



Evaluación Alianza para el Campo 2004



Gobierno de Jalisco

Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Jalisco

MÉXICO

Septiembre de 2005

Evaluación
Alianza para el Campo 2004

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

Jalisco

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE
JALISCO

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

Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña
Gobernador Constitucional del Estado

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
Secretario

Secretaría de Desarrollo Rural

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Arq. José de Jesús Herrera Marcos
**Director General de Regiones
Prioritarias**

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

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

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

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

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

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

Ing. Francisco Javier Flores Chávez
**Delegado de la SAGARPA en el Estado
de Jalisco**

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Francisco Javier Flores Chávez. **Presidente**
Ing. José Antonio Herrera Lomelí **Secretario Suplente**

Representante del Gobierno del Estado

C. María del Rocío García Gaytán. **Instituto Jalisciense de las Mujeres**

Representante de los Productores

MVZ. Salvador Álvarez Morán. **Unión Ganadera Regional de Jalisco**
Sra. Armantina González González. **Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco**
MVZ. Vicente García Vázquez. **Unión Regional de Porcicultores de Jalisco**
Sr. Ramón Sotíl Achutegui. **Consejo Estatal de la Flor**
Lic. Francisco Conejo Cejudo. **Consejo Agropecuario de Jalisco**

Representante de Profesionistas

Dr. Víctor Manuel Castillo Girón. **CUVALLES-Universidad de Guadalajara**
Ing. Manuel Álvarez Gallegos. **Instituto Tecnológico Agropecuario de Jalisco**
Ing. Jaime Emilio Hernández Ortiz. **Universidad Autónoma de Guadalajara**

Dra. Martha Patricia Kishi Sutto. **Coordinadora**

Insumos y Servicios Agropecuarios J y R, S. A. de C. V.
Ing. Juan Jesús Ramírez Alvarado. **Responsable de la Evaluación**

Tabla de Contenido

Portada.....	
Portadilla.....	
Directorio.....	
Tabla de Contenido.....	I
Índice de Anexos.....	V
Índice de Cuadros Anexos.....	VI
Índice de Graficas Anexas	VII
Siglas.....	VIII
Presentación.....	IX
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción.....	6
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....	10
1.1 Comportamiento de variables clave de acuerdo con los estratos de productores.....	10
1.1.1 <i>Entorno estatal de la economía rural.....</i>	10
1.1.2 <i>Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado.....</i>	15
1.2 Respuesta del programa y otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado.....	15
1.2.1 <i>Orientación básica del programa en el Estado.....</i>	16
1.2.2 <i>Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado, relaciones de complementariedad.....</i>	16
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa.....	18
2.1 Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (Federal, estatal y productores) y distribución geográfica.....	19
2.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad.....	21
2.3 Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios.....	21
2.4 Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales.....	22
2.5 Cobertura geográfica de los apoyos por subprograma.....	23
2.6 Estimación de resultados acumulados del programa.....	24
2.7 Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios en la operación del 2004	25
2.8 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa	26
2.9 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno	27
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes.....	28

3.1	Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa.....	28
3.1.1	<i>Articulación entre los subprogramas de desarrollo rural.....</i>	28
3.1.2	<i>Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos.....</i>	29
3.1.3	<i>Focalización de beneficiarios.....</i>	30
3.1.4	<i>Evolución en la orientación del Programa.....</i>	33
3.2	Evolución del proceso de asignación de recursos.....	33
3.2.1	<i>Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal.....</i>	33
3.2.2	<i>Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR).....</i>	34
3.2.3	<i>Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y del Municipio.....</i>	34
3.2.4	<i>Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa.....</i>	35
3.2.5	<i>Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado.....</i>	35
3.3	Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes.....	36
3.3.1	<i>Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes.....</i>	36
3.3.2	<i>Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes.....</i>	37
3.3.3	<i>Seguimiento a procesos innovadores en la entidad.....</i>	37
3.4	Seguimiento a proyectos exitosos.....	37
3.4.1	<i>Desempeño de los proyectos apoyados en años previos.....</i>	37
3.4.2	<i>Trascendencia de los proyectos exitosos.....</i>	38
3.4.3	<i>Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos.....</i>	39
3.5	Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR.....	39
3.5.1	<i>Avances en la apropiación del subprograma por parte del gobierno estatal y los productores</i>	39
3.5.2	<i>Orientación del subprograma</i>	40
3.5.3	<i>Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos.....</i>	40
3.5.4	<i>Fondos de garantía líquida.....</i>	41
3.5.5	<i>Diseño del Subprograma.....</i>	41
3.6	Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA).....	41
3.6.1	<i>Avances en la apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal y los productores.....</i>	41
3.6.2	<i>Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales.....</i>	42
3.6.3	<i>Interacción con el CECADER y el INCA Rural.....</i>	42
3.6.4	<i>Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, en el marco de este subprograma, para atender a los sectores de muy alta marginalidad.....</i>	43
3.6.5	<i>Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural.....</i>	43
3.6.6	<i>Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural.....</i>	44
3.6.7	<i>Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP.....</i>	44
3.6.8	<i>Mecanismos de pago a los PSP.....</i>	44
3.6.9	<i>Red de prestadores de servicios profesionales.....</i>	44
3.6.10	<i>Casos de éxito.....</i>	45

3.7	Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)...	45
3.7.1	<i>Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)</i>	45
3.7.2	<i>Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal</i>	46
3.7.3	<i>Planes municipales de desarrollo rural sustentable</i>	46
3.7.4	<i>Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal</i>	46
3.7.5	<i>Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa</i>	46
3.7.6	<i>Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR</i>	47
3.7.7	<i>Casos de éxito</i>	47
3.8	Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR).....	47
3.8.1	<i>Selección de las organizaciones beneficiadas</i>	47
3.8.2	<i>Participación de las organizaciones en el subprograma</i>	48
3.8.3	<i>Consolidación de las organizaciones</i>	48
3.8.4	<i>Fomento empresarial</i>	48
3.8.5	<i>Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR</i>	48
3.8.6	<i>Casos de éxito</i>	49
3.9	Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa.....	49
Capítulo 4 Evaluación de impactos		50
4.1.	Indicadores sobre la operación de la Alianza.....	50
4.1.1	<i>Destino del apoyo PAPIR 2002</i>	50
4.1.2	<i>Destino del apoyo PAPIR 2004</i>	51
4.1.3	<i>Recepción del apoyo PAPIR 2002 y 2004</i>	52
4.1.4	<i>Comportamiento de los beneficiarios respecto al apoyo</i>	53
4.1.5	<i>Apoyos recibidos de otros programas</i>	53
4.1.6	<i>Nivel de uso del apoyo</i>	54
4.1.7	<i>Oportunidad y calidad del apoyo</i>	54
4.2	Impactos de PAPIR.....	54
4.2.1	<i>Impacto en el Ingreso agrícola</i>	54
4.2.2	<i>Impacto en el Ingreso pecuario</i>	55
4.2.3	<i>Impacto en el Ingreso no agropecuario</i>	56
4.2.4	<i>Impacto en el empleo</i>	56
4.2.5	<i>Inversión y capitalización por Alianza</i>	56
4.2.6	<i>Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social</i>	57
4.2.7	<i>Índice de cambio tecnológico por alianza</i>	58
4.3	Impactos de PRODESCA.....	59
4.3.1	<i>Impactos indirectos sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR</i>	59
4.3.2	<i>Impactos en el desarrollo de capacidades administrativas, gerenciales y de gestión</i>	60

4.3.3	<i>Contribución al desarrollo de una oferta de servicios profesionales.....</i>	60
4.3.4	<i>Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP.....</i>	60
4.3.5	<i>Impactos en la generación de una cartera de proyectos.....</i>	61
4.4	Impactos de PROFEMOR.....	61
4.4.1	<i>Fortalecimiento institucional.....</i>	61
4.4.2	<i>Consolidación de las organizaciones económicas.....</i>	61
Capítulo 5 Conclusiones y Recomendaciones.....		62
5.1	Conclusiones.....	62
5.2	Recomendaciones.....	67

Índice de Anexos

Anexo 1

Metodología de evaluación

Índice de Cuadros Anexos

- 1 Población total, rural e indígena en el Estado de Jalisco, año 2000.
- 2 Marginación estatal por región y número de municipios, año 2000.
- 3 Marginación estatal por región y número de pobladores rurales, año 2000.
- 4 Migración de la población en Jalisco, estatal y por región, de 1995 al 2000
- 5 Grado de intensidad migratoria municipal, por región, Jalisco, 2000
- 6 PEA* total y ocupada por región y por sector de actividad, Jalisco 2000
- 7 Educación por nivel escolar y por región, Jalisco 2000
- 8 Acceso a servicios públicos en el Estado y por región, Jalisco 2000
- 9 Aislamiento de localidades rurales en el Estado y por región, Jalisco 2000
- 10 Inversiones del programa por grado de marginación municipal, Jalisco 2002 y 2004
- 11 Evolución de las inversiones gubernamentales en el Programa de Desarrollo Rural y el total de Alianza para el Campo, 1996-2004. Jalisco (Miles de pesos corrientes)
- 12 Evolución de las inversiones gubernamentales en el Programa de Desarrollo Rural y el total de Alianza para el Campo, 1996-2004. Jalisco (Miles de pesos a precios del 2002)
- 13 Distribución del número de apoyos y presupuesto gubernamental del programa de desarrollo rural, por región. 2002 y 2004. Jalisco
- 14 Distribución de los apoyos del programa de desarrollo rural, por CADER. 2002. Jalisco
- 15 Distribución de los apoyos del programa de desarrollo rural, por CADER. 2004. Jalisco
- 16 Distribución de los apoyos del subprograma PROFEMOR. 2002. Jalisco
- 17 Distribución de los apoyos del subprograma PROFEMOR. 2004. Jalisco
- 18 Distribución de los apoyos del subprograma PRODESCA. 2002 y 2004. Jalisco
- 19 Presupuesto programado y realizado (%). PAPIR 2004. Jalisco
- 20 Distribución relativa de las actividades no agropecuarias apoyadas, por tipo de beneficiario. PAPIR 2004. Jalisco
- 21 Distribución de frecuencias de nivel de uso de los bienes de capital apoyados. PAPIR 2002. Jalisco.
- 22 Efecto del apoyo del PAPIR 2002 en la capitalización de las UPR. Jalisco.

Índice de Gráficas Anexas

- 1 Comportamiento de las inversiones gubernamentales de la APC y DR, en términos reales (000). 1996-2004. Jalisco.
- 2 Participación relativa de los programas de desarrollo rural en relación al total de las inversiones gubernamentales de Alianza para el Campo. 1996-2004. Jalisco
- 3 Participaciones relativas de los componentes de apoyo para bienes de capital (B de C), asistencia técnica y capacitación (AT y C), y desarrollo institucional y fortalecimiento de organizaciones económicas (DI y FO). 1996-2004. Jalisco.
- 4 Participaciones relativas de los gobiernos federal y estatal en el programa de desarrollo rural, 1996-2004. Jalisco.
- 5 Comportamiento de las inversiones directas en bienes de capital de los beneficiarios del programa de desarrollo rural, con relación a las aportaciones gubernamentales. 1996-2004. Jalisco
- 6 Número de beneficiarios de APC y DR, por año. Jalisco, 1996-2004
- 7 Distribución del presupuesto del PAPIR por tipo de actividad, agrícola (AA), ganadera (AG) y no agropecuaria (NA). 2002 y 2004. Jalisco
- 8 Distribución de los apoyos del PAPIR por tipo de productor. 2002 y 2004. Jalisco.
- 9 Distribución del presupuesto gubernamental PAPIR (%), por grado de marginación municipal. 2002 y 2004. Jalisco
- 10 Participación relativa de los tipos de beneficiarios en el PAPIR. 2002 y 2004. Jalisco
- 11 Distribución del presupuesto del PAPIR (%) por tipo de beneficiario. 2002 y 2004. Jalisco
- 12 Apoyo promedio de PAPIR por tipo de beneficiario. 2002 y 2004. Jalisco.

Siglas

APC	Alianza Para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DGRP	Dirección General de Regiones Prioritarias
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FACEJ	Fideicomiso de Alianza Para el Campo en el Estado de Jalisco
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INCA	Instituto Nacional Para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural AC
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
OEIDRUS	Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo FAO
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
UTOR	Unidad Técnica Operativa Regional

Presentación

La empresa de consultoría agropecuaria “Insumos y Servicios Agropecuarios J y R, S.A. de C.V.” fue la encargada de realizar la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo en el estado de Jalisco, en su operación del 2004, y asume la responsabilidad de la calidad y el contenido del presente informe.

Sobre la base de la invitación hecha por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), se presentó la propuesta correspondiente que consideró a los tres subprogramas que integran el programa: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA); y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

La realización de todo el proceso de evaluación se fundamentó en la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural, emitida por la Unidad de Apoyo FAO, donde se establecen los requerimientos mínimos exigidos y se utilizó como complemento de los términos de referencia para la contratación de la empresa evaluadora. El enfoque de la evaluación estuvo marcado por tres conceptos básicos: **análisis continuo**, **utilidad práctica** y **oportunidad** de los resultados a efectos de la toma de decisiones.

Se abordaron temas centrales de la operación de la Alianza, y los resultados parciales y definitivos estructuraron propuestas precisas y factibles de ser implementadas por los operadores del programa, con los cuales se mantuvo una comunicación estrecha y continua durante todo el proceso de evaluación.

Las actividades fueron iniciadas por el CTEE, a través de su coordinador, con la invitación a las empresas, la recepción y revisión de propuestas, la selección de las Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) y la contratación de los servicios de evaluación. Posteriormente, el mismo CTEE, fue responsable de la conducción de todo el proceso: supervisando avances, reorientando acciones, revisando informes y, al final, aprobando y calificando el documento.

La elaboración del documento buscó siempre cumplir con uno de los objetivos centrales: aportar elementos de juicio que sirvan para la orientación de las políticas de desarrollo rural, y específicamente las que se refieren a la dirección de los apoyos a la población prioritaria del programa y a las regiones con mayor índice de marginación.

Los responsables de la operación y vigilancia de la normatividad del programa, así como otros usuarios del documento, serán los principales críticos de la medida en que se cumplió con el objetivo; en su mayoría, participaron activamente en el proceso de evaluación, proporcionando información muy valiosa.

La EEE hace extensivo el agradecimiento, por todas las atenciones recibidas, a los miembros del CTEE, a los funcionarios directivos y operativos del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal, a los representantes de los productores, a los Prestadores de Servicios Profesionales, y muy especialmente a los beneficiarios entrevistados del PAPIR 2002 y 2004.

Resumen Ejecutivo

Los resultados del análisis de la información de campo y documental permitieron a la evaluación del Programa de Desarrollo Rural Alianza para el Campo 2004 alcanzar sus dos objetivos generales:

- *“analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia”*
- *“valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos”.*

Se buscó en todo momento darle a la evaluación un sentido práctico, de tal manera que los resultados parciales, conforme estuvieran surgiendo, los considerarán los funcionarios operativos del programa en las decisiones instrumentadas en el 2005. Por esta razón el enfoque de la evaluación estuvo marcado por tres conceptos básicos: **análisis continuo**, **utilidad práctica** y **oportunidad** de los resultados.

Las fuentes de información fueron muy variadas pero destacan por su importancia los cuestionarios aplicados a beneficiarios del programa en las visitas a 407 unidades de producción rural ubicadas en las doce regiones del Estado, 229 que fueron apoyadas con recursos del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 2002 y 178 que recibieron apoyos del PAPIR 2004. El documento fue enriquecido con la realización de 81 entrevistas a funcionarios, técnicos, coordinadores de CMDRS y representantes de organizaciones de productores.

Las características del programa de desarrollo rural difieren sustancialmente de los otros programas normales de la Alianza, por lo que, cuando el responsable realiza la evaluación de su operación y los lectores se interesan en el documento final, se requiere tener en mente las más importantes.

El programa está estructurado y normado para atender principalmente los estratos de la población rural marginada, aplicando cuando menos el 70% de los recursos del PAPIR, y las estrategias para cumplir con los objetivos marcados son más complicadas. Por la dispersión y aislamiento en que se encuentra esta población, el primer problema al que se enfrentan los operadores es la forma de hacerles llegar la información del programa y después, el cómo poner a su alcance los apoyos.

La dispersión de la población rural estatal es uno de los factores que más dificulta la promoción del programa y la decisión de apoyarla. El número promedio de habitantes por localidad es de 69 personas, 11.5% menos que en el ámbito nacional, y el 38.7% se encuentra aislada, esto es, la distancia a carretera pavimentada es mayor a 5 kilómetros.

La importancia que el Estado le ha dado a los programas de desarrollo rural ha sido significativa. Mientras que el presupuesto total de la Alianza crecía 11.5% en términos

reales, de 1996 al 2004, el asignado a los programas de desarrollo rural lo hizo en 20.2%; la participación relativa de los recursos estatales se incrementó en los últimos dos años, pasando del 10.4% en el 2002 al 37.5% y 34.5% en el 2003 y 2004 respectivamente.

Otro de los problemas que más ha influido en la operación del programa en los tres años anteriores (2002 al 2004) ha sido la focalización de los beneficiarios. La dictaminación de la elegibilidad no cumplía con la normatividad, la clasificación se hacía en los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) con un alto grado de discrecionalidad. La tipología de los beneficiarios elaborado por la EEE de acuerdo a la metodología propuesta por la unidad de apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ("Por sus siglas en Inglés" FAO) y con la información de los cuestionarios de beneficiarios así lo confirman.

En el 2002, con los registros oficiales del SISER, se estimó que el 70.1% de los recursos gubernamentales del PAPIR se distribuyeron entre beneficiarios clasificados por la SAGARPA como de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), el 29.8% entre los de bajos ingresos en transición (PBIT) y solamente el 0.1% entre los que clasifican como resto de productores (RP).

Al comparar estos registros con la información obtenida en la evaluación, las diferencias fueron muy palpables; los de bajos ingresos recibieron el 24.9% del presupuesto y el 75.1% los de ingresos medios y medios altos. Estos resultados confirman la necesidad de mantener una vigilancia muy estrecha en la dictaminación y selección de las solicitudes ya que, en estricto apego a la norma, el 45.1% de los recursos del PAPIR en el 2002 se asignaron a beneficiarios no elegibles.

Independientemente de la dificultad para determinar la elegibilidad, en el 2002 el programa destinó más del 50% de los recursos del PAPIR a apoyar tractores e implementos agrícolas, componentes a los que, por su nivel de ingresos, difícilmente puede aspirar la población objetivo. Para el 2004 el presupuesto destinado a estos componentes se redujo al 17.8%.

La metodología utilizada en la evaluación para determinar una tipología de beneficiarios puede ser utilizada como herramienta alternativa en el Estado. Un sencillo programa de capacitación a los responsables de ventanilla sería pertinente; la información de la solicitud única de apoyo es suficiente.

Al modificarse la estrategia para la asignación de los recursos, a partir de la operación del 2003, descentralizando las decisiones a través de comités dictaminadores regionales, e iniciando la participación de los consejos municipales y distritales en las instancias de decisión, los resultados mejoraron en cuanto a la elegibilidad de los beneficiarios.

Para el 2004 los beneficiarios clasificados como de ingresos bajos y muy bajos recibieron el 62.2% del presupuesto del PAPIR y el 37.8% los de ingresos medios, medios altos y altos. La mejora fue sensible, sin embargo, todavía se destinó 7.8% a beneficiarios no elegibles.

Al momento que se decide cambiar el esquema de asignación de los apoyos a través de proyectos, eliminando prácticamente la atención a la demanda, los resultados de la

operación del programa queda sujeta a la eficiencia con que los PSP realicen los trabajos de promoción, identificación, diseño y puesta en marcha de los proyectos, y por otro lado, a la calidad y los tiempos del proceso de supervisión del CECADER.

En el 2002, primer año del cambio de esquema, se formaron muchos grupos simulados ocasionando que una proporción muy alta de los beneficiarios no recibiera el apoyo. El 26.5% de los beneficiarios entrevistados manifestaron no haber recibido el apoyo, significando esto el 13.6% del presupuesto del PAPIR; para el 2004 el 9.9% no recibió el apoyo y representó el 8.1% del presupuesto. El 100% de los que no recibieron el apoyo en los dos años pertenecen a población rural clasificada dentro de los estratos de bajos ingresos.

La deficiente actuación de los PSP en la operación del 2002 y 2003 ocasionó que la confianza delegada en ellos se perdiera y para el final del 2004, de los más de 300 PSP que se habían preparado para elaborar proyectos y que habían ingresado a la red formal quedó menos del 30% argumentando del PRODESCA pagos insuficientes, burocracia y poca aceptación de los operadores, y del CECADER un deficiente y riguroso proceso de supervisión.

Teniendo los beneficiarios la necesidad de presentar proyectos para obtener los apoyos, lo anterior, que al principio se vio como un problema difícil de solucionar por la reducción en la oferta de PSP, propició que el pago del servicio de diseño en el 2004 fuera cubierto por los beneficiarios en más del 50% de los proyectos presentados con las solicitudes de recursos del PAPIR. El proceso de aceptación a pagar los servicios profesionales por parte de los interesados se aceleró.

Los problemas presentados en la distribución y recepción de los apoyos es un problema difícil de solucionar con una operación centralizada que no estructure instancias técnicas funcionales regionales que faciliten el acceso real de la población objetivo a los beneficios del programa.

Con las experiencias obtenidas y buscando solucionar el acceso de los beneficiarios elegibles, las instancias operativas y normativas en el Estado decidieron, a partir del 2003, modificar su estrategia y conformar y consolidar los consejos de desarrollo rural sustentable municipales y distritales, para convertirlas en el mediano plazo en las instancias operativas funcionales que se responsabilicen, a través de la municipalización, de la asignación eficiente de los recursos.

Esto se está haciendo en otros estados como Tamaulipas y Nuevo León pero no con la intensidad y la forma en que lo han visualizado en Jalisco. Con más del 80% de los recursos del PROFEMOR y utilizando parte del componente de capacitación del PRODESCA se tienen elaborados 106 diagnósticos municipales y más del 70% de avance en los trabajos para los planes municipales.

Al mismo tiempo y previendo que el proceso de consolidación institucional se llevara tiempo, se diseñó una estructura operativa descentralizada, por parte de la Dirección General de Regiones Prioritarias, que permitió hacer más eficiente la operación. Se nombraron representantes regionales de la UTOE, de la dirección de organización, y de la dirección de evaluación y seguimiento de proyectos, los cuales se coordinan con los

responsables de los DDR, con los coordinadores de consejos y con otras instancias regionales para dictaminar o predictaminar las solicitudes, dependiendo del monto requerido de apoyo.

Este cambio de estrategia comenzó a dar resultados en el 2004: se mejoró la focalización y la atención a regiones con municipios de alta y muy alta marginación (del 16.1% del presupuesto en el 2002 al 49%); la atención a grupos prioritarios aumentó, de apoyarlos con el 18.1% del presupuesto en el 2002 este pasó al 23.6%; la participación de las mujeres en el programa se incrementó notablemente al recibir solamente el 12% del presupuesto en el 2002 e incrementarse al 56.1%; se dirigieron apoyos a la población indígena, en el 2002 no recibieron recursos y en el 2004 representaron el 4.4% de los beneficiarios; el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), con el apoyo del programa de desarrollo rural, amplió su cobertura a 12 municipios y 48 comunidades (de 2 municipios y 8 comunidades en el 2002).

El análisis de los impactos de los apoyos en el ingreso y el empleo entre los beneficiarios del programa es uno de los temas más importantes de la evaluación y estos solo se pueden determinar cuando las inversiones han sufrido un proceso de maduración. La información de las encuestas a los beneficiarios del 2002 fue la base para su cálculo y si se toma en consideración que una proporción muy significativa de los apoyos fue a población no elegible, los resultados, específicamente para el programa, pierden un cierto grado de relevancia.

El uso que están haciendo los beneficiarios de los apoyos es bueno al tener un nivel de uso superior al 90%.

El efecto de Alianza en el ingreso neto de las unidades de producción rural (UPR) con apoyos para actividades agrícolas fue del 60.3% en promedio; en las de ingresos bajos fue del 18.6%, en las de ingresos medios bajos del 112.5%, en las de ingresos medios del 20.1% y en las de ingresos medios altos del 71.3%.

Los apoyos de Alianza a las actividades agrícolas promovió muy poco la diversificación de cultivos (2.9%), pero si el aumento de la superficie sembrada de los beneficiarios apoyados (28.9% más) y el promedio de superficie sembrada por cultivo (25.8% más). Sin embargo, mientras que el ingreso bruto por hectárea crecía un 1.9% los costos lo hacían en 5.5%.

Las UPR apoyadas para actividades pecuarias mostraron mayores impactos por el efecto de Alianza en el ingreso neto; lo aumentaron en promedio un 160.1%. Esta proporción relativa alta estuvo muy influenciada por el impacto que tuvieron las UPR de los beneficiarios de ingresos medios altos, ya que representaban el 75.6% del ingreso neto total y un impacto del 227%.

El número de jornales empleados también mostró cambios importantes. Entre las UPR apoyadas creció un 4.2% anual, considerando el periodo de antes del apoyo en el 2002 hasta la fecha de la encuesta. El incremento por causa de Alianza fue del 11.7% que contrasta con el 1.6% relacionado con otras causas.

El cambio tecnológico también fue importante: los dedicados a actividades agrícolas mostraron un índice de cambio tecnológico del 4.7% y en los dedicados a actividades pecuarias fue del 6.2%. El mayor índice de cambio entre los dedicados a la agricultura lo presentaron los beneficiarios de ingresos medios bajos con un 23.9%.

Los impactos de los apoyos del PAPIR en el 2002 sobre la capitalización de las UPR beneficiadas fueron importantes. En términos generales, cada peso invertido por Alianza en el 2002 incrementó el capital de las UPR en 22 centavos, con diferencias significativas por tipo de beneficiario: los del tipo I (ingresos bajos) incrementaron su capital en 1.07 pesos; los del tipo II (ingresos medios bajos) en 39 centavos; los del tipo III en 20 centavos; y los del tipo IV en 21 centavos.

De los beneficiarios que fueron apoyados para actividades agrícolas el 12.3% también recibió apoyo del PRODESCA y el 10% de los que se dedican a la explotación pecuaria. En ningún caso hubo relación entre los que mostraron cambio tecnológico positivo y el apoyo que recibieron para el pago de los servicios técnicos profesionales.

La EEE considera que la población objetivo del programa de desarrollo rural tiene pocas oportunidades de recibir adecuadamente los apoyos a menos que se estructuren las instancias operativas en el ámbito regional y municipal.

La estrategia que se ha seguido desde el 2003 para acercar la operación a la población rural, con la instalación de personal coordinado por la Dirección General de Regiones Prioritarias en los comités dictaminadores regionales y con los apoyos a la consolidación de los consejos, es el camino adecuado.

El éxito de la estrategia depende, también, de que se mejore sustancialmente la calidad de los servicios que prestan los PSP en el Estado y de la adecuación del proceso de supervisión del CECADER. Es indispensable que exista un equilibrio adecuado entre la identificación y elaboración de proyectos, y las funciones de Extensionismo (asistencia técnica y capacitación); aun cuando cada proyecto es diferente, la EEE recomienda que el 60% del tiempo de los técnicos debería dedicarse a cumplir funciones de extensionismo, utilizando recursos de los componentes del PRODESCA y del PROFEMOR, y el otro 40% a trabajos de identificación y diseño de proyectos.

Introducción

La Delegación de la SAGARPA, en coordinación con los organismos ejecutores estatales, tienen la encomienda de realizar al menos cuatro evaluaciones internas por año de los resultados obtenidos con la instrumentación de los programas de la Alianza Contigo, apoyándose principalmente en indicadores *de proceso, evaluación y gestión*.

Por otro lado y fundamentado en lo que establece el Artículo 27, del Capítulo 10, de las Reglas de Operación vigentes, las instancias operativas y normativas en cada Estado, a través del Comité Técnico Estatal de Evaluación, deben contratar los servicios de empresas evaluadoras externas para que evalúen los resultados de la operación anual de cada uno de los programas, orientando sus trabajos a la medición de los *impactos* generados.

La evaluación externa prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y metas planteados en cada programa, a su cobertura y operación, a la forma en que participan los beneficiarios y sus organizaciones, y a la cuantificación e identificación de los beneficios y costos asociados a los programas de la Alianza.

Específicamente, el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Desarrollo Rural tienen un grado de dificultad mayor. Normativamente, su principal población objetivo es la de bajos ingresos en zonas marginadas; con poca o nula capacidad de gestión; con recursos técnicos, económicos y naturales reducidos; y con dificultades para organizarse y emprender negocios productivos rentables.

Por lo anterior, el desarrollo de una buena evaluación externa del programa, que analice y conjugue todos los factores que inciden en su operación, debe aportar elementos suficientes a los tomadores de decisiones para fortalecer la gestión e incrementar los impactos en el Estado, principalmente sobre los ingresos de la población beneficiada. De importancia fundamental para lograr el objetivo es la retroalimentación continua y oportuna entre el responsable de la evaluación y los funcionarios normativos y operativos asignados al programa.

Buscando hacer más eficiente la aplicación de los recursos del programa de desarrollo rural, la asignación de los apoyos a la inversión (PAPIR) generalmente debe ir acompañada de componentes de capacitación (PRODESCA) y fortalecimiento y consolidación de empresas (PROFEMOR). El diseño del programa está estructurado de esta manera, por lo que gran parte del análisis se centra en el aprovechamiento que el Estado ha hecho de esta condición.

A) Bases de la evaluación

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004 y las Reglas de Operación vigentes son el fundamento legal que responde al interés de las instancias de gobierno federal y estatal para realizar la evaluación externa del programa, concebida esta como una herramienta que sirva: 1) para mejorar los instrumentos de política pública de apoyo al sector rural, 2) como un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos, y 3) como ya se mencionó, a una exigencia legal.

Los impactos de los recursos fiscales invertidos con el programa y la forma en que estos han sido operados resultan de interés público; asimismo, a la sociedad le interesa una evaluación que permita contar con elementos de juicio para orientar adecuadamente la política rural aplicada en el Estado, para asignar prioridades en la distribución de los recursos, y para proponer, de ser necesario, los cambios institucionales que se requieran, pensando siempre en mejorar la operación federalizada y participativa del programa.

B) Objetivos de la evaluación

La evaluación del programa de desarrollo rural de Alianza para el Campo 2004 tiene los siguientes objetivos, planteados en la Guía Metodológica proporcionada por la Unidad de Apoyo FAO (UA-FAO), a excepción del último objetivo específico que es de interés especial para el Estado:

B.1) Objetivos generales

- “Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia”.
- “Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos”.

B2) Objetivos específicos

- “Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el programa, así como los procesos que conllevan la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios”.
- “Valorar los avances del programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiada”.
- “Analizar el aporte del programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores”.
- Revisar, analizar y discutir el funcionamiento de la estructura organizacional operativa implementada en el Estado, identificando las mejoras logradas en la articulación entre los subprogramas, en la integralidad de las inversiones, en la focalización de beneficiarios, en la pertinencia del programa como política del gobierno estatal, en la recepción, evaluación y selección de solicitudes, y en la asignación de los recursos.

C) Enfoque de la evaluación

Bajo la premisa de que la evaluación aporte resultados oportunos para la toma de decisiones por parte de los responsables de la política sectorial en el Estado, los trabajos desarrollados se manejan con un **enfoque continuo**. Si bien el proceso de evaluación se centra en el ejercicio del programa en 2004, también contempla la evolución que ha experimentado en años anteriores, valorando los cambios tenidos en su diseño y operación a través del tiempo; en este contexto, se busca que los resultados brinden un **análisis dinámico** en lo referente a los **procesos operativos**.

Dos valores importantes en el enfoque de la evaluación son su **utilidad práctica** y la **oportunidad** de los resultados obtenidos. La información y las propuestas generadas deben ser factibles de implementarse para que realmente sirvan de insumos en la toma de decisiones por parte de los responsables en el Estado de la política sectorial, con el fin de mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos de los recursos invertidos. Asimismo, los resultados obtenidos deben ser oportunos y con posibilidades de retroalimentar sobre la marcha a los tomadores de decisiones, de modo que sirvan para adoptar medidas correctivas en la operación del 2005.

La información **cuantitativa** analizada permite obtener resultados y propuestas mejor fundamentadas, sin embargo y tomando en cuenta las características del programa, sobre todo en su mayor dificultad para operar los recursos, la información **cualitativa** es una herramienta de análisis muy importante.

D) Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información

La "Guía Metodologica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural", proporcionado por la UA-FAO, fue la base para desarrollar todas las actividades, desde el diseño de la muestra hasta la elaboración, entrega y presentación del documento final.

La fuente de información más valiosa fue la que se obtuvo en el trabajo de campo a través de la aplicación de encuestas a los beneficiarios; en función de la actividad apoyada se utilizaba el cuestionario agrícola, el pecuario o el no agropecuario.

El marco muestral incluyó a los beneficiarios del PAPIR en la operación del 2002 y 2004, pero como poblaciones independientes. El método de muestreo utilizado fue el aleatorio simple, siguiendo las indicaciones que proporcionó la UA-FAO en el documento "Método de Muestreo para la Evaluación Estatal de Alianza para el Campo 2004".

De un universo total de 6,311 beneficiarios en el 2002 se obtuvo una muestra de 229 a encuestar con 46 reemplazos. Por otra parte, considerando 3,221 beneficiarios del 2004, que equivalen al 84.9% de los registrados con compromiso de pago, se determinó encuestar a 178 beneficiarios con 36 reemplazos. Para mantener la calidad de la información, la mayor parte de las 88 entrevistas a otros actores se iniciaron después de tener un avance del 30% en el levantamiento de encuestas a beneficiarios.

Las otras fuentes de información utilizadas en los trabajos de evaluación fueron muy variadas: a) Informes anteriores de evaluación externa, b) Todo tipo de información

documental referida al programa, y c) Información documental sobre el entorno de las actividades apoyadas por el programa.

Toda la información cuantitativa y cualitativa (documentada y no documentada) se analizó de manera integral, desechando sistemáticamente aquella que tuviera poca o ninguna relevancia para la evaluación. Sobre la base de experiencias anteriores, las partes del documento fueron elaboradas por el responsable de la evaluación, en una secuencia lógica, analizando la información relacionada con cada una de ellas, pero sin perder de vista la relación que guardan con todo el documento.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

Las Reglas de Operación vigentes de la Alianza para el Campo son muy claras en su objetivo general; “impulsar la *participación* creciente y autogestiva, principalmente de los *productores de bajos ingresos* y sus organizaciones, para el establecimiento de los *agronegocios* en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la *competitividad* de las *cadenas agroalimentarias*, tanto para incrementar el *ingreso* de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las *fuentes de empleo* y fomentar el *arraigo en el campo*”.

La planeación y operación para la aplicación de los recursos, con la intención de alcanzar este objetivo, se vuelve especialmente complejo en el caso del programa de desarrollo rural. Independientemente de que sean productores de bajos ingresos, los criterios que exige la norma para la asignación de los recursos dejan menos margen a la discrecionalidad, ya que los porcentajes mínimos exigidos son los siguientes: el 70% en localidades de alta y muy alta marginación, el 20% a grupos prioritarios, el 35% a cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, dejando solamente el 25% para apoyar a productores de bajos ingresos que se encuentren en zonas no marginadas.

Tomando en cuenta estos razonamientos, el identificar los principales factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el programa de desarrollo rural en el Estado de Jalisco, a través del análisis de algunas tendencias relevantes en el medio rural, hacen que el contenido de este capítulo adquiera gran importancia. Los resultados obtenidos son el marco necesario para establecer el grado de correspondencia del programa con la problemática y retos que plantea el desarrollo rural en la entidad, tema que se aborda en el siguiente capítulo.

1.1 Comportamiento de variables clave de acuerdo con los estratos de productores

Considerando la población objetivo a beneficiar con el programa de desarrollo rural y las restricciones marcadas por la norma para la asignación de los recursos, es importante conocer algunas de las variables clave relacionadas con su operación y que expliquen el grado de influencia que han tenido en los resultados logrados, con su instrumentación, en el desarrollo rural de la entidad.

1.1.1 Entorno estatal de la economía rural

Para tener una idea del entorno que enmarca la economía rural del estado, se puntualiza y analiza alguna información relevante que contextualice las actividades productivas.

- ***Población rural en el Estado.***

Según estimaciones del CONAPO, con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en el Estado se encuentran 11,077 localidades con poblaciones menores a los 2,500 habitantes, donde se concentran 971,125 personas; convencionalmente, éstas son consideradas como habitantes del medio rural y representan el 15.36% de la población total, 10 puntos porcentuales menos que en el nivel nacional, pero más dispersa; esto se infiere ya que el número promedio de habitantes por localidad en el Estado es 30.2% menor al nacional.

El 0.7% de la población de 5 años y más en el Estado habla alguna lengua indígena, y de ésta, cerca del 64% vive en localidades urbanas (de 2,500 habitantes o más); el 36% restante es la población indígena que forma parte de comunidades consideradas rurales. De la población indígena que vive en localidades urbanas, cerca del 80% se encuentra en la zona metropolitana de Guadalajara y en Puerto Vallarta. (Cuadro anexo 1)

En la región norte más del 68% de su población vive en localidades rurales, asentándose en su territorio el 77.5% de la población indígena rural.

- ***Índice de marginación de la población rural***

El conocimiento de los grados de marginación de la población rural es muy útil para la planeación del programa de desarrollo rural, ya que permite diferenciar los espacios territoriales de acuerdo a la intensidad de las privaciones que padece, así como establecer prioridades en las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y a fortalecer la justicia distributiva en ámbitos regionales.

De acuerdo al análisis realizado por el CONAPO, el índice absoluto de marginación en el Estado de Jalisco, para el año 2000, es *Bajo* y ocupa el lugar 25 en el contexto nacional; en el periodo 1990-2000 este índice se redujo 7.31 puntos porcentuales. Sin embargo, el rango al nivel municipal va desde el grado muy alto hasta el muy bajo; el 16% de los municipios tiene grados de marginación muy alto y alto, el 26% grado medio y en el 58% los índices van de bajos a muy bajos (Cuadro anexo 2).

El 25% de los municipios con los mayores índices de marginación se encuentran localizados en la región norte, el 30% en las regiones sur y sureste, el 15% en las costas norte y sur, el 20% en las sierras de amula y occidental, y el 10% en la región centro. En las regiones de los altos norte, altos sur, ciénega y valles se encuentran municipios con grados de marginación de medios a muy bajos y representan el 84% del total de municipios en el Estado (Cuadro anexo 2)

Por otro lado, en términos de número de pobladores rurales, las proporciones relativas en los grados de marginación no varían sensiblemente. El 13% de la población rural en el Estado, tomando los totales municipales, se encuentra entre muy alto (1%) y alto (12%), el 24% está en un grado medio y el 62% registra grados que van de bajo (52%) a muy bajo (10%) (Cuadro anexo 3)

- ***Migración en localidades rurales***

La migración de Jalisco a los Estados Unidos de América es una de las más antiguas del país, por lo tanto, sus consecuencias son diferentes a las de otras zonas donde la salida de mexicanos es más reciente. Este proceso comenzó hace más de un siglo, precisamente cuando las vías del ferrocarril que cruzaban el Estado se conectaron con El Paso, Texas.

Pero ésta fue solo una de las tres causas de la salida masiva de los jaliscienses, las otras dos fueron las pocas oportunidades de empleo y la presencia de enganchadores de empresas de Estados Unidos que buscaban mano de obra barata para la construcción del ferrocarril en la Unión Americana.

Jalisco está entre los 9 Estados del país que presentan una tradición migratoria. Más de la mitad de sus municipios (65.3%) se encuentran tipificados como de intensidad migratoria alta y muy alta.

En un principio la migración era netamente rural, pero a partir de 1980 cambió este comportamiento. De 1990 al 2000 el número de emigrantes de México hacia los Estados Unidos se ha mantenido estable, lo que se ha modificado es la proporción de hombres (75%). Algunos de los municipios de Jalisco con mayor proporción de población urbana han presentado tasas mayores a las rurales en el periodo 1995-2000; 9.76% en Puerto Vallarta, 4.65% en Zapopan y 3.95% en Ameca. El comportamiento de la migración por regiones en los últimos 5 años se observa en el cuadro anexo 4.

El 94.7% de los municipios de los Altos Norte y Sur tienen un grado de intensidad migratoria de alto a muy alto, lo mismo sucede con el 90.9% de los municipios de la región Sierra de Amula, con el 87.5% de los de la región Sierra Occidental, con el 80% de los de la región Sureste y con el 70% de los de la región Norte (Cuadro anexo 5)

- ***Empleo agropecuario y no agropecuario***

En el año de 1980 el 6.2% de los habitantes del Estado se dedicaba a la actividad primaria, en 1990 se redujo al 4.3% y en el 2000 al 3.7%. En este último año la PEA en el Estado representaba el 38% de la población total, concentrándose la mayoría (65%) en la región centro, donde vive el 60.6% de la población total.

Tomando el año 2000 como referencia, el 57% de la PEA ocupada se dedica a actividades relacionadas con los servicios privados y públicos (sector terciario), el 33% a la minería, construcción manufactura, etcétera (sector secundario) y solo el 10% a las actividades agropecuarias, forestales y de pesca (sector primario) (Cuadro anexo 6).

En las siguientes 5 de las 12 regiones del Estado se concentra el 62% de la población rural y el 62.2% de la PEA dedicada a actividades del sector primario:

Región	% de la población rural	% de la PEA ocupada en el sector primario
Ciénega	14.8	14.3
Centro	13.6	13.8
Altos Sur	10.3	12.7
Valles	10.7	11.4
Altos Norte	12.6	10.0
Totales	62.0	62.2

- **Escolaridad**

En el año 2000 el 8.2% de la población del Estado, mayor de 15 años, no tenía instrucción educativa; el 40.6% tenía estudios de primaria (incompleta o terminada); el 24.3% contaba con estudios parciales o completos de secundaria; y el 26.8% con instrucción media superior o superior.

Las regiones con los mayores rezagos educativos (sin instrucción educativa) son la del Norte (18.8%), Sureste (18.1%), Altos sur (15.4%) y Altos Norte (14.3%), mientras que, la que cuenta con los mejores niveles de educación es la del Centro con un 33.3% de su población con estudios de nivel medio superior o superior (Cuadro anexo 7).

Sin considerar la región Centro, por ser donde se concentra la mayor y mejor infraestructura educativa, los rezagos educativos parecen no tener una relación directa con la proporción de población rural. La población mayor de 15 años con estudios superiores en todas las regiones representa proporciones que van del 10.6% en la región Norte al 27.8% en la Región Costa Norte (Cuadro anexo 7).

- **Acceso a servicios**

De acuerdo a datos del XII Censo General de Población y Vivienda del 2000, el 59.8% de la población en el Estado tiene acceso a los servicios públicos de salud y el 40.2% es atendida por médicos particulares.

De la población total solamente el 5% no tiene drenaje, el 2% no tiene luz y el 7% no cuenta con agua potable. Los habitantes con mayores carencias de estos servicios viven en las siguientes regiones: la Norte, con el 39% en drenaje, el 23% en luz y el 25% en agua potable; la Sierra Occidental, con el 19% en drenaje, el 11% en luz y el 13% en agua potable; los Altos Norte con el 18% en drenaje, el 5% en luz y el 13% en agua potable; y la Sur con el 15% en drenaje, el 8% en luz y el 13% en agua potable (Cuadro anexo 8).

Es importante mencionar que la población rural del Estado, sobre todo las clasificadas con alta y muy alta marginación, tiene acceso muy limitado, prácticamente nulo, a los servicios de asistencia técnica; de los beneficiarios entrevistados en el 2002 solamente el 11.2% (ingresos medios y medios altos) recibió algún servicio del PRODESCA. En los momentos actuales, mientras no se diseñe una estrategia para poner estos servicios a su alcance,

los apoyos para crear empresas que mejoren su ingreso y promuevan el empleo no tendrán éxito.

- ***Grado de aislamiento de las localidades rurales***

De acuerdo a estimaciones del CONAPO, el 38.7% de la población rural del Estado se encuentra aislada, el 40.9% vive cerca de carreteras, el 7.7% tienen la cercanía de centros de población y el 12.7% está cerca de alguna ciudad. Al nivel nacional, los pobladores rurales que se encuentran aislados representan el 20.2% del total, 18.5 puntos porcentuales menos que en la entidad.

Uno de los aspectos más relevantes de la población rural ha sido su tendencia a la dispersión. En el ámbito nacional, de 1950 al 2000, las localidades pequeñas se duplicaron; las menores a 100 habitantes son las que tuvieron un crecimiento mayor al pasar de 65,000 a 148,000. Para el 2000, el número de habitantes promedio de las poblaciones rurales aisladas en el Estado era de 69 personas, mientras que en el nivel nacional alcanzaba 78, esto es 13% más.

La ubicación geográfica de las localidades se relaciona con su grado de marginación, por lo que las personas que viven en asentamientos dispersos y aislados enfrentan mayores rezagos sociales. El 73.3% de las localidades rurales del Estado tiene poblaciones por debajo de los 50 habitantes, solamente el 4% tiene más de 500; ésta situación es de suma importancia para la acción pública, privada y social por las mayores dificultades para satisfacer la demanda de servicios básicos y el otorgamiento de todo tipo de apoyos.

Las regiones con la población rural más dispersa son: Altos Sur, Altos Norte, Centro, Norte y Sureste (Cuadro anexo 9).

- ***Acceso a recursos por parte de la población rural***

En términos generales, el suelo y el clima del Estado proporcionan condiciones favorables para el aprovechamiento de una gran variedad de recursos, diferentes tipos de vegetación, una amplia variedad de alternativas de cultivo y áreas propias para asentamientos urbanos e industriales.

La población rural, así como tiene acceso a fértiles valles, también utiliza una agreste serranía en las regiones Sur y Sierra Occidental y escarpadas cañadas en la región Norte. Tiene regiones abundantes en recursos naturales y sin presión demográfica, como las regiones costeras que cuentan con una tercera parte de los bosques de la entidad y buenos suelos agrícolas con potencial de riego.

- ***Nivel de organización en las comunidades rurales***

En las comunidades rurales marginadas del Estado la organización es incipiente, los ejemplos de unas cuantas que perduran son escasos. Las asociaciones gremiales por subsector y dentro de ellas de algunas cadenas agroproductivas, son consideradas muy exitosas y tomadas como ejemplo a escala nacional, sin embargo, los beneficios han

permanecido dentro de un ámbito muy reducido, casi exclusivamente para sus miembros, cuyas características socioeconómicas, en general, son poco incluyentes.

1.1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado

La entidad ocupa el primer lugar en el valor de la producción agropecuaria, superior al 8% del PIB nacional; ocupa el séptimo lugar en producción forestal, con sus más de 2 millones de hectáreas de bosque, significando el 19% de la producción nacional.

Aun cuando existen factores que condicionan las actividades productivas rurales en el Estado, en términos de recursos materiales, económicos y naturales aprovechados, las políticas instrumentadas han dado resultados parciales buenos y las expectativas siguen siendo positivas.

Sin embargo, es importante ubicar el papel del programa de desarrollo rural que busca beneficiar a las comunidades rurales con los mayores grados de marginación. En este sentido, es conveniente destacar que la marginación es una de las múltiples expresiones de un bajo nivel de desarrollo humano y guarda una estrecha relación con algunos indicadores de rezago sociodemográfico, que inciden sobre las condiciones de vida de la población.

La marginación, medida por el rezago educativo, por el habitar en viviendas inadecuadas, debido a los bajos ingresos, a la baja productividad y la dispersión poblacional, está comprobado que tiene relación con la pobreza. El conocimiento de estos y otros factores condicionantes de las actividades productivas de la economía rural marginada en el Estado deberá impulsar políticas y programas orientados a fortalecer la justicia distributiva y a reducir las brechas que existen en el desarrollo regional.

La intensidad migratoria identificada no guarda una relación directa con los grados de marginación, al nivel de regiones, por lo que este fenómeno no puede ser considerado un factor relevante que influya en las actividades productivas. Por su importancia, se han identificado los siguientes factores que afectan significativamente las actividades productivas de un segmento de la población rural que involucra a los habitantes de al menos 9,000 pequeñas localidades:

- Tamaño de las localidades
- Dispersión territorial
- Grado de aislamiento
- Grados de marginación
- Educación
- Asistencia técnica

1.2 Respuesta del programa y otros instrumentos de política sectorial (federal y estatal) a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado

El Plan Estatal de Desarrollo enmarca el desarrollo rural integral como uno de los temas estratégicos y enfatiza que la única opción para que las familias campesinas puedan

adquirir bienes y servicios adicionales para la formación de capital e impulsar y sostener una espiral de crecimiento productivo sostenido, es incrementando sus niveles de ingreso. En este aspecto, se menciona que el compromiso debe acentuarse fundamentalmente con los sectores sociales en pobreza extrema.

Se han logrado avances importantes en la acción concertada, articulada y complementaria de los diversos integrantes de las cadenas agroproductivas más relevantes del Estado. Considerando la globalización de los mercados y las exigencias de competitividad, ésta acción es una condición indispensable para la permanencia de la actividad.

A través del CEDRUS existe una comunicación continua entre las diferentes instancias estatales y federales que están relacionadas con el desarrollo rural del Estado, sin embargo, las acciones dirigidas a las comunidades más marginadas siguen siendo aisladas, sin una debida articulación y coordinación entre dependencias públicas y otros organismos privados.

1.2.1 Orientación básica del programa en el Estado

Los problemas que se han presentado en la entidad para hacer llegar los apoyos a la población objetivo del programa, se ha buscado minimizarlos aprovechando la flexibilidad que permiten las reglas de operación vigentes. La dimensión del Estado, su fisiografía y las características de los productores marginados, en cuanto a los factores que condicionan su desarrollo, hacen poco operable el programa de manera centralizada.

Por lo anterior, entre otras, se han tomado las siguientes acciones tendientes a promover la toma de decisiones en cada una de las regiones: consolidando los CMDRS y los CDDRS, apoyándolos con coordinadores y tutores; descentralizando las funciones de la UTOE, asignando un coordinador regional; apoyando la organización de productores, a través de un coordinador regional de organización; nombrando un coordinador regional de evaluación financiera y seguimiento a la inversión rural; e integrando Comités Regionales de Dictaminación donde participan todos los anteriores y el jefe o representante del o los DDR de la región.

Las dificultades para cumplir con la norma, con relación a la dirección de los apoyos a los habitantes rurales más marginados, se pueden observar al analizar los montos gubernamentales que se invirtieron en los años 2002 y 2004: los beneficiarios ubicados en municipios con grados de marginación alto y muy alto recibieron el 34.7% en el 2002 y el 22.3% en el 2004; los de grado de marginación medio se beneficiaron con el 30.9% en el 2002 y con el 35.4% en el 2004; y los de grado de marginación bajo y muy bajo fueron apoyados con el 34.4% de los recursos en el 2002 y con el 42.3% en el 2004 (Cuadro anexo 10)

1.2.2 Otros programas federales y estatales que atienden el desarrollo rural en el Estado, relaciones de complementariedad

En el seno del CEDRS se discuten y analizan las políticas y los presupuestos que se aplican en el medio rural, participando la mayoría de los organismos públicos y privados que inciden en el sector. La EEE tiene la percepción de que su funcionamiento ha sido muy positivo para orientar las actividades productivas en el Estado.

Sin embargo, las políticas dirigidas a incentivar la creación de negocios productivos rentables entre la población objetivo del programa de desarrollo rural ha tenido solo resultados parciales buenos. Los factores limitantes ya analizados siguen siendo barreras operativas difíciles de solucionar, que se agudizan más por la escasa coordinación entre dependencias con objetivos similares y que podrían participar de manera complementaria. Los pocos ejemplos de complementariedad donde participan mezclas de objetivos y recursos entre dependencias como FIRCO, FONAES, JADEFEO y programas como PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR manifiestan resultados importantes.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

El artículo 5º de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable menciona que el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados, entre otros a los siguientes objetivos: *“Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario, en el medio rural, así como el incremento del ingreso”* y *“Corregir **disparidades de desarrollo regional** a través de la **atención diferenciada** a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural”*.

Es claro que esta Ley norma todas las acciones de los programas públicos dirigidos al desarrollo rural en todo el país y se infiere, por lo que marcan las reglas de operación vigentes de Alianza para el Campo, que el programa de desarrollo rural tiene la responsabilidad directa de cumplir con mucho de lo que enmarcan los objetivos mencionados; mediante el impulso de inversiones productiva (PAPIR), el desarrollo de capacidades en los habitantes rurales (PRODESCA) y, el fortalecimiento y consolidación de las estructuras organizacionales que benefician a los habitantes del medio rural (PROFEMOR).

La promoción y el apoyo real de los programas entre la población rural marginada ha sido complicado y los resultados no han sido satisfactorios; han faltado las instancias técnicas operativas funcionales que faciliten el acceso de este segmento de la población a los beneficios. El artículo 24 de la misma Ley previó la solución a esta deficiencia al promover la integración de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, desde el nivel nacional (Consejo Mexicano) hasta el municipal (Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable).

Desde una perspectiva de solución al problema del desarrollo rural en zonas marginadas, la integración de los consejos distritales y sobre todo los municipales adquirirá una importancia relativa mayor y el papel del subprograma PROFEMOR será fundamental para lograrlo.

Tomando como marco lo anterior, en este apartado se hace una valoración de los resultados acumulados más relevantes del programa de desarrollo rural de la Alianza para el Campo y el grado de correspondencia de sus acciones con la problemática y retos del entorno en el Estado de Jalisco. El análisis comprende desde sus inicios pero con especial énfasis en el periodo 2001-2004.

2.1 Evolución de la inversión del Programa por fuente de aporte (Federal, estatal y productores) y distribución geográfica

La Alianza para el Campo en el Estado, al igual que en el país, inició en el año de 1996, con un comportamiento de las inversiones gubernamentales para la entidad siempre ascendente, a excepción del último año operado (2004) en que la EEE estimó una baja del 0.5% (no se tienen los cierres del 2003 y 2004) (Cuadro anexo 11).

En los años 2000 y 2001 se incluyeron dentro de los programas de apoyo al desarrollo Rural (PADER) componentes de mecanización, fertirrigación y kilo por kilo. Sin embargo, como la operación de estos programas especiales estuvo a cargo de personal encargado de los programas normales de fomento agrícola, los montos se incluyen en los cuadros pero no en el análisis de evolución de la inversión.

En el periodo 1996-2004, en términos reales, las inversiones gubernamentales en la entidad crecieron 11.5% promedio anual para el total de la Alianza y las aplicadas en los programas de desarrollo rural 20.2% (base 2002=100) (Gráfica anexa 1 y cuadro anexo 12). Este crecimiento en la inversión muestra la importancia que los dos niveles de gobierno (Federal y Estatal) le han dado al Programa Alianza Para el Campo y muy especialmente a los programas de desarrollo rural.

A través de Alianza se han invertido en el Estado cerca de 2,100 millones de pesos gubernamentales (a precios corrientes), con una participación relativa del 21.3% de los programas de desarrollo rural; esta proporción se ha mantenido con poca variación desde 1997. En 1996 significó solamente el 13.7% y en el 2004 el 24.9% (Gráfica anexa 2).

Desde sus inicios, el programa de desarrollo rural ha promovido las inversiones en bienes de capital, con el programa de equipamiento rural (1996-1999), el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) (2000-2001) y actualmente el subprograma PAPIR (2002-2004); asimismo, apoyos para asistencia técnica y capacitación que iniciaron con el programa de capacitación y extensión (1996-1999), integrándose después el programa elemental de asistencia técnica (1997-2000), siguiéndole el de extensionismo y servicios profesionales (2001) y actualmente está instrumentado el PRODESCA, del 2002 a la fecha.

En los últimos tres años en el Estado ha cobrado una importancia fundamental la aplicación de recursos gubernamentales para el desarrollo institucional, principalmente para la conformación y consolidación de los Consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, y para el fortalecimiento de organizaciones económicas. La responsabilidad la ha tenido el subprograma PROFEMOR.

La distribución de los recursos del programa de desarrollo rural en estos tres conceptos ha variado sensiblemente a través del tiempo: con la salvedad del primer año, la participación de las inversiones en bienes de capital se han incrementado; desde su aparición en el 2002 la participación relativa de los apoyos para el desarrollo institucional y fortalecimiento organizacional han permanecido estables o con pequeños incrementos; sin embargo, la participación en el programa de los apoyos para la asistencia técnica y capacitación se ha

visto reducido, de tener una participación del 55 y 56% en los años 1997 y 1998 disminuyó al 15% en el 2004 (Gráfica anexa 3).

Considerando la importancia que significa la asistencia técnica y la capacitación para la sostenibilidad y sustentabilidad de las inversiones, un análisis crítico inicial no aceptaría estas reducciones en su presupuesto; sin embargo, esta distribución de recursos obedece a una estrategia del programa que da prioridad a la conformación y consolidación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

Del total de las aportaciones del periodo (1996-2004) para el programa de desarrollo rural, el Gobierno Federal a contribuido con el 74.7% de los recursos y el Gobierno del Estado con el 25.3%, con un comportamiento decreciente en la participación relativa del Estado de 1996 al 2002 e incrementándose significativamente en los últimos dos años (Gráfica anexa 4)

Las inversiones directas realizadas por los beneficiarios del programa de desarrollo rural cambiaron drásticamente a partir del 2002; en los inicios (1996 al 2001), sus aportaciones fueron indirectas (mano de obra principalmente) y con inversiones directas inferiores al 2%; a partir de la decisión de eliminar virtualmente la atención a la demanda y dirigir la mayoría de los apoyos a través de proyectos, los beneficiarios han participado en los últimos tres años con el 26.2% del total de la inversión directa en bienes de capital (Gráfica anexa 5).

Históricamente el presupuesto del programa de desarrollo rural se ha distribuido entre las 12 regiones del Estado, pero en proporciones diferentes: en el 2002 las regiones de la Sierra de Amula, Sierra Occidental y Altos Sur absorbieron el 46.9% del presupuesto del PAPIR, dividido entre el 26.1% del número total de apoyos; por el contrario, las regiones Sur, Sureste y Norte recibieron el 16.1% de este presupuesto, repartido entre el 43.5% del número total de apoyos (Cuadro anexo 13).

Sin embargo, para el 2004 la dirección de los apoyos, en número y monto, cambiaron: las regiones Sur, Sureste y Norte recibieron el 49% del presupuesto en el 47% de los apoyos; y las de la Sierra de Amula, Sierra Occidental y Altos Sur se beneficiaron con el 10.6% del presupuesto en el 15.5% de los apoyos. La región de Valles mantuvo una participación relativa constante en número de apoyos y presupuesto asignado (Cuadro anexo 13).

Sumando los dos años, las regiones que recibieron mayor presupuesto del PAPIR fueron las siguientes: la región Sur con el 23.5%, la región Valles con el 13.9%, la región Sierra de Amula con el 11.3% y la región Sureste con el 8.6% (Cuadro anexo 13).

Los cambios en la dirección de los apoyos por regiones obedecieron básicamente a una mejor focalización de los beneficiarios; en las regiones Sur, Sureste y Norte se encuentra el 50.3% de la población rural con grados de marginación alto y muy alto, mientras que en las regiones Sierra de Amula, Sierra Occidental y Altos Sur vive solamente el 13.5% de la población rural con estos grados de marginación.

Es importante destacar que el 76.9% del presupuesto del PAPIR en el 2002 se concentró en el 22.9% (11) de los CADER, los cuales atendieron el 50% del número de apoyos totales en el Estado. Para el 2004 el 85.9% del presupuesto fue aplicado en el 31.6% de

los CADER (12) y distribuido entre el 66.5% del número de apoyos. Sumando los dos años analizados, se encontró que el CADER de Tecolotlán, en el DDR de La Barca y dentro de la Región de La Ciénega, recibió el 10.4% del presupuesto, beneficiando el 4.2% del total de solicitudes atendidas en la entidad (Cuadros anexos 14 y 15)

2.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso entre las regiones rurales marginadas de la entidad

Las inversiones gubernamentales, muy probablemente, son el único medio posible para generar empleo e incrementar el ingreso entre la población rural marginada del Estado. Al modificarse la dirección de los apoyos a este segmento de la población en el 2004, los impactos en la generación de empleo e ingreso podrán ser determinados con mayor certeza cuando maduren estas inversiones.

Con la información disponible de años anteriores al 2004 no fue posible determinar los impactos de las inversiones en el empleo e ingreso de la población marginada. Sin embargo, con datos de los cuestionarios aplicados a beneficiarios del PAPIR 2002 en el proceso de evaluación de este año, fue posible calcular algunos indicadores de impacto que permitieron obtener conclusiones al respecto en el capítulo 4.

2.3 Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios

El 2001 fue un año de transición para el programa de desarrollo rural al pasar del esquema de atención a la demanda a la atención vía proyectos; la relación entre el presupuesto ejercido y el número de beneficiarios atendidos cambió. Del año 1996 al 2001, con un incremento real del 200% en el presupuesto, el número de beneficiarios se incrementó en 493%; por otra parte, del año 2001 al 2004, con un incremento real del 44% en el presupuesto, el número de beneficiarios se redujo en 43% (Gráfica anexa 6).

Lo anterior propició que el monto promedio de apoyo por beneficiario pasara de 1,080 pesos en el periodo 1996-2001 a 4,580 pesos en el periodo 2001-2004, esto es 324% más. Se evitó la excesiva dispersión y pulverización de los recursos y se promovieron las inversiones más integrales al dirigir los apoyos a grupos organizados.

Como punto de comparación es oportuno mencionar que para el total de las inversiones de la Alianza en el Estado esta relación entre el presupuesto ejercido y el número de beneficiarios atendidos también cambió, pero en menor proporción: del año 1996 al 2001, con un incremento real del 85% en el presupuesto el número de beneficiarios creció en un 30%; mientras que en el periodo 2001-2004, con un incremento real del 30% en el presupuesto el número de beneficiarios aumentó 4% (Gráfica anexa 6). De acuerdo a estos datos, la promoción de las inversiones integrales en el total de la Alianza no se percibe, ya que el monto promedio de apoyo por beneficiario pasó de 1,130 pesos (1996-2001) a 1,580 pesos (2001-2004), esto es 39%.

De acuerdo a la información oficial encontrada en el SISER Jalisco la focalización de los apoyos del 2002 al 2004 se hizo apegada a la norma. En el 2002 el 70.1% del presupuesto del PAPIR se distribuyó entre los clasificados por la SAGARPA como

productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), el 29.8% entre los de bajos ingresos en transición (PBIT) y el 0.1% entre el resto de productores (RP).

En el 2003 los registros indican que el 71.9% del presupuesto del PAPIR lo recibieron los clasificados como PBIZM, EL 10.8% los de bajos ingresos en zonas no marginadas (PBIZNM) y el 17.3% los PBIT.

Para el 2004 los datos indican que el presupuesto del PAPIR se distribuyó entre los PBIZM (33.5%), los PBIZNM (48.1%) y los PBIT (18.4%).

Los resultados obtenidos del trabajo de campo a través de las encuestas a beneficiarios del PAPIR 2002 y 2004 difieren de los registros oficiales anteriores. Al clasificar a los beneficiarios con la metodología de la UA-FAO se encontró que en el 2002 el 75.1% del presupuesto se distribuyó entre los de ingresos medios y medios altos, y solamente el 24.9% entre los de bajos ingresos; para el 2004 la participación relativa de los beneficiarios de bajos ingresos se incrementó al 62.2%.

Estas diferencias entre los datos oficiales y los encontrados con la evaluación confirman la necesidad de instrumentar métodos adecuados para determinar la elegibilidad de los beneficiarios en las ventanillas de recepción de solicitudes. Sobre la focalización se abunda más en el siguiente capítulo.

Por otra parte, la norma establece que al menos el 20% del presupuesto del PAPIR se otorgará a grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, capacidades diferentes, indígenas y personas de la tercera edad). Los registros oficiales para la operación del 2002, 2003 y 2004 muestran participaciones relativas de estos grupos en 14%, 0.8% y 14% respectivamente; y los resultados de la evaluación indican que en el 2002 se les apoyó con el 18.1% del presupuesto y en el 2004 con el 23.6%.

2.4 Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales

En el 2002 el programa destinó el 50.1% del presupuesto gubernamental del PAPIR para apoyar actividades agrícolas, el 35.6% para actividades pecuarias y el 14.3% para actividades no agropecuarias; en el 2004 la composición de los apoyos cambió sensiblemente, el 38.6% fue para actividades agrícolas, el 31% para actividades pecuarias, y para las no agropecuarias se incrementó hasta el 30.4% (Gráfica anexa 7).

En el 2002 el 60.9% de los apoyos agrícolas fueron destinados a apoyar la producción de maíz para grano (45.4% en maíz blanco y 15.5% en amarillo); el 15% para la producción de hortalizas (principalmente jitomate); el 10.7% para la producción de caña de azúcar; y el resto se distribuyó entre otros cultivos.

Existe una relación muy estrecha entre las principales actividades agrícolas del Estado y las apoyadas por el programa en el 2002. Sin embargo, es conveniente resaltar que los tractores e implementos fueron los principales componentes apoyados y representaron el 87.4% de la inversión total en actividades agrícolas y más del 50% de la inversión total del subprograma, y que históricamente la principal población objetivo del programa de

desarrollo rural ha tenido serias restricciones económicas para acceder a este tipo de componentes, por los montos de aportación complementaria que requieren.

Las actividades pecuarias fueron apoyadas con el PAPIR 2002 para mejorar la infraestructura, para comprar equipo y para adquirir vientres y sementales. El 73.6% de estos apoyos beneficiaron a la cadena de bovinos carne y el 20.7% a las cadenas acuícolas, ambas de gran importancia económica y social para el Estado. El 5.7% restante se distribuyó entre otras especies.

En el 2004 se privilegió el apoyo a la producción de hortalizas al destinarles el 46.9% del presupuesto para actividades agrícolas; la construcción de invernaderos fue el principal componente para apoyar esta actividad. La importancia relativa del maíz para grano se redujo al 17.9%. Las inversiones en tractores e implementos agrícolas se disminuyeron al 46% del presupuesto del PAPIR para actividades agrícolas y al 17.8% del total.

Las inversiones del PAPIR 2004 que apoyaron las actividades pecuarias le dieron una mayor importancia relativa al mejoramiento genético al destinarle el 32.3% de su presupuesto. La distribución por especie fue más equitativa: el 29.5% apoyó a los bovinos carne, el 28.8% a los bovinos leche, el 15.9% a los ovinos carne, el 10.2% a las abejas, el 9.6% a las especies acuícolas, el 5.6% a los porcinos y el resto a otras especies.

Las actividades no agropecuarias en el 2002 tuvieron una importancia relativa poco significativa para el programa; los apoyos a la población de ingresos bajos significaron el 16.4% del presupuesto destinado a estas actividades y la mayor proporción (94.4%) no fue recibida por ellos, utilizando solo sus nombres para formar grupos simulados.

Para el 2004 las actividades no agropecuarias tuvieron una importancia relativa mayor; absorbieron el 30.4% de los recursos del PAPIR, el 60.1% lo recibieron beneficiarios de bajos ingresos y el 52.9% de las empresas rurales apoyadas estaban formadas por grupos prioritarios. Los giros fueron muy diversos y su instrumentación puede representar una de las alternativas de solución para focalizar los apoyos a la población más marginada y prioritaria, sobre todo aquella que no tiene tierra (Cuadro anexo 20).

2.5 Cobertura geográfica de los apoyos por subprograma

En el punto 2.1 se hizo una descripción de la cobertura geográfica de los apoyos del PAPIR, por lo que en este punto se analizará solamente la cobertura del PROFEMOR y del PRODESCA.

En el 2002 el subprograma PROFEMOR destinó el 59.8% de su presupuesto de inversión al fortalecimiento de 107 organizaciones económicas de productores, el 28.9% al pago de 30 coordinadores de consejos municipales, el 8.2% a la compra de equipo informático y el 3.6% para cubrir gastos de movilización de productores.

El 71.1% del presupuesto 2002 utilizado para apoyar el fortalecimiento de organizaciones económicas de productores lo recibieron beneficiarios clasificados como PBIZM, el 26.9% los PBIT y el 2% el resto de productores (RP).

En este primer año de operación del subprograma se apoyó con el pago de coordinadores de consejo a 30 municipios de tres de las regiones con mayor población marginada. El 38.8% del presupuesto destinado a este componente se aplicó en municipios de la región Norte, el 31.2% en la región Altos Norte y el 30% en la región Sureste.

Para el 2004 la estructura de inversión del subprograma cambió radicalmente: con el 83.4% del presupuesto destinado a la inversión gubernamental se cubrieron los pagos de 106 coordinadores municipales, 11 coordinadores regionales de evaluación y seguimiento, 10 coordinadores regionales de desarrollo rural sustentable y un coordinador sectorial de cadena; con el 10.2% se apoyó el fortalecimiento de 30 organizaciones económicas de productores; con el 3.7% se apoyó la compra de equipo informático; y con el 2.7% se cubrieron los gastos de movilización de productores.

Este subprograma apoyó con diferentes componentes en el 2002 a las 12 regiones, pero solo a 70 de los 124 municipios; la región Norte fue la que recibió la mayor cantidad del presupuesto (22.6%) al apoyarse, en 10 municipios, a 12 organizaciones de primer nivel, a 13 consejos municipales (con el pago de 13 coordinadores y con 12 equipos de informática); le siguieron, en orden de importancia, las regiones Altos Norte (13.8%), Sureste (12.2%), Ciénega (11.5%), Sierra Occidental (8.6%) y Sur (7.3%) (Cuadro anexo 16)

Por otra parte, en el 2004 también fueron apoyadas las 12 regiones, pero se cubrieron 112 de los 124 municipios. La distribución del presupuesto no tuvo variaciones muy significativas entre las regiones: la región Sur fue la que recibió la proporción mayor (10.7%) y la región Costa Norte la menor (3%) (Cuadro anexo 17)

Con el subprograma PRODESCA se han apoyado las 12 regiones del Estado (en el 2002 se apoyaron 87 municipios y 116 en el 2004). La región Centro es la que ha absorbido la mayor proporción de los recursos, el 23.4% de los recursos invertidos en estos dos años; la región Sur el 12.1%; la región Sureste el 11.7%; la región Norte el 9.8%; la región Altos Sur el 8.8%; la región Valles el 7.6%; y el 26.6% las 6 regiones restantes (Cuadro anexo 18).

2.6 Estimación de resultados acumulados del programa

Indudablemente los apoyos del programa de la Alianza para el Campo en el Estado de Jalisco han tenido una influencia determinante sobre la permanencia de los niveles de producción y calidad de productos en los cuales es líder. Los niveles de producción y organización de los productores empresariales han contribuido igualmente a ello.

Sin embargo, los resultados en la operación de los programa de desarrollo rural se tienen que medir en función de los beneficios que ha obtenido su población objetivo; el problema de la focalización de los apoyos sigue siendo un tema de la estrategia a desarrollar difícil de solucionar.

Los niveles económicos de las unidades de producción de esta población permitieron observar impactos muy importantes en su capitalización mientras se mantuvo el esquema de apoyos a través de la demanda. Sin embargo, al modificar la estrategia y condicionar la entrega de apoyos a la presentación de un proyecto productivo y en grupos organizados,

la focalización se complicó aun más, debido a la insuficiente capacidad de gestión de la población marginada.

La necesidad de integrarse como grupo organizado, la de negociar la elaboración del proyecto, e iniciar y darle seguimiento a las gestiones para recibir el apoyo, son actividades para las cuales la población rural más marginada y que es la razón de ser del programa de desarrollo rural, no está debidamente preparada y requiere del apoyo inicial de profesionales del campo (PSP) y/o de los consejos municipales.

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la estrategia emprendida por los operadores del programa en el Estado, en los últimos tres años, para fortalecer a los Consejos municipales y regionales de desarrollo rural sustentable, es el camino adecuado para que la población objetivo tenga mayores posibilidades de beneficiarse con los apoyos.

El desarrollar estos trabajos, al mismo tiempo que controlar la operación normal, ha propiciado errores y seguramente aparecerán otros, no obstante, los resultados obtenidos deben ser capitalizados en los próximos años. Entre otros avances se tienen 106 consejos municipales apoyados con un coordinador; la mayoría de estas instancias cuentan ya con un plan municipal de desarrollo; y se tiene instrumentado un comité dictaminador de la UTOE en cada una de las regiones.

Uno de los primeros efectos de esta estrategia, y de importancia vital para el cumplimiento de la normatividad y de los objetivos del programa, son los resultados que se tuvieron entre el 2002 y el 2004 en cuanto a la focalización de los apoyos.

Un análisis preliminar de los beneficiarios en actividades agrícolas y pecuarias, utilizando la metodología FAO, sobre los tipos de productores apoyados por el programa en el 2002, indican que el 29.4% del presupuesto del PAPIR lo absorbieron los que la SAGARPA clasifica como PBIZM, PBIZNM y PBIT (tipos I y II) y el 70.6% los tipificados como resto de productores (tipos III y IV); para el 2004 hubo cambios significativos, la población de menores ingresos (tipos I y II) recibieron el 62.2% de los recursos del PAPIR y el resto de beneficiarios el 37.8% (tipos III, IV y V) (Gráfica anexa 8)

2.7 Cumplimiento de metas físicas, financieras y de beneficiarios en la operación del 2004

A la fecha del escrito de evaluación no se contaba con un cierre físico financiero del programa ni con un probable addendum al anexo técnico, por lo que la información que se plantea se hizo sobre la base de lo programado en el anexo técnico, de los resultados de las encuestas a beneficiarios y de los datos registrados en el SISER.

Los montos por subprograma planteados en el anexo técnico y los convenidos/reprogramados fueron los siguientes:

Subprograma	Montos programados (miles)		diferencia
	Anexo técnico	Convenido	
PAPIR	63,383	63,814	+0.7
PRODESCA	18,395	17,475	-5.0
PROFEMOR	18,395	17,475	-5.0
TOTAL	100,173	98,764	-1.4

El monto convenido entre la federación y el Estado fue de 98'764,637 pesos, con el 98% radicado, el 97.6% comprometido, el 89.3% liberado y el 86.5% pagado. El 68.1% del total radicado es recurso federal y el 31.9% estatal.

Al momento del análisis el PAPIR tenía registrados en el SISER el 94.4% de los recursos liberados y pagados, el PROFEMOR el 88.3% y el PRODESCA el 56%. Del análisis de la información disponible se estimaron las variaciones entre lo programado en el anexo técnico para la operación del PAPIR y lo realizado (Cuadro anexo 19): en general, los beneficiarios tienen poca información sobre si el apoyo se autorizó o no con la presentación de un proyecto, pero se estimó que el 99.4% de los recursos se ejercieron sobre la base de proyectos, cuya profundidad, de acuerdo a los montos, varió desde el nivel de un perfil (o entre la idea y el perfil) hasta un nivel de factibilidad.

Los apoyos para darle valor agregado a la producción primaria de las cadenas agroalimentarias prioritarias estuvieron 12.3 puntos porcentuales por debajo de lo que se había programado. En los resultados positivos del presupuesto programado para darle valor agregado a otras actividades productivas (20.5% más) se están incluyendo todas las actividades no agropecuarias apoyadas que involucran al 22% de los beneficiarios del PAPIR 2004.

En el anexo técnico, con el subprograma PAPIR, se programaron apoyar 562 proyectos para beneficiar a 6,712 habitantes del medio rural. Estimando concluir la operación ejerciendo el total de los recursos autorizados, se llegaría al 58.9% de los beneficiarios y al 89.5% de los proyectos planeados.

2.8 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa

En las evaluaciones internas y externas de los últimos años se hace énfasis sobre la mejor manera de hacer llegar los apoyos a la población objetivo en condiciones de sustentabilidad y sostenibilidad. Las características del programa han hecho que su éxito dependa del accionar de instancias (CECADER) y prestadores de servicios profesionales (PSP) externos, sobre los cuales los operadores han tenido poco control.

Este problema ha ocasionado de manera recurrente que la operación se dificulte y se retrase por la interdependencia de los subprogramas, sobre todo entre el PAPIR y el PRODESCA. Con el objetivo de mejorar los procesos operativos y alcanzar mayores impactos con las inversiones, se están buscando alternativas de solución que minimicen el grado de dependencia de la forma de actuar del CECADER y los PSP; una de las principales alternativas que se están instrumentando ha sido el fortalecer a los consejos

municipales y distritales para que sean ellos quienes actúen como vínculo entre los beneficiarios del programa y los otros actores que inciden en la operación.

2.9 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno

La cantidad de recursos que cada año se destinan a impulsar la capitalización de las unidades de producción en las comunidades rurales marginadas siempre será insuficiente, por lo tanto, las asignaciones gubernamentales disponibles tienen que ser aplicadas con estricta disciplina, buscando siempre potenciar sus impactos.

Desde sus inicios, los programas de la Alianza para el Campo dirigidos a este segmento de la población han evolucionado llegando al diseño actual. Para alcanzar el objetivo de atender a los grupos y regiones prioritarias e integrar cadenas productivas de amplia inclusión social el programa utiliza tres subprogramas, complementarios entre sí: el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR.

El programa se tiene estructurado para apoyar el desarrollo de ideas de inversión, subsidiando el pago de los servicios profesionales para identificar áreas de oportunidad., formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales (PRODESCA); la calidad de estos servicios soportará la decisión de apoyar la inversión en bienes de capital (PAPIR); y por último, a estas organizaciones económicas creadas se les apoya para que, con una mentalidad empresarial, se integren a procesos de transformación, comercialización y establezcan sinergias con otras organizaciones (PROFEMOR).

La aplicación eficiente y eficaz de los tres subprogramas marcará el rumbo del combate a la pobreza extrema en el medio rural en el Estado y de la atención a grupos y regiones prioritarias; la estrategia de mediano plazo que se está impulsando en el Estado comienza a dar resultados, la focalización de los apoyos en el 2004 muestran una gran diferencia a la ocurrida en el 2002 (Gráfica anexa 11).

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

Para llegar al diseño actual del programa de desarrollo rural se tuvieron que capitalizar los aciertos y errores que se han tenido a lo largo del tiempo. La flexibilidad que proporciona la normatividad a las instancias operativas ha permitido que en la entidad, a través del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRUS) y de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), se tomen decisiones para adecuar su instrumentación a las necesidades y condiciones específicas del Estado.

En este capítulo se analizan los avances en la instrumentación de conceptos claves del diseño, la evolución del proceso de asignación de recursos y los cambios en los procesos de recepción, selección y evaluación de las solicitudes. Se describen los resultados alcanzados con el programa, en función del desempeño de algunos proyectos considerados exitosos y de otros que fracasaron.

Asimismo, se analizan los avances logrados con el diseño vigente, revisando la evolución y los resultados en la gestión de cada uno de los subprogramas, para al final hacer una reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del programa.

3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa

La articulación que se debe dar entre los tres subprogramas, los efectos de la virtual eliminación de la atención a la demanda y el uso casi generalizado de proyectos para la asignación de los recursos, la dirección de los apoyos a la población objetivo y la evolución en la orientación del programa en el Estado, son conceptos clave del diseño que requieren ser analizados

3.1.1 Articulación entre los subprogramas de desarrollo rural

La estrategia de desarrollo rural con el diseño actual inició en el Estado en el 2002. Se apoyaron 1,169 servicios de promoción, elaboración y gestión de proyectos de inversión, 206 solicitudes para consultoría y capacitación a empresas rurales y 453 en programas especiales de desarrollo de capacidades, participando en todos ellos PSP pagados con recursos del Subprograma de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA); la operación del Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), en tiempo y forma, dependió en alto grado de sus resultados.

El subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) inició sus operaciones con apoyos al fortalecimiento de 107 organizaciones económicas que no habían recibido apoyos complementarios de PRODESCA y PAPIR.

En el 2003 el CECADER validó 302 diseños elaborados por 112 Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), sin embargo, alrededor del 50% de ellos no fueron apoyados por el PAPIR por diferir con los planes de los operadores, por la calidad de los servicios, por su distribución territorial y por la orientación productiva. El PROFEMOR privilegió el proceso de fortalecimiento a los consejos municipales, distritales y regionales de desarrollo rural sustentable, disminuyendo paulatinamente la proporción relativa destinada a apoyar la consolidación de organizaciones de productores.

En la operación del 2004 se estimó que más del 50% de los PSP que participaron en la del 2003 no continuaron dentro del PRODESCA, argumentando reducción en los pagos de los servicios y problemas con el proceso de supervisión del CECADER, aunque en realidad muchos de ellos se dieron cuenta de sus limitaciones para cumplir con los servicios. A la fecha del análisis se habían pagado, entre otros productos, solamente 102 diseños y 75 puestas en marcha; el CECADER tenía validados 61 diseños con 29 PSP y 22 puestas en marcha con 18 PSP, cantidades muy bajas considerando las fechas de cierre del ejercicio y el presupuesto programado.

Para el 2004 el PROFEMOR ocupó más del 80% de los recursos en apoyar el proceso de municipalización, consolidando los consejos y promoviendo la elaboración de los planes municipales; solamente se apoyaron a 30 organizaciones de productores con el 10.2% del presupuesto.

En resumen, los proyectos de inversión se siguen elaborando por muchos de los PSP retirados del PRODESCA, cobrando directamente a los beneficiarios; el grado de dependencia de las inversiones del PAPIR sobre la base de los resultados del proceso de elaboración de proyectos por los PSP con supervisión del CECADER se ha reducido. El PROFEMOR está aplicando la mayoría de sus esfuerzos a reforzar y poner a funcionar la mayoría de los consejos municipales y regionales para que, en su momento, sean ellos quienes vinculen a los beneficiarios con los demás actores.

3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos

Para lograr que las inversiones tengan mayores impactos en el ingreso y el empleo se tienen que elaborar proyectos integrales que permitan la capitalización, el desarrollo y la innovación tecnológica de las empresas rurales; sin embargo, este tipo de proyectos prácticamente no existe entre la población rural más marginada. La causa es una combinación de deficiencias de los habitantes rurales, de los funcionarios responsables del desarrollo en los tres niveles de gobierno y de los técnicos, más que la insuficiencia de recursos.

El problema es recurrente y en el Estado se está buscando la manera de resolverlo. Generalmente se le relaciona con la falta de recursos económicos, sin embargo, lo primero que se tiene que resolver es que la información del programa llegue a la población marginada y que la operación, desde la promoción, identificación de proyectos, puesta en marcha y seguimiento se realice de manera descentralizada.

Con esta idea, en el Estado se optó como estrategia prioritaria el fortalecer los consejos municipales para que sean funcionales y resuelvan en su ámbito territorial el problema. La

meta es que en el 2006 se encuentren funcionando todos los consejos municipales y operando parte de los recursos del programa, mientras tanto, la descentralización inicial se está realizando desde el 2003 con estructuras operativas en las regiones.

Se puede decir que la demanda libre en el programa de desarrollo rural ha desaparecido y la utilización de proyectos productivos quedó como la mejor alternativa para el desarrollo. Se ha mejorado la formulación de los diseños y se están utilizando esquemas descentralizados y diferentes al CECADER para seleccionar los mejores; existe un comité dictaminador regional que tiene facultades para autorizar proyectos localmente, en el 2004 se estuvieron autorizando aquellos que no rebasaron un apoyo de 250,000 pesos, para el 2005 se tiene planeado un límite máximo de 100,000 pesos.

3.1.3 Focalización de beneficiarios

El programa de desarrollo rural está diseñado para atender a un segmento de la población que difícilmente puede ser beneficiada por otros programas gubernamentales, por lo tanto, la focalización de los apoyos a su población objetivo es de vital importancia.

- *Canalización de recursos a municipios de alta y muy alta marginalidad*

Para el 2000, las estimaciones de CONAPO sobre los grados de marginación municipal ubican en la entidad a solamente un municipio con un grado muy alto (0.8%), a 19 con grado alto, (15.3%), a 32 con grado medio (25.8%), a 57 con grado bajo (46%) y a 15 con grado muy bajo (12.1%).

Agrupando los municipios con alta y muy alta marginación, y por otro lado a los que tienen grados medio, bajo y muy bajo, sobre la base de la clasificación de CONAPO y los resultados de las encuestas a beneficiarios 2002 y 2004, se encontró que el 35% de los recursos gubernamentales del PAPIR 2002 lo recibieron los del primer grupo y el 65% restante los del segundo; para el 2004 las diferencias fueron más marcadas, el primer grupo recibió el 21.5% y el segundo el 78.5% (Gráfica anexa 9).

En términos de ingreso y para efectos de diferenciar a los beneficiarios apoyados, la EEE define al primer grupo como productores de bajos ingresos y a los del segundo como de ingresos medios a altos. Considerando las generalidades municipales anteriores se podría concluir, en primera instancia, que la norma se ha estado infringiendo al no destinar cuando menos el 70% de los recursos a los beneficiarios de bajos ingresos.

Sin embargo, la planeación para la asignación de los recursos, a partir del 2003, no se hace al nivel municipal sino en función de los grados de marginación de localidades rurales y los resultados logrados difieren sustancialmente de los anteriores, sobre todo en el 2004; la discusión y análisis se plantean más adelante.

- *Atención a grupos prioritarios, regiones prioritarias y cadenas productivas de amplia inclusión social*

La atención a grupos prioritarios se ha venido incrementado: en el 2002 el 7 % de los beneficiarios fueron integrantes de grupos de mujeres (5.7%), de discapacitados (0.9%) y de personas de la tercera edad (0.4%) y se les apoyó con el 18.1% del total de los

recursos gubernamentales del PAPIR; para el 2004 representaron el 22.1% de los beneficiarios, apoyándolos con el 23.6% del presupuesto del PAPIR, integrados como grupos de mujeres (12.1%), de indígenas (4.4%), de discapacitados (2.8%), de jóvenes (1.7%) y de personas de la tercera edad (1.1%).

Las regiones Sur, Sureste y Norte las cuales albergan el 55% de los municipios con muy alta y alta marginación recibieron el 16.1% del presupuesto del PAPIR 2002, por el contrario, las regiones Sierra de Amula, Sierra Occidental y Altos Norte, donde se localiza el 20% de los municipios con muy alta y alta marginación, fueron apoyados con el 46.9% de los recursos del PAPIR 2002 (Cuadro anexo 13).

En la operación del 2004 esta proporción sufrió cambios: el grupo de tres regiones con mayor cantidad de municipios marginados recibieron el 49% del presupuesto del PAPIR y el grupo de tres regiones con menor cantidad de municipios marginados, el 10.6% (Cuadro anexo 13).

El cultivo del maíz y la producción de bovinos carne y leche tienen una importancia relativa, económica y social, muy alta para el Estado. Son dos de las actividades agropecuarias a las que se dedica gran parte de los pobladores rurales y los apoyos que han recibido del programa han sido igualmente importantes, tal y como se consigna en el capítulo anterior. La producción de hortalizas en invernadero es otra de las actividades productivas que está incrementando su participación en el programa con la expectativa de impactar en el ingreso y el empleo de grupos prioritarios.

- *Análisis de la distribución de recursos por tipo de beneficiario en 2002 y 2004 (según la tipología propuesta por la UA-FAO)*

Se definió una tipología de beneficiarios de acuerdo a la metodología propuesta por la UA-FAO, donde se contemplan como variables determinantes la escolaridad, la superficie equivalente o los bovinos equivalentes, el capital en activos fijos y el nivel tecnológico. Para efectos prácticos, la EEE ha clasificado los cinco tipos encontrados en la forma siguiente:

Tipo de beneficiario	Clasificación
I	De ingresos bajos
II	De ingresos medios bajos
III	De ingresos medios
IV	De ingresos medios altos
V	De ingresos altos

Sobre esta base y con la información de las encuestas a beneficiarios, se encontró que en el 2002, del total de beneficiarios apoyados, el 59.5% correspondieron a los de ingresos bajos y medios bajos, pero solamente con el 24.9% del presupuesto del PAPIR, mientras que los de ingresos medios y medios altos, que representaron el 40.5% de los beneficiarios totales, absorbieron el 75.1% de las inversiones del PAPIR (Gráficas anexas 10 y 11).

Tomando en consideración la normatividad del programa, en cuanto a la dirección de los apoyos por tipo de beneficiario, para el 2004 la situación mejoró sustancialmente: el 74.6% de los beneficiarios fueron de ingresos bajos y medios bajos, y recibieron el 62.2% de los recursos del PAPIR; por otro lado, el restante 25.4% de los beneficiarios, que fueron los de ingresos medios, medios altos y altos, se les apoyó con el 37.8% del presupuesto (Gráficas anexas 10 y 11).

Los tamaños de las UPR por tipo de beneficiario son diferentes en superficie y capital, y las necesidades de inversión también son diferentes. No obstante, en el 2002 las diferencias fueron muy significativas, mientras que los del tipo I recibían apoyos de 1,466 pesos en promedio, los del tipo IV fueron beneficiados con 41,626 pesos (28.4 veces más).

En el 2004 las diferencias disminuyeron, los beneficiarios tipo I recibieron 23,857 pesos en promedio y los del tipo IV 53,842 pesos (2.3 veces más). De los beneficiarios tipo V que en este año recibieron apoyos solo el 50% se apega a la norma que permite invertir hasta un 20% del presupuesto para apoyar la competitividad del estrato resto de productores (Gráfica anexa 12).

Las diferencias de estos resultados con los obtenidos al analizar la dirección de los apoyos por grado de marginación municipal (Gráficas anexas 8 y 9) estriban en que este último análisis se realiza con la información individual obtenida en campo. Por lo tanto, la decisión, a partir del 2003, de distribuir los apoyos en localidades con grados de marginación alto, muy alto y medio (estas últimas para apoyar al resto de productores), sin considerar el grado de marginación municipal, es lo más conveniente.

- *Adelantos en la elaboración y aplicación de estudios de estratificación o de otro esquema de apoyos diferenciados a los beneficiarios*

A fines del año pasado quedó concluido el estudio "Tipología de Productores Rurales de Jalisco", elaborado por el Centro de Investigación para el Desarrollo Industrial (CIDI) de la Universidad Autónoma de Guadalajara, a instancias del SEIDRUS, con recursos de la Alianza para el Campo; se están preparando a los responsables de las ventanillas en los CADER y DDR para utilizarlo en la estratificación de beneficiarios en la operación del 2005.

La Dirección General de Regiones Prioritarias utilizó en la operación del 2004, y se va a utilizar otro para el 2005, un listado de localidades clasificadas como de alta, muy alta y media marginación, que es enviada a los responsables en las regiones de clasificar a los beneficiarios, en tanto no se hace un uso eficiente del estudio mencionado.

La decisión de restringir los apoyos a este marco de referencia *por localidades*, fue la que permitió que la dirección de los apoyos en el 2004 se mejorara, a pesar de que el análisis preliminar que se hizo en párrafos anteriores, sobre la base de los grados de marginación municipal, resultara desviado de la norma.

Para el 2005 este marco de referencia incluye a 771 localidades de las 12 regiones clasificadas con grados de marginación muy alto, alto y medio, e involucra a 379,892

habitantes rurales. Esta es una forma adecuada de disminuir el problema de la focalización, sin embargo, se limita a comunidades rurales con más de 200 habitantes.

3.1.4 Evolución en la orientación del Programa

Al modificarse el diseño en el 2002 se ajustó la operación a los lineamientos base de las Reglas de Operación, con la participación decisiva de los PSP y el CECADER, orientando, en muchos casos, las inversiones a proyectos muy dirigidos por los técnicos y con poca participación de los beneficiarios.

En el 2002 más del 50% de los recursos del PAPIR apoyaron inversiones en tractores e implementos agrícolas, componentes a los que la población objetivo principal del programa tiene poco acceso por la inversión complementaria que se requiere. La focalización por tipo de productor de ese año así lo demuestra; el 75.1% del presupuesto apoyó a los de mayores ingresos. Es muy probable que la demanda de maquinaria en el programa agrícola orillara a los tomadores de decisión de la Alianza a utilizar recursos del programa de desarrollo rural para aminorar la presión.

En la operación del 2004 se redujo al 17.8% la inversión del PAPIR en tractores e implementos y se ampliaron las posibilidades de los grupos prioritarios al destinar una proporción relativa más alta para apoyar actividades no agropecuarias, que bien identificadas y operadas pueden significar una alternativa de mejora en el ingreso y empleo de este segmento de la población.

Al darse estos cambios la orientación del PAPIR y del PRODESCA se modificó positivamente; los componentes operados se han adecuado a las necesidades de una estrategia de descentralización en el ámbito estatal. Por otro lado, el PROFEMOR ha dedicado, desde el 2003, una mayor proporción de recursos al fortalecimiento de los consejos regionales, distritales y municipales, con la visión de que sean estas instancias ciudadanizadas las responsables de la focalización, operación, control y seguimiento de las inversiones, no solo del programa sino de todas las que incidan en el desarrollo regional y municipal.

3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos

Este proceso ha sido uno de los que en el Estado han sufrido adecuaciones importantes; del 2002 a la fecha ha mejorado y con ello la focalización de los beneficiarios.

3.2.1 Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal

Las prioridades estatales para apoyar los habitantes rurales marginados son las que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y están normadas por las reglas de operación vigentes. El grado en que el Estado ha asimilado el programa ha sido en forma paulatina, realizando las adecuaciones que los operadores han considerado necesarias y de acuerdo a los recursos disponibles.

La flexibilidad de la norma ha permitido que las proporciones presupuestales de los componentes de apoyo de los tres subprogramas, sobre todo los del PRODESCA y del PROFEMOR, estén cambiando continuamente, como en los últimos dos años, buscando

siempre alcanzar el objetivo de beneficiar con proyectos viables y sustentables a los habitantes rurales de las localidades marginadas. La modificación de la estrategia así lo ha requerido, incrementando los recursos del PROFEMOR y disminuyendo los del PRODESCA; es previsible que después del 2006 las proporciones se inviertan.

El Estado está consciente que los impactos de los apoyos sobre la población objetivo del programa no han sido satisfactorios, pero también conoce de los retos que implica su operación y tiene confianza en que la estrategia emprendida por los responsables dará buenos resultados en el mediano plazo. El crecimiento del presupuesto del programa, con relación al total de la Alianza, es una clara prueba de la importancia que se le está dando; 20.76% en el 2003, 24.86% en el 2004 y 25.74% para el 2005.

El lograr que la mayor proporción de los recursos de inversión del programa se aplique derivado de las gestiones realizadas en el seno de los consejos municipales es uno de los objetivos iniciales y de corto plazo. La eficiencia con que se maneje el proceso dará como resultado que los recursos del programa puedan utilizarse de manera complementaria con los de otros programas estatales; hasta ahora el programa ha participado virtualmente aislado.

Las prioridades están bien definidas y el proceso de asignación de los recursos lo han establecido las instancias operativas, de común acuerdo con las normativas. Su discusión y análisis lo realizan cada año en una reunión plenaria de la Alianza para el Campo, previa a la apertura de ventanillas, con la presencia de todos los actores involucrados en la operación.

3.2.2 Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR)

La Comisión de Desarrollo Rural en el Estado, como órgano auxiliar del FACEJ, toma acuerdos para la operación del programa y los remite para su aprobación al Fideicomiso. La operatividad se facilita por el hecho de que las reuniones ordinarias del FACEJ son semanales y eventualmente, cuando se requiere, se convoca a reuniones extraordinarias; esto ha permitido que las decisiones se tomen en forma eficaz.

Asimismo, la operatividad de los acuerdos se ha mejorado con el establecimiento en las regiones de comités dictaminadores con facultades para autorizar, hasta el 2004, proyectos que no rebasen los 250,000 pesos de apoyo. No solo se ha progresado en los tiempos de respuesta a las solicitudes sino en la calidad de los dictámenes, al programarse y realizarse en el 2004 todas las reuniones mensuales ordinarias de la CDR en las 12 regiones (una por mes).

3.2.3 Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del Estado y del Municipio

La recepción de los proyectos se ha restringido, en los últimos dos años, a las prioridades estatales y regionales establecidas en el seno de la CDR; ya en el 2004 y en mayor proporción se hará en este 2005, los proyectos que se reciban serán acordes a las prioridades marcadas en los planes municipales que estén debidamente elaborados.

3.2.4 Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa

El problema del reembolso en los apoyos a la población marginada continúa sin resolverse; sigue constituyendo, probablemente, el principal cuello de botella para ampliar la participación de este grupo de beneficiarios. Las instancias operativas no han encontrado el o los esquemas adecuados que permitan su uso.

Se han intentado esquemas de financiamiento para atender este problema pero su funcionamiento ha sido solo parcial, desvirtuando el objetivo inicial; el SIFRA (Sistema de Financiamiento Rural Alternativo) fue uno de ellos. Eventualmente se recurre a los anticipos y/o pagos parciales mediante convenios con los beneficiarios y ayuntamientos, pero no es la regla.

La mejor alternativa para eliminar los reembolsos en los apoyos a beneficiarios de bajos ingresos será mediante la participación solidaria de los ayuntamientos, y siempre con la intervención de los consejos municipales respectivos. El periodo para lograrlo dependerá del tiempo que se lleve el fortalecimiento y la consolidación de los consejos municipales.

3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-Gobierno del Estado

Ya se mencionó que la operación centralizada del programa en la entidad difícilmente funciona; las características fisiográficas del Estado, su tamaño, su diversidad productiva y la dispersión de la población rural, entre otras limitantes, no lo permiten.

Lo anterior motivó a los responsables del programa a instrumentar una nueva estructura de la UTOE buscando hacer más funcional su operación; en el 2003 se nombró un coordinador regional de la UTOE (UTOR) por cada dos regiones, y para el 2004 se determinó asignar uno para cada región.

Los tiempos de respuesta a las solicitudes se redujeron sensiblemente y los criterios de selección de proyectos y validación de elegibilidad de beneficiarios mejoraron. En el 2004 los coordinadores UTOR fueron parte importante en la conformación y operación de los Comités Dictaminadores Regionales.

La capacidad de respuesta de esta estructura para responder plenamente a los objetivos del programa se ha visto parcialmente limitada por la indefinición de jerarquías y atribuciones en las cadenas de mando regionales, ya que en cada comité participa también un coordinador regional de organización, otro de evaluación financiera y seguimiento, y un tutor regional (asesor de coordinadores de consejos municipales), dependientes todos de la misma Dirección General de Regiones Prioritarias (DGRP).

Es necesario que la DGRP comunique oficialmente las funciones y las líneas de mando que correspondan a cada uno de sus colaboradores regionales. La EEE considera que la estructura ha funcionado adecuadamente, sin embargo, para el 2005 se decidió modificarla y nombrar un representante de la DGRP por cada dos regiones, la permanencia de los tutores regionales y la eliminación de los coordinadores regionales de organización, y de evaluación financiera y seguimiento. Con las nuevas determinaciones

los comités dictaminadores tendrán facultades para autorizar proyectos con montos de apoyo menores a 100,000 pesos.

Esta nueva estructura mejorará su funcionamiento con las siguientes recomendaciones: i) clarificando las funciones de cada miembro regional de la DGRP, ii) manteniendo al coordinador de evaluación y seguimiento y iii) dándole autoridad regional al representante de la Dirección, el cual, apegado a la norma, seguiría siendo un coordinador de la UTOE en las regiones.

3.3 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes

La descentralización de las funciones de la Dirección General de Regiones Prioritarias en el Estado y el proceso de federalización han motivado cambios al proceso.

3.3.1 Cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes

El flujo que siguen las solicitudes se ha venido mejorando sistemáticamente. En el 2003 y el 2004 se logró que los UTOR actuaran como ventanilla, simplificando y agilizando la recepción de las solicitudes; para este 2005 se está cuestionando su continuidad, existiendo la instrucción en el seno del FACEJ de contemplar a los CADER y DDR como ventanillas únicas. La EEE está convencida de la funcionalidad de las ventanillas alternas por lo que recomienda continuar con el esquema manejado en los dos años anteriores.

Los comités dictaminadores regionales tuvieron la facultad de revisar, dictaminar y autorizar en el 2003 solicitudes con montos de apoyo menores a los 200,000 pesos, para el 2004 este monto se incrementó a los 250,000 pesos, sin embargo, para la operación del 2005 se tendrá la facultad para autorizar solamente montos menores a los 100,000 pesos.

Mientras no estén funcionando completamente los CMDRS y no se tengan esquemas alternativos al reembolso para los beneficiarios marginados, la decisión de limitar las facultades de autorización regional a montos de apoyo menores a 100,000 pesos se sustenta en lo siguiente: i) por el monto de inversión inicial, la aportación complementaria de los beneficiarios será más accesible a sus posibilidades económicas, ii) se promoverán proyectos con apoyos del programa a inversiones multianuales, comenzando con la inicial menor al monto mínimo regional establecido, iii) un número significativo de apoyos otorgados a partir del segundo año será en pequeñas y medianas empresas en proceso de desarrollo y iv) se posibilita la distribución de recursos entre un mayor número de beneficiarios.

Bajo este nuevo esquema se espera que el flujo que siga una solicitud de apoyo menor a los 100,000 pesos, desde su recepción en la ventanilla hasta la captura de los acuerdos del FACEJ por la UTOE, no rebase los 15 días hábiles y los 20 para las solicitudes de montos superiores; se tiene planeado que de 23 a 27 días hábiles se realice el pago al beneficiario, esto es, desde su aviso de terminación de obra hasta la emisión del cheque por el fiduciario.

3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

De llegarse a cancelar la autorización de ventanillas alternativas a los CADER y DDR se podría dificultar nuevamente la gestión de las solicitudes que presenten los beneficiarios de los grupos y regiones prioritarias.

Las revisiones de las obras para levantar las actas entrega recepción siempre han sido una de las etapas críticas del proceso. En la operación del 2002 y 2003 generalmente los tiempos se han cumplido con el apoyo de los coordinadores regionales de la UTOE y de un enlace regional de Alianza que opera en cada región.

3.3.3 Seguimiento a procesos innovadores en la entidad

La descentralización de las funciones de la Dirección General de Regiones Prioritarias que se ha implementado desde el 2003, con sus modificaciones del 2004 y las que se proponen para el 2005, es un esquema alternativo innovador que busca potenciar los impactos de los apoyos a la población beneficiaria del programa.

3.4 Seguimiento a proyectos exitosos

En los recorridos de campo, aplicando y supervisando encuestas, y visitando proyectos específicos recomendados por los operadores como exitosos, se encontró que dentro de los proyectos iniciales del 2002 difícilmente se podría rescatar algún proyecto interesante de analizar por sus logros. Una de las principales causas fue la casi nula apropiación de los proyectos por parte de los beneficiarios, provocado en alto grado por la escasa profesionalización de muchos de los PSP que intervinieron.

3.4.1 Desempeño de los proyectos apoyados en años previos

El tratar de seleccionar proyectos exitosos apoyados en años anteriores al 2004 se torno difícil, tomando la decisión, junto con los operadores del programa, de visitar y analizar tres proyectos apoyados en el 2004.

Se analizaron dos proyectos exitosos que recibieron apoyos del programa en el 2002 y en el 2004. Su permanencia se debe a los siguientes factores en común:

- Los proyectos surgieron de una necesidad
- No hay desconocimiento de la actividad
- Tienen disposición a organizarse formalmente
- Existe una estrecha relación de amistad y/o familiar entre los socios
- Tienen capacidad de gestión
- El número de socios es menor de diez

Riesgos que enfrentan para su permanencia:

- Problemas en la comercialización de sus productos: precio, calidad y volumen
- Capital de trabajo escaso

- En una de ellas, el principal riesgo es la falta de liquidez para pagar los compromisos financieros de corto plazo

Uno de los proyectos no tiene problemas para subsistir ya que los trabajadores son de la misma familia, pertenecen a la cooperativa y conocen la actividad desde antes del 2002.

Al otro proyecto se le recomienda tener un acercamiento con la fuente financiera, con la que tienen el compromiso de corto plazo, y llevarle una propuesta para reestructurar los vencimientos. Tienen suficiente inventario de producto en proceso para justificar la ampliación del plazo.

Los operadores recomendaron algunos proyectos nuevos, apoyados en el 2004, que ellos consideraron exitosos. Tienen mucha similitud con otros que se visitaron en el trabajo de campo y se pudieron detectar las siguientes características comunes que les pueden augurar el éxito:

- Son grupos prioritarios (mujeres, discapacitados o personas de la tercera edad)
- Existen vínculos muy fuertes de amistad o familiar
- La idea del proyecto surgió de ellos
- Buena organización y disposición para el trabajo
- Están constituidos legalmente
- Son actividades no agropecuarias

Principales riesgos:

- Comercialización de sus productos
- Poca asistencia técnica
- Administración financiera

Es recomendable que con la estructura operativa instrumentada se les dé un seguimiento continuo, apoyándolos con recursos del PRODESCA para capacitación y asistencia técnica y del PROFEMOR para el fortalecimiento y consolidación de sus organizaciones.

3.4.2 Trascendencia de los proyectos exitosos

Se detectaron proyectos nuevos, pertinentes y beneficiando a grupos prioritarios, que pueden ser relevantes en el futuro inmediato y trascender los límites de su región. El potencial para replicarse, más que en los productos por obtener sería en sus procesos de integración y organización; manteniendo un seguimiento riguroso en su operación se podrán hacer análisis de su desempeño y de sus impactos.

La escasez de verdaderos proyectos exitosos entre la población marginada es el motivo principal para reorientar la estrategia del programa. Se reitera la necesidad de consolidar los consejos de desarrollo para mejorar la aplicación de los recursos; las mejoras observadas en el 2004 suponen el surgimiento de proyectos exitosos que podrán ser analizados después de un proceso de maduración de las inversiones.

3.4.3 Identificación de casos exitosos en la asignación de recursos

El proceso que se está siguiendo para mejorar la asignación de recursos, seguramente llegara a identificar a corto plazo casos exitosos de proyectos apoyados en el 2004, entre grupos prioritarios y desarrollando actividades no agropecuarias.

En los proyectos de años previos el común denominador es el fracaso debido principalmente a los siguientes factores: proyectos inapropiados, desorganización, poco control y seguimiento, comercialización y descapitalización.

3.5 Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR

El objetivo general del subprograma PAPIR es el fomentar la inversión en *bienes de capital* de la población rural *elegible* y los apoyos pueden ser individuales (máximo el 30% del presupuesto) o a través de proyectos (mínimo del 30% del presupuesto).

3.5.1 Avances en la apropiación del subprograma por parte del gobierno estatal y los productores

Hasta antes del 2003 el programa se manejó como cualquier otro programa de la Alianza para el Campo, sin control estricto en la focalización de los apoyos a la población objetivo, esto es, a los habitantes rurales de menores ingresos, en regiones prioritarias y/o que pertenecieran a grupos prioritarios.

Las estructuras operativas del programa se encontraban centralizadas en la capital del Estado; y la recepción, revisión, dictamen y pago de los apoyos se burocratizaba, dejando la mayor responsabilidad a las instancias federales (CADER y DDR). Las condiciones en que se operaba el subprograma dieron oportunidad a que se institucionalizaran deficiencias serias.

En el 2002 el 26.5% de los beneficiarios no recibieron el apoyo, y significó el 13.6% de los recursos gubernamentales operados con PAPIR. Muchos de los grupos que se formaron para recibir apoyos con tractores y/o implementos fueron simulados; representaron el 67.2% de los que no recibieron el apoyo y el 88.4% de los recursos aplicados deficientemente.

Sobre la base de las encuestas a beneficiarios del PAPIR 2004 los problemas persistieron pero en menor grado: el 9.9% de los beneficiarios no recibió el apoyo, significó el 8.1% del presupuesto del PAPIR; al igual que en el 2002, la mayoría de los que no recibieron el apoyo son miembros de grupos simulados con solicitudes autorizadas para tractores y/o implementos, representaron el 61.1% y el 91.8% del recurso gubernamental mal aplicado.

Los DDR que presentaron mayores problemas, desde el punto de vista de recursos económicos no recibidos por los beneficiarios, en el 2002 fueron el Grullo (42.4%) y Ciudad Guzmán (29.4%), y en el 2004 el de Ciudad Guzmán representó el 77.2% de estos recursos.

Ya se han mencionado las decisiones tomadas después del 2002 para la descentralización y la manera en que el tejido institucional cambió. Los resultados se pudieron ver: la focalización mejoró significativamente, se invitó a participar a los miembros de la sociedad civil a través de los consejos municipales y regionales de desarrollo rural sustentable, y los proyectos instrumentados tienen mayores posibilidades de permanencia por el mejoramiento de su pertinencia.

3.5.2 Orientación del subprograma

Los cambios sufridos han reorientado las acciones del PAPIR a la población objetivo definida en la norma. Se establece que cuando menos el 70% de los recursos se apliquen en localidades de muy alta y alta marginación, y esto, transformado a tipos de beneficiarios, la EEE los ha clasificado como de ingresos medios bajos y bajos (tipo I y II) respectivamente.

Al restringir la operación a localidades de alta y muy alta marginación la selección de los beneficiarios a apoyar se facilita, sin embargo, es necesario complementarla con un instrumento metodológico que defina la tipología del beneficiario. El utilizado en la presente evaluación puede ser una buena opción; la información de las solicitudes y el conocimiento de los beneficiarios por parte de los responsables de dictaminar la elegibilidad es suficiente.

En el 2002 esta población objetivo recibió el 24.9% de los recursos del PAPIR, es decir, 45.1 puntos porcentuales menos a los que tenían derecho de acuerdo a la norma. Para el 2004 la mejora fue importante, recibieron el 62.2% de los recursos del subprograma, pero todavía con 7.8 puntos porcentuales menos de lo que la norma establece.

Por otra parte, la norma también establece que cuando menos el 20% de los recursos sean dirigidos a apoyar grupos prioritarios. En el 2002 se apoyó a estos grupos con el 18.1% de los recursos (1.9 puntos porcentuales menos del mínimo que marca la norma); para el 2004 estos apoyos representaron el 23.6% del presupuesto del subprograma (3.6 puntos porcentuales por encima del mínimo exigido)

3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos

La selección de los beneficiarios a apoyar se ha mejorado en forma importante después del 2002. Los acuerdos de la Comisión de Desarrollo Rural para descentralizar las operaciones, y consecuentemente la estructura organizacional instrumentada en cada región del estado, ha permitido que la elegibilidad de los beneficiarios, la recepción, selección y evaluación de las solicitudes, así como la asignación de los recursos sea más efectiva y eficaz.

Los comités dictaminadores regionales han cumplido esta función: sin dejar de considerar los problemas que se han suscitado al interior de estos comités con estos cambios, la relativamente buena coordinación entre sus miembros ha concentrado en una sola instancia las decisiones que anteriormente correspondían a los operativos y normativos regionales y, en la mayoría de los casos, a las instancias centrales. Es importante mencionar que participan como miembros de los comités los representantes de los

consejos municipales y distritales de la región, y esto ha permitido priorizar y distribuir mejor los recursos.

3.5.4 Fondos de garantía líquida

Este componente se programó en el 2004 pero no fue utilizado. Para los operadores del subprograma estos fondos pueden ser una de las alternativas principales para resolver los problemas de focalización de los beneficiarios y de permanencia de los proyectos; se pueden otorgar apoyos directos a la población objetivo para acceder a fuentes de financiamiento para complementar su inversión en bienes de capital o en capital de trabajo.

Al posibilitar la inversión en este componente hasta el 20% del presupuesto total del subprograma, es factible que su uso tenga impactos relevantes en proyectos que ya están operando y ser programado para apoyar nuevos proyectos. Este componente ha sido poco utilizado debido a dos razones principales: los beneficiarios no lo conocen y los operadores han evitado asumir el riesgo de su aplicación.

3.5.5 Diseño del Subprograma

El diseño del subprograma no se ha modificado en el Estado, se adecua plenamente a las necesidades estatales; se está tratando de hacer un uso pleno de sus componentes, buscando siempre la complementariedad con los otros dos subprogramas y con los apoyos de los diferentes organismos que inciden en el sector.

3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)

La permanencia y el éxito de las inversiones en el campo requiere de recursos humanos bien capacitados en aspectos técnicos, administrativos, organizativos y comerciales. El PRODESCA está diseñado para apoyar estos conceptos y crear empresas rurales sostenibles y sustentables.

3.6.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal y los productores

El subprograma inició en el Estado de manera normal buscando aprovechar las bondades de su diseño. Despertó el interés de muchos técnicos para promover la elaboración de proyectos en entre la población rural como el medio más seguro de invertir y acceder a los apoyos del gobierno.

Participaron las instituciones con las funciones y el flujo operativo que las mismas reglas de operación establecen. Los PSP fueron y siguen siendo piezas fundamentales para el logro de los objetivos del programa de desarrollo rural en general, ya que la calidad de sus servicios es determinante en los resultados de las inversiones del PAPIR y en menor medida PROFEMOR.

Sin embargo, los beneficiarios no muestran grados importantes de apropiación del subprograma. La información de las encuestas a beneficiarios que recibieron el apoyo del PAPIR 2002 muestra que el 88.8% no reconoce haber recibido algún servicio de un

técnico del subprograma, no obstante tener documentada la participación de PSP en la elaboración de sus proyectos; para el 2004, aunque esta proporción relativa disminuyó al 74.8%, los resultados no mejoraron. Esto significa que los integrantes de los grupos poca participación tuvieron durante el proceso de elaboración del proyecto y no conocieron al técnico.

3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales

En un primer análisis, los resultados de las encuestas a beneficiarios y de las entrevistas a otros actores, y la disminución en el número de PSP participando formalmente en el subprograma, indicarían que el objetivo de integrar un mercado de servicios profesionales no se ha cumplido.

A pesar de haber disminuido 25.6% (2002 al 2004) en términos reales el presupuesto destinado al subprograma para subsidiar a los beneficiarios el pago de servicios profesionales, las solicitudes de apoyo con proyecto elaborado se siguen presentando. Esto significa que muchos técnicos siguen realizando trabajos de diseño cobrando directamente a los interesados, renunciando al ejercicio de los recursos del subprograma y al proceso de supervisión del CECADER.

En el 2002 el CECADER validó y se pagaron alrededor de 270 diseños, en el 2003 fueron 302 con la participación de 102 PSP y para el 2004, de 279 servicios autorizados se validaron 152 (102 diseños) donde participaron menos de 50 técnicos; la reducción de PSP participando en el subprograma ha sido en más del 50%. El no concretar los proyectos con inversiones del PAPIR ha sido otro elemento que ha influido en la determinación de los PSP de abandonar el esquema del subprograma, de los 302 diseños validados por el CECADER en el 2003 se apoyó menos del 30%.

El aparente fracaso en el Estado para integrar un mercado de servicios profesionales puede significar un avance al lograr que los mismos beneficiarios cubran la mayor proporción del costo de los servicios profesionales; esta es una meta que todavía se sigue considerando de mediano y largo plazo, y en la entidad el tiempo para alcanzarla parece estarse acortando.

3.6.3 Interacción con el CECADER y el INCA Rural

Existe una comunicación estrecha entre el CECADER y las instancias operativas, pero los tiempos de ejecución de los trabajos por los PSP y los de la supervisión de los servicios cada año han afectado el logro de metas físicas y financieras, y el cierre a tiempo del subprograma. Tratando de resolver estos contratiempos, a principios del 2004, se programaron y realizaron visitas de supervisión conjunta entre miembros de la CDR, y funcionarios y supervisores del CECADER con el fin de revisar la actuación de los PSP, sin llegar a soluciones claras.

De acuerdo a la experiencia de los funcionarios operativos del programa en el Estado y de la EEE son dos las principales limitantes para lograr una acción efectiva y coordinada con el CECADER: 1) los montos destinados al proceso de supervisión impiden la contratación de personal debidamente capacitado y 2) la reducción en los montos pagados a los PSP por servicio.

Buscando mejorar el desempeño de los técnicos, se programaron talleres de diseño en los meses de junio y julio, impartidos por formadores del INCA Rural y con el apoyo de la Fundación Produce Jalisco A.C.

Bajo el esquema de asignación y supervisión de servicios del subprograma, en el 2003 una institución educativa del Estado (ITESO) fue contratada para apoyar en los componentes de Asistencia Técnica y Consultoría profesional a empresas rurales, y Capacitación; para el 2004 no participó por la reducción del presupuesto para este rubro y argumentando pagos insuficientes.

3.6.4 Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, en el marco de este subprograma, para atender a los sectores de muy alta marginalidad

Existen muchas pequeñas comunidades rurales en el Estado clasificadas como de muy alta marginalidad, que atendiéndolas con los programas normales, sin el apoyo de programas especiales como el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), resulta muy complicado. De hecho, la metodología del PESA coincide en mucho con lo establecido en el programa de desarrollo rural al actuar los tres subprogramas como complementarios.

Desde los inicios del PESA (finales del 2002) el Estado participa dentro de un programa piloto atendiendo dos municipios, Jilotlán de los Dolores y Santa María del Oro, y ocho comunidades (cuatro por municipio). Se tiene contemplado que para el 2006 se cubra todo la entidad; a finales del 2004 se amplió el programa a 12 municipios y 48 localidades autorizándose el pago de un facilitador (PSP) por municipio, con cargo al componente de Programas Especiales del PRODESCA. Este facilitador cumple funciones de Extensionismo y tiene la obligación de identificar, elaborar y ejecutar un plan de desarrollo rural integral en cuatro comunidades de un municipio.

3.6.5 Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural

De 25 funcionarios operativos entrevistados, sólo el 44% opina que el subprograma si ha contribuido a mejorar las capacidades en la población rural, pero de manera insuficiente. El 93.3% de los PSP consideran que si se han mejorado las capacidades, sobre todo en las de gestión.

La contribución al desarrollo de las capacidades productivas, técnicas y gerenciales de los beneficiarios del programa de desarrollo rural ha sido mínima, y no tiende a mejorar: en el 2002 el CECADER validó 114 servicios de asistencia técnica y consultoría, y 168 de capacitación; para el 2003 la cantidad se redujo a 43 de asistencia técnica y consultoría y 57 de capacitación; y para el 2004 solamente se validaron 10 de asistencia técnica y consultoría y 1 de capacitación.

El proceso de supervisión del CECADER no está lo suficientemente documentado para inferir la calidad de los servicios. Sin embargo y relacionado con esto, de las encuestas a beneficiarios del PAPIR 2002 se pudo obtener la siguiente información: el 11.2% de los que recibieron apoyos para actividades agrícolas y el 10% de los que lo recibieron para

actividades pecuarias, también se beneficiaron con apoyos del PRODESCA para el pago de servicios profesionales. Ninguno de los que recibieron apoyo de los dos subprogramas mostró cambio tecnológico, a pesar de que en general los dedicados a actividades agrícolas tuvieron cambio positivo del 4.7% y del 6.2% los dedicados a actividades pecuarias.

3.6.6 Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural

Ya se ha mencionado los problemas que han surgido con la permanencia de los PSP en el programa. Han surgido dificultades que no han sido solucionadas y muchas de ellas ocasionadas por la falta de capacidades de muchos PSP para elaborar proyectos de calidad. Las instancias operativas y normativas responsables califican, en términos generales, de regulares las capacidades que los PSP tienen para generar proyectos productivos; la EEE considera que la mayor dificultad la muestran es en su preparación formal para realizar con calidad el estudio de mercado y el análisis financiero.

La mayoría de los proyectos generados por el subprograma en el 2003 y 2004 no han sido apoyados por PAPIR (menos del 30% de los diseños validados por el CECADER en el 2003); del 70% restante fueron muy pocos los proyectos instrumentados recurriendo a otras fuentes de financiamiento.

3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP

Las actividades de la mayoría de los PSP se han limitado a las ya mencionadas anteriormente. Existen diferencias en objetivos y metas con las actividades de los 16 asignados al PESA; con la de 6 que apoyaron, en coordinación con FIRCO, el desarrollo y conservación de microcuencas; y con la de 8 asignados a 8 municipios apoyados con el componente de promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas.

3.6.8 Mecanismos de pago a los PSP

Los funcionarios operativos del programa estiman que se tarda unos 2 meses, desde que se presenta la solicitud de apoyo hasta que se le paga la primera parte al PSP, mientras que los técnicos manejan en promedio 4.3 meses; el 43.8% de estos últimos pone a la UTOE como la instancia que provoca los mayores atrasos y el 37.5% al CECADER.

Para agilizar el pago de los PSP y en coordinación con el CECADER, la validación del pago se hace en el comité dictaminador regional. El mecanismo de pago establecido es fluido, las dificultades se presentan en el proceso de autorización del servicio por el CECADER, por servicios inconclusos o insuficientes, y después por la UTOE, que muestra poco interés en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales.

3.6.9 Red de prestadores de servicios profesionales

En la red han estado participando PSP con perfiles profesionales muy diversos, Ingenieros Agrónomos, Médicos Veterinarios, Licenciados en Administración, Licenciados en Economía y otros.

En el 2004 se impartieron cuatro talleres, en los meses de junio y julio, para dos grupos de aspirantes y para los dos módulos de diseño, impartidos por formadores del INCA Rural. Este ha sido el principal mecanismo de acreditación de los PSP, cuya entrada a la red ha sido mínima en el último año y mucha la deserción a participar en el subprograma, aun cuando se encuentren en la red.

3.6.10 Casos de éxito

En el evento estatal del RENDRUS 2004 resultaron ganadores 6 proyectos, mismos que compitieron en un evento regional. De estos, el PRODESCA apoyó en el 2003 con el componente de diseño y puesta en marcha a un proyecto integral de cultivos estratégicos (Chile) del municipio de Cihuatlán, y con la puesta en marcha y capacitación a un proyecto para elaborar prendas de vestir del municipio de Jilotlán de los Dolores; con recursos del 2002, con el componente de puesta en marcha, se apoyó un proyecto de producción integral orgánica de hortalizas y frutales del municipio de Gómez Farías. El principal factor de éxito es su organización, el primero es una empresa familiar y los otros dos son grupos de mujeres.

El efecto principal de los eventos de intercambio de experiencias ha sido la motivación a los participantes que, en muchos casos, a pesar de los problemas que enfrentan, sostienen su organización y la impulsan pensando en competencias futuras; su entusiasmo ha tenido efectos regionales, sobre todo entre grupos prioritarios.

Se destinaron 575,000 pesos en el 2004, del componente Promoción de Agroproductos no tradicionales, para apoyar la asistencia a un evento nacional y a otro internacional.

3.7 Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)

Ésta ha sido una actividad a la que el Estado le ha dado prioridad. La están considerando como sustantiva dentro de la estrategia general de desarrollo rural para beneficiar, especialmente, a la población rural marginada.

3.7.1 Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS)

Una parte fundamental de la estrategia de la Dirección General de Regiones Prioritarias para operar con mayor eficiencia los recursos del programa de desarrollo rural en la entidad es la integración y consolidación de los CMDRS y los CDDRS.

Desde el 2002 el subprograma, con el componente de fortalecimiento institucional, ha estado apoyando la integración, el equipamiento y la consolidación de los consejos; en el 2002 subsidió el pago de 30 coordinadores municipales y su equipamiento (28.9% de su presupuesto) en los municipios con mayores grados de marginación; y para el 2004, con el 83.4% del total de sus recursos, apoyó, entre otros conceptos, el pago de 106 coordinadores municipales (85.5% de los municipios del Estado) y de 10 coordinadores regionales.

El proceso está diseñado para que en el 2006 los consejos municipales tengan la capacidad suficiente para planificar la operación de los apoyos del programa, seleccionando, dictaminando y apoyando los proyectos. En el 2005 se tiene pensado lograr la constitución legal de los consejos y la aprobación de sus reglamentos internos.

Los Consejos para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) existen en los municipios y trabajan en paralelo con los CMDRS, y solo en algunos casos ya son complementarios. La complementariedad de ambos organismos es una de las funciones clave que están realizando los coordinadores.

3.7.2 Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a escala municipal

No se han autorizado apoyos del PROFEMOR a consejos municipales de ayuntamientos que no cuenten con una Dirección de Desarrollo Rural cuyos responsables, junto con los coordinadores de consejo, han sido los responsables de la elaboración de los diagnósticos y de los avances que se tienen en los planes de desarrollo municipales.

Se comenzará el proceso de municipalización solo en municipios donde los ayuntamientos y los consejos tengan claro que la estrategia no es solo otorgar apoyos, sino involucrar a todos los actores que intervienen en el desarrollo rural. Sobre esta base y para darle certidumbre a la decisión de transferir la operación de recursos del programa a los CMDRS, sería conveniente asignar una partida presupuestal inmediata para evaluar el grado de integración y consolidación de los consejos seleccionados.

3.7.3 Planes municipales de desarrollo rural sustentable

Los coordinadores de consejo, de común acuerdo con los Directores de Desarrollo Rural de los ayuntamientos, han sido los responsables de generar los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, los cuales tienen un avance superior al 70%, unos terminados (55%) y otros con avances significativos (45%). Su elaboración está continuamente revisada y supervisada por los tutores regionales y por el Director de Enlace de Regiones y Consejos Municipales para garantizar su pertinencia, legitimidad y el apego a la norma establecida.

3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal

Los avances logrados en el Estado para la consolidación de los CMDRS son producto del trabajo y la preparación continua de los coordinadores de consejo, y de la vigilancia exhaustiva de la función que realizan los tutores regionales. La percepción cualitativa de la EEE, después de entrevistar al azar a 25 coordinadores, es que el 30% tiene una calidad profesional buena, un 40% regular y un 30% de regular a mala; se está depurando y se va a seguir haciendo hasta alcanzar una calidad máxima en el 2006.

3.7.5 Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa

La función que deben realizar los CMDRS en el desarrollo rural participativo de sus municipios se ha iniciado a la par con el proceso de consolidación, pero las decisiones

sobre los proyectos a apoyar todavía están sujetas a la determinación de los consejos dictaminadores regionales y/o del nivel central.

La asignación de recursos del programa a aquellos municipios con los mejores consejos es ya una necesidad; el diferirla puede afectar los avances logrados, por la generación de dudas e incertidumbre entre los consejeros. Las bases para la municipalización de recursos en cuando menos el 70% de los CMDRS ya se encuentran puestas, solo falta la decisión de hacerlo.

3.7.6 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

Con el fin de sostener de manera coordinada y complementaria la estructura operativa regional y estatal para la operación del programa en el Estado y lograr el objetivo de consolidar los CMDRS y CDDRS, los componentes para el fortalecimiento institucional del PROFEMOR y los de capacitación del PRODESCA se han complementado entre sí.

Los pagos a coordinadores y la movilización de productores y otros actores del sector social que participan en los consejos se apoyan con recursos del PROFEMOR, y para la capacitación de los coordinadores se ha recurrido al PRODESCA. La combinación de estos componentes incluidos en el diseño del programa han sido aprovechados en el Estado para cumplir el objetivo de consolidación de consejos.

3.7.7 Casos de éxito

En el ámbito estatal se tienen detectados unos 30 consejos municipales de desarrollo rural sustentable que han comprendido plenamente los objetivos de la municipalización y, de importancia vital, sus coordinadores tienen muy claro el papel que les corresponde. La información del proceso de municipalización se ha mantenido muy hermética, pero es probable que sea en esos municipios donde se inicie la municipalización de los recursos del programa en el 2005.

En estos 3 últimos años de trabajo para fortalecer los consejos se han acumulado muchas experiencias. De las lecciones aprendidas una de las más importantes ha sido el hecho de que, independientemente de la problemática social o de liderazgo en los municipios, se confirma que el funcionamiento de los CMDRS depende en alto grado de las capacidades del coordinador para organizar y motivar a los miembros del consejo.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

Las condiciones de competencia en que operan las organizaciones rurales requieren de la asesoría administrativa, financiera y comercial. La consolidación organizativa y el fomento empresarial son dos componentes del PROFEMOR que están diseñados para apoyarlas en estas necesidades.

3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas

Para este componente las solicitudes se han dictaminado y operado de manera centralizada, requiriendo de los DDR solamente la validación de la elegibilidad y, en algunos casos, se emite un dictamen en el comité de validación regional. Los dos

criterios principales para aprobar una solicitud son: 1) que tengan cuando menos un año de operación y 2) que estén legalmente constituidas.

El principal obstáculo para que las organizaciones aprovechen estos apoyos, sobre todo las de primer nivel, es el poco conocimiento que tienen del subprograma, y en estos momentos los operadores no consideran conveniente el hacer su promoción por la prioridad que se le está dando al proceso de fortalecimiento de los consejos.

3.8.2 Participación de las organizaciones en el subprograma

En el 2002 se apoyaron 107 organizaciones, en el 2003 el número fue ligeramente superior, pero en el 2004 se redujo a 30 las organizaciones apoyadas. Son mínimas (5) las organizaciones que han mostrado continuidad con los apoyos; generalmente reciben el apoyo por un año y para el siguiente, o no lo solicitan o no se los autorizan.

Los resultados reales de este tipo de apoyos no son conocidos por los operadores. No hay control sobre las actividades de los técnicos y las asignaciones de apoyo se basan únicamente por la información de la solicitud y una carta de aceptación final del servicio enviado por la organización.

3.8.3 Consolidación de las organizaciones

Las organizaciones de primer nivel que se han formado en los últimos tres años, a raíz de los apoyos del PAPIR, requieren invariablemente de este tipo de componentes que ofrece el PROFEMOR, ya que la mayoría se encuentra con una incipiente organización y solo en algunos casos en proceso de desarrollo.

Al momento de solicitar el apoyo la organización presenta una cédula de autodiagnóstico y un programa de trabajo, elaborado normalmente por el mismo técnico propuesto. Sin embargo, no se tiene diseñado un sistema de seguimiento que permita supervisar y al final corroborar el cumplimiento de lo programado y tener elementos para medir los impactos generados.

3.8.4 Fomento empresarial

Este componente no se ha utilizado en la entidad, por dos razones: los recursos del subprograma se han orientado al esfuerzo de fortalecer los consejos y, cuando se ha requerido, esta necesidad se ha suplido con recursos del PRODESCA con sus componentes de asistencia técnica, consultoría, y capacitación.

3.8.5 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

La forma en que está diseñado el subprograma, con sus componentes, le ha permitido al órgano operador del programa de desarrollo rural en el Estado estructurar su estrategia de fortalecimiento institucional, aprovechando su flexibilidad y la complementariedad entre subprogramas.

3.8.6 Casos de éxito

Por la forma en que se ha trabajado, la sostenibilidad del proceso de consolidación es casi nula. No se pueden identificar casos exitosos relacionados con la aplicación del componente de consolidación organizativa.

3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa

En el periodo de 1996 al 2001 la operación del programa descargaba la mayor responsabilidad en el personal de los DDR y CADER, atendiendo básicamente solicitudes individuales en atención a la demanda. La capitalización de las unidades de producción apoyadas fue un hecho y los mayores impactos se lograban entre la población rural más marginada; sin embargo, este segmento de la población siempre se mantuvo rezagado, destinándose la mayor proporción de recursos a los beneficiarios con mayores ingresos.

La necesidad de potenciar el impacto de los apoyos, de focalizarlos mejor, de ampliar su cobertura a regiones y grupos prioritarios, y de darle sostenibilidad y sustentabilidad a las inversiones realizadas, dio como resultado la estrategia actual para la operación del programa; en su primer año, los resultados mantuvieron el mismo problema de la focalización al continuar apoyando mayoritariamente a la población de mayores ingresos y, por la determinación de privilegiar los apoyos a organizaciones económicas o grupos de productores, se formaron muchos grupos mal integrados o simulados solamente para acceder a los apoyos.

Con una visión de mediano y largo plazo, y sustentada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los operadores del programa en el Estado modificaron radicalmente la forma de operar. Se crearon instancias operativas regionales que disminuyeron la centralización y mejoraron la eficiencia al vigilar de mejor manera la validación de la elegibilidad de los beneficiarios de acuerdo a la normatividad vigente y hacer más expedito el trámite de las solicitudes.

La estrategia se centró en un objetivo fundamental, el conformar y fortalecer los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, los cuales deberán ser los directamente responsables de la aplicación eficiente y oportuna de los apoyos. Con los riesgos que esto implica, se está en el proceso y se llevan avances significativos; en el 2004 más del 80% de los recursos del PROFEMOR y parte del PRODESCA se destinaron a este objetivo.

Se tiene la seguridad de que la mejor manera, y quizá la única, de lograr los objetivos del programa y apoyar a la población rural marginada con inversiones en proyectos pertinentes y sustentables, es dejar la gestión y operación del programa a consejos ciudadanizados.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En el marco de la Ley Desarrollo Rural Sustentable y de las Reglas de Operación vigentes, y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de *empleo* rural e *ingreso* entre los habitantes de las regiones rurales marginadas, las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural se orientan a fomentar la *capitalización* de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de *proyectos* de producción primaria; a incorporar procesos de *transformación*, *agregación de valor* y generación de *servicios*; al desarrollo de *capacidades* en el medio rural; y al fomento y consolidación de la *organización empresarial*, entre otros.

Considerando lo anterior y atendiendo a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos, sobre la obligación de evaluar externamente los programas de la Alianza para el Campo, este capítulo tiene como objetivo principal estimar la magnitud de los impactos generados por las inversiones apoyadas por el programa de desarrollo rural en las unidades de producción y organizaciones económicas del Estado, y aportar explicaciones sustantivas de los factores que influyeron en su generación.

Previo al cálculo de los indicadores de impacto y de la discusión de los factores que los determinan, se analizan algunos indicadores relevantes sobre los procesos de gestión y asignación de recursos

4.1 Indicadores sobre la operación de la Alianza

De acuerdo a la metodología de la UA-FAO y a la clasificación, en función del ingreso, que la EEE hizo, en el 2002 el 36.5% de los beneficiarios del subprograma PAPIR pertenecían al estrato de bajos ingresos, el 23% al de ingresos medios bajos, el 30.9% al de ingresos medios y el 9.6% al de ingresos medios altos. En el 2004 el 44.8% de los beneficiarios registrados eran de ingresos bajos, el 29.8% de ingresos medios bajos, el 16.6% de ingresos medios, 6.6% de ingresos medios altos y el 2.2% de ingresos altos.

Entre la operación del 2002 y del 2004 hubo cambios significativos en estos indicadores. Se analizarán los más importantes.

4.1.1 Destino del apoyo PAPIR 2002

En el 2002 54.8% de los beneficios del PAPIR recibieron apoyos para actividades agrícolas, 39.6% para actividades pecuarias y 5.6% para actividades no agropecuarias.

Solamente el 56.3% de los beneficiarios registrados con apoyos para actividades agrícolas realmente lo recibieron, lo conservan y lo están usando, el 100% para la producción primaria produciendo granos y semillas (70.4%), hortalizas (14.1%), cultivos agroindustriales (8.4%), forrajes (4.2%), frutales (1.4%) y plantas ornamentales (1.4%).

El 93.2% de los beneficiarios registrados en actividades pecuarias recibieron efectivamente el apoyo y lo conservan, el 98.6% para utilizarlo en la producción primaria y solamente el 1.4% en procesos de transformación. La producción primaria la realizan explotando bovinos (70.6%), el 85.4% carne y el 14.6% leche; especies acuícolas (16.2%), ovinos (5.9%), porcinos (4.4%), caprinos (1.5%) y aves (1.4%).

Solamente el 30.8% de los beneficiarios registrados con apoyo para actividades no agropecuarias lo recibieron, el nombre de la mayoría fue utilizado para integrar grupos simulados. El 84.6% del total registrado como beneficiarios de este tipo de apoyo corresponden a los de ingresos bajos y de esta proporción el 81.8% no lo recibió.

De los apoyos recibidos en actividades no agropecuarias, el 50% de los beneficiarios corresponden a los de ingresos bajos y el otro 50% a los de ingresos medios. El monto de apoyo gubernamental por tipo de beneficiario fue muy diferente, mientras que los de ingresos medios recibían en promedio 227,500 pesos, los de ingresos bajos recibían solamente 2,495 pesos. La gran diferencia en monto de apoyo por beneficiario estriba en que el 50% de los beneficiarios de ingresos medios son grupos empresariales y el apoyo se tomó como una unidad; al dividir el monto entre el número de socios el apoyo se reduce a 30,333 pesos.

4.1.2 Destino del apoyo PAPIR 2004

El 47% de los beneficiarios del PAPIR 2004 recibieron apoyos que se utilizaron en actividades agrícolas, el 30.9% en actividades pecuarias y el 22.1% en actividades no agropecuarias.

El 92.4% de los beneficiarios registrados con apoyos para actividades agrícolas los recibieron y fueron utilizados para la producción primaria (98.7%) y en procesos de transformación (1.3%). La producción primaria se dirigió a hortalizas (52.6%), granos y semillas (37.2%), frutales y/o plantaciones (3.8%), forrajes (2.6%), cultivos agroindustriales (2.5%) y plantas ornamentales (1.3%).

El 93.8% de los beneficiarios registrados con apoyos para actividades pecuarias recibieron efectivamente el apoyo y lo conservan; el 93.8% lo utiliza en la producción primaria y el 6.2% en procesos de acopio. La especie más explotada en la producción primaria es la bovina con el 53.3% (66.7% carne y 33.3% leche), siguiéndole las especies acuícolas con el 24.5%, la porcina con el 11.1%, la ovina con el 6.7%, la caprina con el 2.2% y la apícola con el 2.2%.

Los apoyos al acopio se destinaron a explotaciones lecheras que, como parte de su actividad, se dedican a acopiar leche de bovinos en la región; el 66.6% de los beneficiarios con estos apoyos pertenecen a los de ingresos bajos y el 33.4% a los de ingresos medios bajos. Uno de los beneficios principales que han obtenido (el 66.6%) con el apoyo de alianza ha sido el fortalecimiento de su organización productiva.

El 90% de los beneficiarios registrados con apoyos para actividades no agropecuarias si lo recibieron; el 63.9% tenía experiencia previa y el 36.1% no. El 73.6% se dedica a actividades de transformación, el 2.9% al comercio y el 23.5% a otras actividades. El 52.9% de estos beneficiarios se encuentran en el estrato de ingresos bajos (tipo I), el

20.6% en el de ingresos medios bajos (tipo II), el 14.7% en el de ingresos medios (tipo III), el 5.9% en el de ingresos medios altos (IV) y el 5.9% en el de ingresos altos (V) (Cuadro anexo 20).

El 52.9% de las empresas apoyadas para realizar actividades no agropecuarias pertenecen a grupos prioritarios de mujeres (29.4%), de personas con capacidades distintas (11.8%), de Jóvenes (5.9%) y de personas de la tercera edad (5.8%).

El 97.1% de los beneficiarios en actividades no agropecuarias opinaron haber obtenido cuando menos un beneficio adicional al participar en el programa, y para el 76.5% este se debió al apoyo de alianza. Los beneficios mas importantes derivados del apoyo fueron, la apertura de nuevos mercados (21.2%), el fortalecimiento de sus organizaciones (19.2%), la mejora en la calidad de sus productos (17.3%), la incorporación de nuevas tecnologías (13.5%), la eliminación de intermediarios comerciales (11.5%), los aumentos en la capacidad de producción y disminución de costos (9.6%), y la mejora en el precio de venta (7.7%).

Los cambios que se suscitaron entre el 2002 y el 2004 tienen relación con la mejor focalización de los beneficiarios. Las actividades agrícolas fueron apoyadas en el 2002 a través de maquinaria y equipo agrícola, recibíendola población no objetivo; el incremento de apoyos a actividades no agropecuarias se debe a la participación en el programa de grupos prioritarios que no poseen tierra.

4.1.3 Recepción del apoyo PAPIR 2002 y 2004

En el 2002 recibió el apoyo el 73.5% de los beneficiarios registrados del PAPIR y para el 2004 el porcentaje se elevó al 90.1%; el indicador mejoró, sin embargo, todavía persiste un 9.9% de beneficiarios que no recibieron el apoyo en este último año. Desde el punto de vista presupuestal, en el 2002 los beneficiarios registrados no recibieron el equivalente al 13.6% de los recursos gubernamentales invertidos y en el 2004 al 8.1%. Los datos revelan la persistencia de los grupos simulados y la insuficiente capacidad de las instancias regionales operativas para detectarlos.

Los beneficiarios que no recibieron el apoyo en los dos años pertenecen a los estratos de ingresos bajos y medios bajos; el 91.8% y 8.2% respectivamente en el 2002 y el 94.4% y 5.6% en el 2004. Es este segmento de la población de bajos ingresos la más vulnerable y donde se han presentado los mayores abusos.

También se registraron cambios importantes en la proporción de hombres y mujeres beneficiados, en el 2002 las mujeres representaron el 32.6% y en el 2004 el 48.6%. Desde la perspectiva de género no hubo diferencias significativas en la recepción o no del apoyo pero si en la proporción asignada del presupuesto: en el 2002 los hombres recibieron el 88% y las mujeres el 12%; para el 2004, a las mujeres (población prioritaria) se les asignó el 56.1% y a los hombres el 43.9%.

En el 2002 no se apoyó a indígenas pero en el 2004 representaron el 4.4% del total; el 12.5% de este segmento de la población no recibió el apoyo por pertenecer a grupos simulados.

4.1.4 Comportamiento de los beneficiarios respecto al apoyo

En el 2002 el 59.8% de los beneficiarios apoyados ya utilizaba componentes similares a los que recibieron y de estos el 78.2% mencionaron que eran de su propiedad, en el 2004 fue el 47.2% los que ya los utilizaban y en el 79.2% de los casos los componentes eran propios.

Los buenos resultados obtenidos en los indicadores de impacto en el ingreso tuvieron mucha relación con los que recibieron maquinaria agrícola y que no la utilizaban antes (13.2%) y por los que si la usaban pero no era de su propiedad (46.5%); los incrementos en la superficie sembrada fue muy significativo.

El 30.2% en el 2002 y el 33.1% en el 2004 hubieran realizado parte de las inversiones aun sin el apoyo de Alianza (el 49.3% los primeros y el 61.9% los segundos); para complementar la inversión, el 9.5% de los beneficiarios en el 2002 y el 16.6% en el 2004 acudieron a otras fuentes de financiamiento, generalmente informal. Es muy significativo que cerca del 70% de los beneficiarios en los dos años realizaran la inversión sólo por el apoyo de Alianza, de otra forma no la hubieran realizado.

4.1.5 Apoyos recibidos de otros programas

El 66.8% de los beneficiarios apoyados por PAPIR en el 2002 también recibieron el apoyo de otros programas; para el 2004 la proporción disminuyó al 54.6%. Generalmente, la mayor proporción de los apoyos de otros programas es a los hombres, muy influenciada por los apoyos del PROCAMPO en cuyo padrón domina el sexo masculino. Es importante mencionar que los indígenas fueron apoyados con PAPIR hasta el 2004 y sólo el 14.3% de ellos también recibieron el apoyo de otros programas.

Es importante para los objetivos del programa de desarrollo rural identificar si existen apoyos de otros programas a miembros de los grupos prioritarios que recibieron el apoyo de Alianza, por la complementariedad que se pudiera dar: en el 2002 el 42.9% de beneficiarios que son miembros de grupos prioritarios recibieron apoyos de otros programas, se apoyó a grupos de mujeres, discapacitados y personas de la tercera edad; para el 2004, donde el 29.4% de los que recibieron el apoyo del PAPIR son miembros de grupos prioritarios, únicamente el 18.9% recibió apoyo de otros programas.

El número promedio de otros apoyos recibidos por los beneficiarios que recibieron el de PAPIR fue muy similar en el 2002 y el 2004 (1.57 y 1.59 respectivamente). Los tres apoyos principales de los otros programas, para los dos años analizados, corresponden al PROCAMPO (50.3% y 38%), a oportunidades (19.8% y 27.5%) y a otros programas de subsidios (17.5% y 19%).

El 36.4% de los grupos prioritarios que recibieron el apoyo del PAPIR en el 2002 recibieron en promedio 1.5 apoyos de otros programas: el 50% fue PROCAMPO y el otro 50% oportunidades. Por otra parte, en el 2004, el 27.3% de los miembros de grupos prioritarios beneficiados con el PAPIR recibieron en promedio 1.5 apoyos de otros programas: el 44.5% de oportunidades, el 22.2% de PROCAMPO, el 22.2% de otros programas y el 11.1% de FONAES.

Los comités sistema producto se han fortalecido en el Estado para beneficiar a los productores en general, sin embargo, de los beneficiarios del programa de desarrollo rural dedicados a las actividades agrícolas en el 2004 solamente el 7.6% saben de ellos y tienen conocimiento que se pueden beneficiar con reducciones en costos de producción (66%), negociaciones con proveedores (50%) y acceso a nuevos mercados (50%).

Asimismo, el 10.4% de los beneficiados con apoyos dirigidos a actividades pecuarias fueron los que manifestaron conocer de la existencia de los comités sistema producto y que el principal beneficio puede ser el darle mayor valor a sus productos (80%).

4.1.6 Nivel de uso del apoyo

El 93.5% de los beneficiarios con el PAPIR 2002 recibieron apoyos para bienes de capital y de ellos, el 93% los conservan con un nivel de uso global relativamente alto (91%). Es importante este resultado; indica que la mayoría de estos apoyos recibidos fueron realmente lo que los beneficiarios necesitaban y por otro lado, que son utilizados en actividades que continúan.

El nivel de uso global anterior se calculó a partir de los siguientes usos parciales: el 80.3% lo utiliza plenamente, el 12.2% entre el 51% y el 75% de su capacidad, el 2.7% entre el 26% y el 50%, el 0.7% en un rango del 1% al 25% y el 4.1% no lo está usando (Cuadro anexo 21).

4.1.7 Oportunidad y calidad del apoyo

El 51.5% de los beneficiarios que recibieron apoyos del PAPIR 2004 consideraron la oportunidad del apoyo como buena, el 28.2% como muy buena, el 13.5% como regular y solamente el 6.8% como mala.

Al evaluar la calidad del apoyo, el 50.3% la calificó muy buena, el 50.3% buena y el 7.4% regular.

4.2 Impactos de PAPIR

El periodo de madurez de las inversiones dificulta el análisis de los impactos de los apoyos del 2004. Los resultados se calcularon en función de las inversiones realizadas en el 2002, por lo cual es pertinente recordar que el 75.1% del presupuesto lo recibieron beneficiarios de ingresos medios y medios altos, y el 24.9% los de ingresos bajos y medios bajos; esto es, los resultados del análisis se encuentran sesgados en cuanto a la norma del programa que establece asignar un mínimo del 70% de los recursos a la población de bajos ingresos.

4.2.1 Impacto en el Ingreso agrícola

El 52% de las UPR dedicadas a actividades agrícolas y que fueron apoyadas por PAPIR 2002 pudieron proporcionar datos de ingresos y de costos; el impacto promedio provocado por alianza en su ingreso neto fue del 60.3%, incremento operado de antes de recibir el apoyo en el 2002 hasta la fecha (2005).

Los beneficiarios de ingresos bajos incrementaron su ingreso neto en 18.6%, los de ingresos medios bajos en 112.5%, los de ingresos medios en un 20.1% y los de ingresos medios altos en un 71.3%. El aumento en los beneficiarios de ingresos medios bajos se debió al efecto de la mecanización de sus tierras que les permitió incrementar la superficie sembrada con maíz y frijol principalmente.

Relacionado con lo anterior, por el efecto de Alianza, los cultivos sembrados por los beneficiarios del PAPIR 2002 se diversificaron en 2.94%, incrementaron su superficie en 28.9%, la superficie promedio por cultivo se incrementó en 25.8%, el ingreso bruto por hectárea también creció en 1.9% y el costo por hectárea se incrementó en 5.5%.

Fueron siete los cultivos que representaron el 87.5% del ingreso neto total y de esta participación relativa el jitomate aportó el 66.6% y solamente con el 6.5% de la superficie; este cultivo fue sembrado únicamente por productores del estrato de ingresos medios altos.

4.2.2 Impacto en el Ingreso pecuario

El 19.1% de los beneficiarios apoyados en el 2002 para actividades pecuarias proporcionaron datos de costos y solamente se pudo analizar el ingreso neto en el 16.2% debido a que dentro del 2.9% restante se encontraban productores con costos por encima de sus ingresos (50%) y productores nuevos en la explotación de la especie apoyada.

El efecto de la alianza sobre el ingreso neto total de los que proporcionaron datos de costos fue significativamente alto, este se incrementó en 160.1%. Este resultado estuvo muy influenciado por el aumento del 227% en el ingreso neto de los beneficiarios de ingresos medios altos que en conjunto representaron el 75.6% del ingreso neto después del apoyo; el aumento en los de ingresos medios fue del 33.3% y en los de ingresos medios bajos de 51.9%.

El ingreso bruto total por efecto de la alianza después del apoyo creció 45.2%. Los productores de bajos ingresos no tuvieron crecimiento en su ingreso bruto y representaron solamente el 2.2% del ingreso bruto total después del apoyo, los de ingresos medios bajos tuvieron un crecimiento del 46.5%, con el 21% del ingreso bruto después del apoyo, los de ingresos medios crecieron 32.2% en su ingreso bruto por causa de alianza y absorbieron el 52.6% del ingreso bruto total después del apoyo y los de ingresos medios altos tuvieron un crecimiento de su ingreso bruto del 94% y participaron con el 24.2% del ingreso bruto total después del apoyo.

El 11.8% de los beneficiarios pecuarios se iniciaron en la explotación de la especie para la que recibieron el apoyo: 4.4% ovinos carne, 4.4% especies acuícolas, 1.5% bovinos carne y 1.5% bovinos leche.

La especie más importante, por el número de beneficiarios apoyados y por el ingreso bruto que representa, fue la bovina; el 70.6% de los beneficiarios y el 80.9% del ingreso bruto después del apoyo. Le siguieron, en orden de importancia, las especies acuícolas con el 16.2% de los beneficiarios y el 17% del ingreso bruto después del apoyo. Los ovinos, caprinos, porcinos y las aves significaron el 13.2% de los beneficiarios y solo el 2.1% del ingreso bruto después del apoyo.

4.2.3 Impacto en el Ingreso no agropecuario

Considerando el costo de los empleos familiares y contratados en las actividades no agropecuarias apoyadas con el PAPIR 2002, se encontró que el 75% de ellas operan con pérdidas, sus ingresos representan el 70% de sus costos. El otro 25% mantiene una relación de ingresos totales sobre costos totales de 1.99. Los apoyos a estas actividades significaron el 2.7% de los beneficiarios que los recibieron y que los conservan, y el 14.3% de la inversión gubernamental.

Las perspectivas de apoyos no agropecuarios para la población objetivo son amplias, sobre todo entre grupos prioritarios, tal y como resultó en el 2004, cuyos impactos podrán ser medidos cuando maduren las inversiones.

La promoción de apoyos en actividades no agropecuarias entre la población rural se debe hacer con sumo cuidado. La selección de la actividad y su operación depende de las capacidades de los beneficiarios y de las posibilidades de venta de los productos. Todo proyecto por apoyar deberá siempre llevar un análisis riguroso del mercado y un programa bien estructurado de capacitación.

4.2.4 Impacto en el empleo

Considerando solo las unidades de producción rural de los beneficiarios del PAPIR 2002 que recibieron el apoyo y lo conservan, en el periodo de antes de la recepción del beneficio a la fecha (2005), el número de empleos adicionales por alianza creció 11.73%, que contrasta significativamente con el 1.16% de incremento adicional ocasionado por otras causas. El impacto de los apoyos de Alianza sobre el empleo generado fue muy significativo.

Sobre la base de lo anterior, los 20,662 empleos que se tenían antes del 2002 en el universo total de beneficiarios del PAPIR se han convertido hasta la fecha en 23,326 y esto es un crecimiento promedio anual del 4.2%. Este ritmo de crecimiento promedio anual en el empleo es muy similar entre los apoyos para actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias.

4.2.5 Inversión y capitalización por Alianza

Para el cálculo de estos indicadores se consideran como parte del capital: la maquinaria y equipo, vehículos, construcciones e instalaciones, ganado, plantaciones y cultivos perennes; no se incluye la tierra por la dificultad, en algunos casos, de asignarle un valor. Las variaciones comprenden el periodo de antes de recibir el apoyo en el 2002 hasta la fecha (año 2005).

La inversión de la Alianza provocó que las UPR beneficiadas con el PAPIR 2002 incrementaran su capital en 22.2%; se capitalizaron 19.6% en sus animales y 23.2% en activos fijos como maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones.

Las UPR dedicadas a las actividades agrícolas incrementaron su capital en 30.53%, influenciado por los apoyos en maquinaria y equipo agrícola, las pecuarias en 16.42% y las no agropecuarias, que representan solamente el 5.8% de los beneficiarios que

recibieron el apoyo del PAPIR, incrementaron su capital en 88.5%. Este último incremento se debió a que el 50% de los beneficiados pertenecen al estrato de bajos ingresos y no tenían capital inicial, y el otro 50%, perteneciente al estrato de ingresos medios, fue apoyado con el equivalente al 79.8% de su capital inicial.

Las UPR pecuarias son las que mostraron un capital promedio inicial mayor, con 278,084 pesos, le siguieron las no agropecuarias con 142,500 pesos y por último las agrícolas con 105,316 pesos.

Con una inversión adicional de 2,671 pesos, provocada por alianza, se capitalizaron en 106.6% cada una de las UPR de beneficiarios con ingresos bajos (tipo I); con una inversión adicional de 20,582 pesos, provocada por alianza, las UPR de beneficiarios de ingresos medios bajos (tipo II) se capitalizaron 39%; las UPR de beneficiarios de ingresos medios se capitalizaron 20% por los 45,441 pesos de inversión adicional inducida por alianza; por último, para capitalizarse en 21% las UPR de los beneficiarios de ingresos medios altos requirieron de 114,606 pesos más provocados por el apoyo de alianza(Cuadro anexo 22).

4.2.6 Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

La verdadera estrategia para lograr la integración de las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social entre los productores de las áreas con menor desarrollo relativo, se encuentra en etapa de organización para la planeación con la integración y consolidación de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, y consecuentemente la elaboración de los diagnósticos y la integración de los planes municipales de desarrollo.

En el 2002 el anexo técnico del programa mencionó de manera muy general cinco cadenas productivas prioritarias, sin programación de presupuesto, estas fueron: las agrícolas, las pecuarias, las forestales, las acuícolas y las de combate a la pobreza.

En este año, los apoyos a las actividades agrícolas estuvieron dirigidos en su totalidad a la producción primaria, no hubo impactos en la integración de las cadenas agroalimentarias a procesos de mercadeo, acopio y/o transformación, aparte de que solamente el 13.2% del presupuesto del PAPIR ejercido en esta actividad lo recibieron los productores de ingresos bajos y medios bajos que es la población objetivo principal del programa de desarrollo rural.

En la actividad pecuaria el 98.6% de los beneficiarios utilizaron el apoyo para la producción primaria y solo el 1.4% en procesos de acopio de leche de bovino, estos últimos ubicados en regiones no prioritarias y con ingresos medios.

En el anexo técnico del 2004 se especifican las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social prioritarias para el Estado y con presupuesto etiquetado para cada una de ellas. Las cadenas se presentan en el cuadro siguiente, con su participación relativa en el presupuesto programado del PAPIR y los resultados reales:

Cadena	Presupuesto (%)		Variación
	Programado	Real	
Maíz	12.8	31.6	+147%
Sorgo	11.2	1.2	- 89%
Carne	8.8	23.9	+172%
Leche	7.2	2.7	- 63%
Acuacultura	2.2	7	+218%
Total	42.2	66.4	+ 57%

Los resultados indican que la planeación, sin la intervención de los actores principales a través de los consejos, normalmente presentará diferencias significativas sin apoyar las necesidades reales de los beneficiarios y con una focalización insuficiente.

4.2.7 Índice de cambio tecnológico por alianza

Utilizando metodología de la UA-FAO para el cálculo de indicadores se midieron los cambios tecnológicos en las UPR de los beneficiarios apoyados con el PAPIR 2002. Se tomó como referencia la situación antes del apoyo y el cómo se encontraban al momento de la encuesta.

Los cambios en actividades agrícolas fueron medidos considerando factores como la utilización o no de invernadero, por el material vegetativo utilizado, si utiliza o no riego y tipo de riego, utilización o no de fertilizante, y las labores realizadas mecanizadas o no. Para medir los cambios en actividades pecuarias se consideraron la calidad de los animales, la infraestructura utilizada, y las formas y tipo de alimentación.

El índice de cambio tecnológico para los beneficiarios que recibieron apoyos del PAPIR 2002 y que los conservan fue de un 4.7% en los que se dedican a actividades agrícolas y de un 6.2% en aquellos cuya actividad es pecuaria.

Los beneficiarios de ingresos medios bajos, que representaron el 21.9% de los dedicados a actividades agrícolas, mostraron el mayor índice de cambio tecnológico para estas actividades, un 23.9%. El 49.3% de los beneficiarios dedicados a estas mismas actividades fueron los de ingresos medios y resultaron con un índice de cambio tecnológico de 3.9%; para los de ingresos bajos y medios altos este índice no mostró cambio. Solamente en el 11% de las UPR dedicadas a actividades agrícolas hubo cambios positivos en este índice.

En las actividades agrícolas la única rama que mostró cambio tecnológico fue la de granos y semillas, maíz principalmente, con un 8.9% y esta la realiza el 69.4% de los beneficiarios apoyados. El cambio

Los beneficiarios de ingresos medios altos dedicados a actividades pecuarias tuvieron un índice de cambio tecnológico del 10.7%, los de ingresos medios bajos del 8.61%, los de ingresos medios del 3.9%, y los de bajos ingresos del 1.2%. El 40% de las UPR ganaderas apoyadas mostraron índices de cambio tecnológico positivos.

El 60.8% de los beneficiarios apoyados para actividades pecuarias en el 2002 explotan ganado bovino (85.4% carne y 14.6% leche) y mostraron un índice de cambio tecnológico de 4.6%, el 27.8% se dedica a actividades pesqueras y tuvieron un índice de cambio tecnológico del 10.1%, el 5.1% explota los ovinos carne y su nivel tecnológico cambió un 10.4%, el 3.8% se dedica a los porcinos y cambió un 9.7% su nivel tecnológico, el 1.3% se dedica a los caprinos carne y su tecnología mejoró en un 21%, y el 1.2% restante explota las aves y no mostró cambio tecnológico.

4.3 Impactos de PRODESCA

En condiciones normales los impactos del PRODESCA deberían ser determinantes en el funcionamiento de las inversiones.

4.3.1 Impactos indirectos sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR.

De los beneficiarios del PAPIR 2002 que recibieron el apoyo, que lo conservan y que lo usan, solamente el 11.7% ha recibido asistencia técnica del PRODESCA y ellos son virtualmente los únicos que conocen del subprograma. Recibieron los servicios de gestión e implementación de su proyecto (94.1%), de asistencia técnica o consultoría profesional (82.4%), de capacitación (76.5%) y para el fortalecimiento de su organización (76.5%).

El 70.6% de los beneficiarios del subprograma mencionaron que fueron ellos mismos los que solicitaron el apoyo y los que seleccionaron al técnico; el 29.4% restante fue apoyado por funcionarios municipales en la elaboración de la solicitud de apoyo y en la selección del técnico.

El 64.7% de los que recibieron los apoyos del PRODESCA están en el estrato de ingresos medios (tipo III), el 11.8% en el ingresos medios altos (IV) y el 23.5% en el de ingresos medios bajos (II). El 52.9% de ellos recibieron apoyos para actividades agrícolas, el 41.2% para actividades pecuarias y el 5.9% para actividades no agropecuarias.

Para el 2004 los beneficiarios que recibieron el apoyo del PAPIR y manifestaron haber recibido asistencia técnica del PRODESCA se incrementaron al 25.1%. La mayoría menciona haber recibido varios servicios: diseño del proyecto (92.7%), puesta en marcha (90.2%), asistencia técnica o consultoría (80.5%) y capacitación (80.5%). El 22% de los beneficiarios apoyados con el subprograma son de ingresos bajos, el 34.1% de ingresos medios bajos, el 31.7% de ingresos medios, el 9.8% de ingresos medios altos y el 2.4% de ingresos altos.

El 34.1% de los que recibieron beneficios del PRODESCA en el 2004 se dedican a actividades agrícolas, el 31.7% a actividades pecuarias y el 34.2% a actividades no agropecuarias.

El 12.3% de los beneficiarios apoyados para actividades agrícolas con PAPIR 2002 también fueron apoyados con PRODESCA y no mostraron cambios en su nivel tecnológico, a pesar de que en general tuvieron un cambio en su nivel tecnológico del 4.7%.

Por otro lado, el 10% de los beneficiarios que recibieron apoyo para actividades pecuarias con PAPIR 2002 también recibieron el apoyo del PRODESCA; el nivel tecnológico de todos ellos mejoró en un 6.2% mientras que los atendidos por el PRODESCA no mostraron cambio.

4.3.2 Impactos en el desarrollo de capacidades administrativas, gerenciales y de gestión

Hay diferencias entre los beneficiarios del subprograma en el desarrollo de actividades administrativas, gerenciales y de gestión, desde antes del apoyo a la fecha. De realizar en promedio 0.47 actividades por beneficiario se incrementó a 2, es decir, una mejora del 325%. Los beneficiarios opinaron que el 42.3% del avance es producto de la asesoría del PSP.

Los cambios más importantes se manifestaron en los registros de cuentas, registros de producción y en la participación que tienen en la elaboración de proyectos, e iniciaron como actividades nuevas la gestión de recursos y la obtención de financiamiento de fuentes distintas al PAPIR.

4.3.3 Contribución al desarrollo de una oferta de servicios profesionales

La contribución del PRODESCA al desarrollo de una oferta de servicios profesionales ha sido muy importante. Su intervención ha permitido la capacitación de más de 400 profesionales que, en su momento, se integraron a la red de PSP controlada y supervisada por el CECADER.

Por diversos motivos, más del 70% de los PSP capacitados han renunciado a continuar en el esquema de prestación de servicios normado por el subprograma. No están de acuerdo con las formas de pago y sus montos, así como con el proceso de supervisión de los productos que generan; sin embargo, los proyectos presentados en los últimos dos años como sustento para solicitar los apoyos de toda la alianza siguen siendo elaborados, en su mayoría, por ellos.

4.3.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP

Los impactos en este aspecto son difíciles de medir, sobre todo considerando que la mayoría de los PSP están trabajando sin control directo de los operadores del programa ni de los supervisores del CECADER. Pero la opinión del 94.1% de los beneficiarios apoyados en el 2002 con PRODESCA es de buena a muy buena.

La forma de operar de la mayoría de los PSP participantes en la operación del programa en el 2004, desligados del proceso de supervisión del CECADER y dependiendo del pago directo del beneficiario, hace suponer que la capacitación recibida por el INCA Rural a través del subprograma incentivó el mejoramiento en sus actividades y están consolidando una adecuada oferta de servicios profesionales.

4.3.5 Impactos en la generación de una cartera de proyectos

El subprograma comenzó generando un gran número de proyectos entre la población objetivo del programa de desarrollo rural. Los resultados para los beneficiarios como para los mismos técnicos no fueron los esperados; la EEE estima que entre el 2002 y el 2003 se generaron más de 600 proyectos con apoyo para el pago del diseño, y de estos menos del 40% fueron subsidiados por el PAPIR.

Los PSP iniciados en la red están generando una cartera de proyectos de mejor calidad, con apoyos del PRODESCA o sin ellos, que seguirán mejorando en cuanto a pertinencia con la intervención de los consejos municipales en la selección de los proyectos a desarrollar y de los mejores técnicos.

4.4 Impactos de PROFEMOR

En el Estado, la instrumentación del PROFEMOR ha adquirido una importancia vital para el cumplimiento presente y futuro de los objetivos del programa de desarrollo rural. En estos momentos el mejoramiento de los impactos de las inversiones en bienes de capital (PAPIR), en el desarrollo de capacidades (PRODESCA) y en la focalización de los beneficiarios depende de los resultados del fortalecimiento institucional.

4.4.1 Fortalecimiento institucional

El proceso de municipalización está dentro de la agenda de los operadores del programa para este 2005, sin embargo, el nivel de descentralización de recursos y atribuciones se está evaluando; la decisión de con cuantos y cuales municipios iniciar está en función del avance en la consolidación de sus consejos y de las capacidades de sus coordinadores municipales.

Se tiene estimado que para este año se municipalice el 50% de los recursos destinados a 30 municipios seleccionados de entre 106 que ya cuentan con consejos municipales de desarrollo rural sustentable, con diagnóstico municipal y, en su mayoría, con sus planes de desarrollo muy avanzados.

4.4.2 Consolidación de las organizaciones económicas

Los apoyos a las organizaciones de primero, segundo y tercer nivel se han venido reduciendo; en el 2002 se apoyaron 107 organizaciones con el pago de un técnico para cada una de ellas y en el 2004 fueron solamente 30 de primer nivel. El presupuesto del subprograma ha sido insuficiente para cubrir las necesidades del fortalecimiento institucional y los operadores se han visto en la necesidad de reducir drásticamente las inversiones en el componente de consolidación organizativa y no considerar el de fomento empresarial.

Los resultados de los apoyos fueron difíciles de medir por el poco control que se tiene de las actividades de los técnicos.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Con el objetivo de brindar elementos de juicio significativos para la toma de decisiones, en este apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones más importantes de la evaluación del programa de desarrollo rural en su operación del 2002 y 2004.

5.1 Conclusiones

- *Sobre la evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado*
 1. La razón de ser del programa de desarrollo rural es la mejora del ingreso de la población rural más desprotegida, en especial de grupos prioritarios formados por jóvenes, mujeres, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad.
 2. La estrategia que se ha desarrollado en México para instrumentar los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo ha sufrido continuas modificaciones y en la entidad, en los últimos dos años, se ha aprovechado la flexibilidad de las reglas de operación para adaptarlas a su propia estrategia.
 3. La única alternativa es el desarrollo rural integral bien programado y estructurado para que los impactos en el ingreso y empleo sean sostenibles.
 4. El enfoque que se está desarrollando tiende a destinar el total de los recursos invertidos en bienes de capital a apoyar grupos de beneficiarios organizados y con proyectos productivos bien elaborados, y elimina, prácticamente, la atención a la demanda.
 5. Considerando que la población objetivo principal del programa son los habitantes rurales de las regiones más marginadas, la estrategia a instrumentar difiere sensiblemente con la de otros programas de la Alianza; la adecuada utilización de los tres subprogramas que lo integran es la clave para lograr sus objetivos, su diseño permite apoyar la elaboración de proyectos de producción primaria, incorporar procesos de transformación y agregación de valor, y desarrollar las capacidades en el medio rural (PRODESCA), fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar (PAPIR), y fomentar y consolidar la organización rural con un enfoque empresarial (PROFEMOR).
 6. Los tres subprogramas están diseñados para ser complementarios entre sí, de tal manera que si cualquiera de ellos opera de manera deficiente afecta sensiblemente los resultados de los otros.
 7. La población rural en el Estado es una de las más dispersas y aislada del país, con un promedio por localidad de 87.7 personas; el 38.7% se encuentra aislada. Su atención requiere de esfuerzos conjuntos e inteligentes que minimicen los esfuerzos institucionales aislados.

8. El índice de marginación de la población estatal es bajo, sin embargo, a escala municipal el rango va desde el grado muy alto hasta el muy bajo. El 16% de los municipios tiene grados alto y muy alto, el 26% grado medio y el 58% presenta grados entre el bajo y muy bajo. Dentro de cada municipio, sin importar su grado de marginación general, se encuentran localidades con grados diferentes de marginación por lo que en el Estado la focalización se está dirigiendo a este nivel.
 9. Son 6 los factores identificados como limitantes para desarrollar eficientemente las actividades productivas del segmento rural marginado en la entidad, que involucra a los habitantes de al menos 9,000 localidades. Estos son: i) su tamaño, ii) su dispersión, iii) su aislamiento, iv) su marginación, v) su educación y vi) falta de asistencia técnica.
 10. Hasta ahora, las políticas gubernamentales, federales y estatales, no han logrado evitar la tendencia a la dispersión, al aislamiento y a la emigración de la población rural. Las localidades con menos de 100 habitantes han crecido, la emigración a los EUA es una tradición, y más del 50% de la población indígena vive en la zona metropolitana de Guadalajara y en Puerto Vallarta.
 11. Es importante el avance logrado en el arreglo institucional para la instrumentación del programa; el proceso de federalización se está llevando a cabo de manera acelerada y se están reforzando los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, subsidiándoles el pago de un coordinador al 85.5% de los municipios de la entidad.
 12. Los presupuestos asignados a los programas de desarrollo rural en el Estado siempre han sido prioritarios. En términos reales el presupuesto de la Alianza, en el período de 1996 al 2004, creció en un 11.5% y el de los programas de desarrollo rural en un 20.2%.
 13. Atendiendo a una estrategia del Estado, la participación relativa de los subprogramas PAPIR y PRODESCA ha variado desde el 2002 a la fecha; en el primer año de su operación el PRODESCA participaba con el 25.1% y el PROFEMOR con el 10.3%, y para el 2004 el PRODESCA ejerció el 14.8% del presupuesto y el PROFEMOR el 18.5%.
- *Sobre los principales resultados de la evolución de la gestión del Programa*
 14. Al momento de decidir aplicar los recursos a través de proyectos el programa dependió en alto grado de los resultados de las actividades del CECADER y del profesionalismo de los PSP. A estos últimos se les dio la confianza para promocionar e integrar la mayoría de los grupos, identificar los proyectos a desarrollar, elaborar los diseños, poner en marcha las empresas y otorgar servicios de consultoría y capacitación.
 15. Los resultados no dejaron satisfechos a los responsables de la operación del programa y tuvieron que tomar decisiones para solucionar el problema. En su mayoría, los grupos no estaban bien integrados, los proyectos no eran pertinentes y mostraban serias deficiencias en su elaboración, y sobre todo la focalización de beneficiarios mostró irregularidades.
 16. El programa está diseñado para atender a un segmento de la población que difícilmente es atendida por los otros programas de la Alianza. Por lo

tanto la focalización es muy importante; en el 2002 el 75.1% del presupuesto lo absorbió la población de ingresos medios y medios altos (la norma permite únicamente hasta el 30%) y con el cambio de la estrategia se logró que en el 2004 su participación disminuyera al 37.8%.

17. Más del 50% de los recursos del PAPIR 2002 apoyaron inversiones en maquinaria y equipo agrícola. Los productores de menores ingresos tienen poco acceso a este tipo de apoyos y los resultados de la focalización así lo demuestran
 18. Atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a la normatividad del programa, se inició un proceso continuo de fortalecimiento y consolidación institucional, dirigiendo la mayor proporción de recursos del PROFEMOR y una buena parte del PRODESCA a integrar, capacitar y consolidar los consejos municipales y distritales. La visión es la de ciudadanizar las decisiones de inversión del programa y delegar en estas instancias la mayor parte del proceso de asignación de recursos.
 19. El utilizar las ventajas del diseño con esta visión ya estarían dando resultados parciales mejores de haberse iniciado desde un principio, sin embargo, el proceso comenzó como en todo el país y se cometieron los mismos errores.
 20. Las características de la población rural marginada del Estado, la fisiografía de su territorio, y el tamaño y dispersión de las localidades hacen ineficiente la operación centralizada del programa.
 21. La estructura organizacional diseñada en el Estado para la operación del programa redujo los tiempos de respuesta a las solicitudes, y los criterios de selección de proyectos y validación de elegibilidad de beneficiarios mejoraron sensiblemente, a pesar de las deficiencias presentadas por la indefinición de jerarquías y atribuciones en las cadenas de mando regionales.
- *Sobre los principales impactos del Programa*
 22. Hasta antes del 2003 la falta de supervisión y seguimiento en campo por parte de los operadores del programa propició serias deficiencias en la dirección de los recursos: se apoyaron a grupos mal organizados o inexistentes, y el porcentaje de beneficiarios que no recibieron los apoyos fue muy alto (26.5%).
 23. Los impactos calculados se hicieron sobre la base de las inversiones del PAPIR 2002. Los beneficiarios registrados en la base de datos que no recibieron los apoyos pertenecen a los de ingresos bajos y medios bajos, y los de estos estratos de ingresos que si los recibieron y los conservan recibieron solamente el 24.9% del presupuesto gubernamental.
 24. En el 2002 las inversiones del PAPIR se distribuyeron entre el 54.8% de beneficiarios que los utilizaron en actividades agrícolas, el 39.6% que lo utilizaron en actividades pecuarias y el 5.6% que realiza actividades no agropecuarias.
 25. Para el 2004 el 47% utilizó los apoyos en actividades agrícolas, el 30.9% en actividades pecuarias y el 22.1% en actividades no agropecuarias. La

- mayor participación de grupos prioritarios en el 2004 influyó en el incremento de apoyos en actividades no agropecuarias.
26. Los apoyos en el 2002 se destinaron casi exclusivamente a la producción primaria: las agrícolas produciendo maíz para grano (70.4%) y hortalizas (14.1%) principalmente; y las pecuarias en bovinos carne y leche (70.6%) y especies acuícolas (16.2%), entre otras.
 27. El 59.8% de los beneficiarios apoyados en el 2002 ya utilizaban componentes similares al que recibieron (en el 78.2% de estos casos eran de su propiedad). Para el 2004 el 47.2% de los casos ya los utilizaban (y el 79.2% mencionó que eran propios).
 28. El 52.9% de las empresas apoyadas para realizar actividades no agropecuarias en el 2004 pertenecen a grupos prioritarios de mujeres (29.4%), de discapacitados (11.8%), de jóvenes (5.9%) y de personas de la tercera edad (5.8%).
 29. En el 2002 las mujeres representaron el 32.6% de los beneficiados y en el 2004 se incrementó al 48.6%. El presupuesto asignado en el 2002 para las mujeres fue del 12% y para el 2004 del 56.1%.
 30. No se apoyó a los indígenas en el 2002 y en el 2004 representaron el 4.4%. El 12.5% de este segmento prioritario del programa no recibió el apoyo por tratarse de grupos simulados.
 31. El nivel de uso de los apoyos otorgados en el 2002 es relativamente bueno. El 93% de los beneficiarios lo conservan con un nivel de uso superior al 90%.
 32. Entre los beneficiarios con apoyos para actividades agrícolas del 2002 que proporcionaron información de costos (52%) se tuvo un impacto promedio provocado por alianza del 60.3% en su ingreso neto; los de ingresos bajos en 18.6%, los de ingresos medios bajos en 112.5%, los de ingresos medios en 20.1% y los de ingresos medios altos en 71.3%.
 33. Por el efecto de alianza los cultivos sembrados por los beneficiarios del PAPIR 2002 tuvieron un 2.9% de diversificación, aumentaron la superficie en un 28.9%, el promedio por cultivo también aumento en un 25.8%, el ingreso bruto por hectárea creció un 1.9% mientras que el costo se incrementó en un 5.5%.
 34. Entre los beneficiarios para actividades pecuarias del 2002 que proporcionaron información de costos (19.1%) el efecto de alianza sobre su ingreso neto fue de 160.1%. Esta proporción relativa alta se debió al impacto de los apoyos recibidos por los beneficiarios de ingresos medios altos que representaron el 75.6% del ingreso neto total y con un impacto del 227%.
 35. Entre los beneficiarios que recibieron el apoyo y lo conservan, el número de empleos adicionales por alianza, en el periodo de antes del 2002 hasta la fecha, creció un 11.7%, que contrasta significativamente con el aumento por otras causas (1.6%).
 36. Tomando el universo total de beneficiarios del PAPIR 2002 los 20,662 empleos que se tenían antes del apoyo se incrementaron a 23,326, un crecimiento promedio anual del 4.2%.
 37. La inversión del PAPIR que se necesitó para crear un empleo fue de 2,883 pesos en promedio; 1,866 para crear un empleo agrícola, 4,611 para uno pecuario y 91,996 para uno no agropecuario. Por el volumen

- operado en el 2002 la representatividad de este último dato es muy cuestionable.
38. Las UPR beneficiadas con las inversiones del PAPIR 2002 incrementaron su capital en un 22.2% provocado por alianza. Su capitalización se debió al número de animales en la explotación (19.6%) y a los activos fijos (23.2%).
 39. Una inversión adicional de 2,671 pesos provocó la capitalización de un 106.6% en cada una de las UPR de los beneficiarios con ingresos bajos; con una inversión de 20,582 pesos las UPR de los beneficiarios de ingresos medios bajos se capitalizaron un 39%; las UPR de los de ingresos medios requirieron 45,441 pesos para capitalizarse un 20%; y las de los beneficiarios de ingresos medios altos ocuparon 114,606 pesos para aumentar su capital en un 21%.
 40. Los beneficiarios del 2002 dedicados a las actividades agrícolas mostraron un índice de cambio tecnológico de un 4.7% y de un 6.2% los dedicados a las actividades pecuarias.
 41. El mayor índice de cambio tecnológico (23.9%) entre los beneficiarios de actividades agrícolas lo presentaron los de ingresos medios bajos.
 42. Solamente el 11% de las UPR dedicadas a las actividades agrícolas tuvieron cambio tecnológico positivo y la única rama que lo mostró fue la de granos y semillas, principalmente con el maíz para grano, con un 8.9%. A esta rama se dedica el 69.4% de los beneficiarios agrícolas apoyados.
 43. El 40% de las UPR dedicadas a las actividades pecuarias presentaron cambio tecnológico positivo. El mayor índice lo mostraron los de ingresos medios altos con un 10.7%, le siguieron los de ingresos medios bajos con el 8.6%, los de ingresos medios con el 3.9% y por último los de ingresos bajos con el 1.2%.
 44. El 60.8% de los beneficiarios pecuarios se dedican al ganado bovino (85.4% carne y 14.6% leche) y tuvieron un cambio tecnológico del 4.6%; el 27.8% se dedica a las actividades acuícolas y tuvieron un índice de cambio tecnológico del 10.4%.
 45. En el 2002 solamente el 11.7% de los beneficiarios del PAPIR aceptaron haber recibido los servicios de asistencia técnica del PRODESCA, el resto no conocen del subprograma.
 46. Los que recibieron apoyos del PRODESCA pertenecen al estrato de ingresos medios (64.7%), de ingresos medios altos (11.8%), y de ingresos medios bajos (23.5%).
 47. El 12.3% de los beneficiarios apoyados para actividades agrícolas con PAPIR 2002 y el 10% de los apoyados para actividades pecuarias también recibieron apoyos del PRODESCA pero en ningún caso hubo relación entre estos apoyos y los cambios positivos en el índice tecnológico.
 48. El PRODESCA permitió la creación de una oferta de servicios profesionales en el Estado. Desde su instrumentación se han capacitado mas de 400 PSP que se han estado retirando de la red formal y de los apoyos del subprograma pero continúan prestando sus servicios a los productores.

49. Desde el 2003 el PROFEMOR ocupa un lugar muy importante en la estrategia emprendida para mejorar la eficiencia operativa del programa. Sus inversiones están logrando la integración y consolidación de los consejos municipales y distritales en las 12 regiones del Estado.

- *Sobre una reflexión general de conjunto*

50. Desde que se terminó el extensionismo los habitantes rurales marginados, principal población objetivo del programa de desarrollo rural, no han tenido la oportunidad de participar de los apoyos gubernamentales. Su dispersión, aislamiento y escasa capacidad de gestión no se los ha permitido.

51. Las políticas públicas instrumentadas han sido insuficientes para lograrlo; la forma en que está diseñado el programa teóricamente soluciona este problema, sin embargo, los actores que han participado no han dado los resultados deseados.

52. La planeación sin la intervención de los actores principales a través de los consejos, normalmente presentará diferencias significativas, sin apoyar las necesidades reales de los beneficiarios y con una focalización insuficiente.

53. El mejor vínculo entre la población a beneficiar y los otros actores del desarrollo rural serán los consejos bien integrados con elementos representativos de la ciudadanía.

54. Los técnicos necesitan mejorar la calidad de los servicios que prestan a este segmento de la población y modificar su manera de operar, estructurar sus actividades con un 60% de su tiempo en funciones de extensionismo, proporcionando servicios de promoción, organización, asistencia técnica y capacitación, y un 40% en aspectos de diseño de proyectos; el uso racional y complementario de los tres subprogramas lo permite.

5.2 Recomendaciones

- *Para aprovechar oportunidades y eliminar limitantes del entorno*

1. La actitud asumida por los PSP al continuar prestando sus servicios profesionales sin pertenecer a la red formal ni recibir recursos del PRODESCA es una clara oportunidad que debe ser aprovechada por los operadores del programa. Es recomendable identificarlos a través de los proyectos elaborados y promover reuniones continuas para escuchar sus propuestas de solución al desarrollo rural ya que seguramente tendrán una perspectiva y una visión diferente a la que tenían en un principio. Deben haber experimentado un proceso de depuración y selección natural.

2. Es conveniente incluir en las reuniones de trabajo con los PSP la obligación de darle seguimiento a los proyectos que elaboren para solicitar recursos del PAPIR, con propuestas concretas que disminuyan

- trámites burocráticos para bajar recursos en servicios como las puestas en marcha, asistencia técnica y capacitación, y consultoría profesional.
3. Al llegar a acuerdos con los técnicos y promoviendo sus servicios a través de los consejos municipales, se podrán eliminar paulatinamente las limitantes que prevalecen entre la población rural marginada. La programación de incentivos reales a los PSP de acuerdo a la norma y a su desempeño los motivará a incursionar en las regiones prioritarias.
 4. La participación de la representación regional del CECADER en los acuerdos de solución es muy importante. El proceso de supervisión formal que realiza no ha funcionado, por lo que es recomendable que la selección de los supervisores y la adecuación de sus honorarios sea discutida.
 5. La instrumentación en el Estado del Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), auspiciado por la FAO, se está convirtiendo en una alternativa de atención integral a comunidades con marginación alta y muy alta. Se recomienda seguir realizar trabajos coordinados aportando recursos del PRODESCA para subsidiar a los facilitadores (PSP) y otros servicios, del PAPIR y del PROFEMOR para obtener resultados de corto plazo en cuando menos 120 comunidades prioritarias.
 6. Se recomienda darle continuidad a las estructuras organizacionales instrumentadas en las regiones con los comités dictaminadores, delimitando las funciones de cada miembro y jerarquizando los puestos de mando. Ya se tiene determinado para este 2005 el nombrar un representante regional del Director General de Regiones Prioritarias y cancelar las representaciones de la UTOE, de organización y de evaluación. Al participar en las regiones los tutores regionales del PROFEMOR se deben delimitar sus funciones y sujetar sus acciones al representante de la Dirección.
 7. Hasta en tanto no se tenga en los DDR y CADER un uso pleno del estudio de la tipología de productores, y los consejos no estén consolidados es conveniente que los operadores del programa determinen el marco de referencia municipal con las localidades posibles de apoyar, seleccionándolas de acuerdo a los siguientes criterios: i) localidades con más de 200 habitantes, ii) que el 70% sean de alta y muy alta marginación, iii) que el 30% sean de media marginación y iv) que los beneficiarios no hayan recibido apoyos anteriores o que sea para darle continuidad a proyectos ya iniciados.
 8. Como una de las limitantes principales de la población rural de bajos ingresos es la escasez de recursos económicos, sus aportaciones complementarias se dificultan en la medida que el proyecto requiere inversiones mayores. Es conveniente que los proyectos que se instrumenten consideren un programa de inversiones acorde a las posibilidades económicas de los beneficiarios, por etapas e iniciando con inversiones gubernamentales en bienes de capital (PAPIR) que no rebasen los 100,000 pesos en el primer año y acompañados siempre del servicio de la puesta en marcha del PRODESCA.
 9. Relacionado con lo anterior, la participación complementaria de muchos beneficiarios de bajos ingresos ubicados en localidades de alta y muy alta marginación se puede resolver con la utilización del componente

Fondos de garantía líquida. Con los montos de inversión por proyecto que se tienen programados para apoyar localidades y grupos prioritarios, se pueden programar recursos suficientes para respaldar con este componente a un mínimo de 50 grupos de beneficiarios en el 2005, utilizando el aval de los municipios con recursos municipalizados

10. Como parte de la estrategia que se está desarrollando, es necesario que, para potenciar los impactos de los apoyos, se delimiten espacios por microregiones, zonas o localidades para fines de desarrollo rural, de cadenas prioritarias y de comunidades o grupos prioritarios, evitando la excesiva dispersión de los recursos. La necesidad de integrarse a esquemas superiores de organización debe surgir de las necesidades sentidas de los habitantes rurales.

- *Para mejorar la gestión del programa*

11. La focalización de los beneficiarios ha sido el principal problema que enfrenta el programa y su solución es solamente el inicio del proceso de distribución de los apoyos. Si no es atendida su población objetivo, cualquier análisis de resultados será poco convincente. Por tanto, la principal recomendación es en este sentido, aplicar estrictamente la norma para dirigir adecuadamente los apoyos.
12. Se recomienda la utilización de herramientas alternativas al determinar la elegibilidad de los beneficiarios. La metodología utilizada por la evaluación para definir una tipología podría ser utilizada, con una sencilla capacitación previa a los responsables de ventanilla. Es suficiente la información de la solicitud única.
13. Es recomendable reducir al máximo los apoyos en maquinaria e implementos agrícolas. El forzar la operación del programa de desarrollo rural con estos componentes ha sido más por necesidad de la Alianza en su conjunto que del programa.
14. Todas las limitaciones que existen para aplicar adecuadamente los apoyos se pueden minimizar al momento en que el proceso de municipalización llegue a su fin. La estrategia que los operadores del programa están siguiendo en el Estado para apoyar la consolidación de los consejos municipales y distritales es el camino más adecuado.
15. La CDR tiene la responsabilidad de fomentar la participación y coordinación institucional, sobre todo con aquellas que operan programas que atienden población rural marginada, como la SEDESOL, y las que son o pueden ser fuentes de financiamiento complementarias, como el FONAES y JADEF0 entre otras.

- *Para mejorar los impactos del programa*

16. La importancia del análisis de los impactos se ve limitado por la deficiente focalización de beneficiarios realizado en el 2002. Los principales resultados están relacionados con población apoyada que no es prioritaria.
17. Con el mejoramiento de la operación y focalización en el 2004 se logró apoyar actividades no agropecuarias que beneficiaron a grupos

- prioritarios. El 22.1% de los beneficiarios totales recibieron apoyos para estas actividades y el 52.9% de ellos fueron grupos de mujeres, personas con capacidades diferentes, jóvenes y personas de la tercera edad.
18. Por la importancia que representan para los objetivos del programa, es recomendable que con recursos del PRODESCA y del PROFEMOR se apoye a estos grupos prioritarios apoyados en el 2004 con componentes de capacitación y asistencia técnica, y consolidación organizativa.
 19. Con una adecuada coordinación institucional promovida en el seno de la CDR los impactos entre la población más marginada se pueden potenciar de manera importante al utilizar el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) como fuente de información para definir con mayor claridad el rumbo de la estrategia para aplicar los recursos del programa.
 20. Al invertir entre los pobladores rurales de menores ingresos, los impactos en la capitalización de sus UPR generalmente es mayor que en otros estratos. Al focalizar las inversiones a la población objetivo y con proyectos de calidad los impactos futuros en el ingreso y empleo de los apoyos serán mejores.
 21. Los impactos de los apoyos de Alianza entre la población objetivo generalmente son significativos. Se mejora el ingreso y el empleo, y la promoción de inversiones que impactan en la capitalización es importante. Sin embargo, los factores que no han permitido la buena focalización de beneficiarios y el seguimiento de los apoyos prácticamente se eliminan al delegar las mayores responsabilidades de la operación a consejos municipales bien conformadas y estructurados.
 22. Por lo tanto, la recomendación más importante derivada del proceso de evaluación es el continuar con la estrategia emprendida en el Estado para descentralizar la operación mediante la consolidación de los CMDRS. Algo similar se debió haber instrumentado desde los inicios de la Alianza Para el Campo.

Bibliografía

CONAPO. Índices de marginación por entidad federativa 2000. Población de México en cifras. México 2004.

CONAPO. Índices de marginación municipal 2000. Población de México en cifras. México 2004.

DOF. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de Marzo de 2002.

DOF. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003. Diario Oficial de la Federación. México, Agosto del 2003.

FAO-SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. México, Marzo del 2005.

FAO-SAGARPA. Método de muestreo para la evaluación estatal de Alianza Para el Campo 2004. México, 2005.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007. Guadalajara, Jalisco. 2001.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (OEIDRUS). Guadalajara, Jalisco. 2005.

INEGI. Sector Agropecuario. Resultados Definitivos. Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal. 1991. México, 1994.

INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001.

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1993-2000. México, 2002.

INEGI. Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD). XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001

SAGARPA. Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera, 2002. México, 2002.

SAGARPA. Sistema de Información del Sector Rural de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, 2005.

Anexo 1. Metodología de evaluación

La metodología utilizada se ajustó a la guía proporcionada por la UA-FAO para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural y fue un complemento a los Términos de Referencia para la contratación de las EEE. El soporte técnico continuo proporcionado por FAO contribuyó a la mejor aplicación de este instrumento metodológico.

La guía proporcionada fue dividida en dos partes. La primera contemplaba los lineamientos centrales de la evaluación, sus objetivos, su enfoque, los ámbitos a considerar, las fuentes de información a utilizar, el diseño muestral, el procesamiento de la información y los criterios para la elaboración del informe. La segunda establecía la estructura, el contenido mínimo, las fuentes de información y la extensión sugerida que debería reunir cada uno de los capítulos del informe de evaluación.

La fuente de información más importante para el análisis fue la obtenida de los beneficiarios del subprograma PAPIR en el 2002 y en el 2004. Los datos se obtuvieron aplicando las guías de cuestionarios proporcionados por la Unidad de Apoyo FAO y los resúmenes cualitativos logrados a través de la percepción de los encuestadores y del responsable de la evaluación.

El procedimiento para el diseño muestral que permitió asegurar la representatividad de la información derivada de las encuestas a beneficiarios tomó como base el documento "Método de Muestreo para la Evaluación Estatal de Alianza para el Campo 2004" proporcionado por la UA-FAO.

La información depurada de beneficiarios del PAPIR 2004 que sirvió de base para calcular la muestra de este año se obtuvo de los registros del SISER al 28 de abril del 2005. Se consideraron las solicitudes con pagos realizados y su monto significó el 69.4% de los recursos comprometidos y el 84.9% del total de los beneficiarios registrados con compromiso de pago.

Con las adecuaciones realizadas, de acuerdo a la metodología establecida, quedó una base de datos de 3,221 beneficiarios. Aplicando la fórmula para el cálculo del tamaño de la muestra aleatoria simple y con el parámetro proporcionado por la UA-FAO (188.8), el número de beneficiarios del PAPIR 2004 que se encuestaron fue de 178 mas un 20% de reemplazos.

La definición de la muestra del PAPIR 2002 partió de la base de datos proporcionada por la coordinación del CTEE y representaba el 97.5% del cierre financiero de ese año; al final quedó una base depurada de 6,311 beneficiarios. Aplicando la fórmula y con el parámetro proporcionado por la UA-FAO (237.2), el número de beneficiarios encuestados fue de 229 más un 20% de reemplazos.

Para la selección de los beneficiarios a encuestar en ambos años, se ordenaron por alfabético y se numeraron de manera progresiva; se calculó el coeficiente k , que resultó de dividir el número total de beneficiarios entre el tamaño de la muestra calculado; se obtuvo al azar un número aleatorio s , ubicado en el intervalo entre cero y k ; a partir del

beneficiario ubicado en la posición determinada se seleccionaron directa y sistemáticamente los beneficiarios a encuestar.

El mismo procedimiento fue utilizado para la selección de los reemplazos recorriendo la lista nuevamente hasta completar el número de beneficiarios. La selección del beneficiario en cada expediente se hizo sobre la base de la posición que ocupaba de acuerdo a la muestra determinada.

Se incluyeron dos ámbitos de evaluación: la gestión en temas relevantes e impactos de los apoyos otorgados. Como de interés específico para la Delegación de la SAGARPA se realizó un análisis de los avances del programa con la estructura organizacional descentralizada diseñada en el Estado.

Proporcionados por la UA-FAO, los instrumentos de colecta de información fueron los siguientes:

- Encuesta a beneficiarios 2004
- Encuesta a beneficiarios 2002
- Guías de entrevistas a funcionarios y otros actores

Otras fuentes de información utilizadas fueron las siguientes:

- Informes anteriores de evaluación externa e interna
- Información documental referida al programa
- Información documental sobre el entorno de las actividades apoyadas por el programa

La información colectada con las encuestas y entrevistas fue capturada por la EEE en el sistema informático evalianza diseñado por la UA-FAO, generándose dos bases de datos: una con la información de las encuestas aplicadas a beneficiarios y otra con las entrevistas aplicadas a funcionarios y otros actores, las cuales fueron procesadas para la elaboración del informe de evaluación.

La elaboración del informe fue realizada en su totalidad por el **responsable de la evaluación** sobre la base de lo indicado en la Parte II "*Esquema básico de contenido del informe de evaluación estatal*" de la Guía Metodológica, cumpliendo el documento con las características de *originalidad, único, analítico, propositivo, ágil y apegado a las normas editoriales* presentadas en el anexo 2 de la guía.

A lo largo del proceso de elaboración del informe y antes de su entrega, el responsable de la evaluación mantuvo reuniones de discusión y análisis con los responsables del programa en el Estado con el fin de darle mayor valor a los resultados al presentarlos con **oportunidad**.

Anexo de cuadros

Cuadro anexo 1. Población total, rural e indígena en el Estado de Jalisco, año 2000.

Región	Población total	Población rural	Población indígena total	Población indígena urbana	Población indígena rural
Altos Norte	332,502	123,474	657	415	242
Altos Sur	346,262	101,059	908	640	268
Centro	3'830,174	132,542	19,132	18,596	536
Ciénega	454,088	144,055	1,266	883	383
Costa Norte	228,190	36,511	2,151	1,982	169
Costa Sur	155,723	61,590	999	580	419
Norte	76,002	52,232	11,459	418	11,041
Sierra de Amula	94,700	39,801	881	658	223
Sierra Occidental	62,884	40,244	190	51	139
Sur	305,985	74,679	1,087	852	235
Sureste	124,151	65,802	623	295	328
Valles	311,341	104,110	735	482	253
Totales*	6'322,002	976,099	40,088	25,852	14,236

Fuente: Estimaciones propias con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

* Las variaciones en las cifras se deben a la utilización de proporciones relativas cerradas a dos decimales

Cuadro anexo 2. Marginación estatal por región y número de municipios, año 2000.

Región	Grados de marginación (N° de municipios)					Totales
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	
Altos Norte			4	4		8
Altos Sur			3	7	1	11
Centro		2	1	5	6	14
Ciénega			3	8	2	13
Costa Norte		1	1		1	3
Costa Sur		2		3	1	6
Norte	1	4	3	2		10
Sierra de Amula		3	3	5		11
Sierra Occidental		1	4	3		8
Sur		3	6	5	2	16
Sureste		3	3	4		10
Valles			1	11	2	14
Totales	1	19	32	57	15	124

Fuente: Concentrado propio con base en estimaciones del CONAPO, 2000

Cuadro anexo3. Marginación estatal por región y número de pobladores rurales, año 2000.

Región	Grados de marginación (Población rural)					Totales
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	
Altos Norte			41,582	81,891		123,473
Altos Sur			19,760	59,367	21,932	101,059
Centro		17,794	13,808	64,732	36,207	132,541
Ciénega			38,826	92,633	12,596	144,055
Costa Norte		6,612	23,618		6,281	36,511
Costa Sur		23,944		26,105	11,542	61,591
Norte	14,614	16,183	13,270	8,165		52,232
Sierra de Amula		11,455	7,079	21,267		39,801
Sierra Occidental		6,577	17,696	15,971		40,244
Sur		11,718	35,149	25,513	2,299	74,679
Sureste		24,577	13,286	27,939		65,802
Valles			5,628	87,687	10,796	104,111
Totales	14,614	118,860	229,702	511,270	101,653	976,099

Fuente: Concentrado propio con base en estimaciones del CONAPO, 2000

Cuadro anexo 4. Migración de la población en Jalisco, estatal y por región, de 1995 al 2000

Región	Población total 2000	Emigrantes de 1995 al 2000	
		Número	%
Altos Norte	332,502	9,230	2.78
Altos Sur	346,262	9,008	2.60
Centro	3'830,174	117,038	3.06
Ciénega	454,088	13,450	2.96
Costa Norte	228,190	20,025	8.78
Costa Sur	155,723	6,342	4.07
Norte	76,002	2,801	3.69
Sierra de Amula	94,700	2,699	2.85
Sierra Occidental	62,884	1,415	2.25
Sur	305,985	7,330	2.40
Sureste	124,151	4,451	3.59
Valles	311,341	7,327	2.35
Estado	6'322,002	201,116	3.18

Fuente: Elaboración propia con base a información del sistema municipal de base de datos (SIMBAD). XII censo General de Población y Vivienda, 2000.

Cuadro anexo 5. Grado de intensidad migratoria municipal, por región, Jalisco, 2000

Región	Grado de intensidad migratoria (Número de municipios)				Totales
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	
Altos Norte		7	1		8
Altos Sur	3	8			11
Centro	2	2	5	5	14
Cienega	3	5	5		13
Costa Norte			1	2	3
Costa Sur		4	2		6
Norte	4	3	2	1	10
Sierra de Amula	5	5	1		11
Sierra Occidental	3	4		1	8
Sur	1	6	7	2	16
Sureste	2	6	2		10
Valles	2	6	6		14
Totales	25	56	32	11	124

Fuente: Concentrado propio con base en estimaciones del CONAPO, 2000

Cuadro anexo 6. PEA* total y ocupada por región y por sector de actividad, Jalisco 2000

Región	PEA Total	PEA ocupada por sector de actividad				Totales PEA ocupada
		Primario	Secundario	Terciario	No espec.	
Altos Norte	108,356	23,694	35,604	45,439	2,793	107,530
Altos Sur	127,385	30,160	41,531	47,526	2,557	121,774
Centro	1'540,587	32,784	521,307	914,625	55,340	1'524,056
Ciénega	154,253	33,967	49,094	67,212	2,667	152,940
Costa Norte	91,615	9,001	14,468	64,896	2,600	90,965
Costa Sur	56,111	17,100	10,183	25,333	1,033	53,649
Norte	20,256	4,834	7,241	7,485	544	20,104
Sierra de Amula	30,044	10,993	7,132	13,204	498	31,827
Sierra Occidental	19,411	7,914	3,942	7,032	400	19,288
Sur	104,291	24,194	26,986	50,052	2,060	103,292
Sureste	37,333	15,366	7,208	13,475	920	36,969
Valles	95,944	26,919	28,463	42,642	1,978	100,002
Totales	2'385,586	236,926	753,159	1,298,921	73,390	2'362,396

Fuente: Elaboración propia con base a información del sistema municipal de base de datos (SIMBAD). XII censo General de Población y Vivienda, 2000.

* Población Económicamente Activa

Cuadro anexo 7. Educación por nivel escolar y por región, Jalisco 2000

Región	Población total de 15 años y más	Sin instrucción	Estudios de primaria	Estudios de secundaria	Estudios superiores
Altos Norte	202,169	28,886	108,522	38,546	26,215
Altos Sur	212,457	32,704	117,310	36,850	25,593
Centro	2'491,375	142,612	854,985	665,325	828,453
Ciénega	283,922	34,200	149,334	54,868	45,520
Costa Norte	142,171	10,339	53,687	38,643	39,502
Costa Sur	97,102	11,864	46,536	21,074	17,628
Norte	45,196	8,495	24,664	7,266	4,771
Sierra de Amula	61,369	6,892	33,366	12,371	8,740
Sierra Occidental	39,201	4,437	22,833	7,549	4,382
Sur	196,547	19,504	92,831	43,708	40,504
Sureste	78,381	14,177	42,093	13,129	8,982
Valles	197,532	19,370	98,537	44,982	34,643
Totales	4'047,422	333,480	1'644,698	984,311	1'084,933

Fuente: Elaboración propia con base a información del sistema municipal de base de datos (SIMBAD). XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Cuadro anexo 8. Acceso a servicios públicos en el Estado y por región, Jalisco 2000

Región	Población total	Número de habitantes		
		Sin drenaje	Sin energía eléctrica	Sin agua potable
Altos Norte	332,502	59,187	16,333	43,308
Altos Sur	346,262	39,202	15,908	49,568
Centro	3'830,174	44,269	21,442	215,377
Cienega	454,088	28,351	8,212	23,857
Costa Norte	228,190	19,144	11,591	13,731
Costa Sur	155,723	20,434	10,638	12,380
Norte	76,002	29,640	17,817	18,882
Sierra de Amula	94,700	8,244	2,520	4,982
Sierra Occidental	62,884	12,036	6,715	7,923
Sur	305,985	15,740	7,960	7,787
Sureste	124,151	18,780	9,813	16,254
Valles	311,341	16,720	6,435	12,733
Totales	6'322,002	311,747	135,384	426,782

Fuente: Cálculos propios sobre la base de estimaciones del CONAPO. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Cuadro anexo 9. Aislamiento de localidades rurales en el Estado y por región, Jalisco 2000

Región	Localidades con < de 100 habitantes	
	Número	%
Altos Norte	1,324	14
Altos Sur	1,532	17
Centro	1,125	12
Ciénega	542	6
Costa Norte	352	4
Costa Sur	519	6
Norte	976	11
Sierra de Amula	204	2
Sierra Occidental	596	6
Sur	497	5
Sureste	988	11
Valles	545	6
Totales	9,200	100

Fuente: Elaboración propia con datos del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Cuadro anexo 10. Inversiones del programa por grado de marginación municipal, Jalisco 2002 y 2004

Grado de marginación	Año 2002		Año 2004		Acumulado 2002 y 2004	
	Monto*	%	Monto*	%	Monto*	%
Muy alto	25,292	0.7	34,114	0.6	59,406	0.6
Alto	1'287,932	34	1'211,673	21.7	2'499,605	26.7
Medio	1'171,141	30.9	1'981,163	35.4	3'152,304	33.6
Bajo	1'268,152	33.5	1'681,456	30.1	2'949,608	31.5
Muy bajo	33,065	0.9	679,505	12.2	712,570	7.6
Totales	3'785,582	100	5'587,911	100	9'373,493	100

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones del CONAPO, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, y encuestas a beneficiarios 2002 y 2004

* monto invertido en los beneficiarios de la muestra

Cuadro anexo 11. Evolución de las inversiones gubernamentales en el Programa de Desarrollo Rural y el total de Alianza para el Campo, 1996-2004. Jalisco (Miles de pesos corrientes)

Programas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Equipamiento rural	8,568	12,005	14,330	17,237					
Capacitación y extensión	1,711	2,800	5,195	4,866	5,066				
Elemental de asistencia técnica		11,713	12,700	13,165	13,000				
Apoyo al desarrollo rural (PADER)									
Normal					16,743	34,109			
Fertiirrigación					3,465	3,750			
Mecanización					8,575	8,696			
Kilo por kilo					1,470				
Mujeres en el desarrollo rural				1,037	1,180	2,638			
Extensionismo y servicios profesionales						22,000			
Apoyo a los proyectos de inversión rural							45,480	53,547	65,053
Desarrollo de capacidades							17,706	14,203	14,419
Fortalecimiento de empresas							7,279	16,221	18,089
Total Desarrollo Rural C/PE*					49,499	71,194			
Total Desarrollo Rural S/PE**	10,279	26,518	32,225	36,305	35,989	58,747	70,465	81,947	97,561
Total Alianza para el Campo***	75,148	116,398	151,186	189,650	193,130	263,564	306,755	394,716	392,388

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial del programa

* Con programas especiales (Fertiirrigación, Mecanización y Kilo por kilo)

** Sin programas especiales

*** Están incluidos los presupuestos de Transferencia de tecnología, sanidades, Sistema de Información Agropecuaria y otros Programas estatales

Cuadro anexo 12. Evolución de las inversiones gubernamentales en el Programa de Desarrollo Rural y el total de Alianza para el Campo, 1996-2004. Jalisco (Miles de pesos a precios del 2002)

Programas	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Equipamiento rural	17,049	19,803	20,391	21,038					
Capacitación y extensión	3,405	4,619	7,392	5,939	5,647				
Elemental de asistencia técnica		19,321	18,071	16,068	14,491				
Apoyo al desarrollo rural (PADER)									
Normal					18,663	35,745			
Fertiirrigación					3,863	3,930			
Mecanización					9,558	9,113			
Kilo por kilo					1,639				
Mujeres en el desarrollo rural				1,266	1,315	2,765			
Extensionismo y servicios profesionales						23,055			
Apoyo a los proyectos de inversión rural							45,378	51,103	59,304
Desarrollo de capacidades							17,666	13,555	13,145
Fortalecimiento de empresas							7,263	15,481	16,490
Total Desarrollo Rural C/PE*					55,176	74,608			
Total Desarrollo Rural S/PE*	20,453	43,743	45,854	44,310	40,116	61,565	70,307	80,139	88,939
Total Alianza para el Campo	149,528	192,006	215,125	231,465	215,280	276,203	306,068	376,704	357,712

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial del programa

* Con programas especiales (Fertiirrigación, Mecanización y Kilo por kilo)

** Sin programas especiales

*** Están incluidos los presupuestos de Transferencia de tecnología, sanidades, Sistema de Información Agropecuaria y otros Programas estatales

Cuadro anexo 13. Distribución del número de apoyos y presupuesto gubernamental del programa de desarrollo rural, por región. 2002 y 2004.
Jalisco

Región	2004		2002		SUMA	
	Apoyos (%)	Monto (%)	Apoyos (%)	Monto (%)	Apoyos (%)	Monto (%)
Altos Norte	5.5	2.3	3	1.8	4.1	2.1
Altos Sur	6.1	3.1	5.7	15.2	5.9	8
Centro	7.7	2.5	6.5	8.7	7.1	5
Ciénega	1.1	1.9	0.4	0.3	0.7	1.3
Costa Norte	8.3	11.3	7	3.6	7.5	8.2
Costa Sur	8.3	7.8	6.5	4.4	7.3	6.4
Norte	6.6	5.7	11.3	6	9.3	5.8
Sierra de Amula	5.5	6.3	7.4	18.8	6.6	11.3
Sierra Occidental	3.9	1.2	13	12.9	9	5.9
Sur	24.9	33	17.8	9.4	20.9	23.5
Sureste	15.5	10.3	14.4	6.1	14.8	8.6
Valles	6.6	14.6	7	12.8	6.8	13.9
Totales	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas a beneficiarios 2002 y 2004

Cuadro anexo 14. Distribución de los apoyos del programa de desarrollo rural, por CADER. 2002. Jalisco		
CADER	Apoyos (%)	Monto (%)
Tecolotlán	3.9	16.8
Yahualica	0.4	11.8
Cocula	3.9	11.2
Unión de Tula	5.7	10.5
Sayula	7.4	5.4
Huejuquilla	5.7	4.2
Jilotlán de los Dolores	9.6	4.1
Palos Altos	4.3	4
La Huerta	4.3	3.3
Tesistán	1.3	3
Zacoalco de Torres	3.5	2.6
Otros (26)	50	23.1
Sin apoyo (11)	0	0
Totales	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a beneficiarios 2002

Cuadro anexo 15. Distribución de los apoyos del programa de desarrollo rural, por CADER. 2004. Jalisco

CADER	Apoyos (%)	Monto (%)
Tapalpa	2.8	14.3
Etzatlán	4.5	11.4
Zacoalco de Torres	6.1	10.5
Puerto Vallarta	4.5	9.7
Sayula	11.7	8.4
La Huerta	7.8	6.8
Tecolotlán	4.5	6.3
Jilotlán de los Dolores	9.5	5.5
Chimaltitán	5	4.4
Tecalitlán	3.9	3.4
Tala	0.6	2.8
Lagos de Moreno	5.6	2.2
Otros (20)	33.5	14.1
Sin apoyo (16)	0	0
Totales	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas a beneficiarios 2004

Cuadro anexo 16. Distribución de los apoyos del subprograma PROFEMOR. 2002. Jalisco

Región	Municipios apoyados	Monto	Acciones (número)			
			Organizaciones	Coordinadores de consejos	Equipo informático	Movimiento de productores
Altos Norte	8	877,977	2	8	8	8
Altos Sur	6	399,061	10			
Centro	3	460,155	13			
Ciénega	7	734,020	19			
Costa Norte	2	191,321	5			
Costa Sur	4	75,632	4			
Norte	10	1'436,371	12	13	12	9
Sierra de Amula	4	119,688	4			
Sierra Occidental	7	549,107	15			
Sur	7	462,005	13			
Sureste	8	774,030	2	9	8	8
Valles	4	284,471	8			
Total	70	6'363,838	107	30	28	25

Fuente: Elaboración propia con información del SISER Jalisco

Cuadro anexo 17. Distribución de los apoyos del subprograma PROFEMOR. 2004. Jalisco

Región	Municipios apoyados	Monto	Acciones (número)			
			Organizaciones	Coordinadores de consejos	Equipo informático	Movimiento de productores
Altos Norte	7	1'147,575	3	9		4
Altos Sur	11	1'445,204		12	8	9
Centro	13	1'541,551	3	13	3	5
Ciénega	11	1'294,529	2	10	7	6
Costa Norte	2	469,000	4	3		2
Costa Sur	6	1'093,726	4	8	3	6
Norte	10	1'243,858		13		7
Sierra de Amula	10	1'366,500		12		11
Sierra Occidental	8	1'136,485		10	3	6
Sur	12	1'659,205	7	13	6	7
Sureste	10	1'531,426	3	12	4	9
Valles	12	1'602,483	4	13	7	4
Total	112	15'531,542	30	128	41	76

Fuente: Elaboración propia con información del SISER Jalisco

Cuadro anexo 18. Distribución de los apoyos del subprograma PRODESCA. 2002 y 2004. Jalisco

Región	2002		2004		Total 2002 y 2004 (%)
	Municipios	Monto	Municipios	Monto	
Altos Norte	6	343,980	8	854,240	5.1
Altos Sur	9	1'371,370	10	720,460	8.8
Centro	8	3'565,104	13	1'967,963	23.4
Ciénega	10	387,775	10	445,400	3.5
Costa Norte	2	660,875	2	238,380	3.8
Costa Sur	5	603,845	6	924,560	6.5
Norte	9	1'269,167	10	1'039,870	9.8
Sierra de Amula	4	224,500	11	219,300	1.9
Sierra Occidental	7	1'019,175	8	359,110	5.8
Sur	13	1'917,628	14	947,660	12.1
Sureste	9	1'918,152	10	854,060	11.7
Valles	5	579,532	14	1'224,310	7.6
Total	87	13'861,103	116	9'795,313	100

Fuente: Elaboración propia con información del SISER Jalisco

Cuadro anexo 19. Presupuesto programado y realizado (%). PAPIR 2004. Jalisco

Vía proyectos:	Programado	Real	Variación (%)
Producción primaria de cadenas agroalimentarias prioritarias	37.8	38.1	0.3
Valor agregado de cadenas agroalimentarias prioritarias	18.9	6.6	-12.3
Producción primaria de otras actividades productivas	19.7	26.9	7.2
Valor agregado de otras actividades productivas	7.3	27.8	20.5
Garantía líquida a grupos prioritarios	4.4	0	-4.4
Garantía líquida a otros grupos elegibles	1.9	0	-1.9
Subtotal	90	99.4	9.4
Atención a la demanda:			0
Producción primaria de cadenas agroalimentarias prioritarias	7	0.6	-6.4
Valor agregado de cadenas agroalimentarias prioritarias	3	0	-3
Subtotal	10	0.6	-9.4
Total	100	100	0

Fuente: Anexo técnico y cuestionarios de beneficiarios 2004

Cuadro Anexo 20. Distribución relativa de las actividades no agropecuarias apoyadas, por tipo de beneficiario. PAPIR 2004. Jalisco

Actividad	Tipo de beneficiario (%)					Total (%)
	I	II	III	IV	V	
Transformación	52	24	16	4	4	100
- Herrería	7.7					4
- Carpintería		16.7	25			8
- Panadería	23.1		25			16
- Tortillería	15.4		25	100		16
- Otras	53.8	83.3	25		100	56
Comercio	100					100
Otras actividades	50	12.5	12.5	12.5	12.5	100
- Turísticas	50	100	100	100	100	62.5
- Restaurantes						12.5
- Agua	25					12.5
- Taller mecánico	25					12.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los cuestionarios de beneficiarios PAPIR 2002

Cuadro Anexo 21. Distribución de frecuencias de nivel de uso de los bienes de capital apoyados. PAPIR 2002. Jalisco.		
Rango de uso de capacidad	Beneficiarios	
	Número	%
Del 76 al 100 por ciento de su capacidad (hasta toda su capacidad)	118	80.27
Del 51 al 75 por ciento de su capacidad (hasta tres cuartos)	18	12.25
Del 26 al 50 por ciento de su capacidad (hasta la mitad)	4	2.72
Del 0.1 al 25 por ciento de su capacidad (hasta un cuarto)	1	0.68
Al 0 por ciento de su capacidad (no lo está usando)	6	4.08
Total	147	100.0

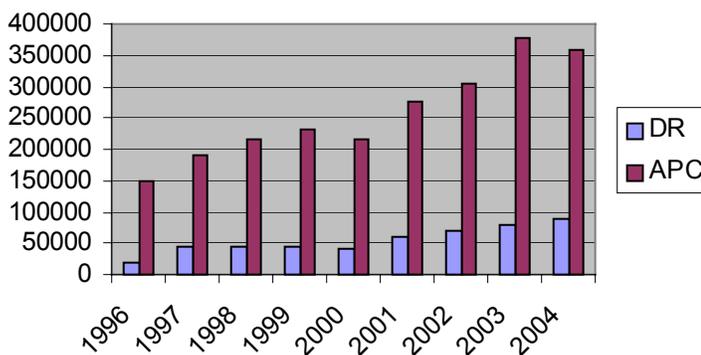
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los cuestionarios de beneficiarios PAPIR 2002

Cuadro Anexo 22. Efecto del apoyo del PAPIR 2002 en la capitalización de las UPR. Jalisco.

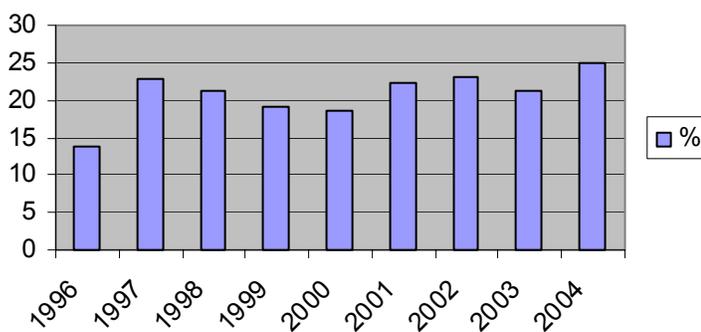
Tipo	UPR (número)	Capital AA (pesos)	Aumento por alianza (pesos)	Incremento	
				%	pesos
I	28	70,200	74,812	107	2,671
II	48	2'524,320	987,945	39	20,582
III	71	16'219,609	3'226,320	20	45,441
IV	22	11'917,925	2'521,331	21	114,606
Total	169	30'732,054	6'810,408	22	40,298

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de los cuestionarios de beneficiarios PAPIR 2002

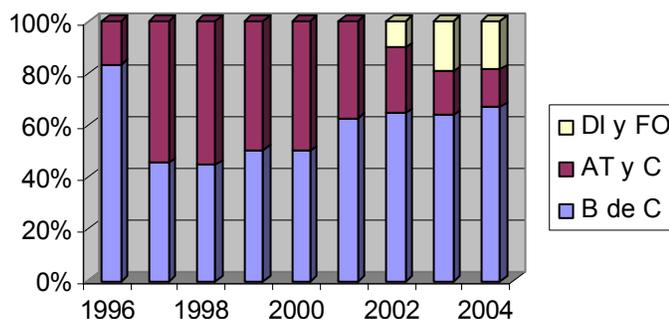
Anexo de Gráficas



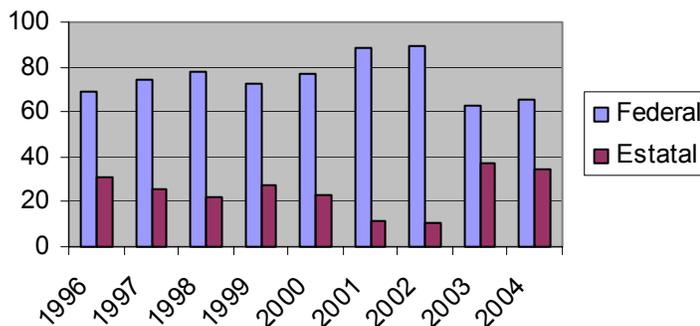
Gráfica anexa 1. Comportamiento de las inversiones gubernamentales de la APC y DR, en términos reales (000). 1996-2004. Jalisco.



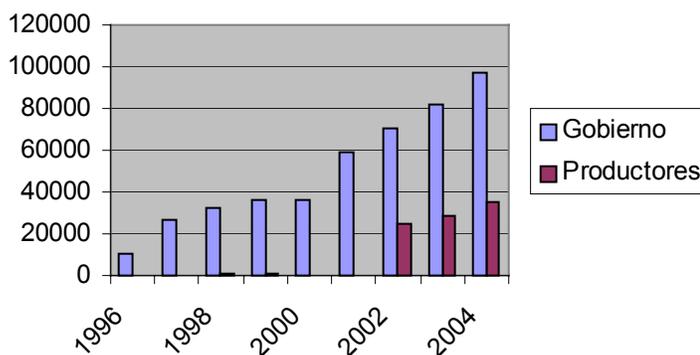
Gráfica anexa 2. Participación relativa de los programas de desarrollo rural con relación al total de las inversiones gubernamentales de Alianza para el Campo. 1996-2004. Jalisco



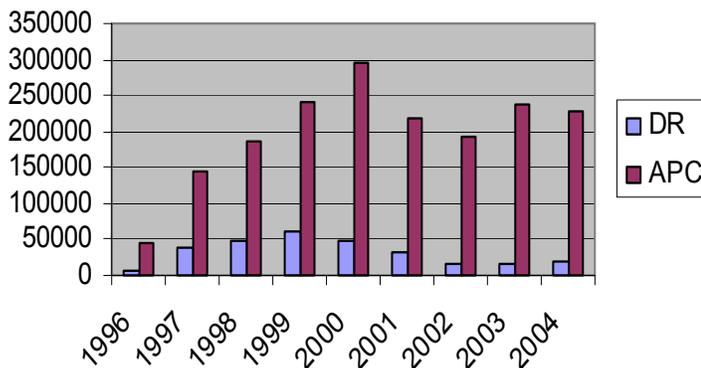
Gráfica anexa 3. Participaciones relativas de los componentes de apoyo para bienes de capital (B de C), asistencia técnica y capacitación (AT y C), y desarrollo institucional y fortalecimiento de organizaciones económicas (DI y FO). 1996-2004. Jalisco.



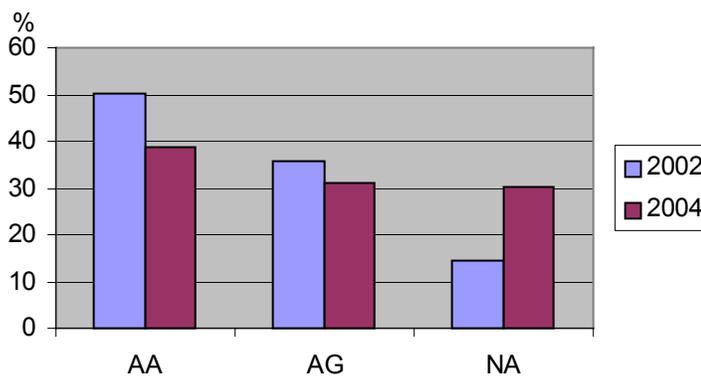
Gráfica anexa 4. Participaciones relativas de los gobiernos federal y estatal en el programa de desarrollo rural, 1996-2004. Jalisco.



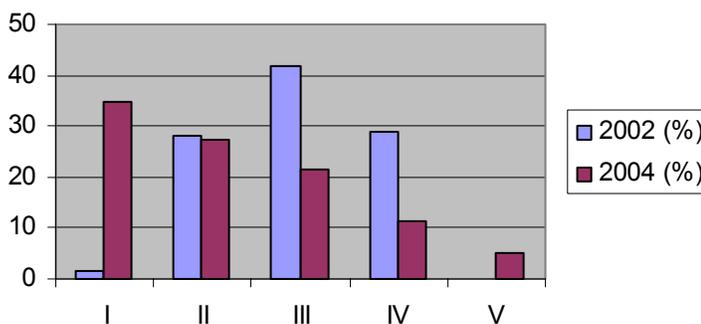
Gráfica anexa 5. Comportamiento de las inversiones directas en bienes de capital de los beneficiarios del programa de desarrollo rural, con relación a las aportaciones gubernamentales. 1996-2004. Jalisco



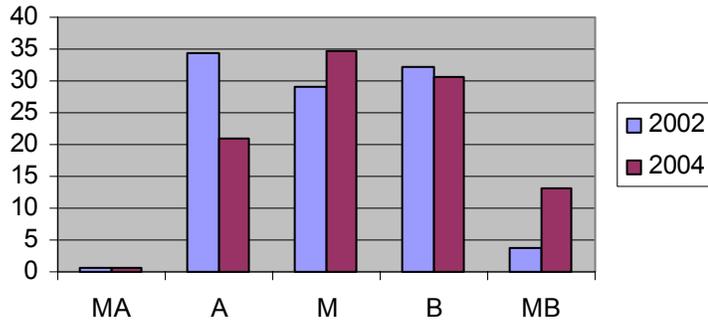
Gráfica anexa 6. Número de beneficiarios de APC y DR, por año. Jalisco, 1996-2004



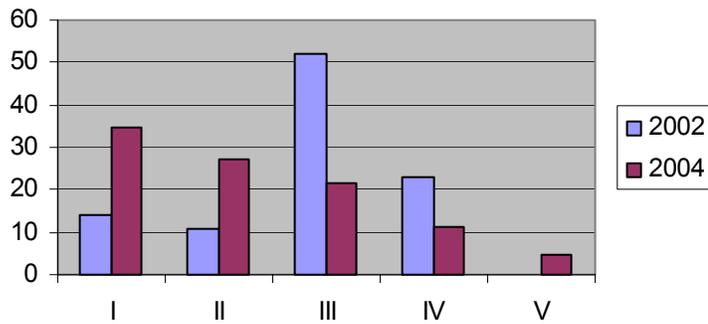
Gráfica anexa 7. Distribución del presupuesto del PAPIR por tipo de actividad, agrícola (AA), ganadera (AG) y no agropecuaria (NA). 2002 y 2004. Jalisco.



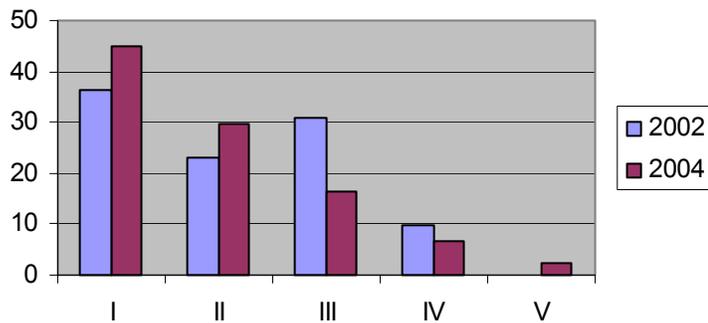
Gráfica anexa 8. Distribución de los apoyos del PAPIR por tipo de productor. 2002 y 2004. Jalisco.



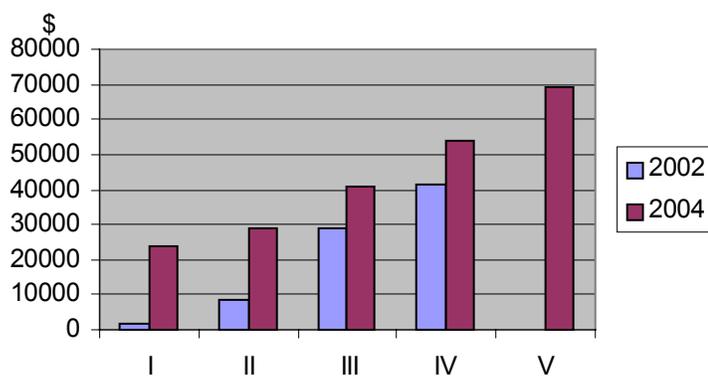
Gráfica anexa 9. Distribución del presupuesto gubernamental PAPIR (%), por grado de marginación municipal. 2002 y 2004. Jalisco.



Gráfica anexa 10. Participación relativa de los tipos de beneficiarios en el PAPIR. 2002 y 2004. Jalisco.



Gráfica anexa 11. Distribución del presupuesto del PAPIR (%) por tipo de beneficiario. 2002 y 2004. Jalisco.



Gráfica anexa 12. Apoyo promedio de PAPIR por tipo de beneficiario. 2002 y 2004. Jalisco.