector rural marginado hidalguense y con el cumplimiento de la normatividad.

¹⁰ GOBIERNO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Cáp. 5 y 6.
GOBIERNO DEL ESTADO DE HIDALGO. Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. Apartado 3.2.2.
SAGARPA. Programa Sectorial 2001-2006. Pág. 71.

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros Programas de la Alianza

Con el fin de articular esfuerzos e incrementar resultados, las reglas de operación indican que durante el desarrollo del MUDER, debe existir la vinculación a otros Programas de la APC que se operen en el Estado.

En la práctica esta relación se dio directamente con el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO). Esta participación, como consta en las respectivas actas, se concertó en reuniones de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, donde participaron como vocales funcionarios encargados de la operación de los Programas APC.

La participación del Programa PESPRO consistió en la colaboración con actividades de divulgación en las localidades, gestión de documentación de beneficiarios y la formulación de propuestas, además se concertó una transferencia de recursos del Programa PESPRO a MUDER. Los resultados de esa colaboración permitieron fortalecer la presencia institucional y los alcances del Programa.

Del análisis de la información obtenida en las entrevistas con los técnicos del Programa, se identificó que aunque se promueve el trabajo entre los operadores, la disposición de éstos es limitada, debido a los pocos recursos humanos y a la falta de tiempo.

Los resultados de la complementariedad del Programa con otros Programas, también se pueden observar en la percepción de las beneficiarias encuestadas, que declaran haber obtenido apoyos de PROCAMPO en el 12.08% de los casos y de PROGRESA el 21.97%, pero no se aprecian como concurrentes directos al Programa MUDER, sino como una ayuda económica para el sustento de la familia.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

Las Reglas de Operación del Programa establecen el compromiso de: “dar seguimiento y evaluación de sus proyectos específicos e integrar la información derivada del sistema de seguimiento y evaluación diseñado para el Programa Mujeres en el Desarrollo Rural”. Para apoyar esta labor también existe documentación especializada sobre el Estado, como datos estadísticos del INEGI y CONAPO, y diagnósticos de la situación del sector agropecuario; documentos que representa un apoyo importante pero que resultan insuficientes para las necesidades de información particular de las microregiones y localidades.

De las entrevistas a los distintos actores del Programa, se apreció que la elaboración de evaluaciones fue una actividad realizada de forma reducida y sujeta al cumplimiento de la normatividad. El uso y divulgación de los resultados de evaluaciones, fueron actividades que se realizaron pocas veces y sólo en un mínimo de instancias (Subcomité Estatal de Evaluación, Comisión de Desarrollo Rural, Responsables del Programa); las recomendaciones hechas en éstas se desconocen entre los actores que participan en el Programa (Personal Administrativo, Asesores Técnicos Especializados, Técnicos, Proveedores y beneficiarios). La elaboración de diagnósticos fue una actividad sustantiva realizada en todos los proyectos apoyados.

4.1.4 Objetivos, metas y plazos

Los objetivos, metas y plazos propuestos en el addendum al anexo técnico del Programa, tuvieron modificaciones durante su operación, tal como lo indica el **Cuadro 4-1-4-8**. En una primera Programación, en abril del 2001, en el anexo técnico se contemplaron 28 proyectos con la posibilidad de beneficiar a 280 mujeres. Posteriormente, en noviembre del mismo año, se hicieron las modificaciones adecuadas y autorizadas por el Comité Técnico del Fideicomiso que llevaron a la implementación de 78 proyectos en donde intervinieron 620 beneficiarias.

Cuadro 4-1-4-8. Metas Financieras Programadas*

	Presentado en el Addendum	Entregas Facturadas de Apoyos
Gobierno Federal	1,800,000	1,800,000
Gobierno Estatal	1,500,00	1,500,000
Productoras	336,900	2,210,166
Totales	3,636,900	5,510,166

Fuentes: Addendum al anexo técnico y avance de entregas Facturadas de apoyos al 29/05/2002

* Estas cantidades incluyen los gastos de operación y evaluación

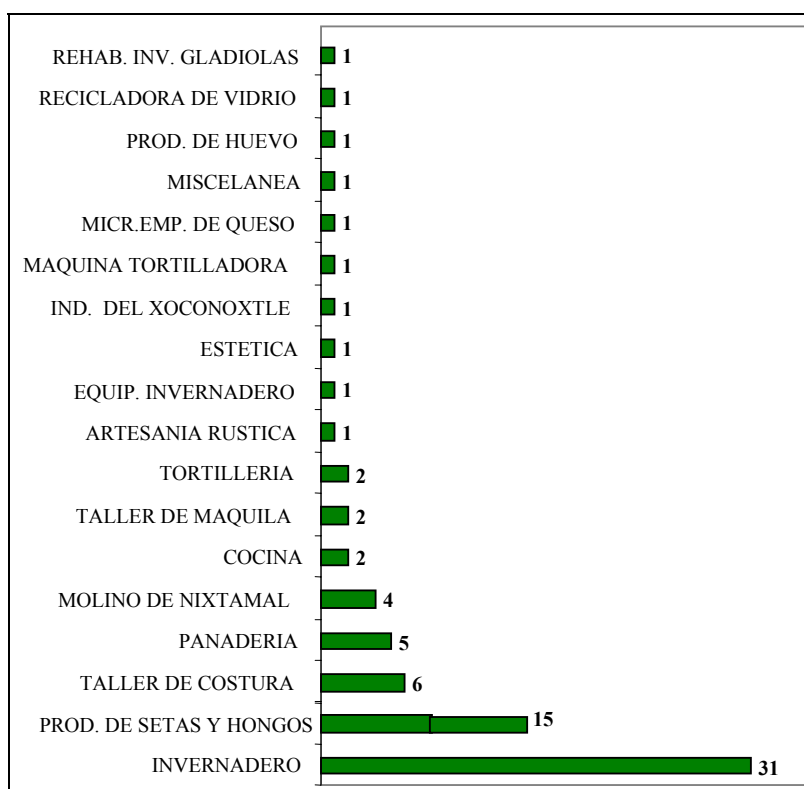
Es importante observar que la modificación de las metas Programadas permitió incrementar en más del 100% la atención a beneficiarias y cubrir un mayor número de localidades, lo que se percibe como un interés del gobierno del estado para atender prioritariamente este sector de la población.

Un logro significativo del incremento de las metas es motivar la participación de la mujer rural en proyectos productivos en el medio rural; cumpliéndose así con uno de los objetivos más importantes del Programa tanto en la política estatal como en los planes federales.

4.1.5 Focalización.

El diseño de la focalización de actividades, regiones, beneficiarias y apoyos diferenciados estuvo a cargo del Consejo Estatal Agropecuario. De acuerdo con la entrevista realizada a los funcionarios responsables de la operación del Programa, la focalización se hizo con base a la guía normativa y a los objetivos del Plan Estatal de Gobierno, dando énfasis a la producción agrícola y a la transformación de la producción.

Figura 4-1-5-6. Proyectos Apoyados



Fuente: Elaboración propia con base al archivo "Informe de Avance"

Como se aprecia en la **Figura 4-1-5-6.** la operación del Programa estuvo orientada al apoyo de proyectos de invernaderos con una frecuencia de 31 proyectos, los cuales son atractivos para las beneficiarias dado que se vincula a la producción agrícola, actividad predominante en las zonas atendidas, pero que para su sostenibilidad están sujetos a condiciones climáticas, disponibilidad de agua, y asesoría técnica. Así mismo, se aprecia que los proyectos micro-empresariales tienen una presencia considerable (26) lo que se puede traducir en un avance de la población femenina al tercer sector de la economía.

4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado

A continuación se presenta la descripción en detalle de las actividades que se realizan para la operación del Programa MUDER-Hidalgo 2001, describiendo cómo interactúan las instancias antes referidas, en sus respectivos marcos institucionales. Esto con el fin de dar paso a su evaluación, identificando las fortalezas y debilidades de cada actividad realizada, con el fin de generar sugerencias que permitan optimizar este proceso y así optimizar el trabajo y la participación de las mujeres rurales en este tipo de Programas.

4.2.1 Operación del Programa en el marco de la política de federalización

La política de federalización que promueve el gobierno central influyó a nivel Estatal en varios aspectos de la operación del Programa:

- El principal, fue el cumplimiento de la normatividad establecido en la guía normativa y en reglas de operación, que por una parte fomentó el manejo transparente de los recursos y la coordinación institucional, pero que por sus exigencias administrativas atrasaron en algunas fases la operación del Programa.
- Otro aspecto, en el cual contribuyó dicha política, fue el fortalecimiento en los procesos de participación ciudadana; mediante la conformación de grupos de trabajo de mujeres, para la elaboración, gestión y administración de proyectos.
- Asimismo, la política de federalización en la operación del Programa fomentó la descentralización que se logró a través de la creación de cuatro redes micro-regionales que agrupó por regiones los proyectos apoyados por el Programa.

Un inconveniente identificado en la operación del Programa, relacionado al proceso de federalización, es la forma en cómo se diseñan los procedimientos y reglas de operación, ya que al ser elaborados desde el nivel central, en muchas ocasiones no contemplan las particularidades regionales. Circunstancia que afecta el cronograma del Programa, la normatividad contempla tiempos y actividades precisas que en muchos casos no se pueden ajustar a las necesidades de las mujeres productoras.

4.2.2 Arreglo institucional

En cuanto a los arreglos institucionales, el principal escenario gubernamental para concertar decisiones sobre la operación del MUDER y de los demás Programas de la Alianza para el Campo fue la Vocalía de Apoyo al Desarrollo Rural.

Dicha vocalía estuvo conformada por 12 integrantes de las siguientes instituciones: El vocal Ejecutivo de Apoyo al Desarrollo Rural, el Subdelegado de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA, el responsable operativo de la SAGARPA del Estado, así como los directores administrativos del MUDER, PADER, INIFAP, FIRCO, CECAFE, PESPRO, y 2 técnicos del PADER.

La vocalía se reunió periódicamente del abril del 2001 a marzo del 2002, durante 8 ocasiones, en estas reuniones se hicieron los arreglos institucionales para el funcionamiento de los Programas, se tomaron decisiones principalmente en lo que se relacionó con: Ampliación de metas y presupuestos, pago de apoyos, recursos para contratar despacho externo, adquisición de material, y gastos de difusión, operación y evaluación, entre otros.

Aunque los arreglos institucionales de la Vocalía de Apoyo al Desarrollo Rural fueron una actividad periódica durante el año de desempeño del Programa, con el fin de fortalecer la participación y los impactos del Programa, se sugiere ampliar los espacios de concertación en donde se puedan intervenir otros actores, tales como funcionarios de Distritos de Desarrollo Rural y CADER, representantes de las beneficiarias e incluso los proveedores. Además la concertación no sólo debe estar enfocada a cuestiones de índole operativa, es necesario ampliar la realización de evaluaciones internas que permitan un análisis de impacto social entre las beneficiarias.

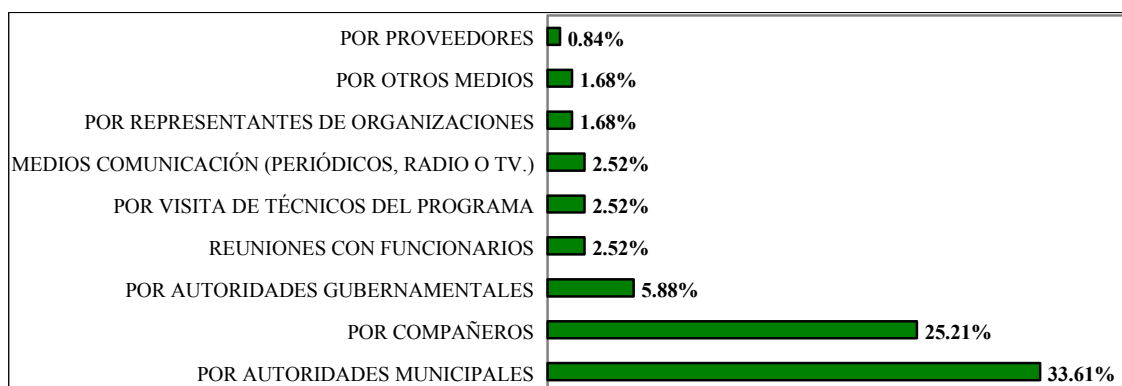
4.2.3 Difusión del Programa

Las actividades de difusión tienen como objetivos: Promocionar los apoyos; publicar la convocatoria; presentar los alcances, beneficios, componentes, criterios de elegibilidad, requisitos, compromisos y los correspondientes para la participación en el Programa.

Esta actividad estuvo a cargo de la Vocalía Ejecutiva de Apoyo al Desarrollo Rural y en su desarrollo participaron las consultoras técnicas, extensionistas del PESPRO y las ventanillas de atención de los DDR.

Las principales actividades adelantadas para informar a las potenciales beneficiarias del Programa fueron: Publicación de la convocatoria en medios escritos (periódicos y trípticos), la transmisión de comerciales de radio y las reuniones publicas en localidades y cabeceras municipales con los posibles interesados.

Figura 4-2-3-7. Principal Medio por el que se Enteraron del Programa*



Fuentes: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

* De las beneficiarias que respondieron haber recibido el apoyo

Según los resultados de la **Figura 4-2-3-7.**, es posible evaluar algunos elementos de la difusión del Programa entre las beneficiarias que recibieron el apoyo. El principal medio, con un 33.61%, para conocer el Programa es a través de las autoridades municipales. La información por medios escritos (Carteles, folletos y medios de comunicación) presentan un nivel mínimo que no supera el 2.52% de las entrevistadas. Otro canal importante para la divulgación del Programa fue la comunicación entre las mismas beneficiarias que alcanzó un 25.21%.

Se recomienda evaluar a detalle los mecanismos de difusión, ya que sus impactos son mínimos, además de que se desconocen sus alcances del Programa en la población objetivo. Por la importancia del Programa y al público que se dirige, es necesario diseñar un sistema de comunicación que permita la divulgación y retroalimentación de la información entre los distintos actores participantes, donde se consideren su perfil educativo y las características culturales de quienes intervienen.

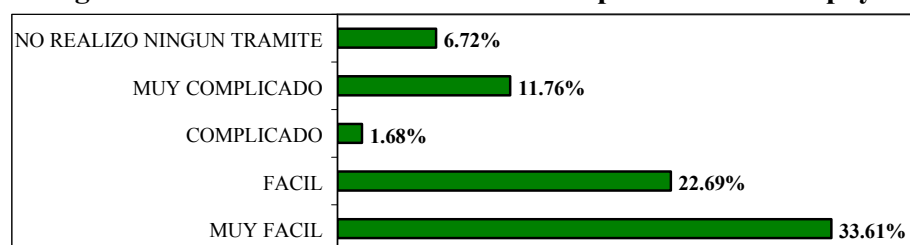
4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos

La guía normativa establece que *“Para tener acceso a los beneficios del Programa se deberá presentar una solicitud, con folio determinado por la SAGARPA, en las ventanillas autorizadas. En el formato de solicitud se indicarán los documentos que deberán acompañarla... el cual deberá ser actualizado y enviado 5 días hábiles antes del cierre de cada mes”*. La realización de esta actividad por parte de las interesadas, se hizo con el apoyo de las asesoras técnicas especializadas y técnicos del PESPRO; las solicitudes se presentaron en las diversas ventanillas establecidas para ello (Ventanillas de los DDR).

El procedimiento para solicitar y recibir los apoyos es el siguiente:

- En cuanto se publica la convocatoria para participar en el Programa, los asesores de los grupos de mujeres elaboran la solicitud del apoyo y recaban los requisitos para ser elegibles, entre ellos están los de tener un diagnóstico, el proyecto, reglamento interno del grupo, carta compromiso para realizar la inversión y carta compromiso del técnico.
- Una vez que la solicitud tiene la documentación requerida se entrega al DDR para que este a su vez la entregue a la instancia que registra las solicitudes en el Sistemas de Información de la alianza para el campo (SIALC).
- Sigue después la dictaminación de la Vocalía de Apoyo al Desarrollo Rural,
- Luego pasa al proceso de aprobación por parte de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural y el Comité Técnico del Fideicomiso, quienes dan su aprobación para la posterior entrega de los recursos.

Figura 4-2-4-8. Facilidad de los Trámites para Recibir el Apoyo



Fuentes: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

Las beneficiarias que afirmaron recibir el apoyo, ver **Figura 4-2-4-8**, la gestión para un 56.3% les pareció entre fácil y muy fácil de hacer. Un 6.72% no realizó ningún trámite, algunos de estos últimos casos se corroboraron por observación directa en la investigación de campo, donde las mujeres limitan su participación en la gestión a la entrega de documentos de identificación personal (credencial de elector).

4.2.5 Otorgamiento de apoyos

La entrega de apoyos se realizó según lo establecido por la normatividad, en la que después de haberse cumplido con los pasos reglamentarios de promoción, recepción de solicitudes y autorización del apoyo, se procedió al proceso de otorgamiento, donde se tuvo en cuenta que fueran entregados cerca al lugar de residencia de la beneficiaria o que se llevaran directamente a sus lugares de trabajo.

La verificación de la entrega de apoyos se hizo, por medio del levantamiento de un acta de entrega-recepción de los componentes otorgados, además en algunos casos se verificó en campo su funcionamiento.

Cuadro 4-2-5-9 Oportunidad en la Entrega

Respuestas	Porcentaje
Llegó oportunamente	47.90%
No llegó oportunamente	28.57%
Afirmó no recibir el apoyo	23.53%
Totales	100 %

Fuentes: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

De acuerdo con la encuesta a beneficiarias, tal como lo indica **Cuadro 4.2.5-9**, el 47.90% manifestó que la entrega de los apoyos fue oportuna, mientras que para el 28.57% respondió que no lo recibió en el tiempo esperado. En los casos en que se retrasó las fechas de distribución de los apoyos se debe al cumplimiento de los trámites establecidos.

4.2.6 Seguimiento del Programa

El seguimiento, tal como está planteado en la guía normativa del Programa, debe considerar tres niveles: Integración de bases de datos, seguimiento pormenorizado y seguimiento programático. El primer nivel se cumple mediante la sistematización constante de las bases de datos del SIALC del Estado; con relación a la segunda y tercera fase no se cuentan con los elementos suficientes para su evaluación.

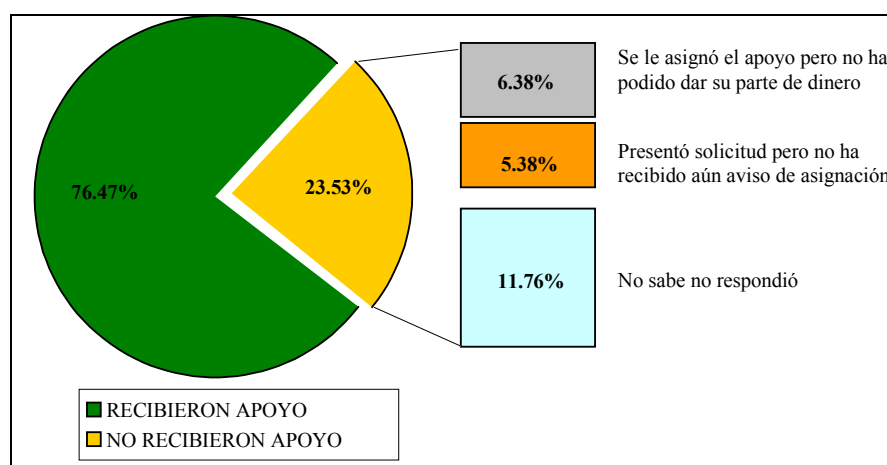
Con respecto al acompañamiento de los apoyos otorgados, éste se limitó a la verificación por medio de la firma de actas de entrega. El principal argumento de los funcionarios entrevistados para no hacerlo, se debe a la insuficiencia de recursos humanos y a la falta de presupuesto para su contratación.

4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas

Según las respuestas de las beneficiarias a la pregunta **¿Ud. recibió usted al apoyo?**, se identificó a un **23.53%** de mujeres que respondió no haber obtenido el apoyo, en la **Figura 4-2-7-9**. se describen las causas dadas por las entrevistadas. Es importante aclarar que pese a este porcentaje, existen las actas respectivas que respaldan la entrega de todos los apoyos. Además, como ya fue mencionado, el origen de este porcentaje puede darse porque muchas de las mujeres que dieron esta respuesta sólo participaron en apoyar la conformación del grupo y actualmente no están vinculadas al desarrollo de los proyectos.

Por otra parte, durante el desarrollo de la investigación de campo varias productoras se acercaron al equipo de investigadores y manifestaron que aunque estaban interesadas en participar del Programa no fueron atendidas porque en algunos casos no tenían la documentación requerida o no tenían las aportaciones complementarias.

Figura 4-2-7-9. Recepción de Apoyos



Fuentes: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

De acuerdo a las aclaraciones hechas por los funcionarios encargados, la entrega de apoyos se hizo conforme a lo establecido, donde se determina un lapso máximo de 30 días después de la autorización de la solicitud. En cuanto al seguimiento, consistió en confirmar el cumplimiento de la documentación requerida y los criterios de elegibilidad.

4.3 Perfil de las beneficiarias

Se comprobó que por su perfil socio-económico, las beneficiarias quienes recibieron el apoyo cumplen los criterios de elegibilidad establecidos por la normatividad. A partir de la muestra total, se identificó que las edades de las beneficiarias oscilan entre los 15 y los 77 años, donde el 4.2% eran analfabetas y 5.88% cursó estudios de licenciatura, además el 14.28% habla una lengua indígena. Una síntesis del perfil de beneficiarias se presenta en el **Cuadro 4-3-10**

Cuadro 4-3-10. Perfil de las Beneficiarias

Edad Promedio	37.6 años	
Educación	6.5 años	
Principales Actividades Económicas	Cultivo de Maíz	10.08%
	Jornalero o asalariado	31.09%
	Otras actividades no agropecuarias	12.61%
	Otras fuentes	13.45%
Ingreso Mensual Promedio	Menos de \$ 4000:	92.44%
	Entre \$4000 y \$11000:	5.88%
	No sabe	1.68%

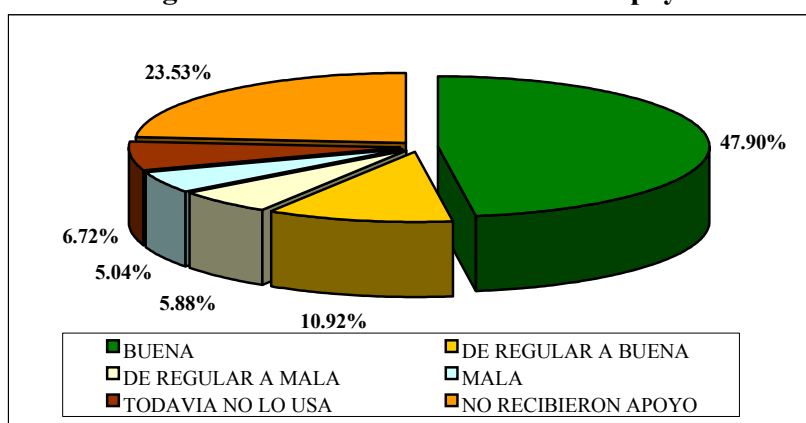
Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

El promedio de integrantes de cada hogar es de 5 y 6 personas que viven en casas con 2 y 3 habitaciones, donde el 86.55% tenía estufa, el 98.33% televisión, el 56.3% refrigerador, el 36.13% piso de tierra y el 86.55% cuenta con agua potable. Ante la pregunta sobre la tenencia de la tierra el 96.63% respondió que no eran dueñas de terreno alguno, ya que la propiedad pertenecía a su esposo. En cuanto a la cantidad total de semovientes reportados son: Bovinos 99, ovinos 148, caprinos 42, porcinos 52, aves 337, paneles de abejas 39 y animales de trabajo.

4.3.1 Satisfacción con el apoyo

El 47.90% de las encuestadas se consideran satisfechas con el apoyo conferido; asimismo el indicador de Frecuencia de reconocimiento y satisfacción (C) del apoyo marcó un 58.82%, donde se valoró su calidad¹¹, se puede afirmar que los niveles de satisfacción son altos, tal como se ilustra en la **Figura 4-3-1-10**.

Figura 4-3-1-10. Satisfacción con el Apoyo



Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

Por otra parte un 47.58% declaró que el apoyo llegó oportunamente. Un porcentaje del 18.64% consideró que el que el apoyo además de ser de mala calidad llegó atrasado, en este orden, un 5.08 % manifestó que aún no hace uso del beneficio debido a que fue entregado fuera de los tiempos establecidos. Con referencia a los indicadores sugeridos por la FAO, se tiene una Satisfacción y Oportunidad (S) del apoyo de un 37.07%, lo que refleja que poco más de un tercio de las beneficiarias consideran que el apoyo es de calidad satisfactoria y que se recibió de manera oportuna.

¹¹ Este indicador se calcula, de acuerdo a las precisiones del Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis elaborado por FAO. Donde se tienen en cuenta sólo las respuestas de los beneficiarios que respondieron que el apoyo llegó oportunamente.

Es importante mencionar que, en el desarrollo del trabajo de campo, se identificó que desde la perspectiva de las beneficiarias predomina la inquietud de recibir apoyos que les permitan un mayor desarrollo económico, ya que aunque a través de los apoyos se fomenta actividad y organización productiva, esto no necesariamente implica un incremento de sus ingresos familiares.

4.3.2 Participación de productores, proveedores y técnicos en planeación y operación.

Como lo reflejan los resultados de las preguntas de la encuesta y las entrevistas realizadas, aunque existen diversos tipos de sugerencias por parte de los productores, proveedores y técnicos para la planeación y operación del Programa, éstos desconocen los procedimientos y espacios para llevarlas a cabo. Hasta el momento las principales vías para la inclusión de dichas sugerencias son las evaluaciones externas e internas del Programa. Sin embargo, debido a las características de la misma no es posible considerar todas las propuestas en los tiempos que se requieren. Ver **Cuadro 4-3-2-11**.

Cuadro 4-3-2-11. Sugerencias de las Beneficiarias

No.	Descripción	Beneficiarias %
1	Simplificación de los trámites	26.89
2	Mayor difusión de los Programas	31.09
3	Asesoría para gestión del apoyo	20.17
4	Otro tipo de apoyos, bienes o servicios	16.81
5	Asesoría para organización en grupos de beneficiarios	10.08
6	Apoyos en efectivo	16.81
7	Otra	3.36
8	Ninguna	2.52
9	No sabe o no respondió	3.36

Fuente: Construcción propia a partir de la base de datos de encuesta a beneficiarias.

A pesar de estar relacionados 31 proveedores encargados de ofrecer servicios a las beneficiarias del Programa, y que el 100% de los entrevistados manifestó su interés en proponer recomendaciones, declararon que desconocen la forma en como pueden vincularse en la planeación del Programa. Las principales sugerencias hechas por los proveedores son las siguientes:

- Valorar el perfil del beneficiario con conceptos como: Entusiasmo, interés, habilidad, honestidad, creatividad.
- Realizar un seguimiento periódico de los apoyos otorgados a los beneficiarios
- Agilizar los trámites y los pagos.
- Hacer la entrega directa a las beneficiarias para evitar intermediarios

Respecto a los Técnicos entrevistados, ellos respondieron que se dedican a cumplir con sus funciones relativas a la operación del Programa, y desconocen los procedimientos para elaborar propuestas se consideren. Algunas de sus propuestas para incrementar los resultados del Programa se presentan a continuación:

- Mejorar los salarios de los técnicos
- Dar continuidad, seguimiento y capacitación a los proyectos
- Vincular a otras organizaciones gubernamentales (DIF, Universidades, Instituto Hidalguense de la mujer, etc.)

4.3.3 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores

Como se manifestó en el punto 4.3.1, el 77% de las beneficiarias consultadas manifestó su satisfacción con el apoyo del Programa (buena y de regular a buena). Algunos porcentajes obtenidos con las bases de datos de la muestra de las de beneficiarias consultadas indicaron que los apoyos se solicitaron para aprovechar la oportunidad (23% frecuencia) y para aumentar los ingresos familiares (72% frecuencia).

4.4 Conclusiones y recomendaciones sobre la operación del Programa

Con el fin de incrementar su eficiencia, fortalecer su carácter coparticipativo y mejorar su operación; a continuación se presentan algunas propuestas de cambios y ajustes para el diseño y funcionamiento del Programa MUDER, las cuales pretenden estar acordes a las necesidades y condiciones de las productoras del Estado.

El MUDER operó en el Estado de Hidalgo de manera satisfactoria, en donde destacó el cumplimiento de la normatividad establecida por parte de los funcionarios encargados, no obstante, las características de las reglas de operación genera algunos atrasos en los procesos, una muestra de ello es que hasta el momento de la evaluación un 25% de proyectos no habían iniciado. Una forma para reducir estos desfases es realizar algunas modificaciones a las reglas de operación para que disminuyan los trámites.

El Programa promovió la gestión y organización de grupos, sin embargo, un problema identificado es que la gestión la hacen las líderes de grupo o los técnicos que las apoyan. Es decir, no todas las beneficiarias participan en la gestión del apoyo pues no es una tarea realizada colectivamente/ recíprocamente para que exista un sentido de pertenencia y compromiso con el proyecto.

Respecto de las políticas de federalización, se puede concluir que estas se cumplen. Sin embargo, a pesar de que se han creado instancias para operar los Programas y que estas tienen la responsabilidad de recibir solicitudes para los apoyos y hacer entrega de los mismos, no tienen la posibilidad de incidir activamente en todo el proceso del Programa.

En cuanto al perfil de las beneficiarias se concluye que los criterios de elegibilidad determinan los perfiles de las beneficiarias y que el Programa cumple con las normas. Sin embargo, sería complementario elaborar estudios socioeconómicos detallados para buscar potenciales usuarias que no calificaron bajo los criterios establecidos pero que representan un posible perfil que ayude lograr los objetivos del Programa.

Se requiere la inclusión de productores, proveedores y técnicos en la fase de planeación del Programa, así se lograría aumentar los niveles de satisfacción del apoyo en cuanto a su calidad y oportunidad, ya que se considerarían las necesidades específicas de los productores, la disponibilidad de insumos por parte de los proveedores y la viabilidad técnica para la asignación de subcomponentes.

Para que el Programa logre mayor eficacia en la focalización de actividades, regiones, beneficiarias y apoyos diferenciados, es recomendable incrementar procesos de descentralización regional, donde exista una mayor autonomía de los DDR en la planeación y operación del Programa en cada región, y así a través de estos se haga una focalización más precisa y acorde a las particularidades socioeconómicas de cada región o localidad.

Se requiere redefinir estrategias de comunicación entre los diversos actores del Programa, ya que los procesos de divulgación son insuficientes y no llegan con claridad a la población objetivo y ni a las beneficiarias, en general, desconocen objetivos, trámites y compromisos. Para esto, es necesario diseñar un sistema de comunicación que reconozca y considere las características socioculturales del Estado de Hidalgo, de tal forma que mantenga el vínculo con todos los actores involucrados.

Otro factor a considerar para incrementar los resultados de la operación es la contratación de más recursos humanos para atender las necesidades de las beneficiarias y de los proyectos apoyados.

La normatividad debe establecer explícitamente la coordinación con otros Programas para obtener resultados más efectivos. En este sentido se valúa que la normatividad debe incluir mecanismos e instrumentos donde se establezca de manera clara y contundente donde y como deberán colaborar coordinadamente los responsables de operar los Programas.

Es recomendable que en la normatividad establezca explícitamente la coordinación con otros Programas con el fin de obtener resultados más efectivos. En este sentido se valúa que la normatividad debe incluir mecanismos e instrumentos donde se establezca de manera clara y contundente donde y como deberán colaborar coordinadamente los responsables de operar los Programas.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Programa

Una vez establecidas las principales características de la evaluación del Programa, corresponde a este capítulo cuantificar, los efectos de los cambios generados como producto de la adopción, implementación y adecuación de medidas técnicas y productivas. En su contenido se desarrollan los siguientes indicadores: Resultados de las acciones del Programa; capitalización e inversión productiva; cambio técnico e innovación en procesos productivos; permanencia de apoyos y sostenibilidad de inversiones; aprovechamiento de la capacidad del apoyo; desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión; desarrollo de cadenas de valor; contribución al empleo; conversión y diversificación productiva; efectos sobre los recursos naturales; desarrollo de organizaciones económicas de productores; protección y control sanitario; investigación y transferencia de tecnología. Al finalizar se presentan algunas conclusiones sobre el nivel de los impactos del MUDER.

La principal fuente de información de este capítulo fue el análisis de las bases de datos de las encuestas realizadas a las beneficiarias, las cuales se analizaron siguiendo el Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis establecido por FAO. Además se incluyeron otras variables cuantitativas y cualitativas consideradas por el CEEDR como oportunas para lograr una visión más amplia de los resultados.

Antes de describir el contenido de cada indicador, es importante mencionar que durante la aplicación y análisis de la encuesta, principal herramienta metodológica de la evaluación, se identificó varios inconvenientes que impiden valorar en su justa dimensión los impactos del Programa. Uno de los cuales fue el cuestionario a beneficiarias, donde su diseño ignoró elementos del contexto cultural de la mujer rural, ya que para las entrevistadas resultó difícil responder sobre el valor su trabajo, ó el precio de sus bienes y terrenos, ya que en la mayoría de los casos, éstos son considerados propiedad del esposo. Otra deficiencia fue el procedimiento establecido para el cálculo de indicadores, porque su énfasis cuantitativo dificulta reconocer resultados de carácter simbólico, en donde el MUDER logra fomentar valores como: solidaridad, autoestima y unidad familiar.

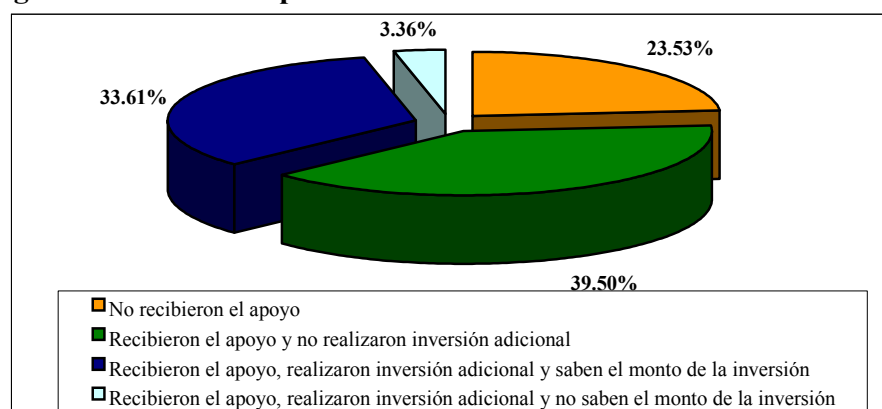
Pese a los anteriores obstáculos, y a que la mayoría de proyectos apoyados llevan menos de un año de funcionamiento, se identifican en este capítulo logros relevantes del Programa, como el fomento de nuevas actividades productivas (**52.10%**) ó la sostenibilidad de los proyectos (**0.62** sobre un valor máximo de 1), situación que pocas veces se alcanza en Programas similares y que hacen de MUDER un Programa con resultados y aprendizajes importantes para el desarrollo del sector rural marginado.

5.1 Capitalización e inversión productiva.

Con base al porcentaje de beneficiarias que hicieron una inversión adicional a su aportación obligatoria, al monto de esta inversión, la cantidad total de los apoyos gubernamentales y la inversión media total, se calculó la respuesta al estímulo del Programa para promover la inversión productiva (PPYS).

Este indicador permite observar el nivel de compromiso de las mujeres que participan activamente de los proyectos. Aunque sus condiciones económicas y sociales lo dificultan, ya que el 92% de las consultadas tienen ingresos mensuales menores a \$4,000 pesos y la cultura machista del entorno no facilita la participación de la mujer fuera de sus hogares. Tal como lo presenta la **Figura 5-1-10**. Hay un porcentaje importante del 36.97% de beneficiarias que realizaron una inversión adicional a su aportación obligatoria, de esta cifra un 3.36% manifestó no saber a cuanto equivalía la cantidad aportada ya que estaba representada en trabajo o se hizo en pequeñas inversiones, dependiendo del tipo de apoyo.

Figura 5-1-10. Participación de las Beneficiarias e Inversión Adicional



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Encuesta a beneficiarios

También es pertinente mencionar que del 23.53% de mujeres que afirmaron no haber recibido el apoyo, así como algunas que aparecen como beneficiarias, no están participando en los proyectos, en la mayoría de estos casos las mujeres, en actitud solidaria con la líder del proyecto, prestaban sus documentos para cumplir con los trámites establecidos, como el de mínimo conformar un grupo de 7 integrantes para obtener el apoyo. Además se debe hacer notar que las mujeres que no participan tampoco realizaron ningún tipo de inversión, y las cantidades adicionales fueron absorbidas por las mujeres participantes del proyecto.

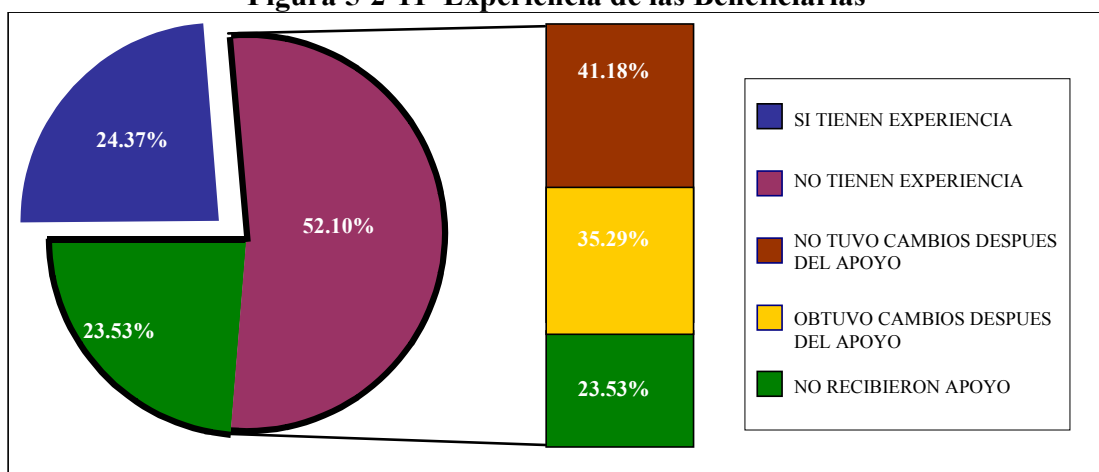
La respuesta de las productoras al estímulo para invertir (**RPI**) es de \$1.13¹² pesos de inversión por cada peso de apoyo fiscal. Aquí se aprecia que el estímulo de participación de las mujeres en los proyectos supera la cifra prevista en el addendum al anexo técnico donde tiene un valor promedio de \$0.053 pesos.

La inversión media total (**IMT**), que representa la cantidad que se genera por cada peso de inversión fiscal es de \$1.59 pesos, y la respuesta a la inversión federal, es decir, la cantidad total de inversión que se genera por cada peso de apoyo fiscal, es de \$3.4935 pesos. Estas cifras representan que los apoyos gubernamentales están generando un monto considerable de inversión, lo que indica que el Programa fomenta la inversión productiva¹³.

5.2 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos.

A través de las variables de este indicador se aprecia si se introdujeron nuevas técnicas productivas a través de los apoyos, y de que manera éstas nuevas prácticas mejoraron la producción, con esto se determina si se cumple el objetivo de los Programas de desarrollo rural de fomentar los procesos de transformación y agregación del valor.

Figura 5-2-11 Experiencia de las Beneficiarias



Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Encuesta a beneficiarios

¹² $RPI = (AP+IA)/(AF+AE)$. Donde. **AP**= Aportación del Productor, **IA**= Inversión Adicional. **AF**= Aportación Federal. **AE** = Aportación Estatal.

¹³ Es importante aclarar que estos cálculos se hizo siguiendo el Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis establecido por FAO, donde se tuvo en cuenta las respuestas del total de las 119 beneficiarias encuestadas, en donde se repiten resultados con relación a los 79 proyectos aprobados.

El 52.10% de las beneficiarias que participaron del Programa respondió que iniciaron nuevas actividades técnicas e innovaron en sus procesos productivos, tal como lo muestra la **Figura 5-2-11**, del total de este porcentaje el 35.29% reportó cambios en sus procesos productivos. Según las observaciones hechas durante el trabajo de campo, las principales causas para el nivel de impacto de este indicador se deben a que los proyectos no cumplían un año de haberse puesto en marcha, y que en la mayoría de los casos no tenían la asesoría técnica suficiente. Un factor que debe tenerse en cuenta para la evolución en los cambios técnicos e innovación en los procesos productivos, es la continuidad y acompañamiento institucional de los proyectos aprobados durante el 2001.

El porcentaje de beneficiarias que no tenían experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos y observaron un cambio favorable en la producción corresponde a un 20.17%. Indicador que permite establecer que el Programa MUDER promueve cambios técnicos e innovación en los procesos productivos de las mujeres rurales.

5.3 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones.

Mediante el cálculo de este indicador fue posible determinar la funcionalidad, capacidad de utilización y permanencia de los apoyos, además de la sostenibilidad de las inversiones. Para su construcción se tuvo en cuenta si el apoyo permanece en posesión de las beneficiarias originales, si está siendo aplicado a la producción y si se encuentra funcionando satisfactoriamente.

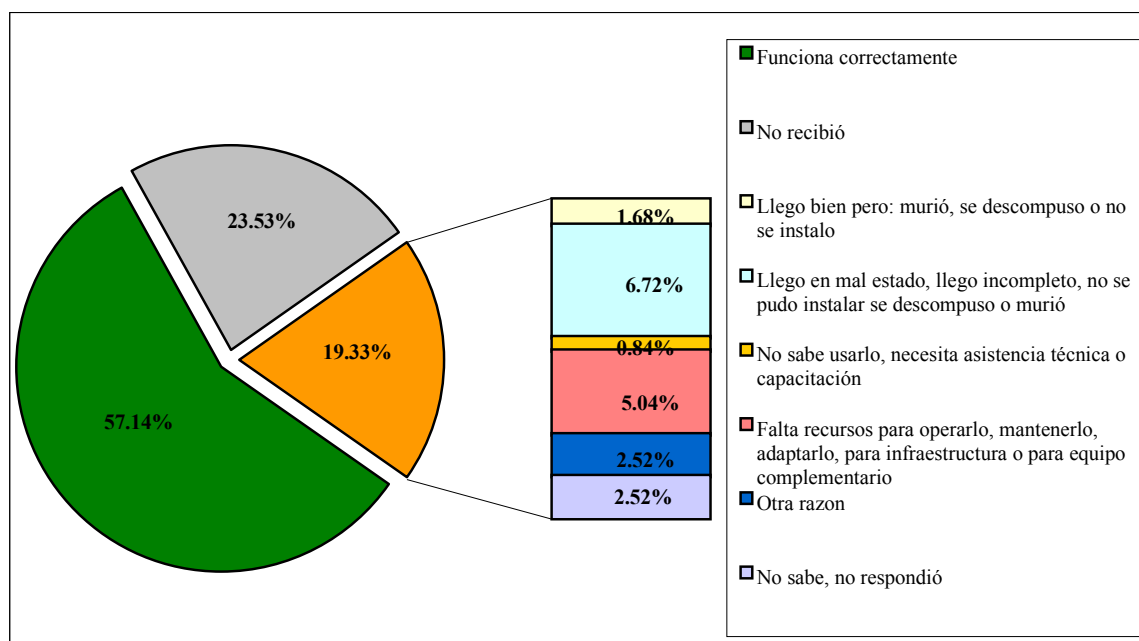
Cuadro 5-3-12. Permanencia de los Apoyos

El apoyo:	Porcentaje
Permanece en su poder	74.79 %
Se encuentra funcionando actualmente	57.14 %
Se encuentra funcionando bien	52.10%

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

Aunque un 23.53% de las consultadas manifestó que no había recibido el apoyo, como lo indica la **Cuadro 5-3-12.**, del total de quienes sí lo recibieron, sólo un 1.68% respondió que no permanece con ellas, mientras que la mayoría, un 74.79% lo mantiene en su poder; lo que permite apreciar el grado de pertenencia e interés de las mujeres que participan activamente en el Programa.

Figura 5-3-12 Causas de no Funcionamiento



Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

De la **Figura 5-3-12**, se identifica el porcentaje de apoyos que se encuentran en funcionamiento es del 57.14% y que el 19.33% de los proyectos no están funcionando o no funcionan correctamente, en las que destacan las siguientes causas, observadas en la investigación de campo:

- En el 6.72% de casos en los que el apoyo llegó en mal estado, incompleto, no se pudo instalar se descompuso, es una situación común en los proyectos relacionados con tortillerías eléctricas que requieren de instalación trifásica, ó en los invernaderos donde se construyó la infraestructura básica pero aun falta la siembra de semillas.
- Otra causa relevante con un 5.04%, se debe falta recursos para operarlo, mantenerlo, adaptarlo, para infraestructura o para equipo complementario, situación que tiene su origen en la incapacidad financiera de las beneficiarias.
- Aunque un porcentaje mínimo del 0.84%, manifestó que no sabe usarlo, necesita asistencia técnica o capacitación, se identifica la necesidad del acompañamiento, seguimiento, mantenimiento y asistencia técnica a los proyectos establecidos.

El índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo¹⁴, (**INPS**), es igual a 0.62, en donde el valor máximo es 1, este indicador permite observar que la mayoría de usuarias del Programa presentan una satisfacción con el apoyo recibido.

¹⁴ **INPS=PER+FUN+C**. Donde PER= Permanencia del apoyo con el beneficiario, FUN= Funcionamiento. Del apoyo C= Si la calidad es satisfactoria

5.3.1 Aprovechamiento de la capacidad del apoyo

Este indicador se refiere al nivel de utilización del apoyo, en cuanto a sus capacidades productivas, y determina si éstos son aprovechados de manera eficiente. Para su elaboración se tuvieron en cuenta las respuestas de la encuesta relacionadas al grado de uso de la capacidad.

Cuadro 5-3-1-13. Grado de Utilización de los Apoyos

El apoyo:	Porcentaje
Se usa a toda su capacidad	23.53%
Se usa casi a toda su capacidad	15.13%
Se usa a la mitad	15.13%
Su uso es mínimo	8.40%
No se usa	14.29%
No recibieron apoyo	23.53%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

El **Cuadro 5-3-1-13**, indica que el nivel máximo de utilización es del 23.53%, además el indicador de aprovechamiento de la capacidad del apoyo (AC) es de 0.5824, sobre un valor máximo de 1. Estas cifras marcan un nivel de impacto el cual se estima que crece, a pesar de que las beneficiarias no tienen la capacitación técnica ni la experiencia suficiente. Por ello es necesario reiterar la importancia de fortalecer actividades de capacitación y acompañamiento técnico que permitan un mejor aprovechamiento de los Proyectos.

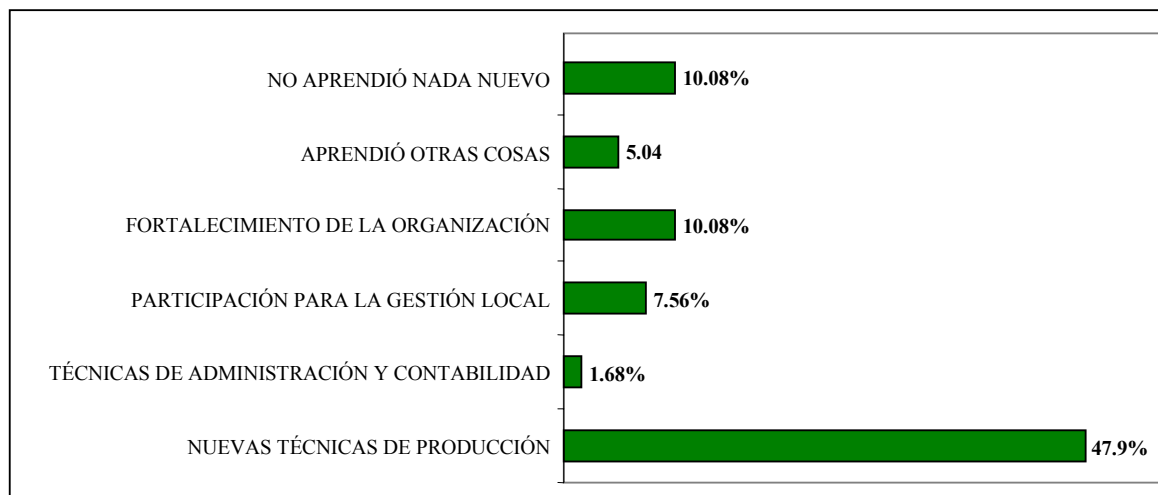
5.4. Desarrollo de las capacidades técnicas, productivas y de gestión

Para calcular el indicador de desarrollo de capacidades (DC), se tomó en cuenta las variables a la pregunta *¿Qué fue lo que aprendió al haber participado en el Programa?*, de la encuesta a beneficiarias. Por medio de este indicador fue posible establecer la manera en que el Programa fomentó aprendizajes de: Nuevas técnicas de producción, procesos de administración y contabilidad, participación para la gestión local y fortalecimiento de la organización.

El indicador de desarrollo de capacidades¹⁵ (DC) es de 19.34%, un nivel que se ratifica en la **Figura 5-4-13**, donde se observa que la capacidad más desarrollada a partir del apoyo es el fomento de nuevas técnicas de producción con un 47.9%, resultado directamente vinculado al 52.10% de beneficiarias que no tenían experiencia con el bien recibido.

¹⁵ $DC=CT+CAC+CG$ Donde, CT es presencia de desarrollo de capacidades para nuevas técnicas de producción, CAG es presencia de desarrollo de capacidades administrativas y contables, CG presencia de capacidades para la gestión local.

Figura 5-4-13. Desarrollo de Capacidades



Fuente: Elaboración propia con base al análisis de las bases de datos de las encuestas de beneficiarias que recibieron el apoyo.

Otros aspectos relevantes de este indicador, relacionados con los objetivos generales del Programa, permiten identificar que no se alcanzan resultados importantes en aspectos tales como capacitación, fortalecimiento de la organización y aprendizajes en técnicas de administración y contabilidad. Así mismo ninguna beneficiaria contestó haber adquirido las 4 capacidades simultáneamente.

Los niveles en éste indicador confirman la necesidad de diseñar estrategias de capacitación permanentes que incluyan temas como trabajo en equipo, administración básica, formas de comercialización, técnicas de producción, entre otras. La inversión de recursos en la capacitación facilita alcanzar la continuidad y sosteibilidad de los proyectos que fueron apoyados por el Programa.

5.5 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

Aunque el Programa generó cambios en las técnicas de producción, en más de la mitad de las beneficiarias, la realización de estas nuevas actividades no reportan variaciones significativas en la producción, tal como se describe en la **Cuadro 5-5-14.**, en donde se aprecia que sólo el 30.25% de las entrevistadas reporta cambios en el rendimiento, o espera obtenerlos gracias al apoyo recibido. Como ya fue mencionado, una de las causas por la cual aún no se perciban cambios, se debe a que los proyectos implementados llevan funcionando en promedio un año.

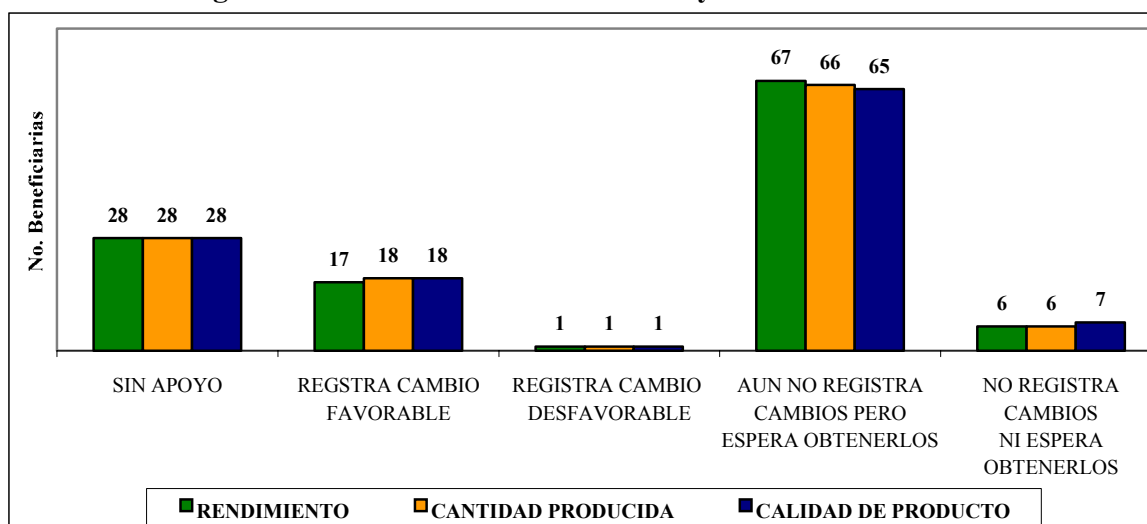
Cuadro 5-5-14. Cambios en Producción Atribuibles al Apoyo

Válidos	Porcentaje
Reportaron cambios	30.25%
No reportaron cambios	46.22%
No recibieron apoyos	23.53%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con base a Análisis de Bases de datos

Sin embargo, como se muestra en la **Figura 5-5-14.**, La mayoría de las beneficiarias, en promedio el 66%, espera obtener cambios en el rendimiento, la calidad y la cantidad de su producción, y sólo una mínima parte cree que no los obtendrá, esto manifiesta el interés y empeño por parte de las mujeres en salir adelante con su proyecto.

Figura 5-5-14 Cambios en Producción y Productividad



Fuente: Elaboración propia con base a Análisis de Bases de datos

Para que la motivación en los grupos de mujeres se mantenga, se alcancen los cambios que esperan las beneficiarias, es importante diseñar mecanismos institucionales que den asesoría, respaldo y capacitación integral que permitan la continuidad y sostenimiento de los proyectos aprobados

5.6 Desarrollo de las Cadenas de Valor

Este indicador se refiere a la presencia de cambios favorables en actividades previas a la producción de bienes (adquisición de insumos) y en actividades posteriores a la producción (transformación, comercialización y acceso a información de mercados).

Los tres índices de desarrollo de las cadenas de valor, presentados en el **Cuadro 5-6-15.**, presentan valores poco significativos ya que los proyectos y servicios otorgados por el Programa aun no se han consolidado, esto determina que sólo una pequeña cantidad de beneficiarias han logrado cambios en las cadenas de valor, en lo que se refiere a accesos de insumos, postproducción y transformación productos, y su comercialización.

Cuadro 5-6-15. Desarrollo de las Cadenas de Valor

Aspecto en el que observó cambio	# beneficiarios	Promedio de acceso*
Precio de insumos o servicios empleados	6	0.044
Suministro en insumos o servicios	3	
Cambio en el trato con proveedores	5	
Acceso a nuevos insumos o servicios	7	
Aspecto en el que observó cambio	# beneficiarios	Índice de postproducción y transformación
Manejo después de la cosecha o después de la producción	1	0.023
Transformación de productos	5	
Sanidad de los productos	3	
Condiciones de almacenamiento	2	
Aspecto en el que observó cambio	# beneficiarios	Índice de comercialización
Volúmenes y valor por ventas de la producción	6	0.050
Seguridad en el comprador	0	
Colocación del producto en el mercado	5	
Acceso a nuevos mercados	3	

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

*Se obtuvo mediante el promedio de los indicadores individuales

5.7 Contribución al empleo

En la mayoría de casos consultados las mujeres no realizaban labores remuneradas, concentrando su tiempo en el cuidado del hogar y la cosecha de las propias tierras. A través de este indicador se aprecia el impacto del Programa en la generación.

Como se aprecia en la **Cuadro 5-7-16.**, existe un incremento del 2.49% en el empleo gracias a los apoyos, donde más de una tercera parte reportaron incremento en el empleo, por lo tanto, como generador de empleo el Programa demuestra ser viable.

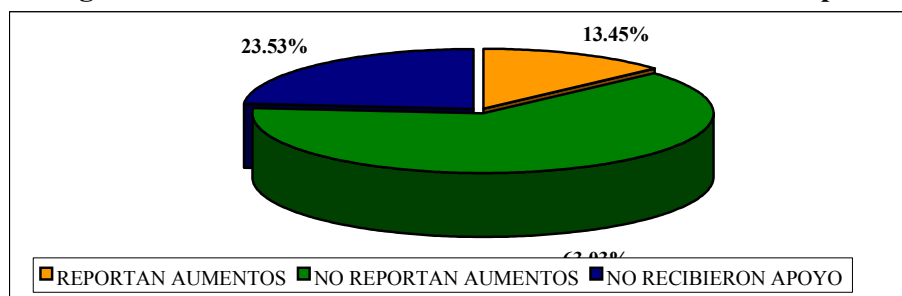
Cuadro 5-7-16. Contribución al Empleo

	Totales	Tasa
Suma de empleos contratados con el apoyo	227	2.49%
Suma de empleos contratados antes del apoyo	65	

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

Según el total de la muestra se generaron 278 empleos, esto arroja un promedio de 2.33 empleos por unidad productiva debidos al apoyo del Programa. **Ver Figura 5-7-15.**

Figura 5-7-15 Frecuencia de Efectos Positivos sobre el Empleo



Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

En cuanto al arraigo de la población debido al apoyo, TA^{16} , se obtiene un 7.14% que nos muestra que a pesar de ser una fuente generadora de empleos no evita que las personas emigren para trabajar. Esto debido a que los proyectos aún no son una fuente de ingresos segura y significativa, como se pudo apreciar en incisos anteriores.

5.8 Conversión y diversificación productiva

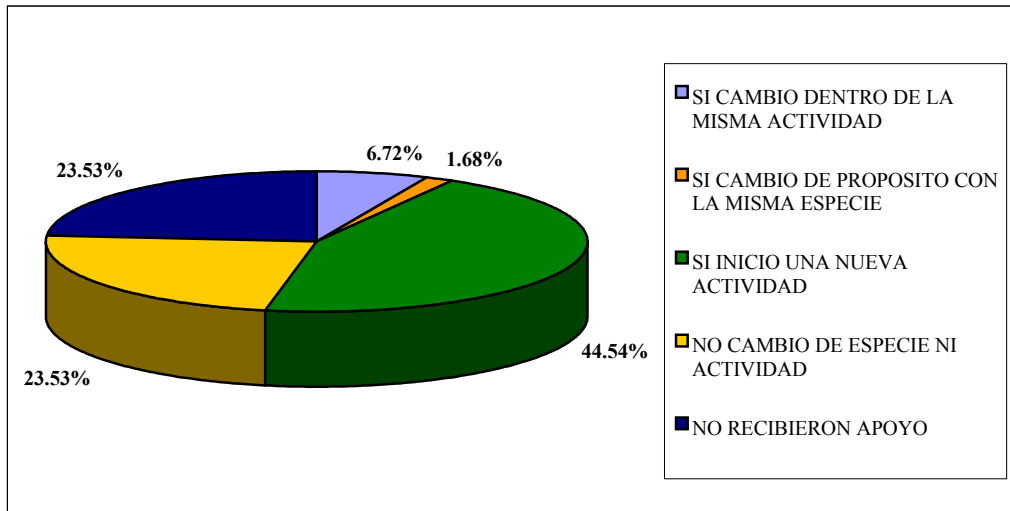
Se entiende como conversión o diversificación productiva el cambio de explotación de un cultivo por otro, el cambio de explotación de una especie animal por otra, un cambio o diversificación del propósito o producto final a obtener con una misma especie en explotación, la aparición de una nueva actividad productiva con la permanencia de la anterior o la aparición de una nueva actividad cuando no existía ninguna otra.

Del total del 52.94% de beneficiarias que manifestaron una conversión en sus actividades productivas, un 31.93% permanecen realizando la nueva actividad, lo cual indica el grado de compromiso y continuidad de las mujeres participantes, pudo observarse en la investigación de campo que muchas de estas mujeres además de sus labores cotidianas dedican parte de su tiempo a los proyectos apoyados.

Tal como se presenta en la **Figura 5-8-16.**, los datos de las encuestas indican que la mayoría de las mujeres realizó una nueva actividad con el apoyo del Programa, y que la mínima parte cambió de propósito con la misma especie, lo que demuestra como el Programa cumple con uno de sus objetivos de generar nuevas técnicas de producción, a partir de las capacidades potenciales de las mujeres.

¹⁶ $TA = (NE/NF)100$. Donde TA= Tasa de arraigo de la familia, NE= Número de miembros de la familia que no emigraron gracias al apoyo, NF= Número de miembros de la familia.

Figura 5-8-16. Presencia de Conversión Productiva



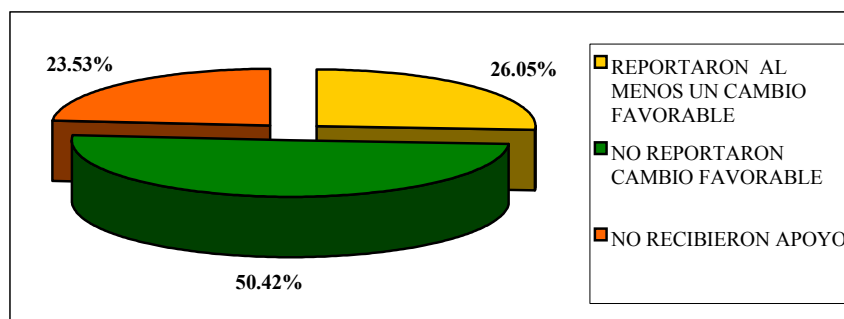
Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

5.9 Efectos sobre los recursos naturales

A través de este indicador se visualiza efectos de los apoyos sobre los recursos naturales, tales como uso del agua, deforestación, uso de suelos, entre otros.

Como se aprecia en la **Figura 5-9-17**, la mayor parte de beneficiarias no reportaron cambios favorables sobre la utilización de los recursos naturales, esto es debido a que la mayoría de los proyectos establecidos son bajo una nueva actividad, por lo que no se pueden apreciar cambios en la utilización de los recursos, o por que los proyectos no implican un cambio en la explotación de los recursos naturales, como es el caso de panaderías, tortillerías ó estéticas.

Figura 5-9-17 Efectos sobre los Recursos Naturales



Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

Los aspectos en los que más se reportaron cambios sobre el medio ambiente, como se observa en **Cuadro 5-9-17.**, son el menor uso de agua, agroquímicos y fertilizantes orgánicos. No obstante la gran mayoría aun no reporta ningún tipo de cambio.

Cuadro 5-9-17. Cambios en el Medio Ambiente

Descripción		NO. DE BENEFICIARIOS	%
Cambio favorable / positivo	(1) Conservación o recuperación de suelos (construcción de bordos, terrazas, surcado en contorno, labranza mínima)	0	
	(2) Disminución de quemas y talas	0	
	(3) Reforestación, cortinas rompevientos y plantación de cercos vivos	1	1.10
	(4) Ahorro de agua	10	10.99
	(5) Menor uso de agroquímicos	10	10.99
	(6) Uso de fertilizantes orgánicos	6	6.59
	(7) Control biológico de plagas	5	5.49
	(8) Control de aguas residuales	1	1.10
	(9) Otro cambio positivo	13	14.29
	(10) Ninguno	60	65.93
Cambio desfavorable / negativo	(11) Deterioro del suelo (erosión o salinización)	0	
	(12) Deforestación (tala, quema)	0	
	(13) Mayor uso de agua	0	
	(14) Mayor uso de agroquímicos	0	
	(15) Otro cambio negativo	2	2.20

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

5.10 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

Con base a los casos en los cuales se recibió el apoyo a través de un grupo, el 65.31% declaró haberse integrado al grupo con la finalidad de obtener el apoyo del programa. Esto indica que la mayoría de las beneficiarias no tenían previsto establecer un grupo productivo para mejorar su situación. Así pues, el programa genera interés a las beneficiarias para trabajar en equipo. Como se aprecia en la **Cuadro 5-10-18** el promedio de antigüedad de los grupos corresponde aproximadamente al aviso y gestión de solicitud para el apoyo.

Tabla 5-10-18 Participación en Grupos

DESCRIPCION	NO DE BENEFICIARIAS	% CON RESPECTO A LOS ENTREVISTADOS	ANTIGÜEDAD DEL GRUPO EN AÑOS PROMEDIO
Antigüedad del grupo u organización	629	5.29	1.4

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

Evaluación Mujeres en el Desarrollo Rural 2001

Se han dado casos de deserción de los grupos, como se presenta en la **Cuadro 5-10-19**, normalmente se debe a que las integrantes, al observar que el apoyo tardaba en recibirse perdían interés, o que simplemente no podían continuar en el grupo debido a que necesitaban generar recursos inmediatos para el consumo de su familia.

Cuadro 5-10-19. Permanencia de las Participantes en los Grupos

DESCRIPCIÓN	# GRUPOS	# INTEGRANTES
Número de integrantes que iniciaron las organizaciones identificadas	49	735
Número de integrantes al momento de la encuesta	49	629

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

Aunque la estabilidad que proporciona la constitución legal de un grupo puede ser un gran dinamizador para las labores que realizan las mujeres, esta actividad no es una prelación para los grupos actuales, lo cual puede observarse en el **Cuadro 5-10-20**. Esto situación hace que exista un bajo promedio de grupos constituidos legalmente; además, dada la evolución actual de los proyectos, la constitución legal no es una prioridad para las mujeres que participan de los grupos, su principal objetivo en esta fase de sus proyectos es iniciar actividades concretas relacionadas a la producción antes que realizar trámites burocráticos

Cuadro 5-10-20 Número de Grupos Constituidos

DESCRIPCIÓN	NO. DE BENEFICIARIOS ENCUESTADOS	% DE LA MUESTRA
Organizaciones constituidas legalmente	18	15.13
Organizaciones no constituidas legalmente	31	26.05

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

De acuerdo con el **Cuadro 5-10-21**, el mayor porcentaje, con un 16.81%, de las beneficiarias indica que no sabe que tipo de organización es la que constituyen, y el 10.92% reafirma la idea de que la constitución legal no es una prioridad .

Cuadro 5-10-21 Tipo de Grupos

DESCRIPCIÓN	NO. DE BENEFICIARIOS ENCUESTADOS	% DE LA MUESTRA
Unión de Ejidos	0	0
Sociedad de Solidaridad Social SSS	4	3.36
Sociedad de Producción Rural SPR	6	5.04
Unión Agrícola Industrial de la Mujer Campesina UAIM	1	0.84
Sociedad Anónima SA	0	0
Asociación Civil AC	0	0
Cooperativa	1	0.84
Organización no Formal	13	10.92
Otra. No sabe no respondió	24	20.17

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

Las actividades económicas en las que se encontró mayor frecuencia dentro de la muestra es el caso de las hortalizas, concretamente invernaderos de jitomates, y las pequeñas industrias no agropecuarias, como es el caso de panaderías, tortillerías y estéticas.

Como se aprecia en la **Cuadro 5-10-22.**, las actividades pecuarias no tienen valor significativo, así como los granos y forrajes. Esto demuestra el cambio en actividades productivas debidos al apoyo, ya que las actividades realizadas antes del apoyo se concentraban en las tres antes mencionadas.

Tabla 5-10-22. Principales Actividades de las Organizaciones Identificadas

Grupo de actividades	Actividades	No. de casos	% DE LA MUESTRA
Producción Agrícola	Hortalizas	23	19.33
	Plantaciones y/o frutales	4	3.36
	Granos (Cultivo Maíz)	0	
	Ornamentales	1	0.84
	Forrajes	0	
	Otras Actividades Agrícolas	1	0.84
Producción Pecuaria	Bovinos	0	0
	Ovinos	0	0
	Caprinos	0	0
	Porcinos	0	0
	Aves	5	4.20
	Apicultura	0	0
	Otras actividades pecuarias	0	0
Actividad Forestal	Productos maderables	0	0
	Productos no maderables	0	0
Otras Actividades	Comercio	5	4.20
	Pequeñas industrias agropecuarias	1	0.84
	Pequeñas industrias no agropecuarias	13	10.92
	Otras actividades no agropecuarias	3	2.52

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

5.11 Investigación y transferencia de tecnología

Con el fin de lograr un mayor impacto en el desarrollo de los proyectos apoyados. desde la planeación y durante el desarrollo del Programa, se diseñaron y llevaron a cabo 2 giras tecnológicas y 4 talleres de capacitación.

Cuadro 5-11-23. Participación en Actividades de Capacitación

Actividad	Conoce	Ha participado
Participó como productor cooperante en parcelas de investigación o demostrativas	1	0
Asistió a demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías productivas	31	24
Giras de intercambio tecnológico o días de campo	12	7
Pláticas, talleres o eventos de capacitación	41	31
Participó en otras actividades	7	7
No participó en ninguna actividad	29	44

Fuente: Elaboración propia con base a las encuestas a beneficiarias

A través de estos, las beneficiarias pudieron conocer nuevas técnicas de producción, así como desarrollar otras capacidades y fortalecer las organizaciones. Sin embargo, como se aprecia en el **Cuadro 5-11-23.**, la participación de las beneficiarias en estas giras y talleres es baja, considerando que estas son fundamentales para el establecimiento y buen funcionamiento de los grupos productivos.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

El objetivo de este capítulo es presentar conclusiones globales de la evaluación del Programa Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural y plantear las recomendaciones que el equipo de la FMDR-CEEDR propone para mejorar la operación e incrementar la eficiencia y los impactos del Programa en el Estado.

El contenido de las conclusiones está fundamentado en el análisis del flujo de decisiones y el funcionamiento administrativo y operativo, su apego a la normativa y la correspondencia de las acciones con los objetivos del Programa, la política sectorial, estatal y federal. También se dirige a la valoración de los impactos. Se analizaron los efectos directos e indirectos debido a las acciones propiciadas por el MUDER.

Con base en las conclusiones, se plantean las recomendaciones en cuanto a su viabilidad, orientación y pertinencia del Programa, a la sostenibilidad de las inversiones y de las acciones inducidas, proponiendo cambios en el diseño y operación del Programa. Así mismo, se proponen cambios en las características de los apoyos, con la finalidad de cumplir de manera más eficiente los objetivos del Programa y fortalecer la federalización y la participación, acorde con las necesidades y condiciones de las mujeres en el Estado.

6.1 Conclusiones

6.1.1 Operación del Programa

Las metas físicas y financieras se cumplieron y rebasaron con respecto a lo Programado, además de obtener un alto índice de inversión por parte de los grupos de mujeres apoyados.

En el Programa la gestión promueve la organización de grupo así como el sentido de pertenencia y responsabilidad de las beneficiarias. Se aprecia una participación realmente activa y una perspectiva de crecimiento que, si bien no se ha podido registrar en esta evaluación debido al corto tiempo que llevan establecidos los proyectos, si existe por parte de las beneficiarias una visión a futuro en el que sus proyectos generen los recursos suficientes para mejorar su nivel de vida.

El conocimiento de la operación del Programa por parte de las beneficiarias se da a través de las líderes de proyecto, sin embargo este conocimiento no percibe que se transmita a las demás beneficiarias.

6.1.2 Resultados e impactos del Programa

Uno de los principales logros del Programa es la inclusión de las mujeres como partícipes en el desarrollo rural en el Estado. Además de impulsar nuevas técnicas productivas y llevarlas a sectores de producción con valor agregado, a través de actividades no tradicionales. Es un Programa que, a pesar de ser relativamente nuevo, está dando resultados considerablemente notables en cuanto los puntos mencionados.

Hablar de resultados en cuanto a cantidades de producción, calidad del producto e ingreso familiar no es posible dados los tiempos en los que se realizó esta evaluación, ubicada al principio de la puesta en funcionamiento de los proyectos.

Sin embargo, otros impactos son mensurables, tal como el desarrollo de nuevas técnicas de producción, donde se encontró un alto índice, no así en capacidades de gestión y administración, donde existen deficiencias,

El Programa como fuente generadora de empleo, ha funcionado de manera satisfactoria dando a las mujeres alternativas de trabajo. Dadas las características de los proyectos y del Programa mismo, los impactos sobre los recursos naturales son mínimos; no es notorio ni el deterioro ni la conservación de los mismos, así como en el control sanitario, donde tampoco se registran cambios significativos. Por lo anterior, se considera satisfactoria la operación del Programa

6.1.3 Fortalezas y debilidades del Programa

6.1.3.1 Fortalezas

Una de las principales fortalezas es el que se tenga como población objetivo a un sector que históricamente ha sido relegado a las actividades domésticas y que no se remunera en su actividad productiva, y que ha demostrado tener una visión productiva y participativa que, a partir del Programa, ha podido ser canalizada.

El promover la participación en grupo y establecimiento de empresas familiares entre mujeres han dado buenos resultados, generando un alto grado de inversión a partir de los apoyos fiscales para los proyectos. Se ha logrado la implementación de nuevas técnicas productivas no tradicionales a través de las cuales se le da un valor agregado a la producción, situándose en los sectores secundario y terciario de la economía (transformación y servicios, respectivamente).

En general, el Muder tiene las siguientes características cualitativas:

- a) Hace valorar el papel de la mujer en su familia y su comunidad, otorgándole una merecida importancia dentro del desarrollo en estos sectores.
- b) Genera un sentido de pertenencia y responsabilidad a los proyectos, y las expectativas de mejoría de ingresos por parte de las beneficiarias es alta.

6.1.3.2 Debilidades

El universo de atención del Programa es muy reducido, limitando su impacto dentro del desarrollo rural integral en el Estado. El establecimiento de las redes microrregionales no es permanente, sólo funcionan cuando se gestionan los proyectos. Esto es una limitante para un acompañamiento de procesos en cuanto a organización. Los recursos humanos para dar asistencia a los grupos de mujeres son escasos.

Las capacidades de administración y contabilidad en los grupos de mujeres no han podido ser impulsadas de manera adecuada, lo cual podría impactar de manera negativa en el crecimiento de los proyectos a futuro. La interrelación con otros Programas de alianza para el campo es mínima, por lo que no son difícil vincular acciones complementarias entre los mismos.

6.2 Recomendaciones

De acuerdo a lo visto durante el desarrollo de la presente evaluación, y basados en la experiencia del CEEDR en diagnósticos y procesos de evaluación, se emiten las siguientes recomendaciones:

6.2.1 Impactos del Programa

Antes que nada, para poder vislumbrar los impactos generados por el Programa a través de una evaluación, es necesario adecuar las herramientas de información, tales como los cuestionarios y entrevistas a la realidad del Programa en sí. Además reestructurar el cronograma evaluativo para poder observar cambios reales generados por el Programa después de un tiempo pertinente de establecidos los proyectos.

A su vez, se sugiere la implementación de estudios de caso, donde se tomen en cuenta un par de proyectos que más hayan generado impactos, los dos que menos han generado impactos, y dos que se puedan considerar dentro de la media en cuanto a impactos de la muestra.

La asesoría y capacitación en cuanto a gestión, administración y contabilidad deben de atenderse en lo inmediato ya que, a través de ellas, los proyectos podrán lograr un crecimiento adecuado y consolidarse adecuadamente.

El universo de atención debe crecer para poder impactar de manera efectiva en el desarrollo rural integral del Estado, esto implica el crecimiento de participación financiera por parte del gobierno Estatal y Federal, así como la mayor asignación de recursos humanos para la operación del Programa. Sin embargo, este crecimiento debe ser paulatino, ya que de hacerlo de manera desmesurada puede afectar en la operación del mismo, perdiendo sus mayores fortalezas.

6.2.3 Eficiencia operativa.

El establecimiento de las redes microrregionales de manera permanente es por demás necesario para lograr canalizar los productos generados por los proyectos, y que el destino de la producción no se estanque en el autoconsumo, sino que se integre a los mercados locales de manera eficiente.

Así mismo, la disposición de mayores recursos humanos capacitados durante la gestión de los proyectos, instalación y seguimiento durante la producción impactarían de manera positiva en una mejor operación del Programa.

Para el otorgamiento de apoyos es necesario generar mecanismos para agilizar la entrega oportuna, ya que el atraso suele ocasionar desánimo en las participantes del proyecto.

En cuanto al perfil de las beneficiarias y los criterios de elegibilidad se recomienda elaborar estudios socioeconómicos detallados para buscar potenciales beneficiarias que no calificaron bajo los criterios establecidos pero que representan un posible perfil que ayude lograr los objetivos del Programa.

6.2.4 Adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización

Una recomendación que aquí se hace es la de otorgar mayor autonomía a los DDR's que actualmente se limitan básicamente a funciones administrativas y logísticas. Esta recomendación se hace a la luz del proceso de federalización que se busca impulsar y con la idea de que exista una capacitación de los funcionarios responsables de todas las instancias participantes en la operación del Programa.

6.2.5 Participación de las productoras

Se propone, para lograr integrar a las productoras en la cadena de decisiones durante la planeación y operación del Programa, un sistema de comunicación donde se haga del conocimiento de las beneficiarias de las acciones tomadas por los diferentes actores del Programa durante la operación del mismo, así como la respuesta de ellas ante tales acciones, tomando en cuenta sus sugerencias y comentarios, así como de generar informes

de evolución de los proyectos. Todo lo anterior con la finalidad de lograr una mayor pertenencia y compromiso de las mujeres participantes, que genere aún mayor participación de la que ya se tiene.