



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

SAGARPA



Evaluación Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal Programa de Desarrollo Rural

Jalisco



México, Septiembre de 2006



**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal
Programa de Desarrollo Rural

Jalisco



Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO

Lic. Francisco Javier Ramírez Acuña
Gobernador Constitucional del Estado

LAE. Álvaro García Chávez
Secretario de Desarrollo Rural

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

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

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

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

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

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

Ing. Virgilio Bucio Reta
**Delegado de la SAGARPA en el Estado
de Jalisco**

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN (CTEE)

Ing. Virgilio Bucio Reta. **Presidente**
LAE. Álvaro García Chávez. **Secretario**
Dra. Martha Patricia Kishi Sutto. **Coordinadora**

Vocales

Lic. Francisco Javier Conejo Cejudo. **Consejo Agropecuario de Jalisco**
LAE. Ramón Sottíl Achutegui. **Consejo Estatal de la Flor**
C. María del Rocío García Gaytán. **Instituto Jalisciense de las Mujeres**
MC. Mercedes Guadalupe Limón. **Instituto Tecnológico Agropecuario de Jalisco**
Lic. Pedro Antonio Gaeta Vega. **Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara**
Sra. Armantina González González. **Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco**
MVZ. Salvador Álvarez Morán. **Unión Ganadera Regional de Jalisco**
MVZ. Vicente García Vázquez. **Unión Regional de Porcicultores de Jalisco**
Dr. Luis Antonio Basurto Rivero. **Universidad Autónoma de Guadalajara**
Dr. Víctor Manuel Castillo Girón. **Universidad de Guadalajara-CUVALLES**

ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

Tendencia y Solución, A.C.
Ing. Gerardo Rojas Robles. Responsable de la Evaluación

Tabla de contenido

Tabla de contenido	i
Índice de cuadros	v
Índice de figuras	vii
Siglas	viii
Presentación	ix
Resumen ejecutivo	1
Introducción	5
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	8
1.1 Caracterización del medio rural en el Estado de Jalisco	9
1.1.1 <i>Producción agropecuaria estatal</i>	9
1.1.2 <i>Demografía</i>	10
1.1.3 <i>Migración</i>	11
1.1.4 <i>Ingreso rural</i>	12
1.1.5 <i>Acceso a servicios</i>	13
1.1.6 <i>Dispersión poblacional</i>	14
1.1.7 <i>Organización de productores</i>	14
1.1.8 <i>Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales</i>	15
1.1.9 <i>Áreas de oportunidad de las actividades apoyadas por el Programa</i>	15
1.2. Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa	16
Capítulo 2 Principales tendencias del Programa	17
2.1 Evolución de las características y orientación del Programa	18
2.1.1 <i>Características comunes en todos los años de la Alianza para el Campo</i>	20
2.2 Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas	20
2.2.1 <i>Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación (federal, estatal y de productor, expresadas a precios 2005)</i>	20
2.2.2 <i>Inversión por subprograma y nivel de marginación</i>	21
2.2.3 <i>Inversión orientada al fomento de la producción primaria e inversión orientada a las actividades no agropecuarias</i>	22
2.2.4 <i>Distribución geográfica de la inversión por Distrito de Desarrollo Rural</i>	23

2.2.5	<i>Número y tipo de beneficiarios acumulados, y cobertura respecto a las necesidades estatales</i>	23
2.2.6	<i>Atención a grupos prioritarios</i>	24
2.2.7	<i>Subsidio promedio por beneficiario</i>	24
2.3	<i>Cumplimiento de metas 2005</i>	24
2.3.1	<i>Cumplimiento de metas físicas y financieras</i>	24
2.3.2	<i>Factores que explican el grado de cumplimiento en metas</i>	25
2.4	<i>Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno</i>	26
2.4.1	<i>Correspondencia entre la problemática del medio rural y la respuesta del Programa</i>	26
2.4.2	<i>Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno</i>	27
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes		28
3.1	<i>Adopción de la estrategia del Programa</i>	28
3.1.1	<i>Apropiación del Programa en el Estado de Jalisco</i>	28
3.1.2	<i>Integralidad de las acciones</i>	29
3.1.3	<i>Pertinencia del Programa como política estatal</i>	30
3.2	<i>Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural</i>	31
3.2.1	<i>Avances en el proceso de descentralización</i>	31
3.2.2	<i>Estructura institucional para la operación del Programa</i>	32
3.2.2.1	<i>Las adecuaciones realizadas dentro de la DGRP</i>	33
3.2.3	<i>Fortalecimiento de los cuerpos colegiados</i>	34
3.3	<i>Procesos de planeación</i>	34
3.3.1	<i>Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el Estado de Jalisco</i>	34
3.3.2	<i>Establecimiento de prioridades de inversión</i>	34
3.3.3	<i>Anexos técnicos</i>	35
3.4	<i>Asignación de recursos</i>	35
3.4.1	<i>Focalización</i>	35
3.4.2	<i>Asignación de recursos vía proyectos</i>	36
3.4.3	<i>Fomento de las actividades no agropecuarias</i>	36
3.4.4	<i>Mecanismos alternativos al reembolso</i>	37
3.5	<i>Circuito operativo</i>	37

3.5.1 Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos.....	37
3.5.2 Operación municipalizada.....	38
3.6 Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA	39
3.6.1 Apropriación del subprograma.....	39
3.6.2 Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales	40
3.6.3 Operación del PRODESCA	40
3.6.4. El apoyo PRODESCA en la Red de Desarrollo Sustentable y en la promoción de Productos No Tradicionales.....	41
3.6.5 Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP	42
3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización.....	42
3.7.1 Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	42
3.7.2 Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	43
3.7.3 Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR	43
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial	44
3.8.1 Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las Organizaciones Económicas (OE) beneficiadas.....	44
3.8.2 Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas	45
3.8.3 Fomento empresarial.....	45
3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad.....	45
3.9.1 Impulso a proyectos sustentables.....	45
3.10 Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal.....	46
3.10.1 Municipalización	46
3.10.2 Mujeres en el Desarrollo Rural: limitantes y oportunidades.....	48
3.10.3 El impacto del Programa en el Índice de Desarrollo Humano de Jalisco	50
3.10.4 PESA, Núcleos Comunitarios y Microcuencas	52
3.10.5 Otros temas de interés	54
3.11 Perspectivas del Programa.....	54
3.11.1 Pertinencia del Programa a futuro	54
3.11.2 Encuadre dentro de la política de desarrollo rural	55
3.11.3 Elementos relevantes de la prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional, entre otros	56
Capítulo 4 Evaluación de impactos	60

4.1 Primer nivel de análisis de impactos	60
4.1.1 Ingreso.....	60
4.1.2 Empleo.....	62
4.2 Segundo nivel de análisis de impactos.....	63
4.2.1 Inversión y capitalización.....	63
4.2.2 Producción y productividad.....	63
4.2.3 Cambio tecnológico	64
4.2.4 Reconversión productiva	65
4.2.5 Integración de cadenas agroalimentarias.....	66
4.2.6 Evaluación general de los impactos	67
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones.....	69
5.1 Conclusiones	69
5.1.1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....	69
5.1.2 Principales tendencias del Programa	70
5.1.3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes.....	71
5.1.4 Temas específicos de evaluación de interés estatal	72
5.1.5 Principales impactos.....	75
5.2 Recomendaciones	76
5.2.1 Entorno y resultados del Programa	76
5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes.....	76
5.2.3 Temas específicos de interés estatal.....	77
5.2.4 Impactos	78
5.3 Prospectiva general del Programa	78
Bibliografía.....	80
Anexos.....	81
1: Metodología de evaluación.....	81
2: Cuadros complementarios al contenido de los capítulos	81
3: Otros temas adicionales	81

Índice de cuadros

Cuadro anexo 1.	Volumen de producción de productos agropecuarios y el lugar que ocupan a nivel nacional.....	Anexo 2
Cuadro anexo 2.	Grado de marginación y grado de intensidad migratoria de los 124 municipios.....	Anexo 2
Cuadro anexo 3.	Ingresos monetarios trimestrales promedio por hogar dedicado al sector primario en áreas rurales de la región centro occidente en términos reales. Localidades menores a 2,500 habitantes. Pesos constantes.....	Anexo 2
Cuadro anexo 4.	Inversión acumulada del Programa de Desarrollo Rural por fuente de aportación a precios del 2005 (miles de pesos).....	Anexo 2
Cuadro anexo 5.	Inversión nominal y real acumulada por programa para el Desarrollo Rural en Jalisco. Miles de pesos. INPC 2005=100.....	Anexo 2
Cuadro anexo 6.	Monto y porcentaje destinado a municipios con alta y muy alta marginación.....	Anexo 2
Cuadro anexo 7.	Monto invertido por programa de acuerdo al objetivo del Programa de Desarrollo Rural. Miles de pesos. INPC 2002=100.....	Anexo 2
Cuadro anexo 8.	Monto de Inversión para proyectos de la producción primaria y monto orientado a las actividades no agropecuarias.....	Anexo 2
Cuadro anexo 9.	Distribución geográfica de la inversión PAPIR por DDR a precios de 2005. INPC 2005=100. Miles de pesos.....	Anexo 2
Cuadro anexo 10.	Número de beneficiarios y tipo de beneficiarios acumulados por subprograma y el porcentaje de cada uno. Miles de pesos corrientes.....	Anexo 2
Cuadro anexo 11.	Atención a grupos prioritarios Miles de pesos corrientes.....	Anexo 2
Cuadro anexo 12.	Apoyo per cápita del programa de desarrollo rural por año y en el periodo 1996-2005 INPC 2005=100.....	Anexo 2
Cuadro anexo 13.	Meta de beneficiarios programados en el anexo técnico 2005, PAPIR.....	Anexo 2
Cuadro anexo 14.	Meta de proyectos programados en el anexo técnico 2005, PAPIR.....	Anexo 2
Cuadro anexo 15.	Meta de montos de inversión programados en el anexo técnico 2005, PAPIR.....	Anexo 2
Cuadro anexo 16.	Diferencia entre la meta de montos programados y pagados al 20 de junio del 2006, Programa de Desarrollo Rural.....	Anexo 2
Cuadro anexo 17.	Diferencia entre la meta de beneficiarios programada y la alcanzada al 20 de junio del 2006, Programa de Desarrollo Rural.....	Anexo 2
Cuadro anexo 18.	Diferencia entre la meta de proyectos programados y alcanzados al 20 de junio del 2006, Programa de	

	Desarrollo Rural.....	Anexo 2
Cuadro anexo 19.	Metas físicas y montos programados en el anexo técnico 2005, subprograma PRODESCA.....	Anexo 2
Cuadro anexo 20.	Metas físicas y montos alcanzados en el anexo técnico 2005, subprograma PRODESCA.....	Anexo 2
Cuadro anexo 21.	Metas físicas y montos programados en el anexo técnico 2005, subprograma PROFEMOR.....	Anexo 2
Cuadro anexo 22.	Metas físicas alcanzadas por el subprograma PROFEMOR 2005. Pesos.....	Anexo 2
Cuadro anexo 23.	Metas de productores y montos alcanzados por el subprograma PROFEMOR 2005.....	Anexo 2
Cuadro anexo 24.	Recursos PAPIR 2005 destinados al PESA.....	Anexo 2
Cuadro anexo 25.	Evolución de los CMDRS en número y monto destinado.....	Anexo 2
Cuadro anexo 26.	Proyectos con recursos PAPIR propuestos por los CMDRS.....	Anexo 2
Cuadro anexo 27.	Focalización de apoyos de los recursos del programa de Desarrollo Rural por área estratégica.....	Anexo 2
Cuadro anexo 28.	Cantidad de solicitudes con proyectos y a la demanda apoyadas con recursos PAPIR.....	Anexo 2
Cuadro anexo 29.	Cantidad y monto para actividades agropecuarias y no agropecuarias apoyadas con recursos PAPIR.....	Anexo 2
Cuadro anexo 30.	Criterios y variables para determinar la prioridad de las solicitudes PAPIR 2006.....	Anexo 2
Cuadro anexo 31.	Criterios para la fórmula de distribución municipal, porcentaje y montos asignados del programa de desarrollo rural 2005.....	Anexo 2
Cuadro anexo 32.	Municipio con CMDRS y Depto. de Desarrollo Rural en el año 2005.....	Anexo 2
Cuadro anexo 33.	PSP acreditados por el INCA en los últimos tres años..	Anexo 2
Cuadro anexo 34.	Monto de inversión por beneficio del componente consolidación organizativa. Miles de pesos.....	Anexo 2
Cuadro anexo 35.	Proyectos orientados a la conservación de los recursos agua, suelo y medio ambiente.....	Anexo 2
Cuadro anexo 36.	Aumentos en el Ingreso Bruto.....	Anexo 2
Cuadro anexo 37.	Impacto del subprograma PRODESCA.....	Anexo 2
Cuadro anexo 38.	Composición del aumento en el Empleo.....	Anexo 2
Cuadro anexo 39.	Capitalización: Tasa y efecto multiplicador.....	Anexo 2
Cuadro anexo 40.	PAPIR: Relación aportación promedio gubernamental sobre aportación promedio de los beneficiarios.....	Anexo 2
Cuadro anexo 41.	Cambio porcentual del índice tecnológico.....	Anexo 2

Índice de figuras

Figura anexa 1.	Organigrama de la SEDER	Anexo 2
Figura anexa 2.	Organigrama de la Dirección General de Regiones Prioritarias.....	Anexo 2

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
DGDDR	Dirección General de Distritos de Desarrollo Rural
DGRP	Dirección General de Regiones Prioritarias
DDRP	Dirección de Desarrollo de Regiones Prioritarias
DDCE	Dirección de Desarrollo de Capacidades Empresariales
DERCM	Dirección de Enlaces Regionales y Coordinación Municipal
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
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZNM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas No Marginadas
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas
PED	Plan Estatal de Desarrollo
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
PZRM	Programa Especial de Zonas Rurales Marginadas
RP	Regiones Prioritarias
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

El presente documento muestra los resultados de la evaluación estatal realizada al Programa de Desarrollo Rural en su conjunto y de los subprogramas que lo integran. La empresa Tendencia y Solución A. C. fue la encargada de realizar dicha evaluación y se hace responsable de la calidad y contenido de este informe.

La metodología de evaluación utilizada para realizar la evaluación fue desarrollada y proporcionada por la UA-FAO, en el marco de colaboración entre esta instancia y la SAGARPA, sin la cual el trabajo de sistematización y análisis de la información no hubiese sido posible.

Especial agradecimiento merece el CTEE, coordinado por la Dra. Martha Patricia Kishi Sutto, por su atención y el cuidado puesto durante todo el proceso; que empezó con la contratación de la empresa y continuó con la supervisión; así como la revisión, calificación y dictamen del informe de evaluación. Extendemos este agradecimiento a los funcionarios y personal operativo de la SEDER y SAGARPA, a los colaboradores del CTEE, a todo el personal de la Dirección General de Regiones Prioritarias por no escatimar tiempo para la realización de las entrevistas y el acopio de información documental. Asimismo, a los productores y autoridades municipales.

Los resultados obtenidos muestran la evolución que ha tenido el Programa y los impactos que se han generado en atención a la problemática que afecta al sector rural en la entidad. Estos fueron los insumos principales para elaborar las recomendaciones expuestas en la última parte de este informe.

Resumen ejecutivo

El sector rural de la entidad enfrenta desequilibrios estructurales, económicos y sociales, que comprometen su desempeño futuro y por ello demanda la continuidad de la política de desarrollo rural. Los municipios de Jalisco se encuentran en un nivel de desarrollo humano medio, lo cual favorece, en principio, la instrumentación y operación del PDR.

El grado de marginación municipal arroja un desequilibrio considerable, ya que el 16 por ciento de los municipios tienen grados de marginación alto y muy alto y el 26 por ciento tienen un grado de marginación media¹. Pocos recursos, alto grado de marginalidad y migración, bajos niveles educativos, una cultura campesina individualista poco proclive a la formación de grupos de trabajo, baja conciencia sobre la importancia del cuidado del medio ambiente son aspectos negativos del entorno que van en contra de la ingeniería del Programa. No obstante, las fortalezas y la evolución del mismo presentan un saldo positivo y marcan una etapa de fortalecimiento del Programa de Desarrollo Rural.

El PDR en Jalisco ha transitado de un enfoque meramente productivo a uno más integral mediante la incorporación de acciones que atienden la capacitación, la organización, la planeación, el fortalecimiento institucional y el medio ambiente. La transformación ocurre en el marco de la federalización; el gobierno estatal está asumiendo funciones y manejando recursos que anteriormente eran competencia del gobierno federal, con lo cual se da mayor sustento a las decisiones locales. Si bien la representatividad de los principales actores del sector rural aún es baja, los consejos de desarrollo rural sustentable, sobre todo los municipales, ya son instancias de análisis y de decisión sobre los proyectos y acciones que se proponen, en correspondencia con la LDRS.

Durante la vigencia de la APC, la inversión acumulada dirigida al desarrollo rural suma 853.7 millones de pesos, a precios de 2005. De este monto, el 78% correspondió al apoyo gubernamental y el resto a la participación de los beneficiarios. No obstante el aumento en la cobertura del programa, en el caso de los municipios de alta marginalidad se observa una disminución relativa como destino de los apoyos; en 2003, el 27.4% de los recursos se dirigieron a esos municipios, para 2005 dicho porcentaje se redujo al 18.6%.

Al agrupar al conjunto de programas por tipo de apoyo entregado, se observa, de 2002 a 2005, que los programas que se orientan a la inversión en capital fijo (equipos y maquinaria), tienen el mayor monto de inversión (61.2%); seguido de aquellos orientados a la capacitación y desarrollo de capacidades con el 27.6%, y finalmente los de fortalecimiento institucional y consolidación organizativa participan con el 10.3%. Si bien es cierto que la inversión en activos físicos se nos presenta como lo inmediato, es importante señalar que para avanzar en el desarrollo rural es necesario asignar más recursos para ampliar las capacidades de los productores y de las organizaciones.

Por otra parte, en el periodo 2002-2005 el Programa de Desarrollo Rural benefició a 21,659 productores divididos de la siguiente manera: el estrato de PBIZM concentra el 60.2%; el estrato de PBIZNM el 25.4%; el estrato de PBIT el 14.1% y por último el estrato de RP concentra el 0.3%.

¹ Índices de marginación 2000, www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm

La información disponible para el ejercicio 2005, nos indica que de los 68.8 millones programados se tenían comprometidos un 89.0% y de éstos se habían pagado el 94.8%, por lo cual se espera alcanzar en un alto porcentaje la meta financiera programada.

Las metas físicas: número de beneficiarios y proyectos apoyados, del mismo modo, aún no se alcanzaban, habiendo una diferencia mínima de 348 beneficiarios entre lo programado y el avance a la fecha, sin embargo es factible cumplir la meta antes del cierre del Programa. En cuanto a número de proyectos apoyados, no sólo se cumplió la meta sino que se rebasó con 25 proyectos los 658 programados.

La SEDER Jalisco ha procurado desarrollar estrategias particulares para tratar de beneficiar a los habitantes del medio rural; tal es el caso del PESA y el Programa de Desarrollo Local, los cuales ya han obtenido resultados, (diagnósticos comunitarios, planes y proyectos) en las comunidades de alta marginalidad. Igualmente, se emprendió un programa de granjas integrales para mejorar la alimentación de las familias ubicadas en zonas marginadas e impulsar la comercialización de excedentes. Estos instrumentos han contribuido a la articulación de los subprogramas PAPIR y PRODESCA en las regiones marginadas con un enfoque local. Por su parte, el PROFEMOR, es el subprograma que mayores dificultades tiene para su convergencia con los otros dos, debido a que se ha destinado a apoyar el proceso de municipalización.

Para facilitar la operación del PDR se avanza en el arreglo institucional que lo soporta. El proceso de descentralización de los DDR y CADER está por concluir, existen 122 municipios con consejos municipales que efectúan la validación y aprobación de la mayor parte de los proyectos propuestos. La SEDER-Jalisco ha modificado sus estructuras para otorgar más factibilidad a la operación del Programa, sobre todo en el caso del PROFEMOR con la creación de la Dirección de Enlace de Regiones y Consejos Municipales en la DGRP.

Con respecto al circuito operativo, la introducción en el SISER de criterios de focalización y priorización de solicitudes y el establecimiento de fechas de cierre de recepción, significarán una reducción de los tiempos de respuesta pero sobre todo la disminución del grado de discrecionalidad para la selección de proyectos en el ámbito de los CADER.

El tiempo de pago de los servicios otorgados por los PSP se ha reducido en general de 6 a 4 meses, salvo en los casos de los PSP asignados al PESA cuyo pago es puntual, una vez que se entregan los productos requeridos. Aparte de apoyar la prestación del servicio de los PSP, el PRODESCA está detonado, con pocos recursos, la promoción comercial de agroproductos no tradicionales y reuniones de intercambio de experiencias de éxito, estas actividades permiten identificar proyectos que no han sido apoyados por el PDR, con lo cual se amplía la cartera de proyectos viables. Finalmente, el PRODESCA con el manejo del componente de "proyectos de prioridad estatal" que promueve la cultura orgánica y el uso adecuado del agua y con la atención que el PAPIR pone en los efectos negativos que la implantación de proyectos pueda tener en el entorno ambiental, se está impulsando la sustentabilidad.

La expedición de la LDRS² marcó la transformación de las ideas y conceptos que dominaban el tema del desarrollo rural; con ella, el ámbito municipal se convierte jurídicamente en la instancia territorial básica de decisión para la planeación del desarrollo

² Publicada en el DOF el 12/07/2001

local y regional. Entre las principales orientaciones que estableció la LDRS se encuentra la descentralización administrativa que impulsa el federalismo con el objetivo de fortalecer institucionalmente los gobiernos estatales y municipales. La visión de integralidad para promover el desarrollo en todas sus áreas con una perspectiva multisectorial que contempla el desarrollo de la infraestructura física, los recursos naturales y el desarrollo social y humano.

La instauración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable confirma la opción de la participación social; la concurrencia institucional que opta por la acción coordinada de las instituciones para responder a las necesidades de la gente y la visión sustentable para generar riqueza sin agotar la base productiva que impulse las acciones económicas.

El proceso de municipalización amplía sus objetivos a aspectos trascendentales como el fortalecimiento democrático y las transformaciones culturales, que en la medida de la consolidación del proyecto, se espera, impacten el terreno de las mentalidades que den como resultado un individuo y organizaciones más aptas para enfrentar la modernización del medio rural.

En el año 2004, el gobierno del Estado de Jalisco, a través de la SEDER y la DGRP toma en sus manos el proceso de municipalización y le da un fuerte impulso al destinarle mayores recursos económicos y fortalecer el área de los recursos humanos.

En el 2005, se encuentran establecidos el total de los Consejos Municipales. A partir de su consolidación se cumple con los requisitos que integran el diseño del Programa: diagnóstico y plan municipal de desarrollo rural sustentable, un área del ayuntamiento encargada del sector rural municipal y un plan de operación anual; como resultado de lo anterior se logró que 113 municipios de un total de 122 operaran en la modalidad dos.

Los logros obtenidos en los dos últimos años son considerables, son relevantes, en primer término, el esfuerzo de la SEDER en la reestructuración del Programa y el aprendizaje, comprensión y participación de los habitantes del medio rural. Las debilidades del proceso de municipalización se encuentran en la representación institucional de los diversos organismos estatales y federales en los Consejos y en la representación de las organizaciones económicas.

El análisis de los impactos del Programa nos indica la continuidad en el mejoramiento de la base productiva de los productores rurales a través del apoyo a la adquisición de bienes de inversión, por lo menos así lo hacen ver las tasas de capitalización alcanzadas y el arrastre de inversión complementaria que reflejan los efectos multiplicadores de las aportaciones iniciales; de igual forma, el tipo de componentes que se apoyan favorecen al cambio tecnológico. Con la inversión y el cambio tecnológico aumenta el tamaño de las explotaciones y mejoran rendimientos, lo cual redundará en el incremento de la producción, el empleo y el ingreso de la población que ha sido beneficiaria.

En este sentido, la estimación de los impactos a partir de la Encuesta a beneficiarios 2003 nos muestra un aumento del ingreso de 28.3% cuando se consideran todas las actividades y de 33.2% en aquellas actividades que recibieron el apoyo y aún mantienen los activos. En el caso del empleo, se registró un incremento del 37%, explicado en un 36% por la operación directa del PDR.

Resulta también importante, con base en la clasificación de tipo productores de la FAO, que estos impactos estén ocurriendo entre los productores de bajos ingresos, (Productores I, II y III), lo cual habla de la focalización del Programa en correspondencia con sus objetivos.

La presencia del PRODESCA en la implantación de los proyectos es un factor multiplicador para los impactos del Programa, pues en los casos en que así ocurrió los efectos positivos sobre los indicadores que definen el ingreso fueron significativamente mayores al promedio. Por ejemplo, en el caso de la actividad agrícola primaria, los rendimientos aumentan 4.6 veces más que el promedio, la escala de producción 3.4 veces, el volumen de producción 4 veces y el ingreso 3.9 veces más.

El Programa tiene limitaciones para avanzar en la integración de cadenas productivas y en la reconversión productiva. Así lo muestran la casi nula asignación de aportaciones a componentes cuya utilización permiten dar mayor valor agregado a la producción primaria y el bajo porcentaje de productores que han emprendido la reconversión con los apoyos del Programa. Esto se debe a la restricción que impone bajo nivel de desarrollo humano entre la población objetivo y a que gran parte de los beneficiarios están desligados o ignoran la existencia de espacios institucionales e instrumentos de promoción que los ayudan a participar en los programas del desarrollo rural.

La migración que prevalece en el medio rural ha propiciado que un mayor número de mujeres estén realizando actividades y asumiendo responsabilidades que tradicionalmente fueron cubiertas por el género masculino. No pocos han visto a la feminización del campo como un problema, cuando en realidad es un activo que puede transformar las actuales formas de vida de ese espacio si se diseñan y aplican medidas de política que lleven al empoderamiento de la mujer.

En su momento, la APC consideró esa necesidad y operó el programa de Mujeres en el Desarrollo Rural con resultados aceptables; sin embargo, decisiones de política lo retiraron de su matriz original, la SAGARPA, y lo confinaron en otra dependencia (Secretaría de Economía) con menores recursos y sin el atributo rural al ampliarse a mujeres de cualquier condición. La decisión significó un retroceso en la política de desarrollo rural en el tema de género.

El PDR en Jalisco ha incorporado el tema mediante el apoyo a grupos prioritarios del cual forman parte las mujeres. Para ello ha canalizado especial atención y recursos a través del Programa, sin embargo, se requiere, en concordancia con su importancia, de la instrumentación de un programa específico, pues la naturaleza y situación de la mujer es muy distinta a la que tienen las personas de la tercera edad, los jóvenes, las personas con capacidades diferentes e indígenas.

La situación de los jóvenes del medio rural se encuentra en un caso semejante. Es un imperativo conservar el capital humano que representan. A partir de los 14 años de edad comienzan a emigrar hacia el exterior por falta de alternativas, rompiendo con las estructuras sociales que tradicionalmente fortalecían el núcleo familiar y con ello el conjunto social.

Introducción

La evaluación externa del PDR 2005 tiene como fundamento las Reglas de Operación y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el interés por parte del Gobierno Federal y Estatal para contar con las herramientas pertinentes para tomar decisiones respecto a un mejor desempeño del Desarrollo Rural en la Entidad y la perspectiva del Programa para los próximos años. En esta parte introductoria se exponen con amplitud los fundamentos, objetivos y lineamientos que rigen la presente evaluación.

Bases de la evaluación

La evaluación del PDR de la Alianza para el Campo, operado en el Estado de Jalisco en el año 2003 y 2005 responde al interés de los gobiernos federal y estatal para obtener elementos que mejoren los instrumentos de política de apoyo al sector y al marco jurídico que provee los mecanismos de rendición de cuentas plasmados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 (PEF). EL PEF marca como obligatorio realizar una evaluación externa a los programas que estén sujetos a Reglas de Operación (RO); el PDR opera en este esquema, por lo que está obligado a la rendición de cuentas con el objetivo de asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna, equitativa y transparente de los recursos públicos.

Asimismo, en las propias RO de la APC se establece realizar una evaluación externa para medir el impacto de los programas, con atención en el cumplimiento de los objetivos y las metas, su cobertura y operación, participación de los productores y sus organizaciones, identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados a los programas; mediante la medición de los impactos en productividad, desarrollo tecnológico y ambiental, contribución al empleo e ingreso por productor y ahorro familiar.

Objetivos de la evaluación

Los objetivos que tiene la presente evaluación son los siguientes:

- ◆ Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del PDR, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y los procesos operativos.
- ◆ Identificar los impactos generados por las inversiones financiadas por la Alianza, diferenciando por tipos de productor.
- ◆ Dar seguimiento a las oportunidades de mejora en los procesos, particularmente en áreas críticas identificadas en evaluaciones anteriores. De esta manera se espera contribuir a incrementar la eficacia operativa y los impactos.

Para el Estado:

- ◆ Analizar el proceso de Municipalización en el Estado de Jalisco, enfocado a la participación de los Municipios en la operación del PDR y la modalidad de operación y el rol que ha jugado el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable en este proceso.

- ◆ Diagnóstico de las necesidades, intereses, recursos y problemas de mujeres y hombres en el sector rural de Jalisco.
- ◆ Impacto del Programa de Desarrollo Rural en el índice de desarrollo humano para identificar el efecto del Programa en el Bienestar de la Población y en el de los municipios que atiende el Programa en el Estado.
- ◆ Impactos y sinergias, del PESA, Núcleos Comunitarios y Microcuencas con el Programa de Desarrollo Rural.

Enfoque de la evaluación y ámbitos de la evaluación

La evaluación analiza principalmente el proceso de gestión del Programa con el propósito de identificar áreas de oportunidad e introducir medidas correctivas; de igual forma, identifica los impactos generados por el PDR y especialmente el subprograma PAPIR.

El proceso de análisis que llevaron a los resultados de la presente evaluación se llevó a cabo a partir de los tres siguientes conceptos fundamentales:

Análisis continuo: Considera la evolución del Programa y el dinamismo que ha caracterizado los aspectos operativos desde su inicio en la entidad hasta la actualidad, con énfasis en el año 2005 y 2006. Lo anterior permite que los resultados brinden una imagen retrospectiva, valoren y destaquen los cambios que experimentó en su diseño y operación a lo largo de sus diferentes etapas.

Visión prospectiva: retomando información de evaluaciones anteriores, junto con los temas desarrollados en esta evaluación, se realizó un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa a futuro, su encuadre en la política sectorial de desarrollo rural sustentable, con el objetivo de plantear cambios relevantes sobre el enfoque, operación y arreglo institucional, entres otros aspectos.

Utilidad práctica y oportunidad de los resultados: La utilidad y oportunidad de los resultados de la evaluación se da en la medida que sirve como insumo para la toma de decisiones a los responsables de la política sectorial a nivel estatal y federal; para ello se emiten una serie de recomendaciones factibles de implementar durante el 2006 o años subsecuentes.

El proceso de evaluación tiene un carácter participativo porque implica la colaboración de la SEDER y SAGARPA, a través de los talleres de retroalimentación entre los operadores del Programa. Además, combina un análisis cualitativo y cuantitativo; el primero, correspondiente a la visión de entorno, analiza la incidencia de los procesos que tienen que ver con el Programa en el Estado de Jalisco, mientras que el segundo dimensiona los resultados, mide los impactos e identifica las causas.

El ámbito de la evaluación se circunscribe a dos aspectos: evaluación de la gestión y análisis de impactos. El ámbito de gestión se refiere a los temas relevantes del circuito operativo durante el año 2005 y avance del año 2006. El ámbito de impactos se refiere principalmente a los beneficiarios del Programa en el año 2003, pues es necesario

esperar cierto tiempo para que los proyectos de inversión apoyados alcancen madurez y estabilidad.

Diseño muestral

Para la medición de los impactos de los proyectos apoyados con PAPIR en los dos años de evaluación se aplicaron entrevistas a una muestra de productores beneficiados. Para calcular la muestra se utilizó el procedimiento de la UA-FAO que se encuentra en el documento "Método de muestreo para la evaluación estatal de la Alianza para el Campo 2005". Al aplicar el procedimiento se obtuvo una muestra de 251 beneficiarios del año 2003 y 201 beneficiarios del año 2005, con un 20 % adicional de reemplazos para cada año. Asimismo se entrevistaron a 12 directivos, cinco presidentes municipales, sesenta y tres PSP y PROFEMOR; y dieciocho que corresponden a otros actores.

Fuentes de información

La principal fuente de información documental fue la Cédula de Información Verificable, en su llenado se contó con la importante colaboración del CTEE en la compilación de información. El comité también proporcionó a la EEE una bibliografía informativa impresa y en medio magnético. Además se consultaron fuentes de información como informes trimestrales de la evaluación interna del año 2003; los informes de evaluación externa del año 2002, 2003 y 2004; el informe de evaluación nacional 2003 y 2004 de Desarrollo Rural. El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005; el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2001-2006; el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007, así como estadísticas estatales y estadísticas en el ámbito nacional disponibles del Sistema de Información Agropecuario de Consulta (SIACON); del Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIIAP); y el Sistema Estatal de Información de Jalisco, (SEIJAL). Se consultó a la Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable de Jalisco (OEIDRUS).

Además se consultaron las Reglas de Operación 2000-2005; los anexos técnicos 1996-2006; la base de datos de beneficiarios 2003 y 2005; los cierres físicos y financieros del PDR 1996-2004; y por último, los informes y reportes sobre el avance físico y financiero del ejercicio 2005.

Procesamiento de la información

La información cualitativa, sobre todo la obtenida de las encuestas, siguió un flujo paralelo al análisis de la información documental. Mientras se redactaban los primeros capítulos del presente informe, se inició el cálculo de los indicadores. Se exportó la base de datos de Lotus Notes ®. La información obtenida se depuró eliminando inconsistencias de información. El siguiente paso fue la obtención de los indicadores con base en las hojas de cálculo proporcionadas por la UA-FAO.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

Las actividades agropecuarias y no agropecuarias apoyadas por el Programa de Desarrollo Rural están sujetas a factores técnico-productivos, socioeconómicos y ambientales. Identificar y analizar las tendencias fundamentales de estos factores, establece un marco general que contextualiza el entorno en el que se desarrollan, también permite determinar la problemática y los retos del medio en donde el Programa de Desarrollo Rural orienta sus acciones.

Por otra parte, las reglas de operación de la Alianza para el Campo establecen como objetivos principales impulsar entre los habitantes del medio rural la participación y la autogestión, principalmente en los productores de bajos ingresos y sus organizaciones para incrementar el ingreso y su calidad de vida, así como para crear fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo.

La tipología de productores que norma la operación de los programas de Desarrollo Rural, marca clara y concisa la dirección en que deben de ir dirigidos los apoyos; desgraciadamente las condicionantes socioeconómicas del entorno resultan, en la mayoría de los casos, negativas para los propósitos del Programa al grado de que en algunos aspectos surgen desviaciones que a la luz de la investigación que presentan las evaluaciones anuales se reconsidera su operación.

La tendencia a canalizar los apoyos a los productores del nivel medio, tiene su explicación en un entorno de bajo nivel educativo, aislamiento y alta migración, que imposibilita a los grupos con mayor grado de marginación a cumplir con los requisitos de organización requeridos para su integración a proyectos generadores de una mayor capitalización y por ende, aumento significativo del empleo rural.

De manera atinada, el gobierno del Estado de Jalisco ha dividido su geografía en 12 regiones, dicha división estratifica por sí misma los grados de marginación y permite una mayor planeación del Programa de Desarrollo Rural, estableciendo las prioridades de la distribución de los recursos. Por desgracia, los recursos de la Alianza son magros, un poco más de 400 millones de pesos, en particular aquéllos que se canalizan para el Programa de Desarrollo Rural que constan de 106.5 millones de pesos en el año 2005.

Un comparativo general entre la aportación de recursos y el grado de marginación municipal arroja un desequilibrio considerable, ya que el 16 por ciento de los municipios tienen grados de marginación alto y muy alto y el 26 por ciento tienen un grado de marginación media. Es importante añadir que en el conjunto municipal se encuentran localidades con grados de marginación que fluctúan entre el muy alto y el más bajo.

Pocos recursos, alta grado de marginalidad y migración, bajos niveles educativos, una cultura campesina individualista poco proclive a la formación de grupos de trabajo, baja conciencia sobre la importancia del cuidado del medio ambiente son aspectos negativos del entorno que van en contra de la ingeniería del Programa. No obstante, las fortalezas y

la evolución del mismo, como se verá a lo largo de la evaluación, presentan un saldo positivo y marcan una etapa de fortalecimiento del Programa de Desarrollo Rural. En este mismo sentido, como lo muestra la estadística, los porcentajes en el rubro de los servicios rurales han ido en aumento durante los últimos años.

1.1 Caracterización del medio rural en el Estado de Jalisco

El medio rural está constituido por un conjunto de factores en constante interacción. Para facilitar su análisis, dada su complejidad, se parte del estudio minucioso de un subconjunto de variables estadísticas cuyos resultados se suman a la vez a la visión cualitativa que complementa su diversidad.

Las variables que en particular se tratarán en este capítulo son producción agropecuaria, migración, demografía, ingreso rural, acceso a servicios, dispersión poblacional, organización de productores, factores ambientales, así como el uso sustentable de los recursos naturales.

El análisis cualitativo se procesa a través de todos sus capítulos y toma en cuenta las transformaciones sociales y económicas que han impactado al entorno rural en el Estado de Jalisco; las interconexiones entre los efectos locales, las políticas regionales necesarias y el contexto político nacional. El diseño de Políticas Públicas para el sector social, en el entendido de que las políticas sociales están ligadas directamente con los avances descentralizadores y el fortalecimiento del federalismo; las relaciones entre federación, los estados y los municipios, junto con la relación de instituciones gubernamentales y la participación social.

1.1.1 Producción agropecuaria estatal

El Estado de Jalisco en el año 2003 ocupó el cuarto lugar en la aportación al PIB total nacional³ con el 6.34%, sólo rebasado por el Distrito Federal con el 21.33%, el Estado de México con el 10.34% y el estado de Nuevo León con el 7.20%. En cuanto al PIB agropecuario nacional, Jalisco ha ocupado el primer lugar desde el año 1993 hasta el año 2004 con el 8.8%, a excepción de 1999 que ocupó el segundo lugar. En este periodo en promedio aportó el 8.59%.

A nivel estatal tanto el sector agrícola como el sector pecuario tienen gran importancia económica; el valor de la producción de los principales cinco cultivos representó para 2004, 11,480 millones de pesos; por su parte las especies pecuarias (seis en total), representaron 14,726 millones de pesos para el mismo año, según cifras del Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON 2004). Esta concentración del potencial económico del Estado en tan sólo 11 productos, es un aspecto a considerar dentro de la planeación estratégica del Programa de Desarrollo Rural, ya que al mismo tiempo que se fortalece el potencial productivo de la región, el Estado fortalece su posición a nivel nacional con productos donde cuenta con ventajas absolutas.

La producción agrícola del Estado de Jalisco en cuanto a superficie, está dominada por dos cultivos: en primer lugar el maíz (blanco en grano), con el 36% y en segundo lugar por los pastos y praderas con un 23.8%; en suma, estos dos cultivos abarcan aproximadamente el 60% de la superficie agrícola. El restante 40% de la superficie se

³Jalisco en el entorno nacional, 2003. SEIJAL. www.seijal-jalisco.gob.mx

encuentra dividido en más de 150 productos agrícolas entre los que se encuentran diversas frutas y hortalizas.

En suma, durante 2004 el sector agrícola del Estado generó 16,849 millones de pesos, los cuales fueron aportados principalmente por cinco cultivos: el maíz grano (27.9%), seguido del agave tequilero (13.1%), la caña de azúcar (12.1%), los pastos y praderas en verde (9.7%) y finalmente el Maíz forrajero en verde con 5.2%.

Por su parte, el sector pecuario, generó 14,726 millones de pesos durante el 2004. La porcicultura aportó el 37.9%, la ganadería bovina de carne y leche el 31.9%, la avicultura 29.3% y el resto corresponde a las contribuciones de la caprinocultura y ovinocultura, principalmente. Jalisco ocupa el primer lugar a nivel nacional en producción de cerdo. Cifras preliminares sobre la producción al mes de julio de 2005, mostraron que la entidad mantenía el primer lugar en carne de pollo, leche de bovino y huevo de gallina; y el segundo lugar en la producción de carne de bovino y de porcino. (Cuadro anexo 1).

La producción agropecuaria ha pasado de ser una fortaleza a presentar ciertos síntomas de debilitamiento a causa de la crisis de rentabilidad y competitividad que atraviesan las cadenas productivas como la caña de azúcar, la leche de bovino y el maíz, en el marco del TLCAN y en el caso del agave por su sobreproducción. Se estima que para este año 2006⁴, se tendrá un excedente de 420 mil toneladas de agave.

1.1.2 Demografía

El Estado de Jalisco cuenta con una población de 6.7 millones de personas (6.5% del total nacional), con un crecimiento anual de 1.17% según cifras del II Censo de Población y Vivienda 2005; y aunque pareciera que estos datos son normales existe un dato que es preocupante que se refiere al envejecimiento de la población; la población de 60 años y más se incrementó de 475,419 en 2000 a 556,526 en 2005; en parte se debe a que las personas jóvenes emigran hacia otros países con la intención de mejorar su nivel de vida. Este fenómeno es propiciado en primer lugar por la carencia de fuentes de empleo, y se da principalmente en las zonas rurales marginadas; actualmente por cada 100 personas en edades productivas (de 15 a 59 años), hay 67 en edades dependientes (menores de 15 y de 60 años y más), cuando en el año 2000 la relación era de 72 personas.

La población en edad productiva también enfrenta una situación propia del desarrollo económico en el país, y ello se manifiesta en que cada vez hay más mujeres solas en el sector rural que son las encargadas de ocuparse de niños y ancianos: En el Estado de Jalisco en los últimos 30 años las mujeres ejidatarias pasaron de 1,234 a 11,368, razón por la que se ha puesto especial atención a la organización de grupos femeninos; sin embargo, las condiciones actuales advierten sobre la necesidad de mejorar el diseño de las políticas públicas en este sentido.

La feminización en el campo, en la mayoría de los casos, se clasifica como “un hecho alarmante”; un paso adelante de dicha clasificación consistiría en transformar las debilidades propias del desarrollo rural actual en fortalezas. Los flujos migratorios, como es predecible seguirán en aumento, y como está demostrado a través de una década de evaluaciones del PDR, la evolución de los grupos femeninos ha sido positiva al colaborar de manera significativa en el desarrollo organizacional, la generación de empleos y la

⁴ Estudio de estratificación de productores. Tipología de productores de Jalisco. Secretaría de Desarrollo Rural. Sin año.

productividad. Sin embargo, el valor más importante no se mide en el impacto estadístico sino en las nuevas relaciones sociales, económicas y culturales que definen el nuevo entorno rural.

La migración no sólo se dirige hacia el extranjero, de igual forma se da hacia las zonas urbanas del Estado y como lo señalan las estadísticas la distribución territorial de la población sigue la misma dinámica que el quinquenio anterior; muestra una tendencia a concentrarse en los municipios en donde se localizan las principales zonas urbanas. Los municipios más poblados son Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y Puerto Vallarta; en conjunto habitan en ellos 4,169,463 personas, que representan el 61.8% del total de la entidad y crecen en a una tasa anual de 1.81%.

Esto contribuye a que Jalisco muestre un perfil predominantemente urbano; mientras que el sector rural se encuentra cada vez más abandonado; el 13.9% de la población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes y 12.3% en localidades de 2,500 y menos de 15 mil habitantes. Al comparar los datos anteriores con los del año 2000, se puede ver que la población rural disminuyó en 1.5%.

1.1.3 Migración

El fenómeno migratorio cobra fuerza año con año, sus efectos son múltiples y de tal profundidad que sólo encontrarán su justa medida en el análisis de mediano y largo plazo: En la actualidad, el efecto positivo se materializa en el flujo de remesas por parte de los connacionales en el extranjero, lo cual, a su vez, aumenta el fenómeno migratorio.

La migración interestatal también genera efectos negativos, ya que al incrementarse la población urbana se incrementa la demanda de servicios; generando con ello presiones e inconformidades que se traducen en inestabilidad social, misma que se materializa en la generación de cinturones de miseria, ambulante, violencia, inseguridad pública, entre otros.

No sólo existe migración interna, también existe tradicionalmente migración proveniente de otros estados de la república. Del año 2000 al año 2005, la población de migrantes hacia el Estado de Jalisco fue de 107 mil personas, esta población tiene su origen en los estados de Nayarit (13.6%), Baja California (11.0%), Colima (10.2%) y Michoacán (6.5%). Se calcula que en Jalisco habitan alrededor de 15 mil indígenas huicholes, cerca del 40% había emigrado debido a la sequía a los estados de Zacatecas, sobre todo al municipio de Fresnillo, a Nayarit, en los municipios de Compostela, San Blas y Ruiz, y al municipio de Puerto Vallarta⁵.

En los últimos años, el Estado de Jalisco se ha constituido como un polo de atracción de la población migrante, afortunadamente la intensidad de estos flujos se ha reducido. Según los resultados del segundo conteo de población, en el año 2000 el 3.6% de los residentes se clasifican como migrantes recientes, en virtud de que habían llegado a la entidad en los últimos cinco años; en 2005 tal proporción disminuyó al 2.5%.

⁵ Periódico La Jornada, 14 de mayo de 2006. www.jornada.unam.mx

En cuanto a la migración internacional, el conteo de población no cuantificó el flujo de migración internacional. Las cifras de CONAPO 2000⁶ reflejan que Jalisco ocupaba el cuarto lugar a nivel nacional de la población emigrante hacia Estados Unidos de Norteamérica.

La migración hacia el vecino país del norte sufrió un cambio a partir de 1980, pasó de una migración netamente rural a una con mayor participación de emigrantes urbanos. Por ejemplo, en el periodo 1995-2000, algunos municipios urbanos presentaron tasas mayores de migración a las rurales; 9.76% en Puerto Vallarta, 4.65% en Zapopan y 3.95% en Ameca. Al realizar un cruce entre el grado de marginación y el grado de intensidad migratoria, a nivel municipal, el resultado es que no existe una correlación directa entre estos dos indicadores. (Cuadro anexo 2).

1.1.4 Ingreso rural

Los productores tienen una gran variedad de opciones de financiamiento, sin embargo, la gran mayoría recurren al subsidio o a los recursos a fondo perdido y muy pocos recurren a otras alternativas financieras. En este sentido es importante analizar cómo los subsidios directos al campo vía dos programas específicos, como PROCAMPO y Oportunidades han generado un nuevo esquema de paternalismo, propiciando indirectamente el desinterés de los productores por mejorar sus condiciones técnico-productivas.

Antes de analizar las cifras se debe entender que el ingreso de los hogares en el sector rural lo abastecen cuatro fuentes, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994-2004 (ENIGH): Remuneraciones al trabajo (por cuenta propia o por cuenta ajena o renta empresarial), Renta de la propiedad, Transferencias privadas, Transferencias públicas y Otros ingresos.

Según los datos de la ENIGH, ha disminuido la participación de las remuneraciones al trabajo por cuenta propia equivalente al 20.6% y, en paralelo, hay un aumento del 21.6% en las transferencias públicas, lo que indica que el ingreso de un productor rural depende cada vez más del subsidio que de lo que gana por su trabajo. La encuesta señala, en el caso del medio rural, que estas transferencias públicas tienen su origen en PROCAMPO.

Los resultados del análisis del comportamiento del ingreso rural, muestran que en las poblaciones rurales (poblaciones menores a 2,500 habitantes) los ingresos trimestrales promedio por hogar dedicado al sector primario, tienen el siguiente comportamiento: La participación de las remuneraciones al trabajo en el periodo 1994-2004 sufrieron una baja al pasar de 90% a 70%; dentro de este rubro el factor que más influyó fue las remuneraciones por cuenta propia que disminuyó de 54.7% a 34.1%, mientras que las remuneraciones por cuenta ajena o renta empresarial tuvieron una ligera baja del 2%.

Contrario a lo anterior, los rubros que incrementaron su participación en el ingreso fueron las remesas y las transferencias públicas, destacando PROCAMPO que tuvo un crecimiento medio anual en términos reales de 21.6%; por otra parte, el programa Oportunidades experimentó un descenso entre 2002 y 2004 de -3.8% (Cuadro anexo 3). En 2004, la contribución al ingreso rural del PROCAMPO, Oportunidades y las remesas de los trabajadores migratorios fueron del 9.3%, 2.8% y 10.6%, respectivamente.

⁶ Índice de intensidad migratoria. Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por municipio, 2000. CONAPO. www.conapo.gob.mx

1.1.5 Acceso a servicios

En las localidades rurales del Estado, hasta el año 2005, la cobertura de viviendas con agua potable fue del 64.1% y con servicio de energía eléctrica el 93.6%, menor a la estatal en 24.6% y 4.2%, respectivamente. Las viviendas con drenaje alcanzaron el 81.0%. La cobertura de energía eléctrica en los hogares rurales es similar a los hogares a nivel estatal, para el drenaje y el agua potable, a pesar de que la cobertura en las poblaciones rurales es menor existen otras alternativas que satisfacen dichos servicios.

Es cierto que conforme la población tenga un mayor acceso a los servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica y salud, también se aumenta el nivel de bienestar social, pero estos servicios aún no están presentes en la mayoría de las comunidades rurales. Hay otros servicios de carácter privado que también son muy necesarios, como el teléfono y que todavía no están disponibles para este sector de la población.

Los esfuerzos para dar valor agregado a los productos primarios a través de pequeños proyectos agroindustriales no alcanzan los resultados que se esperan si se toma en cuenta lo anterior. El diseño del Programa basado fundamentalmente en la modernización del campo a través de una nueva cultura empresarial necesita dotarse de servicios como agua, luz y comunicaciones en las comunidades rurales.

Educación

Otro servicio que el sector rural requiere, es el de educación, no sólo por ser un indicador de bienestar sino también por el efecto multiplicador que puede generar en el desarrollo de la población rural. Existe una relación directa entre el nivel educativo de la población y la adecuada implementación de los programas gubernamentales.

De acuerdo con las estadísticas, el Estado de Jalisco hasta el año 2005 contaba con 5.3 millones de personas de seis años y más. El 93.0% sabe leer y escribir y el 7.0% restante es analfabeta. Al considerar estos mismos indicadores con respecto a la población rural las cifras evidencian que la proporción de analfabetismo se incrementa, y la población con algún grado de estudios se concentra en los niveles de educación primaria y secundaria.

Afortunadamente esta situación está cambiando paulatinamente y a pesar de que el nivel de escolaridad es bajo en el sector rural, hay un sector de la población donde se concentran los niveles de escolaridad más altos, este sector es el de los jóvenes. La escasa población de jóvenes del sector rural les brinda mayor oportunidad en el contexto del Programa de Desarrollo Rural.

Los jóvenes tienen mayor capacidad para organizarse en grupos de trabajo; pueden priorizar mejor sus necesidades; conocen con exactitud su propio potencial productivo; definen mejor sus objetivos personales y los de sus proyectos; además de que pueden planear, administrar y operar mejor un proyecto productivo.

El Programa tiene un área de oportunidad y guarda un gran potencial en los grupos de jóvenes del sector rural. Para ello habrá de prestar especial atención a los jóvenes elaborando políticas en atención a sus propias condiciones.

1.1.6 Dispersión poblacional

El Estado de Jalisco tiene 10,643 núcleos poblacionales⁷ donde habitan 6.7 millones de habitantes. En 8,771 localidades de 1 a 100 habitantes que representan el 82% de las localidades, vive el 2.5% de la población estatal. En 1,753 localidades del tamaño de 100 a 2,499 habitantes y que representa el 16.5% de las localidades vive el 11.3% de la población. Por último, en 165 localidades del tamaño de 2,500 habitantes y más, que representa el 1.6% de las localidades, vive el 78.2% de la población. Esta dispersión dificulta la dotación de servicios y la cobertura de los programas, por el costo económico y la atomización de recursos.

1.1.7 Organización de productores

El gobierno de la entidad, antes de que la Ley de Desarrollo Rural Sustentable estableciera el esquema de organización de la producción en Comités Sistema Producto, venía trabajando con el esquema de cadenas productivas⁸ por subsector productivo: agrícola y ganadero.

En la actualidad, el nivel de organización de las cadenas ganaderas tales como la porcicultura, ganado lechero y avicultura, son las más consolidadas del subsector pecuario, por lo que cabría la recomendación de dirigir los esfuerzos del Programa hacia el subsector agrícola, que en este sentido se encuentra menos desarrollado.

De acuerdo con la información de la página electrónica de la Subdelegación de la SAGARPA del Estado de Jalisco, existen 4 uniones ganaderas en la entidad: la Unión Ganadera Regional de Jalisco que agrupa a las 124 asociaciones ganaderas locales⁹; la Unión Regional de Porcicultores de Jalisco que agrupa a 46 asociaciones locales; la Unión Ganadera Regional de Apicultores que agrupa a 20 asociaciones avícolas locales y la Unión de Asociaciones Avícolas de Jalisco, que agrupa a 6 asociaciones avícolas locales.

En el subsector agrícola, destaca la Unión Regional de Productores de Agave Tequilero (URPAT) que a su vez, está afiliada a la Confederación Nacional de Productores de Agave Tequilero. La URPAT agrupa a 27 asociaciones locales. Además, existen 80 asociaciones locales de productores de diversos cultivos¹⁰.

Las asociaciones locales de producción son organizaciones económicas que se enfocan a mejorar los procesos productivos; compra-venta de insumos, representación ante instancias federales y estatales, y en menor medida a la gestión de apoyos. Pocos productores de bajos ingresos están afiliados a este esquema de organización, sobre todo la población objetivo del Programa de Desarrollo Rural: grupos prioritarios (mujeres, tercera edad, jóvenes y personas con capacidades diferentes) con o sin tierra.

En el caso de las comunidades marginadas y productores de bajos ingresos, a partir de 2003 la APC, a través del Programa de Desarrollo Rural, ha impulsado la organización de productores en organizaciones económicas al pedir como requisito para la recepción de

⁷ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 1994-2004. INEGI.

⁸ Evaluación del Programa de Fomento Agrícola 2004 del Estado de Jalisco. SEDER, UA-FAO – SAGARPA, 2005.

⁹ La cobertura de una asociación local es a nivel municipal.

¹⁰ Agave, ajonjolí, arroz, azúcar, frijol, limón, maíz, sorgo, mango, melón, tomate, pepino, tuna, nopal, papa, papaya, plátano y sandía.

apoyos que sean grupos organizados. No existe un seguimiento de la evolución de dichos grupos por lo que no se puede confirmar en qué grado se han dado avances.

1.1.8 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales

El Estado de Jalisco cuenta con 8'013,700 ha, sin considerar cuerpos de agua y superficie urbanizada, el 96.52% tiene potencial para las actividades agrícolas, pecuarias y forestales. La entidad tiene una clara vocación silvícola y pecuaria extensiva; el 39.62% de la superficie estatal es de vocación silvícola y el 21.98% para pastizales. La agricultura de riego y temporal ocupan el 4.04% y el 27.99%, respectivamente.

La superficie con vocación silvícola disminuyó en 9.63%, equivalente a 772 mil ha deforestadas. La superficie con pastizales aumentó en 17.77%, un total de 1.4 millones de hectáreas se incorporaron como pastizales, probablemente esta cifra incluya la superficie deforestada. La siembra indiscriminada de agave representa ya un problema por la sobreproducción y la consecuente caída de precios; su cultivo en superficies no aptas sin las técnicas apropiadas está favoreciendo la erosión y pérdida de suelo.

Para reducir la pobreza es necesario propiciar el desarrollo y crecimiento económico que haga uso de los recursos naturales renovables disponibles y, al mismo tiempo, cuide su conservación y propicie su regeneración. Por eso las tecnologías incorporadas a las actividades productivas deben ayudar a conservar el agua y el suelo, principales activos de las actividades agropecuarias y del medio ambiente.

Algunas de las comunidades de alta marginación se encuentran en regiones con amplia biodiversidad, incluso forman parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, sus habitantes realizan aprovechamientos de los recursos naturales como medio de subsistencia sin que medie ningún control. Dentro de los apoyos para proyectos de Alianza se ofrecen opciones agropecuarias y no agropecuarias para explotar el capital natural que cumple con los objetivos de capitalización y conservación. Entre estos proyectos se encuentran las actividades eco turísticas, como opción para los productores que habitan en localidades con abundante capital natural.

1.1.9 Áreas de oportunidad de las actividades apoyadas por el Programa

Para ubicar cuáles son las áreas de oportunidad que en el futuro tienen las actividades apoyadas por el Programa, en primer término, es pertinente analizar la naturaleza de los cambios en sus aspectos más importantes. Nos encontramos frente a un nuevo entorno rural cuya característica relevante es su etapa de transición en el terreno del desarrollo económico y el de las transformaciones sociales y culturales.

La operación del Programa de Desarrollo Rural, no únicamente es afectada en la calidad de sus resultados por el entorno sino que el Programa a su vez, a través de sus años de operación, y particularmente a partir de los últimos cambios que incluyen de manera importante la participación social, junto a otros factores, transforma el entorno y sienta las bases para un cambio de mayor envergadura. Lo anterior incluye en su dinámica un círculo virtual que abre expectativas de consolidación en los próximos años.

El mayor cambio que se ubica en Jalisco corresponde al terreno de las mentalidades. Un estudio al respecto demostraría que los cambios cualitativos se encuentran en el terreno de la participación social y el desarrollo humano y social, al grado de que el trabajo de

campo realizado durante esta evaluación 2005 con los productores, prestadores de servicios y funcionarios deja la firme convicción de un rebasamiento por parte de los habitantes del medio rural, en relación con las estrategias diseñadas a partir de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Nos encontramos frente a una nueva geografía humana, cambio provocado principalmente por un alto grado de migración del género masculino que deja una mayoría de mujeres en desprotección o las obliga a capacitarse para darle continuidad al desarrollo de sus potencialidades materiales, humanas y sociales. En este sentido un área de oportunidad consiste en impulsar este sector con políticas públicas de género.

Los jóvenes también representan otra área de oportunidad para el fortalecimiento del Programa, siempre y cuando el mismo les ofrezca un periodo de capacitación basado en becas que garantice su sobrevivencia inmediata y paralelamente alternativas de consolidación económica a través de proyectos a mediano y largo plazo.

1.2. Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa

De lo expuesto en este capítulo se infiere que existe un conjunto de condicionantes para las unidades de producción rural y la población rural en su conjunto, entre sus limitantes se encuentra el escaso desarrollo de capacidades; el rezago y falta de acceso a satisfactores básicos como resultado de la dispersión poblacional que se traduce en marginación.

Los factores que afectan a las Unidades de producción rural se pueden resumir en los siguientes aspectos: baja rentabilidad en las actividades productivas que repercute en el ingreso de los productores; dificultad de la mano de obra ocupada en el sector primario para integrarse a otros sectores productivos; escasa integración a los esquemas de organización existentes de los productores de zonas marginadas que dificulta la capacitación y la transferencia tecnológica, la comercialización y la apropiación del productor del valor agregado de su producción, el financiamiento y la inversión rural, la Infraestructura poscosecha y el uso de los recursos de manera sustentable.

La falta de acceso a satisfactores básicos debido a la dispersión poblacional, la participación de otras fuentes no agropecuarias en el ingreso de la población rural y el incremento de población joven, crea las condiciones para que se de una migración al interior del Estado y a nivel internacional, como único medio de sustituir la falta de oportunidades en las comunidades rurales.

Cuando estos factores prevalecen con un grado bajo de desarrollo en una unidad de producción rural y en un productor, o en una comunidad entera, el resultado es una baja productividad de las actividades realizadas. Si asociamos lo anterior con la baja general de precios de los productos agropecuarios por políticas de intercambio comercial y el alto costo de los insumos agropecuarios, el resultado es una baja rentabilidad de las actividades productivas para toda la actividad agropecuaria, con mayor impacto a la población con menor desarrollo humano de zonas marginadas que pretende incorporarse a las cadenas productivas.

Capítulo 2

Principales tendencias del Programa

La promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el año 2001 fue determinante, marcó un cambio en la conceptualización del desarrollo rural y del programa de la Alianza para el Campo. De una orientación meramente productiva o agropecuaria pasó a la elaboración de programas que atienden la capacitación, la organización, la economía, el medio ambiente y la infraestructura básica. El objetivo central es combatir la pobreza a partir de generar capacidades y fortalezas institucionales en los gobiernos municipales y entre los pobladores rurales. La naturaleza jurídica del municipio y su cercanía con la población que gobierna, hace del nivel municipal la instancia primordial para la planeación del desarrollo.

Entre las principales orientaciones que estableció la Ley de Desarrollo Rural se encuentra la descentralización administrativa que impulsa el federalismo con el objetivo de fortalecer institucionalmente los gobiernos estatales y municipales. La visión de integralidad para promover el desarrollo en todas sus áreas con una perspectiva multisectorial que contempla el desarrollo de la infraestructura física, los recursos naturales y el desarrollo social y humano. La instauración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable que confirman la opción de la participación social; la concurrencia institucional que opta por la acción coordinada de las instituciones para responder a las necesidades de la gente y la visión sustentable para generar riqueza sin agotar la base productiva que impulse acciones económicas.

Sentar las bases para una nueva sociedad rural implicaba un cambio en la visión del desarrollo y una transformación política y cultural. Política por la decisión necesaria de las instituciones gubernamentales para propiciar las condiciones que hacen factibles la transferencia de funciones y recursos a los ámbitos estatales y municipales. Mientras que en el plano cultural, resultaba vital ampliar los derechos de la población rural a través de una mayor capacidad de decisión y participación dentro del diseño de las políticas públicas.

Las líneas generales de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable han mantenido en el Estado de Jalisco un estricto seguimiento y se ha involucrado por igual a instituciones y productores. Todo cambio cultural representa un esfuerzo similar al tamaño de su propósito, en este caso, resulta descomunal si se analiza las estructuras económicas y sociales que prevalecían antes de la ley de Desarrollo Rural Sustentable, caracterizadas por un excesivo centralismo político, el corporativismo y una cultura paternalista. Aspectos que definen una etapa transitoria entre una vieja cultura rural y la construcción de instrumentos y medios para el fortalecimiento de una nueva visión del desarrollo rural.

Toda evaluación cualitativa en la operación de los programas tendrá que tomar en cuenta esta etapa de transición y con ello la complejidad que surge del fenómeno, para valorar en su justa dimensión los avances en el desarrollo local.

2.1 Evolución de las características y orientación del Programa

Este apartado aborda la evolución del Programa de Desarrollo Rural desde su inicio operativo en el Estado de Jalisco con especial énfasis en el periodo 2001–2005. Se trata de identificar la orientación que el Gobierno estatal ha dado a la estrategia de desarrollo rural para dar respuesta a la problemática y necesidades de los habitantes que viven en zonas de mayores carencias, mediante el análisis del comportamiento y composición de los apoyos y el número y características de los beneficiarios.

Hacia el final del capítulo, se hace la reflexión de si la orientación del Programa es la adecuada para contribuir a solucionar las condicionantes del entorno en el medio rural, se identifican avances y se establecen algunas áreas de oportunidad donde el Programa de Desarrollo Rural puede ampliar o reforzar su operación a fin de mejorar las condiciones de los productores del Estado.

La APC se ha transformado en el transcurso de sus 10 años de operación. Ha requerido modificar sus objetivos, población objetivo, criterios de elegibilidad, categorías de inversión, monto de apoyos, la modalidad de operación y por tanto su estructura programática.

A continuación se analiza en detalle dos periodos; el primero de 1996 a 2001 y el segundo de 2002 a 2006.

Periodo 1996-2001

En 1996 la atención al desarrollo rural inició con tres programas: el Programa de Equipamiento Rural; el Programa Elemental de Asistencia Técnica y el Programa de Capacitación y Extensión.

En el primer año, el programa de Equipamiento Rural atendió las necesidades de los productores ubicados en 8 municipios considerados prioritarios: 4 en la región norte y 4 en la región sur, su objetivo principal fue apoyar el equipamiento de las unidades de producción de los agricultores más pobres.

En 1997 el programa de Equipamiento Rural cambia de nombre y pasa a ser el Programa de Apoyos al Desarrollo Rural (PADER), mientras que los otros dos programas permanecen iguales; en este año se atiende el mismo número de municipios en las mismas regiones.

A partir de 1998, los objetivos y estrategias del PDR observan cambios con la finalidad de incorporar nuevos apoyos, tecnologías y procesos que resultaran más rentables en el mediano plazo. Los componentes se agruparon en lo que se denominó sistemas de agronegocios¹¹ y se clasificaron dos tipos de subsidios; uno dirigido a atender la demanda, orientado a satisfacer las necesidades de los productores, y otro de inducción, que promovía el uso de tecnologías poco conocidas a través de estímulos adicionales¹². Este esquema operó hasta el año 2000.

¹¹ Se entiende como agronegocios al conjunto de elementos y sus interacciones que intervienen en la producción, transformación, comercialización y uso final de un producto rural.

¹² Evaluación de Programa de Apoyos al Desarrollo Rural 2001. SEDER-SAGARPA, 2002

En el 2001, nuevamente se efectúan cambios y ajustes del Programa. Los componentes se clasificaron en dos categorías: producción primaria y transformación y agregación de valor. También se establecieron porcentajes mínimos de los recursos federales destinados al Programa de Desarrollo Rural, así como montos máximos de apoyo para solicitudes individuales y por unidad de producción rural¹³. Igualmente, en ese año se establecieron los mecanismos de seguimiento y evaluación de los impactos del PDR en las evaluaciones estatales.

Otra reforma consistió en modificar la estructura programática de la Alianza. Los anexos técnicos se integraron por grupo de programas y se eliminó la práctica de que uno solo soportara la operación total de la APC, gracias a ello se firmó un anexo técnico para el Programa de Desarrollo Rural el cual incorporó compromisos sobre metas, monto de recursos y tipo de componentes. Adicionalmente, se optó por incluir en el padrón de beneficiarios la CURP para las personas físicas y el RFC para las personas morales.

En 1999 se estableció el programa de Mujeres en el Desarrollo Rural. Este programa tenía como objetivo buscar la equidad de género y brindar mayores oportunidades y espacios para el desarrollo de las mujeres. En los primeros dos años de operación se atendió a la región norte y sur, beneficiando a 233 mujeres, agrupadas en 29 grupos de 5 municipios. Para el 2001, su último año de vigencia, se amplió a la región sierra occidental y benefició a 40 grupos con igual número de proyectos y 280 mujeres¹⁴.

En los años 2000 y 2001 se incluyeron al PADER componentes de mecanización, fertirrigación y kilo x kilo. En 2001 se cambió el programa de Capacitación y Extensión por el de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO). En este año surge la modalidad de entrega de apoyos por proyecto, los criterios de selección de beneficiarios se hicieron más estrictos y se promovió la mayor participación de grupos y organizaciones establecidas, con plan o proyecto de por medio, a fin otorgar mayores apoyos.

Periodo 2002- a la fecha

A partir del año 2002 la atención al desarrollo rural se concentró en un solo programa dividido en tres subprogramas: el de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); el de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) y el de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Esto significó un cambio trascendente en la estrategia de desarrollo rural del programa de la Alianza. Esta nueva visión procuraba evitar la dispersión de los programas existentes hasta el año 2001 y enfocarse en tres líneas estratégicas: la focalización y creación de mayores sinergias de los apoyos en las UPR a través de los proyectos de inversión; el desarrollo de capacidades y el fomento a la organización económica de la población objetivo.

Las adecuaciones correspondieron a los lineamientos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable aprobada en diciembre de 2001, la cual plantea cambios en los procesos de la planeación y toma de decisiones de la política rural a través de la instauración de cuerpos colegiados y consejos ciudadanos, como son el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable; los Consejos Estatales, Distritales y Municipales para el

¹³ Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, 2001. SEDER-SAGARPA.

¹⁴ Evaluación Estatal Mujeres en el Desarrollo Rural 2001. SEDER-SAGARPA, 2002.

Desarrollo Rural Sustentable; y por último la creación de los sistemas de información y los comités de cadenas agroalimentarias.

El 2003, en las reglas de operación se establece la elaboración de una tipología de productores para hacer una mejor focalización de los apoyos, tanto a nivel territorial como por tipo de productor; posteriormente, en 2004, se inició el proceso de municipalización y la distribución de los recursos se hace con base en las cadenas productivas prioritarias. Finalmente, en 2005 se eliminan la atención a la demanda y se da paso a la priorización al dejar de lado el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho” en la atención de solicitudes.

2.1.1 Características comunes en todos los años de la Alianza para el Campo

Desde que inició la Alianza, el Programa de Desarrollo Rural se ha orientado a satisfacer las necesidades de inversión en bienes de capital fijo, buscando impulsar la capitalización de las UPR y de los beneficiarios. Al inicio, se denominaba programa de equipamiento rural (1996-1999), después Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (2000-2001), y en la actualidad se denomina Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). Esta labor siempre fue acompañada de apoyos para la asistencia técnica y capacitación a través de programas como el de Capacitación y Extensión; el Programa Elemental de Asistencia Técnica; el programa de Extensionismo y Servicios profesionales y, actualmente, el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA).

La población objetivo del Programa de Desarrollo Rural es la de mayores carencias y de menor desarrollo económico y social ubicada en localidades con menos de 2,500 habitantes. Otra característica común consiste en el hecho de privilegiar a grupos vulnerables: mujeres, jóvenes, indígenas y jornaleros, con o sin tierra; ahora llamados grupos prioritarios; en 2003, bajo este concepto, se incorporaron a las personas de la tercera edad y con capacidades diferentes.

2.2 Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas

2.2.1 Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación (federal, estatal y de productor, expresadas a precios 2005)

El monto acumulado de inversión destinado al desarrollo rural a través de los diversos programas asciende a 853,718 miles de pesos a precios del año 2005. Esta cifra representa la mezcla de recursos del gobierno federal, del gobierno estatal y de los productores, en donde cada uno participa con los siguientes porcentajes: 58%, 20% y 22%, respectivamente.

El apoyo que otorga la Alianza está integrado por recursos federales y estatales y se considera uno solo; el recurso que la Alianza ha invertido en el desarrollo rural representa el 77.8% del total ya que el restante 22.2% corresponde a la aportación de los productores (Cuadro anexo 4). La aportación del productor se instauró a partir del año 2000 al definirse que el apoyo de la Alianza es un complemento y no un subsidio. En el Estado de Jalisco esta aportación se ha incrementado del 12% en el año 2000 al 24% en 2005.

2.2.2 Inversión por subprograma y nivel de marginación

El Programa de Desarrollo Rural ha operado por diez años, durante este tiempo ha tenido diferentes nombres y normativa; considerando lo anterior y a pesar de sus diferencias, conviene analizar la inversión por programa o subprogramas. En este sentido, el resultado de agregar los presupuestos anuales por programa, que han operado en los 10 años de la Alianza, alcanza la cifra de 559 millones de pesos, que en valor real (base INPC 2005=100) significan 672 millones de pesos considerando únicamente aportación federal y estatal.

Tomando en cuenta el valor real de estos montos, se observa que el subprograma PAPIR, en 4 años de operación (2002 a 2005), ha ejercido 252.9 millones de pesos, lo que representa el 37.6% de los 672.1 millones destinados al Desarrollo Rural durante los 10 años de operación de la Alianza para el Campo (Cuadro anexo 5).

Si consideramos los montos de apoyo canalizados a través de los subprogramas del PDR, se observa que el PAPIR, orientado a la formación de capital, absorbe el 61.2% de los recursos; seguido por la capacitación y desarrollo de capacidades con el 27.6% (PRODESCA), y por los de fortalecimiento institucional y consolidación organizativa participa con el 10.3% (PROFEMOR).

De acuerdo a las cifras más recientes del SISER-Jalisco¹⁵, de 2003 a 2005 tanto los montos presupuestales como el número de beneficiarios atendidos mantienen una clara tendencia a la alza. (Cuadro anexo 6).

En los tres años de operación del programa Mujeres en el Desarrollo Rural, el monto ejercido representa únicamente el 0.9 % en toda la vida de la Alianza. Este es el único programa que ha existido específicamente para atender a las mujeres campesinas dentro de la Alianza (Cuadro anexo 7). A partir del año 2002, los grupos de mujeres son atendidos dentro de los programas bajo la categoría de “grupos prioritarios”, esta categoría les permite participar en condiciones preferenciales, ya que al cumplir con la condición de ser un grupo mayoritariamente femenino la aportación es menor con respecto a lo que deberían aportar si se tratara de grupos mixtos o integrados únicamente por hombres.

La tendencia actual en los montos presupuestales es favorable; sin embargo, es necesario analizar estas cifras con respecto a la focalización y verificar si estos recursos se están canalizando adecuadamente hacia las poblaciones con alta y muy alta marginación. Se observa una orientación de la inversión del subprograma PAPIR a los municipios de baja a muy baja marginación y se explica por la siguiente razón: A partir del año 2003, la asignación de los recursos a los municipios, se hace, a través de la fórmula de asignación de presupuesto de desarrollo rural por municipio. Pero han habido dificultades para atender prioritariamente a este tipo de comunidades; tal es el caso del municipio de Mezquitic que tiene grado de marginación muy alta y es el municipio de mayor extensión; en el año 2003 el monto invertido equivalió al 0.60% y para el 2005 el porcentaje del monto de apoyo fue de 0.15%.

¹⁵ Reportes del SISER Jalisco con fecha 20 de junio del 2006, para los tres años 2003, 2004 y 2005.

La distribución de los recursos del Programa, desde el año 2003 se realiza a través de la fórmula de distribución municipal, lo que arroja un monto a ejercer a cada uno de los 122 municipios; la distribución se realiza considerando un presupuesto base por municipio, el cual se va incrementando a ciertos municipios de acuerdo a cuatro criterios básicos: desarrollo de capacidades, número de localidades con alta y muy alta marginación; el total de población rural y la dispersión de las localidades. Lo anterior redistribuye los recursos económicos a municipios considerados no marginados pero que tienen un alto porcentaje de localidades de alta marginación, población rural y alto grado de dispersión poblacional.

Sin embargo, al analizar el ejercicio PAPIR 2005 (SISER Jalisco), se obtuvo que lo ejercido a nivel municipal y lo programado con la fórmula de distribución tiene una alta dispersión, esto es, en términos generales el 26% de los municipios tuvo un cumplimiento de metas entre mínimo y bajo (1 a 40%), otro 26% tuvo un cumplimiento entre medio y moderado (41 a 60%); y sólo un 17% cumplió satisfactoriamente las metas (80 a 120%). Dado que algunos municipios no dispusieron de su recurso programado, hubo municipios que se sobrepasaron en el monto ejercido, de esta forma se encontró que un 9% de los municipios se excedieron medianamente (de 121 a 160%) y que un 15% se excedieron en demasía con más del 181%.

En el panorama en el caso de los 20 municipios de alta marginación es un poco más alentador; el 25% de los municipios tuvo un cumplimiento de metas entre mínimo y bajo (1 a 40%), un 40% tuvo un cumplimiento de medio a moderado (41 a 80%) y un 15% tuvo cumplimiento satisfactorio (80 a 100%), el porcentaje restante comprende un municipio con un cumplimiento nulo, uno ligeramente excedido (121 a 140%) y dos muy excedidos (más de 180%)

Esta tendencia también se manifiesta al hacer un análisis retrospectivo. La inversión en los 20 municipios con alta marginación pasó de 27.4% en 2003 a 18.6% en 2005. Mientras que para el resto de los municipios con grados de marginación de bajo a muy bajo, la proporción invertida pasó de 32.5% a 56.1%.

2.2.3 Inversión orientada al fomento de la producción primaria e inversión orientada a las actividades no agropecuarias

De 2003 a 2005, los recursos presupuestales asignados al PAPIR muestran una tendencia creciente. Este comportamiento también se observa en los apoyos orientados a la actividad primaria, no obstante la reducción del número de proyectos apoyados. En el caso de las actividades no agropecuarias se tiene la situación contraria; los recursos disminuyen pero se atiende a un mayor número de proyectos.

En 2005, la comparación entre lo que señala el Anexo Técnico y el ejercicio arroja cierta discordancia. El documento normativo indica que el recurso correspondiente a la Producción Primaria será del 64.2% y para las actividades No Agropecuarias del 35.8%; por su parte el avance del ejercicio reporta una asignación de 89.3% para producción primaria y 10.7% para la no agropecuaria. (Cuadro anexo 8)

En los últimos tres años, en el sector primario se han apoyado cuatro actividades: la ganadera; la agrícola; la acuícola y la forestal; mientras que en las actividades no agropecuarias se han apoyado tortillerías, panaderías, carpinterías y el ecoturismo.

2.2.4 Distribución geográfica de la inversión por Distrito de Desarrollo Rural

Con base en la información del SISER-Jalisco, en el periodo 2003-2005 tres DDR concentraron el 45.0% de los recursos ejercidos por el subprograma PAPIR, Cd. Guzmán (19.8%), Tepatitlán (12.9%) y Tamazula (12.3%), mientras que en los restantes nueve se distribuyó el 55%, con un promedio de 8% por Distrito.

Al analizar estos años se pueden observar ciertas tendencias que son resultado de la planeación municipal que repercuten favorablemente al propiciar la redistribución de los recursos ejercidos a nivel DDR. Por ejemplo: Cd. Guzmán y Tamazula, que son dos de los tres Distritos que tradicionalmente concentran el grueso de los recursos, en 2005 recibieron proporcionalmente menos de lo que recibieron en los dos años anteriores; pasaron de una participación de 20 a 16% y de 12 a 8.6%, respectivamente. Este hecho ha beneficiado a otros distritos que anteriormente participaban con menos recursos como son: Mascota de 3.2 a 7.4%; Lagos de Moreno de 4.4 a 8.8%; Ameca de 3.5 a 12.7% y Tepatitlán de 10.9 a 18.6%. (Cuadro anexo 9)

La redistribución ha afectado a otros distritos, tal es el caso de Colotlán, región que se caracteriza por tener municipios con alta marginación, como Mezquitic, Bolaños, Chimaltitlán, y Huejuquilla el Alto; en este Distrito la inversión se redujo un 50% al pasar de 4.6 a 2.3 millones de pesos reales de 2003 a 2005. En casos como este, los hacedores de la política rural deben tomar en cuenta no sólo el alto grado de marginación que prevalece en ese territorio, sino también que ahí se concentra el mayor número de comunidades indígenas.

2.2.5 Número y tipo de beneficiarios acumulados, y cobertura respecto a las necesidades estatales

Las metas del número de beneficiarios se han cumplido con ligeras diferencias que son aceptables, ya que éstas se deben a la imposibilidad de que la operación del Programa regule el número de integrantes de los grupos o proyectos y por ello el cumplimiento pueda considerarse como satisfactorio. De 2003 a 2005, el Programa de Desarrollo Rural ha beneficiado a 21,659 productores clasificados de siguiente manera: el estrato de PBIZM¹⁶ concentra el 60.2%; el estrato de PBIZNM el 25.4%; el estrato de PBIT el 14.1% y por último el estrato de RP concentra el 0.3%, esta distribución es congruente con las necesidades estatales y con la planeación del Programa, aunque cabe señalar que los estratos aquí mencionados, derivados de la información del SISER Jalisco, no corresponden exactamente con los previstos por el anexo técnico; sin embargo, esto sólo constituye una imprecisión semántica que no conlleva mayores consecuencias. (Cuadro anexo 10).

El subprograma PAPIR se ha enfocado a los primeros tres estratos de productores, tal como lo marcan las reglas de operación y corresponden a la población de zonas marginadas. Los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR han beneficiado a los cuatro estratos de productores en concordancia con las reglas de operación que a cada uno corresponden.

¹⁶ Topología de productores establecida en las reglas de operación de la Alianza 2003.

2.2.6 Atención a grupos prioritarios

La atención a grupos vulnerables o grupos prioritarios ha estado presente desde el inicio de la operación de Alianza. En el periodo 1999-2001 se operó el programa de Mujeres en el Desarrollo Rural con apoyos que sumaron 4.8 millones de pesos. Actualmente, la SEDER no ha instrumentado programa alguno como política pública con perspectiva de género, aunque sí ha destinado espacios en los programas de la Alianza bajo condiciones preferenciales.

Este caso representa una de las mayores pérdidas de la Alianza, independientemente de los resultados obtenidos durante su corta vida, el programa representaba un gran logro en la búsqueda de espacios por parte de las mujeres; pero no sólo tenía una perspectiva de género, sino que también tenía una estrategia de mediano plazo bastante ambiciosa, que era formar redes de proyectos vinculados entre sí para que hubiera una retroalimentación entre ellos, inicialmente en temas como organización, administración, mercado y otros. En su etapa final, pretendía convertir estas redes en empresas integradoras, tal vez no con este nombre pero sí con este objetivo.

A partir de las modificaciones a las reglas de operación en el año 2003 se consideró a los grupos de mujeres, jóvenes, indígenas, personas con capacidades diferentes y de la tercera edad como grupos prioritarios y por tanto fueron favorecidos al ser susceptibles de recibir un apoyo mayor con respecto al resto de los grupos.

La orientación de la inversión para atender estos grupos prioritarios ha ido en aumento; pasó del 11.3% en 2003 a 52.6% en 2005 del presupuesto ejercido por el PAPIR. Al interior de los grupos prioritarios los apoyos a las mujeres van en aumento; en 2003 recibieron 10.5% y en 2005 el 71.8% de los recursos destinados a grupos prioritarios, un incremento de 61.3%; otro grupo prioritario que también se ha visto favorecido, aunque en menor proporción, ha sido el de los jóvenes (Cuadro anexo 11).

2.2.7 Subsidio promedio por beneficiario

A partir de 1997, el PDR ha mantenido la tendencia de incrementar el apoyo per cápita; de acuerdo con los datos, en 1997 cada productor recibía en promedio 1,274 pesos reales y se ha incrementado velozmente hasta llegar en 2004 a 9,512 pesos reales, y aunque durante el 2005 la tendencia parece revertirse, aún se conserva el nivel logrado dos años atrás, 6,508 pesos reales; es de esperarse que se mantenga esta situación que genera expectativas positivas, pues el comportamiento revela el apoyo a proyectos de mayor escala lo que implica una mayor sostenibilidad en el tiempo (Cuadro anexo 12).

2.3 Cumplimiento de metas 2005

2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

Al momento de realizar la evaluación no se había concluido el ejercicio en cuestión y por ello la información que se presenta se refiere al avance físico-financiero del 22 de junio de 2006. En el caso del PAPIR, se tenía comprometido el 89% de los 68.8 millones que se programaron y de lo comprometido ya se había pagado el 94.8% (Cuadro anexo 13). Se espera que al cierre del ejercicio se alcance un porcentaje muy cercano a la meta financiera programada en el anexo técnico de 2005. (Cuadro anexo 14, 15 y 16).

Con relación al número de beneficiarios, se observa que faltarían por apoyarse 348 productores para alcanzar la meta programada, no obstante es factible que se logre, incluso antes del cierre del Programa. (Cuadro anexo 17). En cuanto al número de proyectos apoyados, éste ya había rebasado la meta programada de 658 proyectos por una cantidad de 25 proyectos (Cuadro anexo 18).

Al analizar con más detalle las metas físicas y financieras por línea estratégica y tipo de productor encontramos lo siguiente: la atención a productores en transición en zonas marginadas se redistribuyó en su totalidad, asignándola a los productores tipo PBIZM, PBIZNM y PBIT, dicha redistribución tuvo una mejor focalización de los apoyos en la atención a zonas marginadas, grupo prioritarios y cadenas prioritarias. Se apoyó principalmente a los proyectos de tipo primario afectando, negativamente, la orientación para fortalecer los proyectos de valor agregado. En consecuencia, la meta en el número de productores beneficiados se rebasó en el caso de las actividades primarias.

El PRODESCA al momento de la evaluación había cumplido con el 84.5% de la meta financiera programada al ejercer \$14,444,239 pesos de un total de \$17,099,991 pesos. Se presentan variaciones significativas en el cumplimiento de metas a nivel de componentes con relación al número de beneficiarios; los componentes que superaron la meta fueron diseño de proyecto, puesta en marcha, capacitación, programas especiales y supervisión de servicios. En cuanto a los componentes que no alcanzaron a cumplir con sus metas se encuentran: asesoría técnica, promoción de proyectos en zonas marginadas, promoción de productos no tradicionales y red nacional de desarrollo rural sustentable. (Cuadro anexo 19 y 20)

Dentro del PRODESCA el componente que mayor monto ejerció fue el de programas especiales de desarrollo de capacidades con el 100%; estos servicios incluyen a los PSP del PESA y proyectos locales. En general, el PRODESCA superó su meta física en 1,062 beneficiarios aunque no en todos sus componentes. El apoyo PRODESCA se reorientó a los PBIZM a los componentes de capacitación para empresas rurales y diseño de proyectos de desarrollo, aunque también se han hecho esfuerzos por orientar los apoyos PRODESCA al componente de puesta en marcha de proyectos.

El subprograma PROFEMOR al 23 de junio del 2006 rebasaba la meta del monto programado en 10% (Cuadro anexo 21, 22 y 23). El componente de fortalecimiento institucional que incluye a los CDDRS y los CMDRS ejerció el 83%, en virtud del impulso dado al fortalecimiento de los Consejos a nivel regional, distrital y municipal. Otro rubro que se incluyó es el equipamiento informático de los CMDRS y movilización de productores que son consejeros de estos mismos.

2.3.2 Factores que explican el grado de cumplimiento en metas

Es necesario diferenciar dos etapas marcadas en las reglas de operación con relación al cierre de programas y finiquitos: la primera, relacionada con el cierre de programas en donde se establecen las metas alcanzadas y el avance físico al 30 de noviembre del 2005 y que también comprende la totalidad de los recursos que han sido comprometidos y los tiempos para cubrir el pago de los apoyos; la segunda, indica el finiquito del ejercicio en donde se establecen las metas alcanzadas y los recursos ejercidos con base en la documentación comprobatoria.

En el cierre de programas los factores que limitan el cumplimiento de metas físicas y financieras son los siguientes:

El desfase temporal entre el ejercicio fiscal y el ejercicio operativo del Programa, lo cual implica que al cerrar el Programa se haya cumplido con las metas físicas y financieras sólo en el papel.

La debilidad en las tareas de planeación para establecer las metas del Anexo Técnico de acuerdo a las necesidades reales de la entidad y del sector rural.

En el caso del finiquito del Programa influyen más factores que están relacionados con todo el circuito operativo del Programa y los actores involucrados:

El esquema operativo del Programa de Desarrollo Rural en la entidad, donde no se tenía una fecha de cierre de las ventanillas y la modalidad de atención de las solicitudes con el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho”, implicaba atender las solicitudes en orden de llegada e ir acumulando las metas físicas y financieras hasta donde el recurso alcanzara o el tiempo lo permitiera. Es decir, operar en función de la demanda de solicitudes y ajustar lo programado, en vez de operar en función de lo planeado en los anexos técnicos, cosa que hay que reconocer no es sencillo.

El rezago que se tenía en la operación de años anteriores provoca desviaciones y uso excesivo de recursos.

Al cierre del ejercicio se tiene un alto grado de desistimiento de solicitudes debido a la falta de información clara y concientización de los beneficiarios respecto a la obligación de reunir con suficiente tiempo la parte correspondiente a su aportación.

2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno

2.4.1 Correspondencia entre la problemática del medio rural y la respuesta del Programa

La atención a la población rural por parte de la Alianza y en específico por el Programa de Desarrollo Rural contribuye en parte a resolver la problemática del sector rural, esto a razón de que en las zonas marginadas el capital humano, en la mayoría de los casos, no cuenta con suficientes bases educativas que le permitan organizarse, definir un proyecto, ponerlo en marcha y administrarlo eficientemente. En este sentido, los apoyos con relación al desarrollo de capacidades deberían ser muy amplios, variados y constantes, antes, durante y posterior a la gestión de un proyecto. Esta tarea actualmente ha sido delegada a Prestadores de Servicios (PSP), quienes en primer lugar, académicamente fueron formados para atender problemas de productores que se encuentran a un nivel productivo superior al que están atendiendo; de ahí que no siempre los proyectos logren sobrevivir más de dos años o dos ciclos productivos.

Este contexto se traduce en una serie de limitantes para el adecuado desarrollo económico, social y humano de las zonas marginadas. Esta situación es del conocimiento de las instituciones involucradas en la operativa del Programa, y cuentan con una

estrategia bastante acertada para revertirla, desgraciadamente no se ha podido poner en marcha, debido a que por encima de la necesidad de lograr impactos positivos, se pone la necesidad de colocar el presupuesto en manos de los productores en el menor tiempo posible.

El Programa de Desarrollo Rural y los tres subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, juegan un papel importante en la capitalización de las unidades de producción, el desarrollo de capacidades, el fomento y consolidación de la organización empresarial, pero sin estrategias precisas y agresivas, los impactos son de corto plazo o mínimos.

La evolución del Programa de Desarrollo Rural ha respondido tanto al cambio conceptual de Desarrollo Rural del gobierno federal, como a los esfuerzos que hace el gobierno del Estado para responder a la problemática local con una planeación de abajo hacia arriba. En el último tramo de este sexenio y también de la administración estatal, se está dando un gran impulso al fortalecimiento de los Consejos Municipales, Distritales y Regionales para realizar esta tarea, pero aún se requieren más esfuerzos.

2.4.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

El Programa de Desarrollo Rural tiene potencial para atender y solucionar la problemática del sector rural, su objetivo primordial es orientar y fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; el desarrollo de proyectos de producción primaria, la incorporación de procesos de transformación y agregación de valor y generación de servicios; el desarrollo de capacidades en el medio rural y el fomento y consolidación de la organización empresarial y la promoción del manejo sustentable de los recursos naturales.

Las acciones del Programa de Desarrollo Rural se potenciarían con la suma de otras instancias que trabajen coordinadamente, porque “en la medida en que la pobreza tiene múltiples causas, su superación requiere de estrategias integrales, cuyo eje debe ser la coordinación de un conjunto amplio de políticas públicas, con objetivos claros e instrumentos complementarios de una red social integral”.

Es necesario que las instancias involucradas en el sector rural se coordinen no sólo en acciones, también desde la planificación de un Desarrollo Rural Integral como lo plantea la LDRS. El Programa Especial Concurrente es la herramienta que debe llevar a esa coordinación institucional, hasta el momento sólo se da en papel en la programación del presupuesto de egresos. En la práctica, cada instancia (federal o estatal), que concurre con acciones en el sector rural trabaja relativamente aislada, esto se refleja en la conformación y operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable donde una de las principales deficiencias es la falta de representación interinstitucional.

En la medida que se sigan fortaleciendo las instancias de participación y planeación a nivel municipal, las acciones del Programa de Desarrollo Rural y de otras instancias podrán solucionar de manera coordinada la problemática que plantea un Desarrollo Rural Integral.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

La gestión del Programa es un tema que ha tomado mucha importancia, debido a que su análisis permite identificar los factores que inciden en la operación del mismo. Cada mecánica operativa del PDR se ha modificado con repercusiones en su gestión. En el presente capítulo se analizan los temas relevantes de la gestión del PDR en el Estado de Jalisco durante el periodo 2001-2005.

El desarrollo de los temas se hace con un enfoque de análisis continuo, con la finalidad de destacar las acciones que el gobierno del Estado ha puesto en marcha para propiciar el desarrollo económico, social y humano de la población rural, y del sector rural en su conjunto, aprovechando el PDR. Lo anterior permite identificar áreas en donde deben concentrarse las acciones, para el logro de avances sustantivos en la eficiencia y eficacia operativa que redunden en mayores impactos del Programa.

3.1 Adopción de la estrategia del Programa

Las reglas de operación proporcionan los lineamientos generales para operar el PDR y brindan cierta flexibilidad a las entidades federativas para adecuar los conceptos del diseño del Programa de Desarrollo Rural a los requerimientos locales. De ahí la pertinencia de identificar en qué medida el Gobierno del Estado de Jalisco ha adaptado a sus necesidades la estrategia de Desarrollo Rural de la Alianza.

3.1.1 Apropiación del Programa en el Estado de Jalisco

La operación del PDR en el Estado de Jalisco pone especial atención a los conceptos básicos del Programa, como son la atención a grupos y regiones prioritarias, el desarrollo de capacidades, la consolidación de la organización económica, la operación municipalizada del Programa, el fortalecimiento institucional, el enfoque de proyectos, el fomento a las actividades no agropecuarias, entre otras.

En el periodo 2001-2005, la SEDER, a través de la Dirección General de Regiones Prioritarias (DGRP), ha realizado acciones que aprovechan los conceptos básicos del PDR, al que se integra el enfoque propio del gobierno estatal.

En el año 2003, se emprendió un modelo de granjas integrales como una herramienta para el combate a la pobreza rural, conceptualmente los objetivos eran incidir en la calidad de la alimentación de las familias ubicadas en las regiones marginadas del Estado para que una vez satisfecha esta necesidad, pasaran a comercializar los excedentes de producción para generar ingresos.

Para la puesta en marcha de estas granjas se aprovechó el subprograma PAPIR con el fin de obtener los recursos económicos necesarios en la construcción de la infraestructura, herramientas y equipamiento. Los recursos destinados para las granjas integrales fue de 2,414,560 pesos, el 4.2% del total ejercido por el subprograma PAPIR (Cuadro anexo 24).

El subprograma PRODESCA se aprovechó para la elaboración de los proyectos de estas granjas por medio de los técnicos PSP.

El proyecto no obtuvo los impactos esperados, entre otras razones, porque para atender las diversas necesidades y requerimientos técnicos de estos grupos se necesitaba de la participación multidisciplinaria de profesionistas. El que estas granjas surgieran de la inducción y no de un diagnóstico y una necesidad de las comunidades fue otro aspecto que no favoreció dicha estrategia. Administrativamente también tuvo sus complicaciones, debido a que algunos materiales para la infraestructura tenían que ser materiales presentes en la región, lo que complicaba justificar las inversiones al no poder obtener las facturas correspondientes.

En el año 2003 se puso en marcha el PESA¹⁷, programa piloto de la FAO-SAGARPA en 4 comunidades con alto grado de marginación en los municipios de Jilotlán de los Dolores y Santa María del Oro, ubicados en la región Sureste. En agosto de 2004 lo adoptó el Gobierno del Estado y lo implementó a través de la SEDER. La cobertura de atención se amplió a 14 municipios en cuatro regiones y hacia el final del año terminó operando en 11 municipios. Para el año 2005, se amplió a 132 comunidades marginadas en 33 municipios. Se operó en dos modalidades: la primera en la modalidad FAO, a través de Agencias de Desarrollo Rural (despachos privados); y la segunda, con la modalidad Jalisco, coordinado por un responsable de la DGRP.

El avance del PESA al momento de la evaluación, se resumía en la culminación de los diagnósticos comunitarios y sus respectivos proyectos. Con relación a los recursos, se sabe que representaron el 4.5% del total ejercido por el PAPIR 2005 (Cuadro anexo 25). Desde la etapa piloto en 2003 se asignaron PSP a los que se les conoce como “facilitadores”, uno por cada municipio donde operó el PESA. Para el año 2005 estuvieron asignados 33 PSP.

En el año 2005 se emprendió el programa de Desarrollo Local como un modelo de intervención participativa para el impulso del desarrollo comunitario en regiones prioritarias, el cual se encuentra en su fase piloto. Operó en 8 comunidades en igual número de municipios. Los procesos del modelo están muy bien enfocados ya que consisten en una planeación participativa, un diagnóstico, un plan de acción comunitaria, instrumentación del plan, seguimiento y retroalimentación. Para cumplir con esta tarea nuevamente se asignó a un PSP por cada comunidad.

Los resultados de este programa en el año 2005 fueron la planeación participativa y el diagnóstico comunitario. Al momento de la evaluación ya se habían elaborado y puesto en marcha los planes de acción comunitaria, llevando a la par el programa de seguimiento; según los planes, al finalizar este proceso se realizará una evaluación participativa, la cual indicará los resultados alcanzados.

3.1.2 Integralidad de las acciones

Hasta el momento no se ha dado una integralidad plena en las acciones del PDR; es decir, no se ha generalizado en la población beneficiada una concurrencia de los tres subprogramas de desarrollo rural:

¹⁷ Programa Especial de Seguridad Alimentaria, <http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/>

Las granjas integrales en el 2003, el PESA y el Desarrollo Local en el año 2005, son acciones que tienen en común buscar la articulación entre los subprogramas PAPIR y PRODESCA en las regiones marginadas con un enfoque local.

En este programa piloto, el PSP parte de un diagnóstico comunitario, desarrolla las capacidades de los habitantes de la comunidad en varias direcciones y posteriormente inicia la gestión de apoyos que mejor contribuyan a la solución de los problemas previamente identificados. El servicio del PSP es de acompañamiento y seguimiento, conjugado con una permanencia en la comunidad durante todo un proceso, contrario al esquema tradicional donde el productor recibe y paga al PSP por cada una de las actividades desarrolladas (capacitación, proyecto, etc.).

Este programa busca mayor integración y desarrollo del capital humano y físico. Cumplir con esta gran tarea no sólo requiere del apoyo PRODESCA para cubrir el desarrollo de capacidades, también se demanda la inversión con recursos del PAPIR; gracias al fortalecimiento de los respectivos Consejos Municipales (CMDRS) vía recursos PROFEMOR, no sólo se logrará sentar las bases para el desarrollo comunitario, sino que se podrá lograr la integralidad y convergencia de los tres subprogramas del PDR en una misma población.

Hasta el momento, el PROFEMOR ha sido el subprograma que mayores dificultades ha tenido para converger con el PAPIR y el PRODESCA, en los últimos años el subprograma PROFEMOR se ha vinculado sólo indirectamente a través del proceso de municipalización. Por esta razón, los operadores de este subprograma, buscando una mayor integralidad de las acciones, establecieron como requisito, a toda organización que solicita apoyo del componente de "consolidación organizativa", haber recibido un apoyo PAPIR el año inmediato anterior, con la finalidad de fortalecer su consolidación organizativa a partir de un proyecto en marcha.

3.1.3 Pertinencia del Programa como política estatal

La conceptualización del Programa de Desarrollo Rural es pertinente y coherente con las necesidades estatales, esto desde la propia definición de su objetivo que es integrar a los productores de bajos ingresos a las cadenas productivas, a través de la capitalización de las Unidades de Producción Rural, el desarrollo de capacidades de los productores y la consolidación de organizaciones económicas.

Otro aspecto que hace pertinente el PDR es que responde a las líneas estratégicas marcadas en el PED y el modelo de gestión de la propia SEDER. La orientación y cambios en el diseño del Programa responden a las estrategias del PED en cuanto el combate y superación de la pobreza basadas en los principios de integralidad de las acciones, descentralización y sustentabilidad de los recursos.

Finalmente, la estructura operativa del Programa ha permitido al Gobierno del Estado, diseñar y poner en marcha acciones y programas propios, que de igual forma responden a los compromisos del Plan Estatal de Desarrollo, al promover un desarrollo humano, impulsar un Estado con oportunidades para todos y consolidar un desarrollo regional equilibrado y sustentable.

3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural

3.2.1 Avances en el proceso de descentralización

El proceso de descentralización en la entidad ha requerido trabajar en diferentes frentes tal como lo marca la LDRS. Un frente ha sido la coordinación institucional entre SAGARPA y SEDER. El otro frente es el establecimiento de los consejos a nivel estatal, distrital y municipal.

Para mejorar la coordinación institucional entre SAGARPA y SEDER, el Gobierno Estatal ha firmado varios convenios con el Gobierno Federal. En 1996 se firmó el primer acuerdo para la realización de acciones en torno al programa de Alianza para el Campo¹⁸. Este acuerdo establece que el Gobierno del Estado asume la coordinación de la operación y el funcionamiento de los DDR. Lo anterior, marca el inicio del proceso de federalización Jalisco-Gobierno Federal.

En el año 2001 se firmó la ratificación del convenio anterior¹⁹. Donde el gobierno de Jalisco se hace responsable de la coordinación de la operación y funcionamiento de los DDR y los CADER. También se establece una segunda etapa, que prevé la constitución de un Organismo Público Descentralizado Estatal que asuma las responsabilidades que se le están transfiriendo, al que posteriormente se integrarán los trabajadores federalizados.

Este proceso de transferencia de los DDR y CADER al Estado continúa hasta el año 2005 mediante la firma del anexo de ejecución²⁰. En este anexo, se formalizó finalmente el compromiso de transferir al Gobierno del Estado la facultad para conducir la operación y el funcionamiento de los 8 DDR y los 46 CADER.

Con el fin de materializar el compromiso se establecieron dos etapas: la primera comprende la firma del acta entrega-recepción para la coordinación operativa de los DRR y CADER por parte de la SEDER, la etapa inició en el mes de abril del año 2005 y finalizó el 31 de julio de ese mismo año; la segunda etapa, que aún no se lleva a cabo, comprende la firma del acta de traspaso de recursos económicos y los activos de los DDR; esta última fue considerada prorrogable hasta que se considere conveniente, por lo que se espera se concrete a finales del año 2006.

Paralelamente, en la misma LDRS, se establece que con apego a los principios de federalización, se integrarán Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable en los municipios, distritos de desarrollo rural y en las entidades federativas.

Esta tarea no ha sido fácil, ha sido un largo proceso que inició en el año 2002 y que se ha ido fortaleciendo tanto en el número de CMDRS establecidos, como en los recursos humanos y financieros destinados para su funcionamiento (Cuadro anexo 25).

¹⁸ Acuerdo para la realización de acciones en torno al programa de Alianza para el Campo entre el Gobierno Federal a través de la SAGRAPA y el Gobierno Estatal a través del la SEDER, Septiembre de 1996. DGDDR.

¹⁹ Acuerdo de ratificación de las acciones en torno al programa de Alianza para el Campo entre el Gobierno Federal a través de la SAGRAPA y el Gobierno Estatal a través de la SEDER, Junio 2001. DGDDR.

²⁰ Acta de entrega-recepción del Anexo de Ejecución, Abril de 2005.

La conformación de los Consejos Municipales, que es parte importante del proceso de descentralización, ya ha dado sus primeros resultados. El primer año que los CMDRS propusieron proyectos para que se apoyaran con recursos PAPIR fue en 2004, en este año de un total de 502 proyectos apoyados con el subprograma PAPIR, 190 proyectos fueron validados y propuestos por los CMDRS, es decir el 37%.

Para el año 2005 el número de proyectos validados y propuestos por los CMDRS aumentó a 554 de un total de 691, equivalente al 80.2%. En términos porcentuales los proyectos validados y aprobados se incrementaron en 42% en los dos últimos años (Cuadro anexo 26).

En el año 2005, el ejercicio inició con el proceso de planeación lo que implicó la distribución municipal de los recursos del PDR, esta actividad todavía se realizó a nivel central a través de la fórmula de distribución de fondos. Posteriormente se le notificó a los CMDRS sobre las metas físico-financieras que debían de considerar, por lo que la participación de los Consejos inició con la ejecución de los recursos a través de la validación de los proyectos.

En este año, todos los Consejos operaron en la modalidad dos, a pesar de que un diagnóstico realizado por la DGRP señaló que 35 municipios ya contaban con la suficiente madurez para operar en la modalidad uno. Asimismo, se sabe que en lo que va del año 2006, ninguno de los 122 CMDRS establecidos operó en la modalidad uno²¹.

3.2.2 Estructura institucional para la operación del Programa

Para desarrollar sus actividades en apoyo del sector rural, la SEDER se divide en nueve direcciones generales. La operación de la Alianza recae directamente en tres de éstas: la Dirección General de Regiones Prioritarias (DGRP), la Dirección General de Fomento Agropecuario y Hortofrutícola (DGFAYH), y la Dirección General de Distritos de Desarrollo Rural (DGDDR) (Figura anexa 1).

De acuerdo al manual de organización y operación estructural de la SEDER²², dentro de las funciones de la DGDDR se encuentra la operación y administración de los programas de la Alianza para el Campo, sin embargo sólo opera los programa de Fomento Agrícola y el de Fomento Ganadero; es la Dirección General de Regiones Prioritarias la responsable de operar el Programa de Desarrollo Rural.

Desde el año 2002 la Alianza es operada por dos direcciones generales: la DGFAYH y la DGRP. En el año 2003 se crea la *Coordinación de la Alianza* en la DGDDR con el objetivo de coordinar las acciones de estas dos direcciones. Esta instancia, en su primer año de funcionamiento, logró rescatar 8,000 expedientes rezagados en ambas direcciones operativas; se les dio seguimiento para su atención y un porcentaje importante se regresó a los productores porque estaban incompletos. En este proceso de integración, el Programa de Desarrollo Rural nuevamente quedó fuera de la Coordinación de la Alianza,

²¹ La modalidad 1 aplica en aquellos municipios que cuentan con un CMDRS formalmente constituido, un Coordinador municipal pagado con recursos PROFEMOR, un plan de desarrollo rural sustentable elaborado y aprobado por el Consejo, un departamento o área específica de desarrollo rural en el ayuntamiento y un plan operativo anual municipal. En esta modalidad los recursos del Programa se transfieren a una cuenta bancaria municipal que se abre mediante un acuerdo entre el municipio, la delegación de la SAGARPA estatal y el gobierno estatal; los recursos transferidos se canalizan a proyectos aprobados en el seno del Consejo.

²² Manual de organización y servicios, SEDER 2005. www.jalisco.gob.mx

la principal razón fue la falta de acoplamiento de los titulares de las direcciones generales, por lo que la DGRP sigue operando aisladamente el Programa de Desarrollo Rural.

3.2.2.1 Las adecuaciones realizadas dentro de la DGRP

Para operar el Programa de Desarrollo Rural, la DGRP cuenta con dos direcciones, la Dirección de Regiones Prioritarias (DDRP) y la Dirección de Desarrollo de Capacidades Empresariales (DDCE). La primera, tiene la coordinación para los subprogramas PRODESCA y PAPIR y la segunda, hasta el año 2004, operó el subprograma PROFEMOR en sus dos componentes Fortalecimiento Institucional y Consolidación Organizativa (Figura anexa 2).

Hasta antes del 2005, el PROFEMOR, en su componente de fortalecimiento institucional, operaba a través de Despachos, al instalar la nueva dirección se realizó un diagnóstico interno, y se encontró que no había información sobre el trabajo realizado en la formación de los CMDRS, además de que los pagos de los coordinadores municipales se realizaban hasta con seis meses de retraso. Por ello, en 2005 se creó la Dirección de Enlace de Regiones y Consejos Municipales; el objetivo fue crear un enlace directo entre la DGRP y los coordinadores municipales del componente fortalecimiento institucional del subprograma PROFEMOR.

El titular de la nueva dirección elaboró un Manual del técnico PROFEMOR, se organizó la operación del subprograma al interior de la DGRP y el resultado inmediato consistió en la reducción de los tiempos de pago. A partir del año 2005 el pago a los coordinadores municipales es mensual. Se establecieron metas, reglamentos, estatutos, los Planes municipales y los programas Anuales de Operación a realizar con los CMDRS. El resultado, 122 CMDRS establecidos con un Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, además de contar con una plantilla de técnicos PROFEMOR fortalecida, sin la incertidumbre del pago, lo que permite realizar un mejor trabajo.

Otras acciones emprendidas para impulsar la descentralización de la parte operativa del Programa son las siguientes: se descentralizaron las funciones de la UTOE, delegando esta función a un coordinador regional de desarrollo rural sustentable; apoyando la organización de productores a través de los técnicos de organización; incorporando 9 coordinadores regionales de evaluación financiera y seguimiento a la inversión rural y finalmente se han integrado Comités Regionales de Dictaminación en donde participan además de los ya mencionados, los Jefes de DDR, CADER y la representación de los productores en los CMDRS.

Estos tuvieron la oportunidad de validar y autorizar proyectos cuyos montos en el año 2004 fueron menores a 250,000 pesos, para el año 2005 aprobaron los proyectos con montos menores a 100,000 pesos, ya que aquellos proyectos que rebasaron dichos montos se siguieron validando y autorizando a nivel central en la DGRP.

La instalación de los comités regionales responde a la necesidad de agilizar la operación del Programa y avanzar en el proceso de descentralización. Dado que la DGDDR utiliza el mismo esquema de comités dictaminadores regionales, en este caso para la operación de los programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero, lo anterior se traduce en una duplicidad de funciones y estructuras.

3.2.3 Fortalecimiento de los cuerpos colegiados

Los órganos colegiados que participan en la operación del Programa y los que mayor apoyo han recibido para su consolidación y funcionamiento en los últimos tres años son los CMDRS y CDDRS. Esto se debe a que son piezas clave en el proceso de descentralización del PDR, ya que asumirán la ejecución plena del Programa, así como la responsabilidad de canalizar los recursos hacia áreas potenciales y prioritarias a nivel municipal.

El órgano colegiado que actualmente asume esta responsabilidad es la Comisión Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. La CDR funciona regularmente, en el año 2005 realizó 12 reuniones itinerantes en las diferentes regiones de la entidad.

Estos cuerpos colegiados, por desgracia, tienen en común la falta de representatividad de los productores, aun cuando están integrados, no existe constancia y continuidad en su participación. En el caso de los CMDRS el desgaste al que fueron sometidos en los años 2003 y parte de 2004, donde no se veían resultados, provocó cierta apatía. Actualmente, con el nuevo impulso realizado por las autoridades estatales se ha logrado integrar a los productores que recibieron apoyos del PAPIR en el año 2004 y 2005, pero aún así, falta trabajo por hacer para obtener mayor representatividad, y sobre todo constancia y continuidad.

3.3 Procesos de planeación

3.3.1 Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el Estado de Jalisco

Los principales instrumentos de planeación que se usan en la entidad son las reglas de operación del Programa de Desarrollo Rural y las estrategias generales del plan estatal de desarrollo. Las instancias y actores que participan en esta planeación son los funcionarios directivos, operativos y la CDR. Los operativos se involucran principalmente en el establecimiento de las metas físicas y plazos de operación, mientras que los directivos se encargan de que esta planeación-programación esté enmarcada dentro de las líneas estratégicas de las reglas de operación; por su parte, la CDR se encarga de verificar que las propuestas sean congruentes con el Plan Estatal de Desarrollo. Finalmente, el proceso finaliza con la integración de los anexos técnicos.

Cabe señalar que gracias al fortalecimiento de los CMDRS y CDRS, se espera que en los próximos años también participen en la planeación y asignación de recursos del Programa de Desarrollo Rural.

3.3.2 Establecimiento de prioridades de inversión

El establecimiento de prioridades se hace conjugando varios aspectos: las reglas de operación, la atención a cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, número de productores de bajos ingresos de zonas marginadas, grupos y regiones prioritarias, así como proyectos propuestos por los CMDRS que respondan a las estrategias del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

El Estado, por su parte, también establece prioridades de inversión por tipo de proyecto. De estos, los proyectos del PESA tienen la más alta prioridad y dado que se encuentran

dentro la población objetivo del PDR son susceptibles de apoyo. En este mismo nivel de prioridad están los proyectos del programa Microcuencas y núcleos comunitarios.

Aunque se presentan en menor proporción, son de especial atención los proyectos relacionados con la producción orgánica, seguidos por los de transformación, empaque y comercialización, así como aquéllos que protejan el medio ambiente y los que incluyen el acompañamiento y asesoría técnica.

3.3.3 Anexos técnicos

Los anexos técnicos forman parte de los convenios de concertación celebrados por el gobierno federal a través de la SAGARPA, con los gobiernos estatales. También son un instrumento donde se establecen los compromisos presupuestales, las metas por programa y componentes, todo esto de acuerdo a los lineamientos establecidos en las reglas de operación.

En el periodo 1996-2000 se firmaba un anexo técnico para todo el programa de la Alianza para el Campo; a partir del año 2001 en las reglas de operación se estableció que debería elaborarse un anexo técnico por subprograma, desde entonces el PDR incluye tres anexos técnicos, uno por cada subprograma.

Cada año, se presentan algunos retrasos en la firma de los anexos técnicos por lo que desde el 2001 se han hecho algunos ajustes tratando de ser más oportunos; por ejemplo: en 2003 el anexo se firmó hasta el mes de julio debido a la demora en la expedición de las reglas de operación; por ello, a partir del año 2003 se estableció que mientras no se expedieran las reglas de operación para el año en curso se podía operar con las del año anterior. Esto le dio un carácter multianual a las reglas de operación y más certeza para la firma de los anexos técnicos.

En el año 2004 el anexo técnico se firmó en el mes de abril, tres meses antes que el año anterior; sin embargo, para el año 2005 el anexo técnico se firmó hasta el mes de junio; y para el año 2006, nuevamente se firmó en el mes de abril.

Lo relevante del proceso de firma de los anexos técnicos, es que todavía los mecanismos para la negociación involucran únicamente a la delegación de la SAGARPA y la SEDER, de igual forma es importante mencionar que aún se considera al comportamiento histórico del ejercicio presupuestal como un elemento para la planeación del Programa.

3.4 Asignación de recursos

3.4.1 Focalización

La focalización de los recursos PAPIR por línea estratégica en términos generales ha mejorado para la atención a grupos y regiones prioritarias, pero aún no se alcanza el porcentaje mínimo marcado en las reglas de operación (70%). A excepción del 2003, que se destinó el 76.5% a regiones prioritarias y el 12.6% para la integración de cadenas agroalimentarias.

Para los años 2004 y 2005 se incrementaron los recursos destinados a la integración de cadenas agroalimentarias, por encima de la norma; por su parte los recursos destinados a la atención a grupos y regiones prioritarias alcanzaron el 60% y 10%. (Cuadro anexo 27).

En particular, la atención a grupos prioritarios ha mejorado considerablemente; los recursos PAPIR pasaron del 11.3% en el año 2003 a 52.6 % en el 2005, muy por encima de la norma. En general todos los grupos prioritarios mostraron mejoría del año 2003 al año 2005. El grupo prioritario más beneficiado fue el de mujeres; en el año 2003 recibieron el 10% y para 2005 el 71% de los recursos destinados a grupos prioritarios. El grupo prioritario de jóvenes es el segundo grupo con mayores recursos destinados. Los grupos que menos han participado en esta distribución de recursos fueron aquellos conformados por indígenas y por personas con capacidades diferentes.

3.4.2 Asignación de recursos vía proyectos

La asignación de recursos vía proyectos se ha realizado conforme lo marcan las reglas de operación. En el año 2003 el monto para proyectos correspondió al 79.7%, para la atención de solicitudes a la demanda se destinó el 20.3%. Para el siguiente año la orientación de aplicación vía proyectos se incrementó considerablemente, el 96.9% fue para proyectos y sólo el 3.1% para solicitudes vía demanda.

En el año 2005 se realizaron algunas modificaciones a las reglas de operación, una de ellas establece que el 100% de los recursos federalizados de la Alianza se debe canalizar a proyectos. Por eso en el año 2005 el 99.7% de los recursos fue para proyectos y sólo dos solicitudes fueron a la demanda y representaron el 0.2% (Cuadro anexo 28).

En la operación del Programa 2005 se estableció como prioridad apoyar la puesta en marcha de proyectos en tres etapas denominadas: de aprendizaje, de consolidación y de desarrollo. A cada una de ellas se le asignó un monto máximo de apoyo en el subprograma PAPIR y en el subprograma PRODESCA.

La estrategia de apoyar proyectos por etapas pretende que los beneficiarios de los proyectos inicien con la etapa de aprendizaje, de tener buenos resultados, al siguiente año, 2006, se les apoyará con la segunda etapa y finalmente con la etapa de desarrollo. Esta estrategia no se aplicó adecuadamente y provocó molestias entre los productores, debido a que algunos PSP no transmitieron el mensaje de forma clara a los beneficiarios, lo cual ocasionó que los beneficiarios se mostraran desconcertados al recibir sólo una parte de los beneficios solicitados.

3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias

En la LDRS se establece que deben apoyarse actividades no agropecuarias con el fin de lograr un desarrollo rural integral y para atender a la población sin acceso a la tierra de cultivo.

Los proyectos atendidos son de diversa índole pero predominan los talleres de carpintería, proyectos de turismo rural ecológico, tortillerías y carnicerías. En general, se apoya a casi todo tipo de actividad productiva no agropecuaria excepto los talleres de costura, los cuales dejaron de apoyarse a partir de 2004 debido a malas experiencias, sobre todo en la parte de la comercialización.

Al revisar la información disponible, se observa un aumento en el número de proyectos no agropecuarios atendidos pero los recursos destinados a ese tipo de proyectos han disminuido respecto a los años anteriores (Cuadro anexo 29).

3.4.4 Mecanismos alternativos al reembolso

En la entidad no se han buscado y establecido esquemas alternativos para sufragar la aportación de los productores de bajos ingresos como parte de una política estatal. Existen acciones aisladas emprendidas por iniciativas a nivel local. Una de esas acciones es el convenio entre el beneficiario y los proveedores, donde el proveedor, por la experiencia de años anteriores sabe que la carta de autorización es un documento de gran liquidez, por lo cual se anima a expedir la factura y a negociar con el productor el esquema de pago de su parte correspondiente. Esta costumbre se convirtió en regla donde el esquema ha funcionado.

Es tipo de convenios también tiene su parte negativa ya que ha provocado un vicio por parte de los proveedores al elevar los precios de los bienes en compensación por la “ayuda” que prestan a los productores.

Otro esquema de reembolso, que logró obtener un grupo de mujeres de bajos ingresos al recibir naves de invernadero, fue la firma de un convenio con el proveedor en el cual se toma como adelanto la carta de autorización para posteriormente pagar la aportación de las beneficiarias con el anticipo del pago de la cosecha anual. Aquí influyó la disposición del proveedor y del grupo de beneficiarios.

3.5 Circuito operativo

3.5.1 Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos

Desde el año 2003 se establecieron dos modalidades de atención para las solicitudes en función del monto solicitado, aquellas menores a cierto monto siguieron una ruta más corta, mientras que las superiores a ese monto necesitaban cubrir una ruta más larga en cuanto a los requisitos por satisfacer. En el año 2003 el monto fue establecido en 200,000 pesos, para el año 2004 en 250,000 pesos y para el año 2005 en 100,000 pesos. Para lograr lo anterior se establecieron comités regionales de validación donde las solicitudes se revisaron, dictaminaron y autorizaron; una vez autorizadas se enviaron a la UTOE, la CDR y el FACEJ.

El establecimiento de estos comités regionales de dictaminación, en primera instancia tuvo como objetivo descentralizar las funciones de la DGRP y la UTOE. Este proceso implicó cambios, no sólo en la ruta del flujo de solicitudes, sino también en la recepción, revisión, evaluación y dictaminación de las mismas. En el año 2003 y 2004 estos comités regionales actuaron como ventanillas, para la operación 2005 dejaron esa función y trasladaron la función a los DDR y sus CADER. El logro más relevante de estos comités regionales fue la mejor focalización de los apoyos hacia productores de bajos ingresos y la evaluación de los proyectos; sin embargo, poco impacto se obtuvo en la agilización y pago de las solicitudes; el Programa 2003 se cerró en agosto 31 del año 2005 y la operación 2004 se cerró hasta noviembre del año 2005.

Para la operación del año 2006 se está dando un giro completo al esquema de operación de la Alianza y al PDR que impacta al circuito operativo del Programa. Se inició con el establecimiento de nuevos criterios para una mejor focalización y priorización de solicitudes (Cuadro anexo 30), a las cuales se les asignó una calificación que sirvió como factor de ponderación y se incorporaron al SISER. Se establecieron fechas de cierre de ventanillas, ya que anteriormente estaban abiertas todo el año, y todas las solicitudes deberán estar capturadas en el sistema SISER.

Esto significa un cambio radical en el circuito operativo; en opinión de los funcionarios no se había trabajado con plazos tan cortos y bien establecidos. La meta es agilizar el circuito operativo y realizar el cierre del Programa al final de este año. Esto trajo como ventaja que ahora la determinación de la prioridad y elegibilidad de las solicitudes la realice el SISER con criterios bien definidos, eliminando la discrecionalidad con la que operaban los CADER.

No obstante, la DGRP consideró que los criterios propuestos inicialmente dificultaban la operación y por ello realizó las modificaciones necesarias en la determinación de la calificación de las variables. También se tuvo como desventaja la premura en la implementación del nuevo esquema. Se detectó que faltó tiempo para una mejor capacitación de las ventanillas y del personal que captura las solicitudes. Fue necesario también incorporar una base de datos de poblaciones marginadas al SISER, la cual estaba incompleta y muchas comunidades marginadas no estaban incluidas, lo cual fue resuelto con su posterior incorporación a la base de datos.

En la fecha que se estableció para el cierre de ventanillas (31 de mayo), las solicitudes para los programas de fomento agrícola y fomento ganadero habían incluso rebasado el monto de presupuesto programado para el 2006; en cambio, el monto de las solicitudes para PAPIR quedaron muy por debajo del presupuesto asignado, incluso muchas solicitudes se quedaron en los CADER sin capturar.

Las principales razones por lo que sucedió esto fueron: la inclusión de requisitos nuevos, como la CURP y el retraso en la captura se debió a que muchos productores no la tienen; la falta de capacitación de los CADER con el nuevo esquema; el corto tiempo entre apertura y cierre de ventanillas; la base de datos de localidades autorizadas y hasta problemas con la captura debido a la incorporación de los nuevos criterios de priorización de solicitudes en el SISER. Esto demandó que se ampliara dos semanas más el plazo de captura.

3.5.2 Operación municipalizada

De acuerdo con las reglas de operación los apoyos del Programa de Desarrollo Rural se otorgan para ejecución federalizada y ejecución nacional. La ejecución federalizada se opera bajo dos modalidades: operación estatal y operación municipalizada.

La operación municipalizada comprende la distribución de los recursos entre los municipios mediante una fórmula que garantice equidad y transparencia considerando los siguientes criterios: municipalización base 60%; desarrollo de capacidades municipales (10%), localidades de alta y muy alta marginación (10%), población rural (10%) y dispersión (10%). (Cuadro anexo 31).

En 2005, del presupuesto total disponible para el PDR (100 millones 345 mil pesos), descontando los conceptos de gastos de evaluación y operación, se destinó el 73% a la operación municipalizada. Esta municipalización comprendió a 122 municipios de los 124 que integran el Estado, eliminando a Guadalajara y Zapopan por considerarse netamente urbanos.

La operación municipalizada comprende dos modalidades. En la modalidad uno el municipio dispone directamente de los recursos del Programa para apoyar los proyectos que han sido validados y aprobados por el CMDRS y en la modalidad dos sólo valida y aprueba proyectos y es el FACEJ quien libera estos recursos.

A pesar de que el anexo técnico programó 10 municipios para operar en la modalidad uno y 46 municipios en la modalidad dos, todos los municipios operaron en la modalidad dos; no obstante que 106 municipios contaban con un departamento de desarrollo rural, un Consejo Municipal y un Plan de Desarrollo Municipal, criterios que exigen las reglas de operación para operar bajo la modalidad uno. (Cuadro anexo 32).

3.6 Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA

3.6.1 Apropiación del subprograma

El PRODESCA ha sido utilizado para resolver las necesidades de desarrollo de capacidades en conjunción con otros programas especiales en el Estado, lo que significa que existe una apropiación adecuada del mismo.

El gobierno estatal ha aprovechado al subprograma PRODESCA con el componente V (PZRM) para desarrollar las capacidades de la población rural; desde el año 2003 lo ha orientado hacia los programas especiales de las poblaciones de alta y muy alta marginación, particularmente hacia los programas PESA y el programa de Desarrollo Local.

La adecuación del subprograma PRODESCA para atender al PESA comenzó en el año 2003. Durante estos tres años el número de PSP asignados a dicho programa aumentó considerablemente, en el primer año se asignaron 2 PSP, para el segundo año fueron 14 PSP y durante el año 2005 se incrementaron a 33 PSP.

Los PSP involucrados en el Programa de Desarrollo Local, que dio inició en 2005, suman ocho, y dado que se contemplan 2 años de intervención estos ocho PSP continuarán durante el 2006.

Otro programa apoyado por los PSP, es el programa especial de Capacitación Formativa, su objetivo es realizar talleres de capacitación relacionados con el área organizativa (figuras jurídicas, liderazgo, etc.); además, los PSP asisten a reuniones institucionales de los CMDRS, Distritos de Desarrollo Rural, con los técnicos del PROFEMOR y a reuniones de seguimiento y gestión con grupos interesados en constituir alguna figura jurídica.

El programa de Capacitación Formativa es fundamental en el proceso de integración de los productores de bajos ingresos a las cadenas productivas, porque la capacitación a través de diferentes talleres (principios de organización, liderazgo y desarrollo empresarial, trabajo comunitario; figuras jurídicas) transforma a los grupos de trabajo en

grupos organizados de productores con capacidad de gestión; lo cual constituye el primer eslabón para integrar otros componentes como PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR .

En el programa de Capacitación Formativa 2005, continuación del programa Organización de Productores, implementado con recursos del PRODESCA 2003 y 2004, participan 12 PSP, uno por cada región.

3.6.2 Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales

En la entidad, del año 2003 al año 2005 se han acreditado 705 PSP, al 50% se les ha condicionado su acreditación y en este mismo periodo sólo 271 han sido contratados por el PRODESCA; esto significa que no se dio una adecuada formación e integración de dichos profesionistas.

El número de PSP acreditados y contratados ha disminuido considerablemente. Después de que en el año 2003 se contrataron 127 PSP, en los años 2004 y 2005 sólo se contrataron 72, lo que representa una disminución del 56% (Cuadro anexo 33). Lo anterior fue a consecuencia de que en el año 2003 la dirección de Desarrollo de Capacidades Empresariales, instancia encargada de evaluar los proyectos, detectó y rechazó una cantidad considerable de proyectos ya que presentaban anomalías como la duplicación o clonación.

Los PSP acreditados que no han participado en el PRODESCA se incorporaron al mercado de PSP en la entidad incrementando la oferta de servicios profesionales; sin embargo, la demanda de servicios se ve limitada porque los pocos productores del sector social de zonas marginadas que cuentan con capacidad económica para pagar estos servicios están acostumbrados a recibir asesoría gratuita, mientras que otros productores, por su bajo nivel económico, definitivamente no pueden sufragar el costo del servicio de asistencia técnica.

3.6.3 Operación del PRODESCA

En la operación del PRODESCA el Inca Rural juega un papel muy importante, todo PSP que quiera acceder a los recursos del subprograma debe estar acreditado en los servicios que pretende ofertar. En este sentido es importante señalar que el Inca Rural ya no realiza acreditaciones con talleres presenciales y sólo lleva a cabo las modalidades de examen-entrevista y talleres a distancia.

En el año 2005, de un total de 250 grupos apoyados en la entidad, la mayoría de los servicios se enfocaron al diseño y puesta en marcha de proyectos con el 45.5% y el 30.0%, respectivamente. Por desgracia una parte considerable de estos proyectos se queda en papel y aunque no están cuantificados, se presentan con frecuencia y preocupan a las instancias operativas.

Una de las razones por las que no se apoyan los proyectos elaborados por los PSP, tiene que ver con lo corto de los tiempos entre la aprobación del servicio y la entrega del producto. En otras ocasiones, porque difieren los criterios con los que el INCA Rural acredita a los PSP de los del CECADER para validar y aprobar los productos.

3.6.4. El apoyo PRODESCA en la Red de Desarrollo Sustentable y en la promoción de Productos No Tradicionales

Existen dos componentes que aunque solamente representan el 4.2% del presupuesto del PRODESCA, son de especial relevancia por sus impactos como estímulo a la consolidación de grupos: la Promoción de Agroproductos No Tradicionales (PNT) y la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS), estos componentes han servido en la entidad para identificar proyectos exitosos.

El PNT apoya a OE con recursos que les permite participar en eventos nacionales para promover productos no tradicionales y en algunos casos artesanías. El objetivo es dar a conocer los productos elaborados por las OE de bajos ingresos y ayudar a los productores a establecer contactos comerciales con empresas nacionales y extranjeras a través de mesas de negocios. En el año 2003, durante la Expo-Baja realizada en Baja California, las empresas jaliscienses participantes establecieron 28 contactos comerciales, logrando ser la entidad con mayor contactos comerciales establecidos en ese evento; el valor de las ventas concertadas con estos contactos ascendieron a poco más de dos millones de pesos de los cuatro millones que generó todo el evento.

Desde el año 2003 Jalisco ha asistido a un total de 7 eventos referentes a agroproductos no tradicionales y se han apoyado a más de cien OE con transporte, hospedaje y pago de stands, para ello durante el periodo 2003-2005 se han gastado 1.2 millones de pesos.

Por su parte el RENDRUS otorga apoyos para sufragar los gastos de las reuniones distritales, estatales, regionales, y la Reunión Nacional de Intercambio de Experiencias Exitosas de Desarrollo Rural Sustentable.

La importancia de este componente radica en la organización del evento denominado Reunión Nacional de Intercambio de Experiencias Exitosas de Desarrollo Rural Sustentable; la participación en los eventos de intercambio de experiencias exitosas, constituyen un gran incentivo para muchos productores con proyectos de estas características; en el año 2003 el Estado de Jalisco obtuvo el 3er y 5to lugar entre 65 proyectos participantes.

Dado el interés que despierta en muchas organizaciones el participar en estos eventos, el Estado ha optado por contribuir al estímulo; en el ejercicio 2005 a proyectos que participaron en los eventos RENDRUS distritales y regionales, hubieran ganado o no, se les dio un curso de liderazgo. Este tipo de incentivos es parte de una estrategia para fomentar entre los grupos atendidos la dedicación a sus propios proyectos, lo cual ayuda a garantizar la sostenibilidad de los mismos y por consecuencia el logro de los objetivos del PDR.

Para que los productores asistan a los eventos, el RENDRUS dispone anualmente de un presupuesto, el cual ha crecido ligeramente año con año, pasando de 395 mil pesos en 2002 a poco más de 600 mil pesos en 2005. Cabe señalar que durante 2003 el monto asignado fue de dos millones aproximadamente, pero esto se debió a que durante ese año el Estado fue el anfitrión del evento.

La evolución del presupuesto para la organización de los eventos de PNT, es muy similar a la del RENDRUS; ya que durante 2005 se tuvo un presupuesto de aproximadamente

500 mil pesos, ligeramente superior a lo ejercido durante 2003 y 2004 que fue de 270 mil pesos y 475 mil pesos respectivamente.

Realizar eventos para la selección de proyectos sobresalientes a nivel distrito y posteriormente a nivel estatal para el RENDRUS, permite identificar iniciativas de proyectos que no han sido apoyados con algún subprograma del PDR, por esta razón, se considera un semillero de proyectos viables donde se puede incidir ya sea en la consolidación organizativa y el fomento empresarial vía PROFEMOR o en la capacitación formativa y asistencia técnica vía PRODESCA.

3.6.5 Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP

Actualmente, los PSP que tienen tiempos de pago oportunos son los que prestan sus servicios en el PESA, ya que los PSP que trabajan bajo el esquema normal del PRODESCA siguen teniendo retrasos considerables en la fecha de sus pagos.

A diferencia de los PSP que ofrecen servicios del PRODESCA, los PSP que están asignados al PESA se les paga mensualmente y con puntualidad, previa entrega de productos y validación por parte del CECADER, en estos casos los productos se subdividieron en 12 validaciones parciales de pago por PSP (uno por mes), el avance al mes de abril fue el producto 6 (diagnóstico comunitario) y se estableció como meta para el mes de junio el producto 10 (plan de gestión e implementación del proyecto integrado).

La validación de productos en la modalidad PESA FAO se estableció en 4 validaciones para el pago a la Agencia de Desarrollo Rural, de las cuales únicamente se ha realizado la primera donde el avance al mes de abril es hasta el diagnóstico comunitario.

De acuerdo a la información recabada, para los PSP que se les paga en la modalidad de "pago por servicio" el tiempo promedio que transcurre entre la aprobación de un servicio de PRODESCA y el pago final del mismo ha disminuido de seis meses en el año 2003 a 4 meses en el 2005. Algunos de los factores que influyen en los tiempos de pago son la supervisión y validación de los productos por los supervisores del CECADER y los tiempos que consume cada proceso administrativo para el pago.

3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización

3.7.1 Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

A partir del año 2002 se fomenta la construcción y consolidación de los CMDRS y CDDRS a través del subprograma PROFEMOR con el componente de fortalecimiento institucional; estos consejos se han ido integrando paulatinamente, incrementado cada año el número de coordinadores contratados para este fin; por esta razón, en el 2005 el presupuesto de este subprograma incluyó el componente equipamiento, que proporciona recursos a los Consejos para que inicien la instalación de oficinas propias.

Estos esfuerzos han dado resultados satisfactorios, en el año 2005 ya se encuentran constituidos los 122 Consejos municipales de desarrollo rural sustentable y los 12 Consejos distritales de desarrollo rural. Esto ha permitido que los consejos municipales

de desarrollo rural ya estén involucrados en las actividades del PDR, al validar y gestionar proyectos productivos apoyados con recursos PAPIR.

3.7.2 Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

Desde la integración de los primeros CMDRS en el 2002 se elaboraron los diagnósticos y planes municipales, pero debido a la poca experiencia de los coordinadores municipales los planes presentaron serias deficiencias en su elaboración.

En el año 2003 hubo cambio de autoridades municipales y sustitución de coordinadores municipales, esto provocó que se desconociera el trabajo realizado con anterioridad, en muchos casos se extraviaron los diagnósticos y los planes municipales de desarrollo rural sustentable. Ese mismo año, se solicitó al Comité de Planeación para el Desarrollo de Jalisco (COPLADEJ) que capacitara a los coordinadores municipales para mejorar la calidad de los planes municipales.

En el año 2004 se continuó elaborando y en su caso actualizando los planes municipales de los 106 consejos constituidos, para el cierre del programa PROFEMOR 2004 se tenía un avance del 70%, de los cuales 55% estaban terminados y el resto en proceso de elaboración. Para el año 2005 ya se tenía un avance del 90% de planes municipales actualizados y terminados, por lo que se tomó la determinación de publicarlos.

En este contexto, se observa que el PROFEMOR ha tenido un papel determinante en la elaboración de los planes municipales de desarrollo rural sustentable. A pesar de que durante el ejercicio 2005, los Consejos no aplicaron los planes debido a la baja presencia de proyectos y a la premura por comprometer el recurso asignado a cada municipio.

3.7.3 Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR

En el año 2002 inició la constitución de los CMDRS en dos modalidades: una estuvo coordinada por la SAGARPA a través de las jefaturas de distrito y otra fue coordinada por un despacho²³, al concluir el año se consideró que hubo avances en la integración de los Consejos Municipales; sin embargo, no hay evidencias documentales del trabajo realizado por dichos Consejos (sesiones) ya que sólo se contaba con algunas actas constitutivas. Este proceso continuó durante el 2003, y aunque los informes de cierre del PROFEMOR nuevamente reportan que hubo avances no se observó la consolidación de los Consejos. Por el contrario, debido al término de los periodos de los presidentes municipales y al cambio de coordinadores municipales, los Consejos se desintegran e incluso se extravían gran parte las actas constitutivas.

Durante el año 2004, el desempeño de los coordinadores municipales mejora considerablemente con relación a los avances de años anteriores en donde el proceso estuvo limitado por una inadecuada definición de funciones y el bajo desempeño del coordinador municipal. Aunado a lo anterior, los procesos administrativos para el pago de los coordinadores eran muy tardados lo que propiciaba cierta apatía en la realización de sus tareas.

Para el año 2005 se realizó una modificación institucional al interior de la DGRP al crearse la Dirección de Enlace de Regiones y Consejos Municipales. La primera tarea que se le

²³ Evaluación del Programa Desarrollo Rural 2003, Jalisco. FAO-SAGARPA.

encomendó fue la reorganización del trabajo realizado por los coordinadores municipales y tutores regionales, el resultado más inmediato fue el pago oportuno a los coordinadores municipales; posteriormente se elaboró una pequeña guía de las funciones que debería realizar un coordinador municipal y finalmente se conformó un equipo nuevo de gente joven y sobre todo se trató de que radicaran en los mismos municipios al considerarse que la participación de elementos locales favorecía el desempeño como coordinador municipal.

La DGRP se ha preocupado por elevar las capacidades de los coordinadores municipales y de los mismos Consejos Municipales ya que ha implementado una serie de cursos dirigidos a los consejeros, a funcionarios de los Ayuntamientos y a los técnicos del PROFEMOR. La limitante que representaban las autoridades municipales ha sido superada en muchos de los casos, después de trabajar durante tres años con ayuntamientos, logrando así una mejor coordinación.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial

3.8.1 Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las Organizaciones Económicas (OE) beneficiadas

Con fines de evaluación, se visitó a tres OE apoyadas con el PROFEMOR durante el ejercicio 2005: la Asociación Agrícola Local de Ixtlahuacán del Río, Mujeres Unidas por Atequizayan S. C. de R. L. y el nuevo Cobano S. C. de R. L. En estas visitas se pudo constatar el cumplimiento de los programas de trabajo que se derivaron del autodiagnóstico.

Al comparar los autodiagnósticos con lo visto en campo, se percibe que algunos autodiagnósticos no reflejan con imparcialidad las necesidades de la organización, sino que están enfocados o adecuados a las capacidades del técnico PROFEMOR; sobre todo en aquellos casos donde la persona propuesta como técnico PROFEMOR se encontraba laborando antes de ser contratado. Esta situación pone de manifiesto las carencias del autodiagnóstico.

Debido a que no existe ningún sistema de control y seguimiento en campo, se llegan a presentar este tipo de inconsistencias en el desempeño de algunos técnicos; necesariamente debe existir una opinión que desde una perspectiva imparcial exponga oportunamente la pertinencia real entre el técnico y la OE. Además, se debe verificar la coherencia entre las necesidades de la organización con las actividades del plan de trabajo. En este sentido, el único seguimiento que se realiza es a través de los reportes por escrito que el técnico entrega mensualmente.

Un tipo de OE que se está apoyando con el componente de consolidación organizativa son las cooperativas del Sistema de Financiamiento Rural Alternativo (SIFRA). No obstante su correspondencia con las reglas de operación, existen algunas opiniones que consideran que no deberían de ser apoyadas, en primer lugar, porque el PAPIR apoya año con año un gran número de organizaciones que comparativamente tienen mayores rezagos administrativos que las cooperativas SIFRA; y en segundo lugar, porque se considera que las cooperativas SIFRA cuentan con mejores esquemas de seguimiento; es decir, no están operando bajo su propio riesgo como el resto de las organizaciones. Finalmente, también se considera que no deben ser apoyadas porque en estos últimos

años el presupuesto del PROFEMOR se ha reducido tanto que el programa debería de establecer criterios de prioridad a fin de favorecer a las OE que tienen menos probabilidades de sobrevivir en el mediano plazo.

Durante los últimos tres años, la mayor parte de los recursos disponibles del subprograma se ha canalizado a la consolidación de los CMDRS por ser un elemento de interés prioritario en el marco de la descentralización del PDR, esta orientación redundante en la disminución notable del recurso dedicado al componente consolidación organizativa (29%, 11% y 9% respectivamente). Únicamente durante el año 2002 se dio gran cantidad de recursos a las OE.

A pesar de esta situación, el PROFEMOR ha evolucionado en función al tipo de OE atendidas: en el año 2002 se atendió únicamente OE de primer nivel y a partir del año 2003 se incorporó la atención a OE de segundo nivel. (Cuadro anexo 34).

3.8.2 Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas

La selección de las OE se hace directamente por la Dirección de Desarrollo de Capacidades Empresariales; aquí, además de verificar que cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación, en 2005, se decidió establecer criterios que privilegiaban a aquellas organizaciones que hubiesen recibido apoyo del subprograma PAPIR el año anterior. Pero el criterio no fue aplicado porque ya había una demanda presente que había cubierto parte del trámite.

3.8.3 Fomento empresarial

Este componente no se había utilizado en los años anteriores al dirigirse hacia a la consolidación institucional de los CMDRS. En el año 2005 se ejercieron \$1,276,996 pesos; la mayor parte se utilizó para realizar la publicación de los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los CMDRS y 20,000 para encuentros estatales para OE. Para el ejercicio del año 2006 se tenía programado incorporar en este componente el diseño de imagen y la gestión del código de barras para las OE.

3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad

3.9.1 Impulso a proyectos sustentables

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define el concepto de desarrollo rural sustentable como el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en los territorios rurales fuera de los núcleos urbanos, de acuerdo con las disposiciones aplicables y asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.

Los proyectos financiados por el subprograma PAPIR, al momento de su validación y aprobación en los comités regionales o a nivel central en la DGRP, toman en cuenta el mejoramiento de las actividades productivas de los beneficiarios y verifican que su implementación no deteriore el medio ambiente. En este sentido, el subprograma PRODESCA también busca orientar los proyectos que apoya hacia la sustentabilidad de las actividades. Una muestra de este compromiso en el ejercicio 2005 se observa en el establecimiento de un componente denominado "proyectos de prioridad estatal", mismos que promueven la cultura orgánica y el aprovechamiento eficiente del agua.

Al revisar los proyectos con carácter sustentable que fueron apoyados en los últimos tres años, se encontró que se concentran en cuatro tipos de proyectos: sistemas de riego, labranza de conservación, captación de agua y turismo rural ecológico (Cuadro anexo 35). Si bien estos proyectos se abocan a la valoración del uso sustentable de los recursos, en la concepción completa de desarrollo rural sustentable son complejos de valorar de acuerdo con la información disponible.

3.10 Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal

3.10.1 Municipalización

A través de toda la evaluación se encuentra presente el tema de municipalización, de manera importante, en general, en sus relaciones con el Programa de Desarrollo Rural, con cada uno de los subprogramas y con los temas que indican el contexto político en que se desarrollan las políticas públicas. Asimismo, con el marco conceptual que le dio origen y tiene su fundamento en una nueva visión del Desarrollo Rural, cuyo eje rector se apoya en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

La participación de los municipios, las modalidades en las que se han ejercido los recursos, el rol que ha jugado el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable en el proceso son aspectos inherentes a la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en su conjunto y se encuentran en los conceptos básicos del análisis continuo y la visión prospectiva. No obstante, por ser tema de interés del Estado de Jalisco resumiremos algunos aspectos de su evolución y resultados, de igual forma trataremos de ahondar en la visión prospectiva con el fin de emitir algunas recomendaciones, que en este caso particular, son evidentes a partir de la eficiencia y eficacia con que en los dos últimos años se impulsó la formación de los Consejos y se apoyó la participación de los mismos en el Programa.

El proceso de Municipalización del PDR busca incorporar acciones y recursos públicos a nivel municipal. Desde el inicio del actual sexenio se estableció como política pública la descentralización y el fortalecimiento municipal. El marco conceptual de la iniciativa implica una opción radical si se reflexiona en la dimensión de los cambios, mismos que revolucionan, a partir de la implantación de un nuevo diseño de política pública, la visión y acción vertical con la que se operó por muchas décadas en el medio rural.

De una política meramente subsidiaria, cuyas normatividades se crearon para ejercer acciones verticales, se pasa a la transferencia del poder a través de la participación de los productores y la cada vez más evidente participación del Estado y el municipio en las decisiones locales.

El proceso de municipalización amplía sus objetivos a aspectos tan trascendentes como el fortalecimiento democrático y las transformaciones culturales que al irse consolidando, se espera, impacten en las mentalidades y den como resultado un individuo y organizaciones más aptas para enfrentar la modernización del medio rural. El crecimiento personal se da cuando son los propios sujetos quienes conducen el proceso y la comunidad potencia sus recursos y habilidades al tomar en sus manos las decisiones de su propio desarrollo.

Una transformación cultural arrastra incontables inercias negativas que por igual comparten funcionarios, operadores y los habitantes del medio rural. Para cada uno de los actores fue lenta la comprensión y asimilación de los cambios conceptuales que se pretendían operar a través del proyecto de municipalización. En su primera etapa de operación, aspectos de índole política, normativa, escasos recursos, bajo nivel de profesionalización de los técnicos y agentes sociales actuaron en contra de su consolidación. La duplicidad de acciones entre la delegación de SAGARPA y la SEDER, misma que tiene repercusiones de la mayor trascendencia fue otro elemento adverso.

En el año 2004, el gobierno de Jalisco, a través de la SEDER y la DGRP toma en sus manos el proceso de municipalización y le da un fuerte impulso al realizar cambios estructurales dentro de la DGRP con la creación de la Dirección de Enlace de Regiones y Consejos Municipales. Otra decisión importante fue destinar mayores recursos económicos y fortalecer el área de los recursos humanos.

En el 2005, se encuentran establecidos el total de los Consejos Municipales. A través de la consolidación de los Consejos se cumple con los requisitos que integran el diseño del Programa con un diagnóstico y plan municipal de desarrollo rural sustentable, un área del ayuntamiento encargada del sector rural municipal y un plan de operación anual; como resultado de lo anterior se logró que 113 de los municipios de un total de 122 operaran en la modalidad dos.

En el 2006 se aprecia como el proceso de municipalización ha entrado en una etapa de transición en cada una de las partes de su diseño y en el rol que juegan instituciones federales, estatales y municipales, funcionarios, operadores, organizaciones e individuos. Esta etapa transicional es la que se tiene que estudiar a fondo y desde diferentes perspectivas, en primer lugar, contextualizando y relacionando con el entorno social y político local, las transformaciones políticas nacionales, los avances o falta de ellos en la descentralización administrativa y económica y el fortalecimiento del federalismo, el fortalecimiento institucional y las relaciones interinstitucionales.

El Estado, el municipio y la participación social, materia de esta evaluación son clave para analizar esta etapa que definiremos como transicional. Si admitimos que el proceso de municipalización realmente se inicia en Jalisco a partir del año 2004 con la participación plena de la SEDER, los logros obtenidos en corto tiempo son considerables ya que se cumplió cada una de las etapas del diseño del Programa hasta llegar a la modalidad dos, en donde los proyectos son validados por los consejos municipales. Los logros más relevantes se encuentran en el esfuerzo de reestructuración del Programa a nivel local por parte de la SEDER y en la evolución de la participación ciudadana. El rol de los consejos mantiene una dinámica de aprendizaje, comprensión y participación que rebasa los propósitos conceptuales que dieron origen al proyecto de municipalización y a la propia voluntad política de las instituciones involucradas.

La institución municipal presenta una involución debido a diferentes factores, desde aquellos que son intrínsecos a la propia naturaleza del desarrollo municipal y otros permeados por intereses políticos y económicos del Estado y la federación. Para completar el círculo y exponenciar la participación social, eje fundamental del propósito del Programa, su operación debe ejercerse a través de la modalidad uno, lo cual significa la transferencia a los municipios de la operación del Programa y los recursos para llevarlo a cabo, en el entendido que esta instancia a través del consejo municipal puede ofrecer con mayor rapidez una respuesta a la problemática rural plasmada en el

Plan Municipal. Además, se fortalece la gestión municipal, se capitaliza económicamente y se desarrolla el capital social.

Ya desde el año 2005 los municipios estaban listos para operar en la modalidad uno, pero la operación municipalizada estuvo sujeta a decisiones de alto nivel en el gobierno de la entidad, debido principalmente a la cercanía de los procesos electorales de las nuevas administraciones municipales en el año 2006.

Los cambios de presidentes municipales no deberían paralizar los avances en el desarrollo del Programa, lo anterior podrá evitarse en la medida que la sociedad rural asuma plenamente la coordinación de los Consejos Municipales y la participación de las diversas instituciones federales y estatales representadas en los consejos mantengan su permanencia y atención dentro de ellos.

Históricamente se encuentra demostrado los escasos recursos con que cuentan la mayoría de los municipios a nivel nacional, Jalisco no es la excepción, para operar en la modalidad uno se le exige al municipio aportar el equivalente a los apoyos otorgados. Por si lo anterior no fuera suficiente razón para sólo operar en la modalidad dos, otros programas federales resultan más atractivos. Por ejemplo el programa de tres por uno de la SEDESOL, en donde los productores cubren su aportación con mano de obra.

Es evidente que existe descoordinación en las relaciones interinstitucionales y que la planeación de cada una de las instituciones no focaliza adecuadamente sus zonas de injerencia y al hacerlo desequilibra el diseño de programas que cumplen con objetivos más amplios que la mera ubicación de recursos sin un propósito determinado.

Un análisis prospectivo del Programa garantiza su vigencia en cuanto emana de un decreto de Ley, a partir de un consenso de todos los actores involucrados a nivel nacional, pero su parálisis o consolidación hasta cumplir con sus metas, entre ellas, la más importante que es la creación de una nueva cultura rural, depende de la necesaria evaluación del conjunto de políticas públicas que se han llevado a cabo durante el actual sexenio en el medio rural.

A la administración estatal le toca la responsabilidad de evaluar desde la perspectiva local el potencial del Programa y la conveniencia de proteger los logros alcanzados. Todo parece indicar que la descentralización y el fortalecimiento del federalismo continuarán su curso y que los programas federales, meramente subsidiarios, tenderán a desaparecer para dar más oportunidad a que las localidades impulsen el desarrollo regional para integrarse al conjunto del desarrollo económico en donde desde hace más de una década interactúa la sociedad jalisciense por propia iniciativa y necesidad a partir del TLCAN y la globalización económica. El fortalecimiento municipal, una nueva visión del desarrollo rural, la participación social para impulsar una nueva cultura rural son elementos sine qua non para trascender las asimetrías existentes entre el desarrollo rural y el urbano, entre el desarrollo social y el sector privado.

3.10.2 Mujeres en el Desarrollo Rural: limitantes y oportunidades

Iniciamos este apartado retomando la idea central que hace tan valioso el proyecto de municipalización, basado medularmente en la transferencia del poder de decisión de las instituciones hacia los habitantes de medio rural. Desde el año 2001, a partir del decreto de La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se ha desarrollado por todo el país una

amplia, costosa y difícil labor para hacerlo posible. Su potencial es infinito en la medida de su consolidación y su diseño guarda expectativas que van mucho más allá del aumento de los porcentajes productivos, busca, a través de una visión integral, la construcción de una nueva cultura rural, transformando las mentalidades que hagan posible un individuo y organizaciones con un alto grado competitivo.

La palabra clave es empoderamiento, entendido el verbo como la capacidad de los habitantes del medio rural para comprender, concienciar y tomar decisiones sobre su propio entorno y las políticas públicas. Sobre su desarrollo económico, social y cultural.

Durante el sexenio anterior se desarrolló un programa destinado a las mujeres en el Desarrollo Rural, a través de las diferentes etapas de su aplicación, la dinámica de su propia naturaleza lo fue estructurando como un programa de género. Inicialmente actuó con un principio de transversalidad, apoyándose en los diferentes programas de Alianza, hasta llegar a contar con sus propios recursos y metodología: financiamientos alternos, capacitación, organización, redes de trabajo, impulso al ahorro, etcétera, etcétera.

El diseño de la estrategia se basó en una premisa vigente a la fecha, una verdad que no merece ni olvido ni descuido por parte de los elaboradores de planes y políticas públicas para el Desarrollo Rural: la unidad básica para el desarrollo rural integral es la familia; es la estructura social que desarrolla una actividad permanente para reproducirse y sobrevivir; su matriz fundadora en todos los sentidos se encuentra en la mujer como núcleo generador de riqueza y desarrollo cultural, quien generalmente actúa en condiciones de desventaja

La palabra clave era empoderamiento, en el entendido de que el combate a la pobreza y la desigualdad van más allá de los recursos y potencialidades que brindan los recursos agropecuarios y de los agentes sociales tradicionalmente reconocidos y obliga a la apertura de espacios en los cuales la mujer del campo obtiene un reconocimiento como agente real de cambio. La participación de las mujeres en el ámbito territorial representa un estímulo fundamental para la acción y sobre todo para la elevación de la autoestima, la asociación y la solidaridad que les permite transitar de agentes pasivas a iniciativas de movilización para impulsar cambios en su posición y condición.

El programa anulaba por su propia composición limitantes que en la actualidad prevalecen el medio rural: La falta de una visión y conceptualización de lo territorial para la participación de las mujeres; la insuficiente asignación presupuestal para su acción; el incipiente desarrollo de metodologías focalizadas y adecuadas que faciliten la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades propias para que a partir de ellas se incorporen otros elementos para una verdadera integralidad y la articulación productiva, social y política; la sujeción a los procesos y tiempos burocráticos que no sólo provocan pérdida de tiempo por el retraso de sus normativas sino también la incompatibilidad o complementariedad de los programas y políticas entre las diversas instituciones.

La visión retrógrada de que la población rural se resiste al cambio puede llevar a pensar que el medio rural no está inmerso en el huracán de grandes transformaciones. Hay un proceso de feminización de la agricultura y la propiedad rural que no puede ni debe ser ajeno al diseño de las políticas públicas. Las estadísticas muestran como particularmente durante el actual sexenio la migración ha ido en aumento dejando a mujeres, niños y ancianos solos, con énfasis en las zonas de mayor pobreza y marginación.

El marco de la globalización incluye dentro del fenómeno de la descapitalización del medio rural alta migración y feminización rural. Una propuesta viable consiste en convertir nuestras debilidades en fortalezas, impulsando políticas de género con los recursos y las metodologías apropiadas, con la visión territorial ad hoc, surgidas a partir de diagnósticos locales, independientes del burocratismo que como la experiencia demuestra, es adverso al éxito de los programas.

Ni el empoderamiento que adquieren los productores del medio rural a través del proceso de municipalización ni el empoderamiento de las mujeres en el desarrollo rural debe verse como una amenaza política o en contra de las instituciones. Las verdaderas resistencias al cambio se encuentran en las estructuras políticas e institucionales, como se puede confirmar en la investigación y evaluación del PDR de la Alianza del 2005.

No persistir en la maduración del proyecto de municipalización sería una pérdida del tamaño que tuvo desintegrar el programa de Mujeres en el Desarrollo Rural.

3.10.3 El impacto del Programa en el Índice de Desarrollo Humano de Jalisco

La comunidad internacional, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha venido adoptando como una medida del grado de bienestar de los países el índice de desarrollo humano (IDH). Éste sintetiza en forma cuantitativa para la población de una nación o región los avances en materia de salud, educación e ingreso.²⁴

Con base en el más reciente informe sobre el desarrollo humano en México²⁵, de 2000 a 2003 el valor del indicador conjunto para Jalisco ha evolucionado favorablemente al aumentar en un 0.7%. Este comportamiento está determinado por el avance de los componentes de salud y educativo, dado que el de ingreso observó una disminución del 0.5%. Esto último se explica porque durante ese periodo el PIB de la economía jalisciense se incrementó al 0.2% anual mientras que la población aumentaba en tasas superiores al 1.0%. No obstante, el valor del IDH conjunto en Jalisco se ha mantenido por arriba de la media nacional; en 2003 el valor del índice para el Estado fue de 0.802 y para el nacional de 0.797.

En virtud de la instrumentación de políticas públicas en materia de salud y educación que permiten avanzar en la cobertura de beneficiarios se espera que el valor de los índices de tales componentes sean consistentemente crecientes; no sería el caso del componente ingreso (PIB), pues su comportamiento está sujeto a la operación de los mercados de productos y servicios, tanto interna como externa, y también por el impacto de la política económica que los gobiernos federal y estatal estén desarrollando.

²⁴ El componente salud se mide a través de la esperanza de vida al nacer comparada con dos valores de referencia, un mínimo de 25 años y un máximo o "ideal" de 85 años. El de educación se mide a través de dos variables, la tasa de alfabetización de adultos (individuos mayores de 15 años de edad) y la tasa de matriculación de alumnos (en educación primaria, secundaria y terciaria) en edad de estudiar (se considera a los individuos entre 6 y 24 años de edad), ambas variables se comparan contra valores de referencia, que en este caso son naturalmente 0% y 100%, puesto que el logro ideal es la cobertura total de la población factible. Para obtener el índice en la dimensión de educación se agregan los dos componentes mencionados con una ponderación de 2/3 para el índice de alfabetización y 1/3 para el índice de matriculación. Finalmente, el componente de ingreso se calcula a partir del PIB per cápita real (en dólares ajustados a poder de paridad de compra, PPC); los valores de referencia son 100 y 40,000 dólares. *Luis F. López-Calva, et. al., Estimación del IDH estatal en México, Análisis de Sensibilidad a distintas decisiones metodológicas y comparaciones internacionales, Documentos de Investigación, PNUD, abril 2004.*

²⁵ Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004, PNUD.

Dada la naturaleza del PDR, es posible decir con algún grado de certidumbre que sus resultados estarían afectando el valor del IDH en la parte que corresponde al ingreso, pues una de sus finalidades es precisamente incrementar los niveles de ingreso y empleo mediante la constitución de activos fijos. La secuencia general de los impactos partiría de la capitalización de las UPR que apoya el Programa; después, con el mejoramiento de las condiciones de su operación, se favorece el aumento en el volumen de producción agropecuaria, o en su caso el de las actividades no agropecuarias; cuya venta propiciará el incremento de los ingresos de los productores, los cuales al ser disminuidos por los costos, definirán un flujo que debe ser adicionado al PIB agropecuario o al de otra rama de actividad económica si se trata de las actividades no agropecuarias.

La cuantificación precisa de los impactos del Programa sobre el componente ingreso no sería algo sencillo bajo las condiciones que impone la información con que se cuenta. En primer lugar, si se decidiera utilizar los indicadores de impacto elaborados a partir de la encuesta a productores, se presentaría la inconveniencia de que los cambios en los ingresos están en términos brutos y por tanto incluyen los costos; por su parte, el PIB es un agregado que se obtiene de la diferencia entre el valor bruto de la producción y el consumo intermedio. Igualmente, se presentaría un problema de temporalidad dado que el horizonte de la estimación de los impactos de la encuesta estaría abarcando desde la incorporación de los activos (2003) hasta el momento de la entrevista (mediados de 2006), mientras que las valoraciones del PIB corresponden al año calendario, y que en caso de las entidades federativas el último cálculo disponible es 2004.

No obstante lo antes señalado, existen algunos elementos de carácter cuantitativo que nos permitirían inferir que el cambio en la producción y en el ingreso propiciado por el PDR estaría favoreciendo el aumento en el valor del componente ingreso del IDH en el Estado de Jalisco, o por lo menos, compensando su disminución ante la contracción, registrada en el pasado reciente, de varias actividades productivas que se realizan en la entidad.

La estructura económica del Estado de Jalisco es semejante a la estructura económica del país; si observamos los indicadores de diversificación de ambas estructuras tenemos valores muy semejantes, 0.0972 en el primer caso y 0.0929 en el segundo²⁶. Sin embargo, Jalisco tiene una mayor especialización en el sector agropecuario; en las manufacturas de alimentos, productos de madera y otras manufacturas; así como en el comercio, restaurantes y hoteles; y en la actividad de transporte, almacenaje y comunicaciones²⁷.

De 2000 a 2004, el PIB de Jalisco acumuló un crecimiento del 5.5%, 0.9 puntos porcentuales menos que el nacional. Entre esos dos años se redujo el PIB de las siguientes actividades: Textiles, prendas de vestir e industria del cuero, 34%; papel,

²⁶ Se considera una estructura "i" de 18 sectores que comprenden 8 grandes divisiones y las 9 divisiones de la industria manufacturera, más la rama de los servicios bancarios imputados, que considera el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Para establecer la "semejanza" o diferenciación de las estructuras se utilizó el siguiente Índice de Diferenciación Económica,

$$IED = \sum_{i=1}^n (n/n-1) (P_i - 1/n)^2$$

donde n es el número de ramas de actividad y P es la proporción del PIB de cada actividad i. Tomado de Luis Unikel, et. al., El Desarrollo Urbano de México, El Colegio de México, pp 360.

²⁷ La especialización se determinó al comparar la estructura económica del Estado con la estructura económica nacional, si el valor de la relación, denominado cociente de localización, es mayor a la unidad para un sector o actividad, entonces la entidad se especializa en ella.

imprentas y editoriales, 13%; sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico, 4.4%; productos de minerales no metálicos, 10.3%; productos metálicos, maquinaria y equipo, 16.6%; otras industrias manufactureras, 18.1%; construcción 12.8%; y, electricidad, gas y agua 8.1%.

Ante esta circunstancia, la dinámica de crecimiento de la economía en la entidad estuvo sustentada por el desempeño de las actividades en que se especializa, los crecimientos fueron los siguientes: Agropecuario, silvicultura y pesca, 22.1%; alimentos, bebidas y tabaco 8.7%; industria de la madera y productos de madera 22.6%; comercio, restaurantes y hoteles 3.6%; y, transporte, almacenaje y comunicaciones 22.0%.

Si el crecimiento de estas actividades son ponderadas por su participación en la estructura económica, se puede obtener un ordenamiento conforme a su contribución a la dinámica económica del Estado y también, de alguna manera, al componente ingreso del IDH. En primer lugar, se encuentra la actividad del transporte, almacenaje y comunicaciones con 2.97 puntos porcentuales, seguido por el sector agropecuario 1.83 puntos; comercio, restaurantes y hoteles, 0.93 puntos, alimentos y bebidas, 0.86 puntos; y los productos de madera 0.18 puntos porcentuales.

Si asumimos, con base en los resultados de la encuesta a productores beneficiarios de PAPIR 2003, que el PDR está impulsando el aumento en el volumen de producción de las UPR y dada la importancia, estructural y de dinámica, que el sector agropecuario tiene para el Estado de Jalisco, es muy probable que el desarrollo del Programa esté mejorando el componente ingreso del IDH o compensando su caída, sobre todo durante el año de 2004, cuando el PIB del sector agropecuario de la entidad se incrementó en un 6.8% y el del economía jalisciense en 5.0%, tasas muy superiores al incremento poblacional en la entidad. Un proceso similar debe estar ocurriendo con los impactos de otros programas de la APC.

3.10.4 PESA, Núcleos Comunitarios y Microcuencas

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)

El PESA (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria) se establece como una estrategia de combate a la pobreza y se instrumenta a través de un convenio de colaboración con la FAO para ser aplicado a través del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA y operado por los estados. Su virtud es contar con la iniciativa de descentralización en la operación de los programas por parte de la federación, que incluye a las instituciones de los estados, en este caso la SEDER Jalisco, en la búsqueda de que las instituciones locales capitalicen conocimiento y experiencia, así como el aprendizaje de los técnicos y facilitadores a través de la capacitación constante y creativa en todas sus etapas.

Los avances del PESA en el Estado de Jalisco han presentado lentitud, aunque en el 2005 amplió el número de comunidades atendidas y aumentó el número de los facilitadores, al momento de realizar la evaluación 2005 se confirma que sólo cumplió con su primera etapa relacionada con la elaboración de diagnósticos en las comunidades y el PAPIR aportó el 4.5% de los recursos para financiar proyectos PESA. Hasta ahora, es difícil apreciar sus logros en el terreno de la seguridad alimentaria.

Núcleos Comunitarios

El Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios se enfoca hacia localidades de 100 a 1000 habitantes, en donde se concentran los mayores índices de pobreza y dispersión poblacional del medio rural. Los objetivos del programa son muy claros, sus metas en extremo ambiciosas si se piensa en las condiciones del entorno y las limitaciones de los habitantes de estas zonas, tanto en recursos como en sus capacidades originales que por sí mismos les impide superar su condición socioeconómica.

Sinergias del Programa

Como en el caso de Microcuencas, el Programa de Grupos Comunitarios es altamente sinérgico en las comunidades en donde opera; lo es a partir de su visión conceptual y por su enfoque de desarrollo integral que por igual atiende los aspectos productivos como los de calidad de vida.

Al mismo tiempo que Núcleos Comunitarios complementa cada una de las líneas programáticas del diseño del Programa de Desarrollo Rural, al dar atención a los habitantes de zonas de mayor marginación, con un enfoque específico de acuerdo a las condiciones del entorno y a las limitaciones de sus pobladores, a su vez se complementa con los recursos materiales y humanos del programa.

Si la comprensión del término sinergia se asume desde una perspectiva más amplia, se podría afirmar que el diseño del Programa de Desarrollo Rural, cuenta entre sus virtudes las directrices centrales para trascender la visión productivista, confirmando a través de la participación y el mejoramiento de las condiciones social y económica la columna vertebral que consistentemente prevalece e impulsa la acción de todos los programas alternos que conjuntamente con la federación (Microcuencas) o (Núcleos Comunitarios) opera el Estado de Jalisco.

Sinergia de Microcuencas en el Programa de Desarrollo Rural

Entre las principales ventajas de trabajar por microcuenca hidrográfica se encuentra el aumento de los resultados positivos y de mayor impacto con las acciones dirigidas al uso y manejo racional y eficiente de los recursos naturales, en una unidad perfectamente definida con características ambientales y socioeconómicas muy homogéneas.

Impulsa el fortalecimiento municipal

Permite un desarrollo integral y facilita la interacción entre diferentes temas e instituciones que prestan servicios o tienen injerencia en los trabajos que se realizan en las propias microcuencas como son la conservación de la biodiversidad, el fomento y desarrollo agropecuario, forestal, acuícola, de dotación de servicios básicos (camino, agua, potable, educación, religión, recreación, servicios ambientales, entre otros).

Facilita y permite optimizar el uso de los recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales en el trabajo de asistencia técnica, investigación, fomento y desarrollo, al tener un espacio geográfico que concentra esfuerzos y voluntades facilitando la coordinación intra e institucional.

En suma, constituye un ámbito de planeación y **ejecución de acciones complementarias y sinérgico** con la unidad de producción y la comunidad y en un amplio sentido con los objetivos del Programa de Desarrollo Rural.

3.10.5 Otros temas de interés

Los términos de referencia incluyeron los siguientes temas adicionales que se incluyen en el anexo 3. Análisis de los avances del sistema de seguimiento de las acciones de mejora de las recomendaciones 2004. Análisis de factibilidad de las recomendaciones de las evaluaciones de 1998 al 2004. Incluir una matriz de seguimiento. Cálculo de los indicadores incluidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo). Análisis de la problemática a atender en el Estado y los compromisos de gobierno del plan estatal de desarrollo 2001-2007.

Asimismo se realizó un Sistema de Información Geográfica (SIG), basado en puntos georeferenciados que se capturaron paralelamente en el levantamiento de encuestas a beneficiarios 2003 y 2005. Para este propósito se utilizaron 10 equipos GPS; 6 marca Magellan modelo eXplorist 100 y 4 marca Garmin modelo Etrex; las lecturas resultantes se tomaron con referencia a unidades UTM, mismas que maneja el INEGI en sus trabajos; además se utilizaron 10 cámaras digitales de 1.5 megapíxeles para fotografiar el bien recibido.

En este pequeño sistema se puede localizar gráficamente sobre un mapa de Jalisco a los beneficiarios de la APC del PDR. El Sistema viene acompañado de una presentación y con sólo un “click” se pueden obtener datos tales como: nombre del beneficiario, subprograma, tipo de productor según clasificación de FAO, DDR al que pertenece, descripción del apoyo recibido, monto del apoyo y fotografía del bien recibido.

La importancia de este sistema radica en poder ubicar visualmente cómo se repartieron los apoyos en el Estado de Jalisco, qué municipios recibieron apoyos, cómo se repartieron éstos en los municipios marginados, además de ser una constancia fidedigna de la entrega del apoyo al acompañarse por una fotografía digital del bien recibido.

Este sistema se elaboró en el sistema informático Arc View y se entregará en respaldo magnético junto con el informe impreso de la evaluación al CTEE.

3.11 Perspectivas del Programa

3.11.1 Pertinencia del Programa a futuro

La atención a la problemática de la población rural marginada desde el año 1996 se ha llevado a cabo con el Programa de Desarrollo Rural, durante este tiempo ha sufrido modificaciones y adecuaciones para responder a los retos que plantea el entorno económico y social.

Algunos de estos cambios, como es el caso de los Consejos Municipales han ampliado los marcos conceptuales del Programa añadiendo a la operación del mismo elementos adicionales que fortalecen la participación social. Aunque la formación de los Consejos Municipales no ha sido todo lo rápida y eficaz que se ambicionaba a partir de su diseño a la fecha, el potencial cuantitativo y cualitativo que tienen actualmente los califica como uno de los logros más importantes del Programa de Desarrollo Rural.

Los resultados medibles del PDR, de acuerdo a su evolución en el Estado de Jalisco, siempre han sido positivos; sin embargo los análisis de fondo que midan los impactos y transformaciones sociales del medio provocados por el Programa rebasan la metodología de evaluación y se encuentran pendientes de elaborar.

Su propia sobrevivencia a través de más de una década confirma su pertinencia hasta hoy, sin embargo el PDR, y la Alianza misma, son parte del contexto de políticas dirigidas al campo que necesariamente, en la actual coyuntura de cambio presidencial y hondas transformaciones en el entorno rural, serán tema de discusión y cambio. Entre los aspectos más importantes de análisis estarán los avances o falta de estos dentro del proyecto de descentralización y con ello, las necesidades propias para potenciar el desarrollo de las regiones y la localidad.

Actualmente, existe un claro consenso en el país de la necesidad de diseñar políticas regionales en donde los estados de la república y las localidades asuman una mayor responsabilidad en las decisiones de su medio rural. Por otra parte, tanto a nivel estatal como municipal, la mayoría de los actores políticos económicos y sociales de los estados de la república involucrados en el desarrollo rural, sienten que sus condiciones de desarrollo han rebasado el enfoque federal en el diseño de las políticas públicas.

La duplicidad de acciones que llevan a cabo gobiernos estatales y federación, es un claro ejemplo de las alternativas que la localidad busca para adaptarse a las condiciones del medio en atención a problemas que le son más cercanos y urgentes de solucionar para su sobrevivencia; mientras que por carriles ajenos a la realidad circula en tiempo y espacio, una normativa, en muchas ocasiones, ajena a los problemas inmediatos.

3.11.2 Encuadre dentro de la política de desarrollo rural

El cambio de gobierno federal en el año 2000 y la estrategia de desarrollo rural plasmada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el año 2001, establecen las bases para la búsqueda de mejores resultados en la gestión de las políticas públicas basado en la atención a cuatro líneas estratégicas: reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios

En líneas generales se confirma que el Estado de Jalisco ha desarrollado un gran esfuerzo para darles seguimiento; el éxito pleno de cada una de estas líneas es discutible. En este contexto la evolución en el diseño y estrategias del PDR a partir del año 2001 coinciden no sólo con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, también con la nueva visión estratégica del Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco 2001-2007, así como con los criterios de Intersectorialidad, descentralización y sustentabilidad.

3.11.3 Elementos relevantes de la prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional, entre otros

Apartado uno:

La prospectiva es la ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poderlo influir. Aunque de hecho, escribe Jordi Serra²⁸, paradójicamente es una ciencia sin objeto que se mueve entre la necesidad de predecir lo que puede ocurrir y el deseo de inventar el mejor futuro posible.

En un ejercicio un tanto retórico al que se le sumarán algunos datos, lo más cercano posible a los propósitos de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural, se ha dividido el tema en dos apartados:

El primero trata de temas generales, ligados inevitablemente a aspectos de coyuntura en una etapa de cambios políticos y de transformaciones económicas y sociales. En segundo término, dicho ejercicio analiza el Programa en su propia dinámica y sus posibilidades a futuro, sobre todo desde el punto de vista de su factibilidad tal y como está diseñado y se opera en el momento actual.

Podríamos decir que nunca como en la actualidad el futuro de las políticas públicas se encuentra ligado a las decisiones políticas que se den en el país en el presente. En especial las políticas dirigidas hacia el sector rural y de forma particular y específica las transformaciones que necesariamente deben darse en los enfoques políticos para impulsar la economía de los grupos de alta marginalidad.

Mayores recursos al campo, descentralización administrativa, políticas regionales y fortalecimiento municipal e institucional parecen ser los grandes trazos de solución que aunque ampliamente discutidos no han logrado concretarse plenamente. Hasta hoy, el abismo entre el querer y el poder y con ello la ambigüedad que prevalece, provoca un doble esfuerzo y desgaste en las localidades. El primero, tienen que ver con la necesidad de adaptarse a las líneas de política pública normadas por la federación que en la mayor parte de los casos pasan por alto de manera significativa las condiciones adversas del entorno local. En segundo término, la burocratización que implica una estructura federal que corresponde a otra etapa del desarrollo agrícola del país como es el caso de las delegaciones en los estados.

Las instituciones funcionan mejor cuanto más amplios son los cauces de expresión y participación directa en las decisiones públicas. Tratándose de programas específicos o comunitarios, se consigue mayor eficiencia mediante la participación directa de los beneficiarios en el diseño, ejecución y participación. La gestión autónoma de los aspectos locales eleva la eficiencia general del sistema.

En cuanto al Programa en sí mismo, pese a las adversidades en las que se circunscribe tiene considerables logros si se mide con una metodología que deja al margen el contexto en que se desarrolla y lo acota a muestras y formas preestablecidas. Resultan admirables los esfuerzos que hace el Estado de Jalisco para dar soluciones a los habitantes de las regiones de alta marginalidad, así como la transformaciones que se aprecian en los

²⁸ Imaginar el mañana. Jordi Serra. Revista Ciencia y Salud. Número 63. 19 de julio 1997.
<http://www.ciencia.vanguardia.es/ciencia/portada/>

productores y en los operadores del Programa en el terreno de una nueva mentalidad más propicia a la modernización del campo. La desburocratización y consolidación del Programa tiene que ver más con iniciativas regionales y el compromiso de individuos que con el propio y acertado diseño de una política pública.

Apartado dos:

La **visión prospectiva** se plantea como un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa a futuro, su enfoque, componentes, tipo de apoyos, población objetivo, criterios de elegibilidad y mecanismos de operación. El análisis se basará en la experiencia de los años recientes y dará soporte a recomendaciones concretas sobre la orientación del Programa en los próximos años.

Prospectiva del **enfoque** del Programa.

El enfoque del Programa esta centrado en la atención de productores de bajos ingresos, con énfasis en grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas agroalimentarias. Los resultados de la evaluación muestran que los cambios o impactos en el volumen de producción, el ingreso y el empleo están focalizados entre los productores de bajos ingresos. Sin embargo, el Programa de Desarrollo Rural presenta limitaciones para la integración de cadenas productivas y la reconversión productiva.

En este sentido, en el enfoque de integración de cadenas agroalimentarias pierde relevancia ante productores de bajos ingresos con bajas capacidades y escasos recursos económicos, donde su principal preocupación es la seguridad alimentaria y en segundo término, la integración a una cadena agroalimentaria. La tendencia que muestra el Programa a concentrar los apoyos a la producción primaria es reflejo de esta situación. El integrar a los productores a otros eslabones de las cadenas productivas requiere de estadios más desarrollados de las capacidades de los productores.

El enfoque del Programa en el futuro, debe continuar con la atención a la población de bajos ingresos de localidades marginadas y grupos prioritarios, pero replantear la prioridad al enfoque de integración de cadenas agroalimentarias para los productores de bajos ingresos. Esto quitaría presión operativa al Programa de Desarrollo Rural, además de simplificar la planeación y la estructura programática de los anexos técnicos.

Prospectiva de los **Componentes y tipos de apoyo** del Programa

El Programa de Desarrollo Rural desde el nacimiento de la Alianza, tiene como componente principal la entrega de capital fijo para la capitalización de las UPR, a través del cual se entregan maquinaria, implementos y herramientas. Por su parte el PRODESCA tiene diez componentes: diseño de proyectos de desarrollo; puesta en marcha de proyectos de desarrollo; asesoría técnica y consultoría profesional para empresas rurales o redes de proyectos individuales; capacitación a empresas rurales; promoción de proyectos en zonas rurales marginadas; programas especiales de desarrollo de capacidades; supervisión de servicios; promoción de agroproductos no tradicionales y el de participación en el RENDRUS. Por último, el subprograma PROFEMOR, cuenta con tres componentes: fortalecimiento Institucional; Consolidación organizativa y Fomento Empresarial.

Para el componente del subprograma PAPIR no se vislumbran cambios por muchos años, no así en los tipos de apoyo. Debido a la poca superficie de cultivo disponible para los jóvenes y mujeres, a los nuevos nichos de mercado que demandan productos cultivados bajo condiciones controladas, se prevé incremento en los proyectos de invernaderos. La imperiosa necesidad de cuidar el recurso agua y suelo, incrementará los proyectos para módulos de labranza de conservación y sistemas de riego tecnificados. En las actividades no agropecuarias se incrementarán los proyectos eco turísticos y la demanda de servicios en el área del turismo rural. El apoyo de Garantía líquida no se ha operado en ningún año, debido a que no es un esquema adecuado para la población objetivo del Programa por lo que se prevé que desaparezca o se sustituya con otro esquema de financiamiento menos complejo.

En cuanto a los componentes del PRODESCA, la diversidad de componentes ofrece versatilidad para desarrollar las capacidades de la población rural. Una muestra de ello es la operación del PESA a través de los PSP. Esto conlleva a vislumbrar un cambio en el enfoque de estos componentes. Primero es necesario juntar el componente de diseño de proyectos de desarrollo con el de puesta en marcha, esto permitirá diseñar y darle seguimiento a los proyectos.

El actual esquema de prestación de servicios de los PSP, ha permitido la consolidación de un mercado de prestación de servicios profesionales de asistencia técnica y capacitación, sin embargo está comprobado que los productores de bajos ingresos no tienen los recursos suficientes para demandar esos servicios, por lo que se vislumbra cambiar el actual esquema de "prestación de servicios por productos" a uno de acompañamiento y seguimiento de procesos para los productores de bajos ingresos. A primera vista, pareciera que es regresar a los anteriores esquemas asistencia técnica como el Sinder y el Pespro. Pero la diferencia ahora radica en que ya hay un mercado de PSP para atender a los productores en transición y resto de productores, el nuevo esquema sería para los productores de bajos ingresos, como ocurre en el PESA.

En cuanto a los componentes del PROFEMOR, no se vislumbran cambios relevantes. La prioridad al fortalecimiento de los CMDRS con el componente de fortalecimiento institucional provocó que los componentes consolidación organizativa y fomento empresarial quedaran rezagados. Al terminar el proceso de municipalización, se espera que a estos dos últimos componentes se les redistribuya los recursos del componente de fortalecimiento institucional, con lo cual estarán en posibilidad de ampliar su cobertura de atención a grupos de productores y organizaciones económicas.

Prospectiva de los **población objetivo** del Programa

La población objetivo siempre ha sido la población con más carencias, que presenta un menor desarrollo económico y social, y se da en el estrato que reside en localidades con menos de 2,500 habitantes. También lo conforman los grupos vulnerables: mujeres, jóvenes, indígenas, de la tercera edad y con capacidades diferentes, con o sin tierra.

No se entrevé cambios en la población objetivo, a reserva de que se cree un programa de género y se instrumente un programa para jóvenes con metodologías específicas para retener la migración de este capital humano. Para los próximos años, habrá un cambio significativo en la proporción de los grupos prioritarios. De acuerdo a la pirámide poblacional estatal, en los próximos años se incrementará la población de la tercera edad y así como el grupo de jóvenes sin tierra que demandarán opciones de empleo en las

localidades marginadas. Esto demandará mayor atención al grupo de población de la tercera edad. Todo parece indicar que se incrementarán los proyectos para invernaderos para optimizar el recurso tierra y las actividades no agropecuarias.

Prospectiva de los **criterios de elegibilidad y mecanismos** de operación del programa

Los criterios de elegibilidad y mecanismos de operación actuales, quedarán completamente rebasados con el avance del proceso de municipalización. En los próximos años, las restricciones del propio proceso de municipalización y la resistencia a ceder el poder a los municipios a través de los CMDRS serán superadas, lo que implica, que los nuevos criterios y mecanismo serán fijados en el seno de los Consejos.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

Uno de los elementos establecidos por el marco metodológico de la FAO para la evaluación del desempeño o del cumplimiento de los objetivos del PDR, es la cuantificación del impacto que la incorporación de activos productivos y el uso de servicios, apoyados por el PAPIR, tienen sobre el nivel del ingreso y del empleo y sobre las condiciones generales de operación y en los resultados de las UPR. Para abordar la cuantificación, se establece un primer nivel analítico que comprende las variables de ingreso y empleo; mientras que en un segundo nivel, que condiciona el comportamiento de los indicadores de primer nivel, se integra el análisis de los impactos que el Programa tiene sobre el conjunto de las UPR en temas como la inversión y capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, reconversión productiva e integración de las cadenas productivas.

4.1 Primer nivel de análisis de impactos

4.1.1 Ingreso

A partir de los indicadores de impacto obtenidos de la encuesta a beneficiarios 2003, se tiene que los cambios ocurridos en la superficie utilizada, en los activos expresados en especies animales, en los rendimientos, en el volumen de producción y en los precios, así como en el desempeño de las actividades no agropecuarias han definido un aumento en el ingreso bruto total del 28.3% para el conjunto de todas las actividades y del 33.2% en el caso de las actividades que en 2003 recibieron apoyos del PAPIR y que los han mantenido hasta el momento de la encuesta (Cuadro anexo 36). Estas variaciones, se sustentan principalmente en el incremento ocurrido en el ingreso de naturaleza agropecuaria, el cual se estableció en 22.5% en el caso de todas las actividades, y en 31.3% en el de las actividades que continúan utilizando el activo apoyado. Aunque de menor ponderación en el ingreso total, el ingreso no agropecuario observa una mayor dinámica al aumentar 184.3% para el total de actividades y 85.3% en las actividades que aún permanecen. Este último resultado, al menos como tendencia, indica la mayor importancia que viene cobrando la diversificación de los ingresos de los habitantes del medio rural a partir de la realización de actividades distintas a las agropecuarias.

Una parte significativa del aumento en el ingreso tiene como base la dinámica de la variable en la actividad agrícola primaria, la cual registró un crecimiento del 113.3% en el total de actividades y de 27.6% en los casos de las actividades que aún conservan los apoyos. Ante la escasa variación de los precios, el comportamiento del ingreso quedó determinado por los aumentos en la superficie y en los rendimientos, mismos que de manera conjunta estarían explicando casi el 100% de su incremento; la variación en los rendimientos es 5.5% y 36.4% en las actividades que conservan los activos apoyados y en el total de actividades, respectivamente; en el caso de la superficie los aumentos observados son del 20.4% y 56.1%, en el mismo orden.

Lo anterior, parecería ser el reflejo de la importancia que cobra el componente de "Conservación y rehabilitación de suelos" al interior del PAPIR, y en menor grado, el de

“Implementos agrícolas”. Conforme a las muestras de 2003 y 2005, los recursos financieros dirigidos a la componente de conservación estarían representando el 45% sobre el total de las aportaciones gubernamentales, en ambos años; más aún, de ese monto de recursos la mayor parte ha sido dirigido a la rama de hortalizas (65%), la cual ha venido mostrando, en general, mayores beneficios que el promedio del sector agrícola en su conjunto.

Por otro lado, el aumento del ingreso en la actividad pecuaria primaria se sustenta en la expansión de la escala de producción, ésta se amplía en 28.4% tratándose de ramas de la actividad que mantienen los apoyos y 33.4% en el caso del total de actividades. Los rendimientos registran un aumento del 1.8%, mostrando las limitaciones biológicas propias del manejo de especies animales de importancia económica. En lo que se refiere a los precios, éstos observan una contracción del 8.5% para el total de las actividades y un aumento del 1.6% en aquéllas que aún conservan los apoyos recibidos.

La mayor escala de producción no parte de los apoyos a la adquisición de vientres, sementales, o aves de postura, sino del apoyo a la incorporación de activos que mejoran las condiciones del manejo de ganado y operación de la actividad, lo cual motiva a los beneficiarios para que aumenten el tamaño de sus hatos y rebaños. Este aspecto es notorio en las aportaciones gubernamentales aplicadas a los componentes de “Maquinaria, equipo y herramienta” y de “Infraestructura e instalaciones” dirigidos a las ramas de la actividad bovina; en 2003, según la muestra, del total de aportaciones gubernamentales casi el 54% tuvo como destino esos componentes en apoyo a la cría y a la producción de carne y leche de la especie. Este patrón de asignaciones del PAPIR se repite durante el ejercicio del 2005, pues el 49% de aportación gubernamental tuvo como propósito apoyar dichos componentes en beneficio de la actividad bovina. Del total de productores beneficiados por el Programa en el rubro pecuario, el 70% correspondieron a la explotación de la especie bovina en 2003 y el 52% en el 2005.

Por lo que respecta al ingreso en las actividades de posproducción en conjunto, éste aumentó en un 31.2% ocasionado principalmente por el aumento en el ingreso en aquéllas que tienen como base la producción pecuaria primaria.

Considerando el tipo de productor y solamente la parte primaria de las actividades agrícola y pecuaria que se han mantenido a partir del apoyo, tenemos que las mayores tasas de crecimiento se concentran en los productores Tipo I y II. En el Tipo I el aumento del ingreso es del 52.5%, determinado por los incrementos en los rendimientos y en la superficie por 31.8% y 15.7%, respectivamente. Para el tipo II, el aumento en los rendimientos es de 10.6%, en la superficie por 41.7% y el ligero aumento en los precios de 0.9%, llevaron a un cambio del ingreso del 58.2%.

Igualmente, el cambio en el ingreso en la actividad pecuaria se sustenta en las variaciones ocurridas en la variable para los productores Tipo I y II. En el primer caso, el incremento en el ingreso es de 45.7% explicado casi en su totalidad por el aumento en la escala de producción que fue del 42.9%; para el productor Tipo II se registra una variación en el ingreso del 28.7%, compuesto por la ampliación de la escala de producción en un 23.6%, y en menor grado por el incremento en los rendimientos y en los precios del 2.3% y 1.7%, respectivamente.

El impacto del PRODESCA

La compilación del cambio en los indicadores productivos y del ingreso para los beneficiarios que todavía mantienen las actividades objeto del apoyo y que señalaron haber utilizado un servicio del Prodesca, nos muestra un mejoramiento significativo con relación a los obtenidos para todos los beneficiarios que mantienen las actividades iniciales.

En la actividad agrícola primaria, el aumento de los rendimientos es 4.6 veces mayor, en superficie 3.4 veces más, lo cual da como resultado que el incremento en el volumen de producción sea 4 veces superior y el cambio en el ingreso 3.9 veces mayor. Es obvio, que si esta comparación se realizara con los beneficiarios que no recurrieron al Prodesca los resultados obtenidos por los que si lo utilizaron serían mucho mayores (Cuadro anexo 37).

Para la actividad pecuaria primaria las ventajas de la utilización del Prodesca no son tan marcadas, pero aún así se tiene que el cambio en los rendimientos es 3.7 veces el cambio promedio, mismo que permite un mayor aumento en la producción y el ingreso a pesar de que estos beneficiarios ampliaron su escala de producción en un porcentaje menor al de la media general.

4.1.2 Empleo

Con base en el resultado del tratamiento a la encuesta de beneficiarios del PAPIR para el año 2003 se observa un aumento significativo en la cantidad de trabajo demandado por las UPR, propiciado por la incorporación de nuevos activos o la incorporación de superficie productiva; el aumento general en el empleo fue del 37%, mismo que se encuentra ponderado en un 36% por la operación directa de Alianza y el restante 64% por efectos o impactos no derivados del Programa (Cuadro anexo 38).

El incremento para 2003 contrasta significativamente con el resultado de la evaluación del año anterior cuando se computó un incremento del 12.9%. Si bien es cierto la existencia de un traslape temporal de los efectos de los apoyos anuales del PAPIR y de otros programas sobre las UPR, el cambio en la variable no deja de ser notorio al ser un 180% mayor que en 2002.

Por otro lado, en cuanto a las actividades típicas del medio rural a las que se dedica la población beneficiada, las de mayor contribución al aumento en el empleo fueron, en primer término, la agrícola, la cual estaría aportando más de la mitad del incremento, seguida por la pecuaria con el 21.2%, en tanto que las actividades de poscosecha, posproducción y otras no agropecuarias habrían contribuido con el 23.3%. Asimismo, las actividades en donde el PAPIR estaría explicando la mayor parte del aumento en el empleo total serían la de posproducción, 91.7%; pecuaria, 54.8%; agrícola, 29.8%; no agropecuarias, 24.2%; y en último término la de poscosecha.

Tomando solo el empleo propiciado por la Alianza, la diferencia de intensidad en el uso del factor trabajo en las actividades se registra en el número de beneficiarios que fue necesario atender para generar un "puesto de trabajo". En el caso de la actividad agrícola fue de 4.0, de 4.7 en la pecuaria y de 1.5 tratándose de las no agropecuarias; si consideramos estos datos y la aportación media de recursos por beneficiario, tanto de éste como la gubernamental, encontramos que para obtener un empleo adicional se

requirieron 179 mil pesos en la actividad agrícola, 239 mil en la pecuaria y 106 mil en las actividades no agropecuarias.

4.2 Segundo nivel de análisis de impactos

4.2.1 Inversión y capitalización

La cuantificación del impacto de los apoyos del Programa y de la participación de los beneficiarios sobre el nivel de capitalización de las UPR, medida por la tasa de capitalización, fue del 53.8%; esta relación es mayor a la registrada en la evaluación de 2002, en que se obtuvo el 22.2%. De esta forma, desde 2003 al presente, por cada peso de aportación oficial y participación de los productores se generaron ochenta centavos adicionales de inversión (Cuadro anexo 39).

Como es previsible y dada la mayor focalización del apoyo, las mayores tasas de capitalización ocurren en las UPR de los productores Tipo I, II y III, principalmente en las actividades no agropecuarias, en virtud de su baja disponibilidad de capital inicial, y en la actividad pecuaria, por el aumento en la escala de producción que significa la expansión de la cantidad de especies animales de valor económico.

Con base en el valor de la relación de la aportación media gubernamental entre la aportación media de los beneficiarios, se observa que durante el 2003 el Programa otorgó una mayor importancia a la formación de capital en la actividad pecuaria y de manera particular a los productores del Tipo II. Para la actividad el valor de la relación es de 1.50 y para los productores en la actividad es de 2.14, cuando el valor general para todas las actividades y para todo Tipo de productores es 1.36. Bajo este mismo razonamiento, seguirían en importancia la actividad agrícola para los productores Tipo I y las actividades no agropecuarias para los productores Tipo I y III.

Utilizando el valor de dicha relación para la información de la encuesta 2005 tenemos, aparte del descenso generalizado de la aportación media tanto de gobierno como de los beneficiarios, 56% de manera conjunta, el aumento de la participación relativa de los recursos gubernamentales para ampliar la base productiva de las UPR en virtud de que el valor total de esa relación se incrementa en 60%. A nivel de actividades y del tipo de productores resultan de mayor significación para el Programa la agrícola en los casos de los productores Tipo II, IV y I; la pecuaria para los productores Tipo III; y en menor grado las actividades no agropecuarias para los productores Tipo I, II y III (Cuadro anexo 40).

4.2.2 Producción y productividad

En el apartado de los impactos sobre el ingreso del Programa ya se habían anticipado los resultados más generales sobre el comportamiento de la producción, rendimientos y de los precios; en esta sección se presentará una mayor especificación de los mismos.

Actividades agrícolas

Tanto en los cultivos que mantienen el apoyo como en el conjunto de todos los cultivos, el eje del aumento en la producción lo constituye el incremento en la escala de producción. Mientras que la producción aumenta en 27.0% y 112.9% en esas categorías de cultivo, la superficie se amplía en 20.4% y 56.1%, respectivamente. En segundo término, se encuentra el cambio en los rendimientos que fue de 5.5% para los cultivos que

permanecen y de 36.4% en el otro caso. Asimismo, en la determinación del ingreso la variación de los precios tiene poca influencia debido a que solamente crecieron 0.4% y 0.2%, en el mismo orden. Finalmente, en lo que se refiere a la actividad de poscosecha se observa un aumento de la producción del 3.8% explicando la totalidad del aumento en el ingreso en virtud de que no se registraron cambios en los precios.

Con relación a los cultivos principales, el 83.3% de los productores beneficiados señalaron que habían enfrentado una reducción de costos y de ellos el 37% no observaron cambios en el ingreso y el 47% tuvieron ingresos mayores. Este mismo balance en la actividad poscosecha, resultó en que el 43% dice enfrentar una reducción de costos y de éstos, el 66% no tuvo variación alguna en el nivel de ingreso, en tanto que el restante 34% tuvo un ingreso mayor. Por último, se tiene la percepción para la mayoría de los beneficiarios de la alianza (62.5%), que el Programa le proporcionó algún beneficio.

Actividades pecuarias

El volumen de producción pecuaria primaria observó un aumento del 35.8% en el conjunto de todas las actividades y del 30.7% en las actividades apoyadas y que todavía continúan. Dada la limitación que impone el ciclo biológico de las especies animales, el cambio en los rendimientos fue del 1.8%, en ambos casos; de esta manera, el comportamiento de la producción tiene su fundamento en la ampliación de la escala de producción mediante la incorporación de más unidades animal. El aumento en la escala fue del 28.4% para las actividades que continúan y del 33.4% en el otro caso. Respecto al nivel de precios, se registra un decremento del 8.5% en el caso de todas las actividades afectando a la baja la generación de ingreso, mientras que en las actividades que continúan se tiene un aumento del 1.6%. En la posproducción de base pecuaria se tiene un aumento en el volumen de producción por 162% y sin cambios en el nivel de los precios.

Para los productores pecuarios los costos de producción de su principal especie no se han reducido. Más bien, señalan que éstos han permanecido constantes (81.4%), y de ellos el 56% dijo que sus ingresos permanecían iguales y el 42% apuntó que sus ingresos se habían incrementado.

En la posproducción pecuaria una mitad dijo que los costos se habían incrementado y la otra acotó que permanecían iguales; ambos conjuntos señalaron que sus ingresos habían sido mayores. Finalmente, la totalidad de los beneficiarios percibieron que por lo menos habían recibido un beneficio del Programa.

Actividades no agropecuarias

En esta categoría se tiene un aumento en el ingreso bruto de 184.3% en el total de las actividades y del 85.3% en el caso de las actividades que permanecen. De los productores beneficiados el 81% dijo que sus costos se habían reducido, en tanto que el resto apuntó que se habían incrementado; no obstante, más del 93% señaló que habían obtenido ingresos mayores.

4.2.3 Cambio tecnológico

Los cambios observados en los niveles ingreso y empleo se corresponden con la mejora en el nivel tecnológico de las UPR. En 2003, la variación media en el valor de los índices

tecnológicos de las actividades se situó en 34%²⁹; el mayor avance se presenta en las actividades no agropecuarias, después en la actividad agrícola y finalmente en la actividad pecuaria. En el caso de la actividad agrícola, el cambio tecnológico está conformado por el mejoramiento en los rubros de invernadero y mecanización y en menor grado por los de riego y material vegetativo. Por lo que toca a la actividad pecuaria, su mejora tecnológica es soportada por las variaciones positivas en los índices de infraestructura y equipo, calidad genética y a la distancia el de la nutrición animal.

A nivel de productor los cambios o impactos en el nivel tecnológico ocurren con mayor “fuerza” en los productores Tipo I, II y III de cada actividad como resultado de una mejor focalización de los apoyos, pues no se tiene registro alguno en el caso de los productores Tipo V y para los productores Tipo IV solo se computó un cambio significativo para las actividades no agropecuarias.

Para 2005, los resultados obtenidos nos indican la continuidad en el mejoramiento de las condiciones técnicas en que operan las actividades. La variación en el indicador global fue del 44%, con mayor acento, comparado con 2003, en el cambio tecnológico de las actividades no agropecuarias y en las actividades pecuarias, solo en la actividad agrícola se manifiesta una desaceleración en el avance tecnológico. En los cambios tecnológicos de las actividades agrícolas y pecuarias influyeron fundamentalmente los rubros de invernadero y material vegetativo en el primer caso; y en el segundo, por orden de importancia de su cambio, la infraestructura y equipo, la calidad genética y al final el tipo de alimentación (Cuadro anexo 41).

4.2.4 Reconversión productiva

La información sobre el cambio de cultivo nos indica que de la superficie total cubierta por los productores beneficiados que realizaron la práctica, el 55.6% presentó alguna modificación en la asignación y el resto se mantuvo en el mismo grupo de cultivo. Las ramas de origen o de abandono fue la de granos con destino a las ramas de frutales y hortalizas; también se presenta una reconversión al interior de la rama de hortalizas al habilitar superficie para el cultivo de jitomate. Visto en términos relativos, de la superficie abandonada para la reconversión el 50% correspondió a la rama de granos y el resto a la de hortalizas; igualmente, de la superficie, originalmente para granos, el 60% se destinó a los frutales y el 40% a la producción de hortalizas. En el caso de hortalizas toda la superficie abandonada tuvo como fin la misma rama de hortalizas.

En el contexto general de la encuesta, la búsqueda de una mejor utilización de los suelos mediante la implantación de cultivos con probabilidades de mayor rentabilidad es relativamente escasa pues solo alrededor del 14% de los productores que recibieron apoyos para la capitalización en las actividades agrícolas la emprendió.

La disposición para cambiar de cultivo requiere, si bien no del conocimiento pleno sobre las condiciones técnicas y económicas en que se desarrollaría el nuevo cultivo, si de cierta información asequible y entendible para el tipo de productores al cual está dirigido el Programa de manera que los ayude a tomar la decisión. Sin embargo, en las evaluaciones anuales del Programa, existe la observación recurrente de que la mayoría de los beneficiarios desconocen los espacios e instrumentos, tanto oficiales como sociales

²⁹ Los porcentajes de cambio en el índice tecnológico de las actividades fueron ponderados por el número de beneficiarios que recibieron el apoyo en cada una de ellas.

y privados, de los que pueden ser partícipes con la finalidad de mejorar, en general, la operación de sus unidades de producción.

En tal situación, y sin que esto quiera decir que la cuantificación del cambio en el patrón de cultivo de los productores sea un despropósito, el hecho de que no se alcancen niveles relativamente significativos de reconversión productiva no puede, o mejor dicho no debe, fundar criterios que demeriten el desempeño del Programa, pues existen condiciones objetivas para los productores objeto de la focalización, ligadas al desarrollo de capital humano, que complican la práctica productiva en cuestión. Muy probablemente si la mayor parte de los apoyos se concentraran en productores tipo IV y V encontraríamos más casos de reconversión productiva; y esto, sin duda, sería cuestionable bajo las directrices actuales del Programa.

4.2.5 Integración de cadenas agroalimentarias

Si bien no es una condición imprescindible para el avance en la integración las cadenas productivas agroalimentarias, bajo la actual política de desarrollo rural es conveniente que la población objetivo de los programas pueda participar de los Comités Sistema Producto; conforme esto no se vaya generalizando la plenitud de los impactos potenciales del Programa no podrán ser alcanzados. Este aspecto es una debilidad que se observa en la operación del Programa: el 80% de los beneficiarios de 2003 en las actividades agrícolas dijeron no saber qué es un CSP y, en el caso de las actividades pecuarias, el 75% tampoco lo supo. Algo semejante ocurre con los CMDR'S y el PRODESCA, pues sólo el 39% y 33% de los beneficiarios, respectivamente, sabían de la existencia de esos instrumentos que apoyan el desarrollo rural. Otro elemento, también importante para concreción de las cadenas productivas, es la organización de los productores; de los productores apoyados por el PAPIR en 2003 solo el 29% dijo pertenecer a una organización y para el 2005 sólo el 22% tuvo esa característica. Sin duda, la falta de organización de los productores y el desconocimiento de los instrumentos y de los espacios de apoyo a la actividad rural estarían limitando el mejor desempeño del Programa.

En principio, el PAPIR oferta un conjunto de apoyos a componentes que favorecen tanto a la producción primaria como a la generación de valor adicional en etapas subsecuentes de transformación de los productos originales; es decir, prevé la integración parcial de las cadenas. Sin embargo, la estructura de las aportaciones gubernamentales por tipo de componente hace ver la primacía de la actividad primaria sobre la de transformación; en 2003, sólo el 18% tuvo como destino a la actividad poscosecha y de transformación agrícola; y en el pecuario, solo el 1.8% de los apoyos correspondieron a componentes para la generación de un valor adicional. Para el 2005, esta característica es más pronunciada pues los montos asignados fueron del 1.1% y 2.0%, respectivamente.

Otro aspecto de la integración de las cadenas es el de la comercialización, pues en la medida que los productores puedan acceder a ella de manera directa o la controlen, más beneficios obtendrán sobre la venta de sus productos. En este sentido, no se percibe que haya ocurrido un cambio significativo pues se continúa utilizando de manera importante el canal tradicional de los intermediarios. En el caso del valor de producción de las actividades poscosecha se observa una ligera reducción de la participación de los intermediarios por 2.5% pero aún se mantiene en un valor alto, superior al 57%; la otra parte, va en su totalidad al mercado de exportación. Con relación la posproducción

pecuaria, más del 96% del valor se canaliza a través de intermediarios y el restante se dirige a los establecimientos manufactureros.

Las actividades no agropecuarias, cuyo resultado de producción les permite estar más cerca del punto de venta final, muestran un cierto grado de integración a la etapa de la comercialización pues están estableciendo acuerdos con sus clientes. De los productores apoyados, el 42.3% señaló que ya habían asumido compromisos de venta antes de iniciar la actividad.

4.2.6 Evaluación general de los impactos

El objetivo general del PAPIR es *“Fomentar la **inversión en bienes de capital** de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la **aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.**”*

Y en los objetivos más específicos, se precisa la integración de la población rural a las cadenas productivas de valor agregado así como incentivar la inversión entre la población de menores ingresos.

Considerando estas directrices del PAPIR y recapitulando lo expresado en los numerales anteriores, se puede decir que el Programa muestra fortaleza para mejorar la base productiva de los productores rurales a través del apoyo a la adquisición de bienes de inversión, por lo menos así lo hacen ver las tasas de capitalización logradas y el arrastre de inversión complementaria que reflejan los efectos multiplicadores de las aportaciones iniciales. De igual forma, el tipo de componentes que se han apoyado, como los rubros de invernadero, mecanización, riego, material vegetativo, infraestructura y equipo pecuario, calidad genética y nutrición animal están impulsando el cambio tecnológico en las unidades productivas. Con las nuevas inversiones y el avance tecnológico se está propiciando el aumento en el tamaño de las explotaciones y mejorando los rendimientos, lo cual también aumenta la producción, el empleo y el ingreso de la población que ha sido beneficiaria.

Resulta también importante que estos impactos estén ocurriendo entre los productores de bajos ingresos y que operaban en condiciones desventajosas; así, casi la totalidad de los impactos de los efectos del Programa se han ubicado entre los productores II y III, y algunos de ellos, entre los productores Tipo I. Lo cual habla de la focalización del Programa en correspondencia con sus objetivos.

El acompañamiento o concurrencia de los servicios del Prodesca en la implantación de los proyectos es un factor multiplicador para los impactos del Programa, pues en los casos en que así sucedió los efectos positivos sobre los indicadores que definen el ingreso fueron significativamente mayores al promedio.

Sin embargo, el Programa está enfrentando limitaciones con su pretensión de impulsar la integración de cadenas productivas y la reconversión productiva. Así lo demuestran, al menos para el 2003, la casi nula asignación de aportaciones a componentes cuya utilización permiten dar mayor valor agregado a la producción primaria y el bajo

porcentaje de productores que han emprendido la reconversión productiva con los apoyos del Programa.

Tanto el tema de la reconversión productiva como el de la integración de cadenas productivas, enfrentan el problema de que la gran mayoría de los beneficiarios están desligados o ignoran la existencia de espacios institucionales e instrumentos de promoción que los ayuden a participar en los programas del desarrollo rural.

En tanto no se resuelvan los problemas de organización y vinculación de los productores rurales con tales instancias, será difícil que se cumplan los objetivos de reconversión productiva y de integración de cadenas productivas, y sobre todo esté último porque fuera de las unidades productivas implica el acuerdo entre intereses que por lo común se contraponen.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

El motivo de la evaluación es analizar el desempeño del Programa de Desarrollo Rural, considerando para ello tres grandes fases: planeación, operación y generación de impactos; el análisis, además de medir el nivel de cumplimiento del Programa respecto de sus objetivos y metas, tiene la gran tarea de contribuir a identificar alternativas viables para mejorar sus resultados.

Asumiendo el compromiso antes expuesto, el presente capítulo enuncia las conclusiones y recomendaciones concebidas durante el desarrollo de los capítulos precedentes; las cuales procuran cumplir con el carácter analítico y propositivo, enmarcado en una visión a futuro del Programa y destacando los elementos abordados en el ejercicio de reflexión prospectiva.

Los ejes centrales considerados para la conformación de este capítulo fueron: la correspondencia entre las condicionantes del entorno; la orientación del gobierno estatal en las acciones del PDR; los resultados de la evolución de la gestión en el Estado; y finalmente el análisis de los impactos en los indicadores de primer y segundo nivel.

5.1 Conclusiones

5.1.1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

Actualmente, ninguna entidad federativa del país tiene una economía tan grande con un sector agropecuario, primario y de transformación, de la dimensión del que existe en el Estado de Jalisco. Sin embargo, la permanencia de desequilibrios estructurales, económicos y sociales, en su medio rural estarían comprometiendo su desempeño futuro y por ello demanda la continuidad de la política de desarrollo rural, de manera que potencie esa posición y mejore el perfil de bienestar de sus habitantes a través de la promoción de la inversión y el desarrollo de capacidades de la población. Los municipios de Jalisco se encuentran en un nivel de desarrollo humano medio, lo cual favorece, en principio, la instrumentación y operación del PDR.

De manera particular, la entidad enfrenta un entorno demográfico un tanto adverso para la instrumentación del Programa. Aunque el índice de dependencia se ha reducido, la población se encuentra en una fase de envejecimiento; el proceso migratorio está presente de manera significativa pues la entidad ocupa el cuarto lugar en el país por el número de personas que emigran a los Estados Unidos; igualmente la zona metropolitana de Guadalajara y Puerto Vallarta son focos de atracción para los emigrantes del campo jalisciense; como resultado, el número de mujeres solas en el medio rural está en aumento y son ellas las que asumen la responsabilidad familiar. Finalmente, la dispersión de la población también es otra arista que acotaría la operatividad del Programa; en 10,524 núcleos de población, de los 10,643 registrados, habita el 13.8% de los habitantes de la entidad. Merced a la dispersión poblacional, el movimiento de personas y bienes en, desde y hacia los espacios rurales se ve restringido por la insuficiencia de la infraestructura para el transporte y comunicación. Igualmente, servicios como agua

potable, drenaje y de salud no se encuentran disponibles en gran parte de las comunidades rurales.

Sin duda, el aspecto educativo es un factor importante para el éxito de las políticas públicas. Si bien la tasa general de alfabetización en el Estado es alta (93%), en el medio rural la tasa desciende y el nivel educativo de los alfabetizados es menor. Sin embargo, los jóvenes con niveles de educación más elevados pueden ser un grupo de atención del PDR para aprovechar su mayor capacidad de organización en grupos de trabajo.

Las fuentes de ingreso en el medio rural se diversifican, sus habitantes se incorporan a actividades distintas a las agropecuarias. La operación de programas como PROCAMPO, han trastocado la estructura del ingreso rural y, de alguna manera, están propiciando el desinterés de algunos productores para mejorar las condiciones de la producción. Se estima que en el ingreso rural la participación de las remuneraciones al trabajo se ha reducido en 20.6% y la de las transferencias públicas se ha incrementado en 21.6%.

5.1.2 Principales tendencias del Programa

El PDR en Jalisco ha transitado de un enfoque meramente productivo a uno más integral mediante la incorporación de acciones que atienden la capacitación, la organización, la planeación, el fortalecimiento institucional y el medio ambiente. La transformación ocurre en el marco de la federalización; el gobierno estatal está asumiendo funciones y manejando recursos que anteriormente eran competencia del gobierno federal, con lo cual se da mayor sustento a las decisiones locales. Si bien la representatividad de los principales actores del sector rural aún es baja, los consejos de desarrollo rural sustentable, sobre todo los municipales, ya son instancias de análisis y de decisión sobre los proyectos y acciones que se proponen, en correspondencia con la LDRS.

Con las reestructuraciones del Programa, los casos de dispersión de esfuerzos y la discrecionalidad para otorgar los apoyos, características de los primeros años, se han reducido. Las actividades de planeación cobran importancia; la modalidad de atención a la demanda desaparece para dar paso a la elaboración de proyectos como eje de la canalización de los recursos presupuestales. Igualmente, las estrategias de focalización, desarrollo de capacidades y organización económica de productores son la clave en la orientación del Programa.

La cobertura del Programa crece, tanto en recursos presupuestales como en número de beneficiarios. Sin embargo, se observan limitaciones para operar en los municipios de alta marginalidad; en 2003, el 27.4% de los recursos se destinaron a esos municipios, para 2005 el porcentaje se redujo al 18.6%, lo cual afirma la relación que existe entre el nivel de desarrollo de capital humano y avance de las políticas públicas. También se observan dificultades para apoyar la diversificación de actividades en el medio rural; en términos de la programación 2005; se tenía prevista una asignación del 36% de los recursos para las actividades no agropecuarias, cantidad que dista mucho del 11% que reporta el avance del ejercicio.

De 2003 a 2005, a nivel de los DDR se registra una recomposición en la asignación de los recursos del Programa. DDR como los de Cd. Guzmán y Tamazula, que recurrentemente concentraban la mayor parte, redujeron su participación de 20 a 16 por ciento y de 12 a 8.6 por ciento, respectivamente. Sin embargo, el DDR Colotlán que tiene municipios de

alta marginalidad con población indígena, presentó una disminución de los apoyos en un 50%.

Si bien existen problemas en la asignación regional de recursos, el PAPIR se encuentra alineado con sus objetivos cuando se considera el tipo de productor. El Programa se ha focalizado a los primeros tres estratos de productores conforme los marcan las reglas de operación (60.2% a PBIZM, 25.4% a PBIZNM, PBIT 14.1 y 0.3% a RP). Por su parte, los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR están beneficiando a los cuatro estratos de productores.

Los apoyos del PAPIR a grupos prioritarios se han incrementado. En 2003 representaban el 11% del total y para 2005 el porcentaje de asignación se eleva al 53%. Las mujeres son el principal destino de los recursos dirigidos a grupos prioritarios, en 2003 recibieron el 11% y para 2005 el 62%.

La evolución del PDR en Jalisco está respondiendo al nuevo concepto del desarrollo rural y a los esfuerzos que hace el gobierno del Estado para lograr una esquema de asignación de recursos a partir de la planeación de abajo hacia arriba. Sin embargo, existen temas, como el de la infraestructura básica, que escapan al ámbito del Programa y que requieren de un plan de desarrollo rural integral y no sólo de acciones coordinadas basadas en convenios o acuerdos que en muchas ocasiones se ven afectadas por la normativa de las instancias públicas involucradas. En la práctica, las instancias que participan en lo rural trabajan aisladas conforme a las atribuciones que orgánicamente les corresponden y dificultan la concurrencia de recursos y acciones. Por ello, es importante que continúe el proceso de federalización para que las atribuciones, funciones y medios se encuentren más cerca de los espacios territoriales en donde la problemática rural se hace manifiesta.

5.1.3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

Las reglas de operación del PDR otorgan cierta flexibilidad para que los operadores del Programa en los estados adecuen algunos conceptos del diseño a las necesidades locales. En este sentido, la SEDER Jalisco ha procurado desarrollar estrategias particulares para tratar de beneficiar a los habitantes del medio rural; tal es el caso del PESA y el programa de Desarrollo Local, los cuales ya han obtenido resultados, (diagnósticos comunitarios, planes y proyectos) en las comunidades de alta marginalidad. Igualmente, se emprendió un programa de granjas integrales para mejorar la alimentación de las familias ubicadas en zonas marginadas e impulsar la comercialización de excedentes. Estos instrumentos han contribuido a la articulación de los subprogramas PAPIR y PRODESCA en las regiones marginadas con un enfoque local. Por su parte, el PROFEMOR, es el subprograma que mayores dificultades tiene para su convergencia con los otros dos, debido a que se ha destinado a apoyar el proceso de municipalización.

Para facilitar la operación del PDR se avanza en el arreglo institucional que lo soporta. El proceso de federalización de los DDR y CADER está por concluir, existen 122 municipios con consejos municipales que efectúan la validación y aprobación de la mayor parte de los proyectos propuestos. La SEDER-Jalisco ha modificado sus estructuras para otorgar más factibilidad a la operación del Programa, sobre todo en el caso del PROFEMOR con la creación de la Dirección de Enlace de Regiones y Consejos Municipales en la DGRP, operadora del PDR. Otras medidas en ese sentido son la descentralización de funciones

de la UTOE a coordinadores regionales de evaluación y seguimiento y la integración de comités regionales de dictaminación.

Con respecto al circuito operativo, la introducción al SISER de criterios de focalización y priorización de solicitudes y el establecimiento de fechas de cierre de recepción, significará una reducción de los tiempos de respuesta pero sobre todo la disminución del grado de discrecionalidad para la selección de proyectos en el ámbito de los CADER. Asimismo, en 2005 la operación municipalizada no cubrió con lo programado, inicialmente se programó que 10 municipios operarían en la modalidad 1, al final operaron 113 municipios en la modalidad 2.

El tiempo de liquidación de los servicios otorgados por los PSP se ha reducido en general de 6 a 4 meses, salvo en los casos de los PSP asignados al PESA cuyo pago es puntual una vez que se entregan los productos requeridos. Aparte de apoyar la prestación del servicio de los PSP, el PRODESCA está detonado, con pocos recursos, la promoción comercial de agroproductos no tradicionales y reuniones de intercambio de experiencias de éxito, estas actividades permiten identificar proyectos que no han sido apoyados por el PDR, con lo cual se amplía la cartera de proyectos viables. Finalmente, el PRODESCA con el manejo del componente de "proyectos de prioridad estatal" que promueve la cultura orgánica y el uso adecuado el agua y con la atención que el PAPIR pone en los efectos negativos que la implantación de proyectos pueda tener en el entorno ambiental, se está impulsando la sustentabilidad.

A juicio de la EEE, las transformaciones y los avances logrados por el Programa empiezan a ser contrarrestados al no cumplirse plenamente el proceso de descentralización acordado con la SAGARPA. Para dar mayor viabilidad futura al Programa es necesario que la operación y los recursos de los DDR y los CADER estén realmente en el ámbito estatal y que la instancia federal se aboque exclusivamente a las tareas normativas del Programa. Con ello, se eliminarían las inercias, un tanto discordantes, con las que operan tanto el gobierno estatal y la SAGARPA.

5.1.4 Temas específicos de evaluación de interés estatal

Municipalización

La expedición de la LDRS marcó la transformación de las ideas y conceptos que dominaban el tema del desarrollo rural; con ella, el ámbito municipal se convierte jurídicamente en la instancia territorial básica de decisión para la planeación del desarrollo local y regional.

Entre las principales orientaciones que estableció la LDRS se encuentra la descentralización administrativa que impulsa el federalismo con el objetivo de fortalecer institucionalmente los gobiernos estatales y municipales. La visión de integralidad para promover el desarrollo en todas sus áreas con una perspectiva multisectorial que contempla el desarrollo de la infraestructura física, los recursos naturales y el desarrollo social y humano.

La instauración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable confirma la opción de la participación social; la concurrencia institucional que opta por la acción coordinada de las instituciones para responder a las necesidades de la gente y la visión sustentable para generar riqueza sin agotar la base productiva que impulse las acciones económicas.

El proceso de municipalización amplía sus objetivos a aspectos trascendentales como el fortalecimiento democrático y las transformaciones culturales, que en la medida de la consolidación del proyecto, se espera, impacten el terreno de las mentalidades que den como resultado un individuo y organizaciones más aptas para enfrentar la modernización del medio rural.

En el año 2004, el gobierno del Estado de Jalisco, a través de la SEDER y la DGRP toma en sus manos el proceso de municipalización y le da un fuerte impulso al realizar cambios estructurales dentro de la DRGRP con la creación de la Dirección de Enlace de Regiones y Consejos Municipales. Se toman importantes decisiones al destinarle mayores recursos económicos y fortalecer el área de los recursos humanos.

En el 2005, se encuentran establecidos el total de los Consejos Municipales. A partir de su consolidación se cumplen con los requisitos que integran el diseño del Programa: diagnóstico y plan municipal de desarrollo rural sustentable, un área del ayuntamiento encargada del sector rural municipal y un plan de operación anual; como resultado de lo anterior se logró que 113 municipios de un total de 122 operaran en la modalidad dos.

Los logros obtenidos en los dos últimos años son considerables, son relevantes, en primer término, el esfuerzo de la SEDER en la reestructuración del Programa y el aprendizaje, comprensión y participación de los habitantes del medio rural.

Las debilidades del proceso de municipalización se encuentran en la representación institucional de los diversos organismos estatales y federales en los Consejos y en la representación de las organizaciones económicas.

Mujeres en el Desarrollo Rural

La migración que prevalece en el medio rural ha propiciado que un mayor número de mujeres estén realizando actividades y asumiendo responsabilidades que tradicionalmente fueron cubiertas por el género masculino. No pocos han visto a la feminización del campo como un problema, cuando en realidad es un activo que puede transformar las actuales formas de vida de ese espacio si se diseñan y aplican medidas de política que lleven al empoderamiento de la mujer.

En su momento, la APC consideró esa necesidad y operó el programa de mujeres en el desarrollo rural con resultados aceptables; sin embargo, decisiones de política lo retiraron de su matriz original, la SAGARPA, y lo incorporaron en otra dependencia (Secretaría de Economía) con menores recursos y sin el atributo rural al ampliarse a mujeres de cualquier condición. La decisión significó un retroceso en la política de desarrollo rural en el tema de género.

El PDR en Jalisco ha incorporado el tema mediante el apoyo a grupos prioritarios del cual forman parte las mujeres. Para ello ha canalizado especial atención y recursos a través del Programa, sin embargo, se requiere, en concordancia con su importancia, de la instrumentación de un programa específico, pues la naturaleza y situación de la mujer es muy distinta a la que tienen las personas de la tercera edad, jóvenes, personas de capacidades diferentes y los indígenas.

La situación de los jóvenes del medio rural se encuentra en un caso semejante. Es un imperativo conservar el capital humano que representan. A partir de los 14 años de edad comienzan a emigrar hacia el exterior por falta de alternativas, rompiendo con las estructuras sociales que tradicionalmente fortalecían el núcleo familiar y con ello el conjunto social.

El impacto del Programa en el Índice de Desarrollo Humano de Jalisco

De 2000 a 2003, el IDH avanzó 0.7% debido a la mejora de los componentes de educación y de salud dado que el componente del ingreso se contrajo en 0.5%, reducción que se explica porque la población creció más rápido que la economía en su conjunto. No obstante, si asumimos, con base en los resultados de la encuesta a productores beneficiarios de PAPIR 2003, que el PDR está impulsando el aumento en el volumen de producción de las UPR y dada la importancia, estructural y de dinámica, que el sector agropecuario tiene para el Estado de Jalisco, es muy probable que el desarrollo del Programa esté mejorando el componente ingreso del IDH, o compensando su caída, sobre todo durante el año de 2004 cuando el PIB del sector agropecuario de la entidad se incrementó en un 6.8% y el del economía jalisciense en 5.0%, tasas muy superiores al incremento poblacional en la entidad. Un proceso similar debe estar ocurriendo con los impactos de otros programas de la APC.

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria

El diseño conceptual del PESA muestra un cierto grado de complejidad si se considera que tiene como objetivo principal el alcance de la seguridad alimentaria de los habitantes de mayores carencias. El programa tendría más factibilidad si se reestructurara conforme a las experiencias locales y simplificara su operación con base en su objetivo principal. El PESA se ha instrumentado con los recursos del PDR y sus objetivos y evolución han mostrado que rebasan las posibilidades económicas del PDR y el nivel de capacitación que puede proporcionar el PRODESCA. Esto no es un error de la SEDER, sino la evaluación incorrecta para operar un programa que al parecer retoma aspectos clave del PDR y otros programas alternos que disponen de apoyo local y que han mostrado su viabilidad.

El avance del programa ha sido lento, al momento de la evaluación se había cumplido sólo la primera etapa relativa a los diagnósticos en las comunidades y el PAPIR había aportado el 4.5% de sus recursos para financiar proyectos PESA. Hasta ahora, no vislumbran claramente sus logros con relación a la seguridad alimentaria.

Núcleos comunitarios

Los objetivos del programa son claros y sus metas son ambiciosas si se consideran las características del entorno en el cual opera, así como las limitaciones de los habitantes de esas zonas. El programa busca el desarrollo comunitario a través de la ampliación de capacidades y de la oportunidad de ingresos mediante el desarrollo de proyectos productivos.

No obstante que el universo de operación es muy pequeño y la cantidad de recursos escasa, el programa tiene ventajas que se encuentran en el conocimiento de las problemáticas locales por parte de las instituciones del Estado de Jalisco, lo cual

garantiza su permanencia en espera de políticas nacionales que otorguen un mayor impulso al desarrollo rural.

Microcuencas

Actualmente, los problemas y desequilibrios de la población se relacionan con la escasez de alimentos y con su dificultad para conseguirlos, teniendo, entre otras causas, el deterioro de los recursos naturales por la presión ejercida sobre ellos y por la utilización de prácticas productivas inadecuadas. Por ello, era necesario promover el desarrollo rural con visión integral entrelazando los componentes ambientales, productivos y sociales, pero sobre todo que tuviese un carácter participativo que incluyera un enfoque integral.

El éxito del programa en la entidad tiene dos fundamentos: La concurrencia entre los planes y la visión conceptual, el diseño de las políticas para el desarrollo rural de la localidad previstas en el PED. Otra de las razones es la que corresponde al propio diseño del programa. En este último caso, Microcuencas ha avanzado en perfecto paralelismo con sus objetivos y con los del gobierno del Estado.

Uno de los logros, ha sido el diseño de indicadores de seguimiento y evaluación cuyos resultados son positivos para el conocimiento del programa y para su trascendencia sexenal.

A futuro se espera que el programa estimule la concurrencia de las dependencias federales y estatales, así como de las comunidades beneficiadas. Las acciones propuestas para el aprovechamiento sustentable del capital natural no serán exclusivas de la SEMARNAT, sino que habrá un plan acordado con las comunidades como base de orientación de la asignación de recursos hacia las microcuencas de todas las instancias involucradas.

5.1.5 Principales impactos

Con base en el análisis de los indicadores de impactos del programa, se observa el mejoramiento de la base productiva de los productores rurales a través del apoyo a la adquisición de bienes de inversión, por lo menos así lo hacen ver las tasas de capitalización logradas y el arrastre de inversión complementaria que reflejan los efectos multiplicadores de las aportaciones iniciales; de igual forma, el tipo de componentes que se apoyan favorecen al cambio tecnológico. Con la inversión y el cambio tecnológico aumenta el tamaño de las explotaciones y mejoran rendimientos, lo cual redundará en el incremento de la producción, el empleo y el ingreso de la población que ha sido beneficiaria. Resulta también importante que estos impactos estén ocurriendo entre los productores de bajos ingresos, lo cual habla de la focalización del programa en correspondencia con sus objetivos.

El acompañamiento del PRODESCA en la implantación de los proyectos es un factor multiplicativo para los impactos del programa, pues en los casos en que así sucedió los efectos positivos sobre los indicadores que definen el ingreso fueron significativamente mayores al promedio.

Sin embargo, el programa enfrenta limitaciones para impulsar la integración de cadenas productivas y la reconversión productiva. Así lo demuestran la casi nula asignación de aportaciones a componentes cuya utilización permiten dar mayor valor agregado a la

producción primaria y el bajo porcentaje de productores que han emprendido la reconversión con los apoyos del programa. Estos temas, recurrentes en otras evaluaciones, obligan a pensar en una revaloración del actual esquema de operación, pues gran parte de las condiciones que impiden su consecución escapan a la influencia del Programa; aspectos como el nivel educativo, el desarrollo humano, dotación de servicios, infraestructura, dispersión de la población, entre otros; conforman un entorno que dificulta a los productores del medio rural asumir nuevas actividades o avanzar en la integración de las cadenas productivas.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Entorno y resultados del Programa

El CEDRUS y la CDR deben buscar la coordinación con otras instancias que inciden en el medio rural, iniciando con la planeación de un Desarrollo Rural Integral hasta las acciones como lo plantea la LDRS. La herramienta de coordinación institucional sería el Programa Especial Concurrente cuyo concepto no ha sido aprovechado adecuadamente.

Las unidades de producción rural deben continuar atendándose con los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural. La capitalización, capacitación y organización son elementales para responder al entorno económico. Lograr la integralidad de los apoyos en los grupos atendidos otorga mayores posibilidades de éxito.

En la nueva composición demográfica del campo jalisciense, las mujeres y los jóvenes representan dos áreas de oportunidad para el Programa de Desarrollo Rural. La atención de estos grupos como prioridad estatal ya está dada, sólo hay que reforzarla con políticas específicas en los siguientes años.

5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes

Dadas las transformaciones en el arreglo institucional y del Programa ocurridas en la entidad, el proceso de descentralización debería estar más adelantado. Por ello, es imprescindible que gobierno federal y el Gobierno del Estado concluyan la segunda etapa del proceso de descentralización de los DDR y CADER y cumplir con el acuerdo de ejecución firmado en abril del 2005. Con esto se eliminaría un eslabón burocrático, pues la operación del Programa y los recursos de las instancias descentralizadas estarían bajo el control de Estado de Jalisco.

Este proceso debe acompañarse con información suficiente para todo el personal operativo, con énfasis en los alcances y restricciones del proceso, a fin de brindarles la certeza laboral que demanda un mejor desempeño en su trabajo.

Involucrar a los municipios en la operación del PDR en la modalidad uno. La UTOE debe establecer un periodo de capacitación para transferir la operación a los municipios. La SEDER debe enfocarse a la parte normativa y comandar la planeación de la estrategia de desarrollo rural.

La Dirección General de Distritos de Desarrollo Rural y la Dirección General de Regiones prioritarias deben realizar un ejercicio de revisión de procesos del circuito operativo para aprovechar la estructura operativa de los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero.

La CDR debe buscar esquemas alternativos al esquema de reembolso que permitan a los productores de bajos ingresos sufragar su aportación, con ello mejorará la focalización de los apoyos. En este mismo sentido, durante el periodo de difusión de la mecánica operativa del Programa, debe dejarse en claro para todos los actores operativos, técnicos PSP, coordinadores municipales y encargados de las ventanillas que el productor debe tener disponible la parte que le corresponde aportar, dado que existe desistimiento provocado por la falta de claridad en el productor en cuanto a su aportación.

Para los PSP que se les paga en la modalidad de pago por servicio, la coordinación del subprograma PRODESCA y el CECADER pueden reducir los tiempos del pago final, si al día siguiente de autorizados por el FACEJ los servicios PRODESCA se notifica al CECADER para que inicie el proceso de supervisión.

5.2.3 Temas específicos de interés estatal

Municipalización

Mantener el proyecto de municipalización con el mismo interés y la dinámica que ha desarrollado la SEDER hasta ahora. Sin embargo, se deben tomar medidas para que en los órganos colegiados exista representatividad institucional federal y local, así como del sector privado de la entidad y de las organizaciones de productores con fines económicos.

Mujeres en el Desarrollo Rural

Para instrumentar la política de género, se requiere la creación de un programa particular que comprenda las vertientes necesarias para impulsar el desarrollo de la mujer del medio rural. Igualmente, en tanto área de oportunidad del PDR, se debe establecer una mayor especificidad en los apoyos que se dirigen a los jóvenes. Esta recomendación implica necesariamente el cambio en la estrategia seguida hasta ahora para los grupos prioritarios.

Impacto del PDR en el Índice de Desarrollo Humano

El seguimiento y cuantificación oportuna de los impactos del PDR sobre el IDH a nivel estatal y municipal, demanda la construcción de un sistema de indicadores que permitan conocer la evolución de aspectos relacionados con la dinámica demográfica y la educación, pero sobre todo de las variables que definen el ingreso de las personas.

Microcuencas

Los programas alternos para el desarrollo rural, como Microcuencas, PESA y Núcleos comunitarios, son fuentes de información y conocimiento sobre las condiciones que prevalecen a nivel local y el gobierno del Estado debe apropiarse de ellos para aprovechar la experiencia estatal. Se debe utilizar principalmente la metodología del programa de Microcuencas para abordar el desarrollo comunitario; y en menor grado la del PESA siempre y cuando se reestructure y se simplifique. La atención a grupos en condiciones de alta marginalidad necesita estrategias que fortalezcan las decisiones

locales y los programas mencionados van en ese sentido, pero se requerirá más presupuesto federal y estatal a fin de que no se le resten recursos al PDR.

Evaluación del PDR

Es necesario fortalecer el sistema de seguimiento del PDR y procurar la simplificación en su esquema de evaluación. Por ello, se recomienda la creación de una instancia o centro que realice actividades de investigación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas para el desarrollo rural. Incluso, la estructura podría operar el sistema de indicadores para la cuantificación de los impactos del PDR y de otros programas sobre el IDH.

5.2.4 Impactos

En la actividad pecuaria los apoyos a la rama bovina son prominentes con relación a las ramas ovina y la caprina, especies menores cuya explotación se ha mostrado como una alternativa productiva en el medio rural del país. Es conveniente explorar la factibilidad de este tipo de proyectos a fin de que se promuevan y sean objeto de mayores apoyos, algunas de sus ventajas son un manejo más sencillo y la generación de flujos económicos en menor tiempo que los bovinos, atributos que resultan convenientes para el desarrollo de la producción pecuaria en baja escala o de carácter familiar.

La incorporación de activos fijos para otorgar mayor valor a la producción primaria fue mínima entre los productores encuestados. Avanzar en este punto requiere que los PSP identifiquen los proyectos que, dirigidos inicialmente a apoyar las actividades primarias, puedan “expandirse” con cierto grado de factibilidad a un proceso de valorización mediante la incorporación de componentes adicionales. Sin duda, aspectos como el tipo de actividad y de productor, organización, localización del proyecto serían fundamentales para establecer criterios de decisión para determinar la factibilidad.

Conforme se avanza en la focalización, prevista por el Programa, se tienen mayores restricciones para cumplir con los objetivos de integración de cadenas y reconversión productiva dada la situación educativa y de las capacidades que caracterizan a los productores del nivel más bajo. Por ello, es necesario efectuar una revaloración del esquema del Programa a fin de determinar si tales objetivos son realmente factibles en el entorno actual, considerando, además, que el PDR se encuentra en una etapa de transición.

5.3 Prospectiva general del Programa

Después de 10 años de operación, el Programa ha desarrollado un conjunto de fortalezas que van desde la experiencia acumulada, ya sea de manera personal o documental, hasta la capacidad de innovación para hacerle frente al entorno adverso en el cual se desarrolla. El Programa se ha transformado y ha satisfecho la mayoría de sus objetivos; sin embargo, su permanencia requiere de la profundización del proceso de descentralización, primero de la federación hacia el Estado, y de éste hacia los municipios.

Actualmente, se tiene la coyuntura del cambio de poderes federales la cual puede ser aprovechada para lograr nuevos acuerdos y promover más recursos con los cuales se puedan mejorar las condiciones de vida de los habitantes del medio rural. Esto es factible

dada la importancia de la contribución que el sector rural de Jalisco hace a la economía nacional.

En el corto plazo, dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se enfrentará la liberación plena del maíz, leche y caña de azúcar, productos de gran significación para el sector primario del Estado. No debe haber efectos catastróficos, pero si existirán ciertos impactos negativos que deben ser anticipados y la mejor forma de hacerlo es fortaleciendo los instrumentos de política de desarrollo rural local a fin de estar en una mejor posición cuando ello ocurra.

Bibliografía.

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

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

DOF. Modificaciones al Marco Normativo de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003. Diario Oficial de la Federación. México, Junio de 2005.

FAO-SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. México, Enero de 2006.

FAO-SAGARPA. Método de muestreo para la Evaluación Estatal de Alianza Para el Campo 2005. México, Enero de 2006.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007. Guadalajara, Jalisco, a 29 de diciembre de 2001.

GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO. Informes de Gobierno, años 2003, 2004 y 2005. Guadalajara, Jalisco 2006.

INEGI. Base de datos de Información económica, índices de precios varios años. México, 2006.

INEGI. Resultados definitivos del II conteo de población y vivienda, 2005 para el Estado de Jalisco. Guadalajara, 24 de Mayo de 2006.

SAGARPA. El comportamiento del ingreso rural en México 1994-2004. México, Abril 2006.

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

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

Páginas electrónicas

www.evalalianza.gob.mx

www.agrojal.com

www.conapo.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.jalisco.gob.mx

www.jalisco.gob.mx/organismos/coplade/ped/zip.html

www.oeidrus.jal.gob.mx

www.procampo.gob.mx

www.sagarpa.gob.mx

www.sagarpa.gob.mx/dlg/jalisco

www.seijal.jalisco.gob.mx

www.siser.jalisco.gob.mx

Anexos

- 1: Metodología de evaluación**
- 2: Cuadros complementarios al contenido de los capítulos**
- 3: Otros temas adicionales**

1: Metodología de evaluación

El proceso de evaluación se compone de dos partes. La primera contempla trabajo de campo para el levantamiento de encuestas y entrevistas a diferentes actores. La segunda consiste en el procesamiento y análisis de la información obtenida. A continuación se describe los procesos de la evaluación.

Procedimiento para obtener la muestra de beneficiarios a encuestar

Categorías de beneficiarios

El Coordinador del Comité Técnico de Evaluación Estatal (CTEE) Dra. Martha Patricia Kishi Sutto proporcionó a Tendencia y Solución A. C. el listado oficial de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural, este listado sirvió para obtener el marco muestral. Para el Programa a evaluar se identificaron cinco categorías de beneficiarios:

- I) Beneficiarios que presentaron solicitud individual para el año 2003.
- II) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado
- III) Grupo de Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado
- IV) Autoridades o instancias similares, cuando por ejemplo, los apoyos se otorgan a través de Presidencias Municipales que se encargan de administrar el bien y prestar servicios a productores beneficiarios individuales.
- V) Organizaciones beneficiarias, como Centros de Investigación, Fundaciones Produce y Universidades, cuando por ejemplo se les otorgan apoyos para propagación y conservación de materiales genéticos para el desarrollo ulterior del propio Programa.

Una vez identificados las categorías de beneficiarios, en el marco muestral se incluyó a todos los beneficiarios individuales de las categorías I, II, III y IV. No se tuvo beneficiarios de la categoría V. Se encontró dos grupos con 84 y 13 beneficiarios cada uno, recibieron apoyo para el deslinde de tierras, se acordó entre el Coordinador del CTEE y la EEE dejar fuera del marco muestral estos grupos por el número de beneficiarios y el tipo de apoyo, no se obtendrían impactos relevantes.

Para las categorías de beneficiarios II y III se consideraron las siguientes clases de grupos, los cuales se identificaron en el listado de beneficiarios o durante el levantamiento de la encuesta en campo:

- 1. Grupo Típico: Solicitan el apoyo como un grupo formado por productores que hacen uso (individual o colectivo) del componente otorgado en actividades productivas propias de cada miembro del grupo.
- 2. Grupo Familiar: Se tiene este tipo de grupo cuando esta formado por miembros de una familia que hacen uso colectivo del componente otorgado en la unidad de producción

familiar. Se consideró como un beneficiario individual. Dado que en el momento de definición del marco muestral no se dispone de información confiable para determinar si es familiar, se le incluyó como un grupo típico, en caso de que salieran miembros de la familia en la muestra se debe levantar sólo una encuesta (reemplazar los demás), de preferencia al jefe de familia, tomando en cuenta que las respuestas al cuestionario deberán hacer referencia a la situación del grupo familiar.

3. Grupo Empresarial: Solicitan el apoyo como un grupo formado por los socios de una empresa formalmente constituida, hacen uso del componente otorgado en la unidad de producción de la empresa. Como no se disponía de información para determinar este tipo de grupo se les incluyó como un grupo típico en el marco muestral y se determinó que si uno o más socios de la empresa salen en la muestra se debería levantar sólo una encuesta, de preferencia al representante o administrador de la empresa, tomando en cuenta que las respuestas al cuestionario deberán hacer referencia a la situación de la misma.

4. Grupo simulado: Solicitan el apoyo como un grupo, el representante del grupo o algunos de sus miembros hacen uso individual o colectivo del componente otorgado, los demás miembros del grupo no utilizan dicho componente. Se los debe considerar como un grupo simulado. Si un miembro que no utiliza el componente otorgado forma parte de la muestra debe ser encuestado tomando en cuenta su situación personal, registrando que no recibió el apoyo y que este lo utilizan otros miembros del grupo o el representante del mismo.

5. Grupos que solicitan bienes públicos: Solicitan el apoyo como un grupo formado por los miembros de alguna comunidad (pueblo, ejido, etc.), hacen uso colectivo del componente otorgado sin que ningún miembro del grupo lo utilice en actividades productivas propias. Estos beneficiarios de Alianza no se incorporan al marco muestral. Si por falta de información se los incluye como un grupo en el marco muestral y salen en la muestra no se debe aplicar la encuesta y se tendrá que buscar un reemplazo.

Diseño muestral

Marco muestral

La muestra para la Evaluación de Alianza para el Campo 2005 incluye beneficiarios de 2003 y de 2005. Para calcular el tamaño de la muestra estas poblaciones se consideran independientes, de cada una se extrae una muestra aleatoria de acuerdo al procedimiento de la UA-FAO.

La guía metodológica establece que cada registro que integre el marco muestral deberá contener como mínimo los siguientes datos del beneficiario:

- a) Programa en el que participó
- b) Número de expediente
- c) Nombre
- d) Domicilio del beneficiario
- e) Localización del predio
- f) Componentes otorgados

En la integración del marco muestral, algunos registros no contaban con el nombre del componente entregado, por lo que fue necesario revisar el expediente de las solicitudes de los años a evaluar.

El marco muestral se formó con los beneficiarios de los siguientes proyectos o programas:

Cuadro anexo A1. Proyectos o programas del marco muestral

Programa de DR 2003	Programa de DR 2005
Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	Subprograma de Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR)

1. Determinación del tamaño de muestra

El tamaño de muestra para Programa de Desarrollo Rural (DR), se determinó aplicando la siguiente fórmula:

$$n_j = \frac{\theta_i}{1 + \left(\frac{\theta_i}{N_j}\right)}, i=DR, j= 2003, 2005.$$

Donde:

- n_j es el tamaño de muestra del programa de DR en el año j (2003, 2005)
- N_j es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del programa de DR, en el año j (2003, 2005).
- θ_i es un parámetro proporcionado por la UA-FAO en la guía metodológica, sirve para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple con reemplazo para el año i .

Aplicando la fórmula anterior se obtuvo el número de encuestas:

Cuadro anexo A2. Obtención de la muestra de Beneficiarios de Programa de DR a encuestar.

Año	Beneficiarios en el Marco muestral	Teta	Muestra
2003	2,978	273.8	251
2005	1,196	241.8	201
Total	4,174		452

Fuente: con datos del listado de beneficiarios 2003 y 2005

Procedimiento para seleccionar a los beneficiarios a encuestar

Después de obtener el tamaño de muestra (n_j) para el Programa de DR, los beneficiarios a encuestar se seleccionaron a partir del marco muestral, con el siguiente procedimiento:

Como el listado de beneficiarios de Programa de DR tiene tantos beneficiarios individuales y beneficiarios en grupos se utilizó el siguiente procedimiento:

1. Se ordeno por orden alfabético a los beneficiarios individuales y a los representantes de cada uno de los grupos.
2. Se numero a los beneficiarios, asignándole a cada representante de grupo tantos números como miembros tenga el grupo. Por ejemplo, si un grupo es de 20 beneficiarios y el representante quedó en la posición 51, se le reservan los números 51 a 70, al primer beneficiario que no pertenezca al grupo se le asigna el número 71. De esta forma se determinó correctamente el tamaño de la población.
3. A continuación se calculó un coeficiente “ k ”, que resultado de dividir el número total de beneficiarios del Programa de Programa de DR (N_j) entre el tamaño de muestra calculado (n_j), obteniendo el siguiente valor igual a $k=6.0$ para la muestra 2005. Para la muestra 2003 el valor de $k=11.9$
4. Se determino el entero “ s ”, es un número aleatorio que se obtuvo con la función **aleatorio** de Microsoft Excel, este valor es menor al valor K para cada año.

El valor para “ s ” son los siguientes:

S2005= 4.0

S2003= 3.6

5. A partir del número entero “ s ”, se inicio la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar. Estos fueron n_j-1 adicionales al aleatorio original “ s ” con el cual se selecciono al primer elemento de la muestra.

Adicionalmente a la muestra se seleccionó el veinte por ciento adicional al tamaño de muestra obtenido para contar con reemplazos. Reemplazos 2005 igual a 50 y del año 2003 igual a 40 encuestas adicionales.

Otras fuentes de información:

Se realizaron encuestas y entrevistas a otros actores del programa.

Las encuestas realizadas se basaron en los instrumentos proporcionados por la UA-FAO para este fin, al levantar las encuestas se obtuvo los siguientes resultados:

- Base de datos de encuestas a beneficiarios 2003 y 2005. Esta Información se utilizó para desarrollar los apartados 3 y 4 del presente documento.
- Base de datos de entrevistas a otros actores del grupo de programas. Esta Información se utilizó para desarrollar los apartados 2, 3 y 4 del presente documento.
- Cédula de información verificable. En esta cédula se recabo información con ayuda de la Coordinadora del CTEE.

Para la presente evaluación se realizaron las siguientes entrevistas:

Función	Entrevistado
Subdelegado de Planeación	Dr. J. Arnulfo del Toro Morales
Responsables operativos Papir, Prodesca Profemor	Salvador Cárdenas Sánchez Cornelio Benavides González Carlos Jiménez García
Responsable CECADER	Valeriano Vázquez Lemus
Secretario Técnico del FACEJ	Alberto Ulloa Godínez
Presidentes municipales Ixtlahuacán del Río El Salto (Regidor agropecuario) Casimiro Castillo Jesús María Jalostotitlán	Javier Sánchez Díaz José Mario Ramírez Rocha Juan Ávila Cuenca Ricardo López Pérez Salvador Razo Arias
Miembros de la CDR SEDER SAGARPA	J. Jesús Herrera Marcos José Luis Robles
Miembros de la UTOE	Esteban Cordero Olivares José Refugio Escalera Landeros
Jefes de DDR Cd. Guzmán El Grullo Colotlán	Miguel Ángel Martínez Flores Crescencio Flores Cobian Francisco Medina Sandoval
CADER Autlán ---- ---- C. Castillo El Limón Chimaltitán	Miguel Darío Benítez López José Antonio Delgado Ramos Ismael Guzmán Vargas Jaime M. Leal Delgadillo Ramón González Martínez José Luis Calderón Ramírez
Responsables ventanillas receptoras de solicitudes	Alaciel Lomelí Aquino Santiago Ruelas Zamora Aurelio Méndez Puente Juan M. Castro Espinosa
Miembros de los CDDRS	Luís Martínez Orozco Domínguez Enrique Ramírez
Miembros de los CEDRUS Instancia federal Instancia estatal Representante de productores	J. Arnulfo del Toro Morales José Antonio Herrera Lomelí Felipe de Jesús Iñiguez Pérez

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Función	Entrevistado
Miembros de los CMDRS representantes no gubernamentales	Andrés Hernández González Arturo Pérez Castellanos Ma. Del Rosario Castro Castro Ernestina Cortés Castro Eugenio Espadas Benítez Hilda Bermúdez Órnelas José Manuel Gálvez Aguayo Ma. Fátima De Jesús Herrera Méndez Pedro Flores Leños
Directores de Desarrollo Rural Municipio de Tequila Municipio de El Salto Municipio de Jesús María Municipio de Jalostotitlán	Salvador Rivera Rosales Graciela González Torres Ignacio García López José Jiménez González
Prestadores de servicios profesionales	Adán Mendoza Medina Alfredo Alonso Torres Alfredo Sánchez Ramírez Arturo Ventura Torres Crisanto Rosas Aceves Didier Ávila Nolasco Eric Roberto Llamas Gómez Fernando Morales Segura Fernando Rodríguez Rentería Higinio Trinidad de la Cruz José Manuel Ávila Muro José Ortiz Fuentes José Salvador Hernández Pelayo José Trinidad Zamudio Ledezma Julio Artemio Campos Ávila Lilia del Rocío Corona González Lucia Isabel Morales Álvarez Maribel Espinosa Zapata Oscar Alonso Torres Oscar Sánchez García Tereso de Jesús Miramontes Cárdenas
Tutores regionales	Jorge Cambero Sánchez David Gpe. Ochoa Macias Román Alonso Padilla Mora

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Función	Entrevistado
Coordinadores municipales (Profemor)	Alejandra Guerrero de León Alejandro García Navarro Ana Gardenia Salazar García Arath de Jesús Campos Ramírez Ernesto Pintor Anguiano Humberto Partida Orozco José Manuel Herrera Rocha Juan Manuel García Luis Martín Chávez Saldaña Luis Ovencio Saine Castellanos Ma. Del Carmen Maldonado Márquez Pedro Ernesto Aguilar Anguiano Rafael López Roque Sandra Yadira Rivera Guzmán Virginia González García
Coordinadores regionales de evaluación	Abel Morales Estrada Elías García Flores Jesús Castellanos García José Manuel Luguin Castillo Lorena Colmenares Godoy Luis Enrique Gutiérrez Luis Fabián Vázquez Gálvez Verónica Elizabeth Sánchez Flores Yolanda Carrillo Ávila
Técnicos Profemor que apoyan a organizaciones económicas	Cosme Vitela Delgadillo Enrique Carmona Pedraza Ernesto Macias Magdaleno Francisco Javier Perales Díaz Norma Yolanda Ochoa Gutiérrez Ricardo Contreras Morfin
Representantes de organizaciones económicas apoyadas con	Alicia García Aguilar Felipe de Jesús Iñiguez Pérez Hilda Bermúdez Órnelas José de Jesús Velasco García Mónica Reyes García
Coordinación de la Alianza	Carmen Alicia Cervantes Gutiérrez
Enlace regional	Juan Ramón Rojo Rodríguez

Integración y procesamiento de bases de datos

Comprende básicamente la información del aparatado anterior. Las encuestas a beneficiarios, la cédula de información verificable fueron laborados por el grupo de apoyo FAO-SAGARPA. Los cuestionarios aplicados a otros actores, fueron laborados por la EEE con base a la “Guía de entrevistas a Otros Actores para la Evaluación Estatal” elaborada también por el grupo de apoyo FAO-SAGARPA, el levantamiento de la información en campo fue supervisada por el Responsable de la Evaluación y por el CTEE; posteriormente, se procedió a la captura de las encuestas y la cédula de información verificable en el sistema *Lotus Notes* que sirvió para conformar la base de datos en Excel, para facilitar su análisis.

Como etapa previa al cálculo de los indicadores, se realizó la depuración de la base de datos para eliminar inconsistencias provocadas por errores en la captura. Finalmente, el procesamiento arrojó los cuadros analíticos necesarios y las estimaciones de los indicadores definidos para evaluar los resultados e impactos del Programa.

Métodos de análisis estadístico de las bases de datos

La UA-FAO facilitó los instrumentos metodológicos para realizar la sistematización de la información. Esto permitió que se obtuvieran los indicadores propuestos y de interés para esta evaluación, de su análisis analítico de los indicadores se pudo realizar inferencias acerca de los impactos generados en la UPR de los beneficiarios.

Anexo 2: Cuadros complementarios al contenido de los capítulos

Cuadro anexo 1. Volumen de producción de productos agropecuarios y el lugar que ocupan a nivel nacional

Producto	Producción	Unidad de medida	% de Participación Nacional	Lugar a Nivel Nacional	Año	Status
Carne en Canal de Bovino	101,407	Toneladas	11.59	2	Jul-05	Preliminar
Carne en Canal de Ovino	1,000	Toneladas	1.51	9	Jul-05	Preliminar
Carne en Canal de Porcino	121,061	Toneladas	19.51	2	Jul-05	Preliminar
Carne en Canal de Caprino	1,238	Toneladas	5.28	8	Jul-05	Preliminar
Carne en Canal de Pollo	152,101	Toneladas	11.43	1	Jul-05	Preliminar
Leche de Bovino	960,285	Miles de L.	17.38	1	Jul-05	Preliminar
Huevo de Gallina	474,172	Toneladas	41.65	1	Jul-05	Preliminar
Miel	2,055	Toneladas	7.86	5	Jul-05	Preliminar
Lana	N. S.	Toneladas	-	-	Jul-05	Preliminar
Maíz Grano	2,996,379	Toneladas	14.61	2	2004	Definitivo
Agave Tequilero	807,476	Toneladas	94.46	1	2004	Definitivo
Caña de Azúcar Industrial	5,862,253	Toneladas	12.05	2	2004	Definitivo
Pastos y Praderas en Verde	9,447,333	Toneladas	26.96	1	2004	Definitivo

Nota: Las cifras de este cuadro son un avance acumulado al 31 de julio de 2005.

FUENTE: SEI-JAL; Sistema Estatal de Información Jalisco en base a datos proporcionados por el Centro de Estadística Agropecuaria, (SAGARPA).

Cuadro anexo 2. Grado de marginación y grado de intensidad migratoria de los 124 municipios

Grado de marginación	Grado de intensidad migratoria				
	Alto	Bajo	Medio	Muy alto	Total
Alto	11	1	5	2	19
Bajo	26	3	16	12	57
Medio	15	3	7	7	32
Muy alto				1	1
Muy bajo	4	4	4	3	15
Total	56	11	32	25	124

Fuente: Índice de marginación municipal. Indicadores de marginación por municipio, 2000. CONAPO. Índice de intensidad migratoria. Indicadores sobre migración a Estados Unidos, índice y grado de intensidad migratoria por municipio, 2000. CONAPO. www.conapo.gob.mx

Cuadro anexo 3. Ingresos monetarios trimestrales promedio por hogar dedicado al sector primario en áreas rurales de la región centro occidente en términos reales. Localidades menores a 2,500 habitantes. Pesos constantes

Rubro /Año	1994	%	2000	%	2004	%
Remuneraciones al trabajo	6,888	90.0	6,210	89.7	7,526	70.3
Por cuenta ajena	2,958	38.7	3,439	49.7	3,921	36.6
Por cuenta propia y/o renta empresarial	3,930	51.4	2,771	40.0	3,605	33.7
Renta de la propiedad	80	1.0	18	0.3	74	0.7
Transferencias privadas	563	7.4	103	1.5	1,300	12.1
Remesas	281	3.7	641	9.3	1,132	10.6
Transfe. provenientes ong's		0.0		0.0		0.0
Transfe. Y donativos de otros hog.	281	3.7	103	1.5	168	1.6
Transferencias públicas	99	1.3	509	7.4	1,810	16.9
Procampo			233	3.4	995	9.3
Oportunidades					301	2.8
Otras	63	0.8	262	3.8	33	0.3
Pensiones originadas dentro del País	36	0.5	13	0.2	465	4.3
Indemnizaciones		0.0		0.0	15	0.1
Otros ingresos	20	0.3	83	1.2	10,711	0.0
Total	7,649	100.0	6,925	100.0	10,711	100.0
Deflactor (Agosto 2000=100)	30.89		100.0		121.64	

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesca (SIAP), con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares; 1992,1994, 1996,1998,2000, 2002, 2004.

Cuadro anexo 4. Inversión acumulada del Programa de Desarrollo Rural por fuente de aportación a precios del 2005 (miles de pesos)

Año	Precios corrientes				INPC 2005=100	Precios constantes			
	Federal	Estatad	Productor	Total		Federal	Estatad	Productor	Total
1996	6,902	3,152	0	10,054	44.1	15,666	7,154	0	22,820
1997	19,750	6,763	0	26,513	53.1	37,162	12,725	0	49,888
1998	23,600	6,800	0	30,400	61.6	38,305	11,037	0	49,342
1999	26,017	9,711	118	35,846	71.8	36,221	13,520	164	49,905
2000	26,800	7,822	4,322	38,944	78.6	34,076	9,946	5,495	49,518
2001	51,696	6,600	39,400	97,696	83.7	61,797	7,890	47,098	116,785
2002	62,700	7,300	26,650	96,650	87.9	71,361	8,308	30,331	110,001
2003	52,494	31,105	37,995	121,594	91.9	57,147	33,862	41,363	132,372
2004	66,344	31,276	38,090	135,710	96.2	68,989	32,523	39,609	141,122
2005	73,621	32,878	25,467	131,967	100.0	73,621	32,878	25,467	131,967
Total	409,924	143,408	172,042	725,374		494,346	169,844	189,528	853,718
%	49.25	17.23	20.67	100.00		51.46	17.68	19.73	100.00

Fuente: Actas de cierre del programa de Desarrollo Rural de los años 1996-2004, para el año 2005 son cifras programadas en el anexo técnico 2005. Addendum al anexo técnico del Programa de Desarrollo Rural del año 2002.

Cuadro anexo 5. Inversión nominal y real acumulada por programa para el Desarrollo Rural en Jalisco. Miles de pesos. INPC 2005=100

Programas	Nominal	%	Real	%
Apoyo a los proyectos de inversión rural	239,259	42.8	252,990	37.6
Desarrollo de capacidades	62,063	11.1	66,253	9.9
Fortalecimiento de empresas	57,669	10.3	60,835	9.1
Equipamiento rural	52,140	9.3	89,293	13.3
Apoyo al desarrollo rural(PADER)	50,852	9.1	62,062	9.2
Elemental de asistencia técnica	50,578	9.0	77,511	11.5
Extensionismo y servicios profesionales	22,000	3.9	26,299	3.9
Capacitación y extensión	19,638	3.5	30,800	4.6
Mujeres en el desarrollo rural	4,855	0.9	6,098	0.9
Total Desarrollo Rural	559,055	100.0	672,140	100.0

Fuente: Actas de cierre del programa de Desarrollo Rural de los años 1996-2004, para el año 2005 son cifras programadas en el anexo técnico 2005. Addendum al anexo técnico del Programa de Desarrollo Rural del año 2002.

Cuadro anexo 6. Monto y porcentaje destinado a municipios con alta y muy alta marginación

Marginación	2005		2004		2003	
	Monto	Beneficiados	Monto	Beneficiados	Monto	Beneficiados
Alta	10,904,414	1,714	13,287,857	1,480	13,368,357	2,007
Muy Alto	89,021	13	229,861	24	268,902	120
Medio	14,672,298	2,319	19,895,261	1,827	19,150,498	1,583
Otra	32,804,780	2,842	31,003,848	2,034	15,927,195	1,784
Total	58,470,512	6,888	64,416,827	5,365	48,714,952	5,494
%						
Alta	18.6	24.9	20.6	27.6	27.4	36.5
Muy Alto	0.2	0.2	0.4	0.4	0.6	2.2
Medio	25.1	33.7	30.9	34.1	39.3	28.8
Otra	56.1	41.3	48.1	37.9	32.7	32.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cifras obtenidas del SISER Jalisco para los tres años, reporte del 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 7. Monto invertido por programa de acuerdo al objetivo del Programa de Desarrollo Rural. Miles de pesos. INPC 2002=100

Programa por apoyo entregado	Nominal	%	Real	%
Equipamiento rural, Pader y Papir	342,251	61.2	354,475	60.2
Capacitación y extensión, Prespo y PRODESCA	154,279	27.6	176,089	29.9
Profesor	57,669	10.3	53,332	9.1
Mujeres en el desarrollo rural	4,855	0.9	5,346	0.9
Total	559,055	100	589,241	100.0

Fuente: Actas de cierre del programa de Desarrollo Rural de los años 1996-2004, para el año 2005 son cifras programadas en el anexo técnico 2005. Addendum al anexo técnico del Programa de Desarrollo Rural del año 2002.

Cuadro anexo 8. Monto de Inversión para proyectos de la producción primaria y monto orientado a las actividades no agropecuarias

Componente	2003*		2004		2005	
	cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo
Producción primaria	1079	32,540	568	57,682	548	53,986
No agropecuaria	36	5,859	48	6,211	66	4,485
Total	1,115	38,400	616	63,892	717	58,471

*Corresponden a los datos reportados por el SESER-Jalisco para los tres años y no corresponden con los datos del cierre del programa 2003 y 2004. Para el año 2005 son los avances al 20 de junio del año 2006.

Fuente: Cifras obtenidas del SISER Jalisco para los tres años, reporte del 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 9. Distribución geográfica de la inversión PAPIR por DDR a precios de 2005. INPC 2005=100. Miles de pesos

DDR	2003	%	2004	%	2005	%	Total	%
Cd. Guzman	8,961	20	13,520	23	8,317	16	30,798	20
El Grullo	6,011	13	4,308	7	3,999	8	14,318	9
Tamazula	5,489	12	9,159	15	4,427	9	19,075	12
Tepatitlán	4,858	11	5,702	10	9,537	19	20,097	13
Zapopan	4,661	10	4,417	7	3,329	6	12,408	8
Colotlán	4,554	10	3,004	5	2,369	5	9,927	6
Tomatlán	2,663	6	5,323	9	1,633	3	9,619	6
Lagos de Moreno	1,962	4	2,054	3	4,533	9	8,550	5
La Huerta	1,888	4	5,728	10	2,257	4	9,873	6
Ameca	1,588	4	4,722	8	6,504	13	12,814	8
Mascota	1,442	3	1,450	2	3,801	7	6,693	4
La Barca	670	1	105	0.5	618	1	1,393	1
Total	44,749	100	59,493	100	51,324	100	155,565	100

Fuente: Cifras obtenidas del SISER Jalisco para los tres años, reporte del 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 10. Número de beneficiarios y tipo de beneficiarios acumulados por subprograma y el porcentaje de cada uno. Miles de pesos corrientes

Programa	PBIZM		PIBZNM		PBIT		RP		Total	
	No. Benef.	Apoyo	No. Benef.	Apoyo	No. Benef.	Apoyo	No. Benef.	Apoyo	No. Benef.	Apoyo
Papir	4,506	45,841	3,564	60,243	1,031	22,749	0	0	9,101	128,834
PRODESCA	5,413	18,976	1,263	3,689	629	3,462	6	13	7,311	26,140
Profemor	3,129	22,773	673	5,021	1,386	6,225	59	108	5,247	34,127
Total	13,048	87,590	5,500	68,953	3,046	32,436	65	121	21,659	189,101
%										
Papir	49.5	35.6	39.2	46.8	11.3	17.7	0.0	0.0	100.0	100.0
PRODESCA	74.0	72.6	17.3	14.1	8.6	13.2	0.1	0.1	100.0	100.0
Profemor	59.6	66.7	12.8	14.7	26.4	18.2	1.1	0.3	100.0	100.0
Total	60.2	46.3	25.4	36.5	14.1	17.2	0.3	0.1	100.0	100.0

Fuente: Cifras obtenidas del SISER Jalisco para los tres años, reporte del 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 11. Atención a grupos prioritarios Miles de pesos corrientes

GRUPOS PRIORITARIOS	2003				
	Proyectos	Beneficiarios	Monto	%	%
Capacidades diferentes	1	6	42	0.1	11.3
Indígenas	4	53	140	0.4	
Jóvenes	2	13	85	0.2	
Mujeres	25	187	3,682	10.5	
Tercera edad	0	0	0	0.0	
Otros	1418	2032	31,065	88.7	
Total	1450	2291	35,013		100.0
2004					
Capacidades diferentes	7	59	1,139	4.0	45.2
Indígenas	12	94	577	2.0	
Jóvenes	30	211	5,119	18.2	
Mujeres	140	1190	15,926	56.5	
Tercera edad	28	221	5,413	19.2	
Otros	285	2170	36,242	56.3	
Total	502	3945	64,417		100.0
2005					
Capacidades diferentes	16	108	1,631	5.3	52.6
Indígenas	15	159	968	3.2	
Jóvenes	38	285	4,015	13.1	
Mujeres	233	1640	21,958	71.8	
Tercera edad	20	148	2,008	6.6	
Otros	371	2774	27,512	47.4	
Total	693	5114	58,092		100.0

Fuente: Cifras obtenidas del SISER Jalisco para los tres años, reporte del 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 12. Apoyo per cápita del programa de desarrollo rural por año y en el periodo 1996-2005 INPC 2005=100

Año	Beneficiarios	Monto de apoyo	Apoyo per cápita
1996	5,476	23,330	4,260
1997	39,174	49,897	1,274
1998	48,832	52,305	1,071
1999	62,867	50,544	804
2000	46,731	45,760	979
2001	31,240	70,226	2,248
2002	16,210	80,198	4,947
2003	14,208	91,414	6,434
2004	10,720	101,967	9,512

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

2005	16,364	106,500	6,508
Total	291,822	672,140	2,303

Fuente: Cifras obtenidas del SISER Jalisco para los tres años, reporte del 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 13. Meta de beneficiarios programados en el anexo técnico 2005, PAPIR

Criterio de Asignación	Tipo de beneficiario	Tipo de proyecto	Metas Físicas				Total Beneficiarios
			Numero de beneficiarios				
			Zonas Marginadas		Zonas No Marginadas		
			PBI	PT	PBI	PT	
Cadenas prioritarias	Grupos Prioritarios	Primaria	528	209	203	193	1133
		Valor agregado	418	165	143	138	864
	Otros Grupos	Primaria	330	242	193	137	902
		Valor agregado	220	165	137	121	643
Otras Cadenas	Grupos Prioritarios	Primaria	264	132	176	143	715
		Valor agregado	198	99	99	121	517
	Otros Grupos	Primaria	165	110	83	55	413
		Valor agregado	110	83	55	27	275
Total			2233	1205	1089	935	5462

Fuente: Anexo técnico 2005 aprobado el primero de junio de 2005.

Cuadro anexo 14. Meta de proyectos programados en el anexo técnico 2005, PAPIR

Criterios de Asignación	Tipos de beneficiarios	Tipo de proyecto	Metas Físicas				Total Proyectos
			Numero de proyectos				
			Zonas Marginadas		Zonas No Marginadas		
			PBI	PT	PBI	PT	
Cadenas prioritarias	Grupos Prioritarios	Primaria	65	26	25	24	140
		Valor agregado	51	20	17	17	105
	Otros Grupos	Primaria	40	29	23	16	108
		Valor agregado	26	20	16	14	76
Otras Cadenas	Grupos Prioritarios	Primaria	32	16	21	17	86
		Valor agregado	24	12	12	14	62
	Otros Grupos	Primaria	20	13	10	6	49
		Valor agregado	13	10	6	3	32
Total			271	146	130	111	658

Fuente: Anexo técnico del Programa de Desarrollo Rural 2005, aprobado el primero de junio de 2005.

Cuadro anexo 15. Meta de montos de inversión programados en el anexo técnico 2005, PAPIR

Crit. de Asig.	Tipo de benef.	Tipo de proyecto	Montos (miles de pesos)							
			Distribución de recursos financieros				Federal	Estatal	Productores	Total
			Zonas Marginadas al menos el 70%		Zonas No Marginadas					
			PBI	PT	PBI al menos el 25%	PT hasta el 25%				
Cadenas prioritarias	Grupos Prioritarios	Primaria	7,180	3,105	3,692	513	10,017	4,473	5,233	19,723
		Valor agregado	4,900	2,300	2,623	430	7,088	3,165	3,798	14,051
	Otros Grupos	Primaria	4,400	3,500	2,800	450	7,708	3,443	4,130	15,281
		Valor agregado	3,400	2,450	2,100	342	5,732	2,560	3,071	11,364
Otras Cadenas	Grupos Prioritarios	Primaria	4,000	2,500	2,314	400	6,369	2,844	3,413	12,626
		Valor agregado	3,050	1,650	1,700	262	4,605	2,057	2,468	9,130
	Otros Grupos	Primaria	2,250	1,500	1,350	216	3,675	1,641	1,969	7,284
		Valor agregado	1,450	1,000	875	131	2,389	1,067	1,280	4,736
Total			30,630	18,005	17,454	2,744	47,584	21,250	25,360	94,194

Fuente: Anexo técnico 2005 aprobado el primero de mes de junio de 2005.

Cuadro anexo 16. Diferencia entre la meta de montos programados y pagados al 20 de junio del 2006, Programa de Desarrollo Rural

Crit. de Asig.	Tipo de benef.	Tipo de proyecto	Montos (miles de pesos)							
			Distribución de recursos financieros				Federal	Estatal	Productores	Total
			Zonas Marginadas al menos el 70%		Zonas No Marginadas					
			PBI	PT	PBI al menos el 25%	PT hasta el 25%				
Cadenas prioritarias	Grupos Prioritarios	Primaria	4,724	-3,105	7,014	310	6,182	2,760	3,723	12,666
		Valor agregado	-3,168	-2,300	-528	35	-4,120	-1,840	-2,279	-8,240
	Otros Grupos	Primaria	8,871	-3,500	7,227	280	8,902	3,975	7,440	20,318
		Valor agregado	-2,399	-2,450	-1,349	39	-4,257	-1,901	-1,757	-7,915
Otras Cadenas	Grupos Prioritarios	Primaria	-2,767	-2,500	-1,834	0	-4,909	-2,192	-2,754	-9,855
		Valor agregado	-2,583	-1,650	-1,510	-178	-4,093	-1,828	-2,183	-8,103
	Otros Grupos	Primaria	-1,553	-1,500	-840	-128	-2,780	-1,241	-1,343	-5,365
		Valor agregado	-1,444	-1,000	-826	-131	-2,351	-1,050	-1,246	-4,646

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Total			-318	-18,005	7,354	228	-7,425	-3,318	-398	-11,140
-------	--	--	------	---------	-------	-----	--------	--------	------	---------

Fuente: SISER –Jalisco consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 17. Diferencia entre la meta de beneficiarios programada y la alcanzada al 20 de junio del 2006, Programa de Desarrollo Rural

Criterio de Asignación	Tipo de beneficiario	Tipo de proyecto	Metas Físicas				Total Beneficiarios
			Numero de beneficiarios				
			Zonas Marginadas		Zonas No Marginadas		
			PBI	PT	PBI	PT	
Cadenas prioritarias	Grupos Prioritarios	Primaria	399	-209	437	-136	491
		Valor agregado	-226	-165	51	-103	-443
	Otros Grupos	Primaria	1049	-242	728	-65	1470
		Valor agregado	-69	-165	-94	-95	-423
Otras Cadenas	Grupos Prioritarios	Primaria	-127	-132	-130	-110	-499
		Valor agregado	-137	-99	-87	-115	-438
	Otros Grupos	Primaria	-76	-110	-12	-47	-245
		Valor agregado	-104	-83	-47	-27	-261
Total			709	-1205	846	-698	-348

Fuente: SISER –Jalisco consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 18. Diferencia entre la meta de proyectos programados y alcanzados al 20 de junio del 2006, Programa de Desarrollo Rural

Criterios de Asignación	Tipos de beneficiarios	Tipo de proyecto	Metas Físicas				Total Proyectos
			Numero de proyectos				
			Zonas Marginadas		Zonas No Marginadas		
			PBI	PT	PBI	PT	
Cadenas prioritarias	Grupos Prioritarios	Primaria	63	-26	67	-16	88
		Valor agregado	-26	-20	10	-12	-48
	Otros Grupos	Primaria	149	-29	105	-6	219
		Valor agregado	-13	-20	-9	-10	-52
Otras Cadenas	Grupos Prioritarios	Primaria	-16	-16	-14	-13	-59
		Valor agregado	-17	-12	-10	-13	-52
	Otros Grupos	Primaria	-10	-13	-3	-5	-31
		Valor agregado	-12	-10	-5	-3	-30
Total			118	-146	141	-78	35

Fuente: SISER –Jalisco consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 19. Metas físicas y montos programados en el anexo técnico 2005, subprograma PRODESCA

Componente	Unidad de Medida	Pagado							Apoyo
		Solicitudes	Productores					Total	
			PBIZM	PBIZNM	PBIT	RP			
Diseño de proyectos de desarrollo	Proyecto	104	135	168	235	134	672	2,499,999	
Puesta en marcha de proyectos de desarrollo	Proyecto	156	202	252	353	201	1,008	4,500,000	
Asesoría técnica y consultaría a empresas o redes de proyectos	Plan	50	64	81	111	64	320	999,999	
Capacitación para empresas rurales	Evento	98	185	231	323	185	924	1,999,999	
Promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas	Proyecto	30	114	0	126	0	240	2,999,999	
Programas especiales de desarrollo de capacidades	Proyecto	20	25	31	43	25	124	1,199,999	
Desarrollo de usuarios y supervisión de servicios	Dictamen	458	725	763	1,191	609	3,288	1,693,199	
Otros apoyos	Evento/proyecto	13	17	21	29	16	83	376,799	
Promoción de agroproductos no tradicionales	Evento	2	26	10	4	4	44	379,999	
Red nacional de desarrollo rural sustentable	Evento	12	702	270	108	87	1,167	449,999	
Total		945	2,195	1,827	2,523	1,325	7,870	17,099,991	

Fuente: Anexo técnico 2005 del Programa de Desarrollo Rural, SEDER.

Cuadro anexo 20. Metas físicas y montos alcanzados en el anexo técnico 2005, subprograma PRODESCA

Componente	Unidad de Medida	Pagado							Apoyo
		Solicitudes	Productores					Total	
			PBIZM	PBIZNM	PBIT	RP			
Diseño de proyectos de desarrollo	Proyecto	151	668	362	199	0	1,229	1,547,600	
Puesta en marcha de proyectos de desarrollo	Proyecto	145	909	257	151	0	1,317	1,985,500	
Asesoría técnica y consultaría a empresas o redes de proyectos	Plan	21	42	54	13	0	109	285,750	
Capacitación para empresas rurales	Evento	237	1,205	326	88	0	1,619	2,962,164	
Promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas	Proyecto	16	104	0	0	0	104	720,000	
Programas especiales de desarrollo de capacidades	Proyecto	55	342	16	39	0	397	4,396,214	
Desarrollo de usuarios y supervisión de servicios	Dictamen	546	2,988	808	342	0	4,138	1,471,379	
Otros apoyos	Evento/proyecto	1	7	0	0	0	7	20,000	
Promoción de agroproductos no tradicionales	Evento	4	0	0	4	0	4	449,999	
Red nacional de desarrollo rural	Evento	8	0	0	8	0	8	605,633	

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

sustentable									
Total		1,184	6,265	1,823	844	0	8,932	14,444,239	

Fuente: SISER –Jalisco consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 21. Metas físicas y montos programados en el anexo técnico 2005, subprograma PROFEMOR.

Componente	Unidad de Medida	Solicitudes	Cantidad Física			Productores				Monto
			PBIZM	PBIZNM	PBIT	PBIZM	PBIZNM	PBIT	Total	
Fortalecimiento institucional		122	122			1,694	682	0	2,376	11,580,670
Consejos distritales /regionales	Consejo	12	12							2,196,000
Consejos municipales	Consejo	110	110							9,384,670
Consolidación organizativa		43	5	12	26	70	246	340	656	3,767,067
Organismos 1er nivel	Organismo	36	4	9	23	40	81	208	329	2,700,000
Organismos 2do y 3er nivel	Organismo	7	1	3	3	30	165	132	327	1,067,067
Fomento empresarial	Evento	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total		330	92	47	26	1,834	1,174	680	3,688	15,347,737

Fuente: Anexo técnico 2005 del Programa de Desarrollo Rural, SEDER.

Cuadro anexo 22. Metas físicas alcanzadas por el subprograma PROFEMOR 2005. Pesos

Componente	Unidad de Medida	Solicitudes	Cantidad Física			
			PBIZM	PBIZNM	PBIT	Total
Fortalecimiento institucional		583	369	77	137	583
Coordinador CMDRS	Organismo	322	213	41	68	322
Coordinador regional	Organismo	36	7	4	25	36
Coord. evaluación y seguimiento a la inversión rural	Organismo	19	6	3	10	19
Equipamiento informático y de oficina (CMDRS)	Equipos	25	18	7	0	25
Movilización de productores	Organismo	181	125	22	34	181
Consolidación organizativa		51	18	12	21	51
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 1er nivel cadenas y mujeres en desarrollo rural	Organismo	22	14	4	4	22
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 2 y 3 nivel	Organismo	17	4	5	8	17
Equipamiento informático y de oficina (organizaciones de 1° a 3° nivel)	Organismo	12	0	3	9	12
Fomento empresarial		73	57	11	5	73
Publicaciones	Publicación	72	56	11	5	72
Encuentros estatales o nacionales	Evento	1	1	0	0	1
Total		707	444	100	163	707

Fuente: SISER –Jalisco consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 23. Metas de productores y montos alcanzados por el subprograma PROFEMOR 2005

Componente	Unidad de Medida	Solicitudes	Productores				Monto \$
			PBIZM	PBIZNM	PBIT	Total	
Fortalecimiento institucional		583	2,383	382	802	3,567	14,021,613
Coordinador CMDRS	Organismo	322	1,287	181	373	1,841	10,244,000
Coordinador regional	Organismo	36	41	23	146	210	1,620,000
Coord. Evaluación y seguimiento a la inversión rural	Organismo	19	40	20	61	121	690,000
Equipamiento informático y de oficina (CMDRS)	Equipos	25	130	43	0	173	242,251
Movilización de productores	Organismo	181	885	115	222	1,222	1,225,362
Consolidación organizativa		51	113	146	188	447	1,582,650
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 1er nivel cadenas y mujeres en desarrollo rural	Organismo	22	76	46	28	150	735,900
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 2 y 3 nivel	Organismo	17	37	79	124	240	704,500
Equipamiento informático y de oficina (organizaciones de 1° a 3° nivel)	Organismo	12	0	21	36	57	142,250
Fomento empresarial		73	441	64	26	531	1,296,996
Publicaciones	Publicación	72	435	64	26	525	1,276,996
Encuentros estatales o nacionales	Evento	1	6	0	0	6	20,000
Total		707	2,937	592	1,016	4,545	16,901,260

Fuente: SISER –Jalisco consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 24. Recursos PAPIR 2005 destinados al PESA

Programa	Proyectos	Beneficiarios	PAPIR	Productor	Total
<i>Pesa</i>	71	553	2,617,919	367,281	2,985,200
Indígenas	4	45	106,670	18,824	125,494
Jóvenes	1	6	76,867	13,565	90,432
Mujeres	22	167	699,886	126,969	826,855
Otros grupos	42	323	1,648,241	192,702	1,840,943
Tercera edad	2	12	86,255	15,221	101,476
<i>Resto DR</i>	622	4,561	55,473,885	24,595,040	80,068,925
Total	693	5,114	58,091,804	24,962,321	83,054,125
%					
Pesa	10.2	10.8	4.5	1.5	3.6
Indígenas	0.6	0.9	0.2	0.1	0.2
Jóvenes	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Mujeres	3.2	3.3	1.2	0.5	1.0
Otros grupos	6.1	6.3	2.8	0.8	2.2

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Tercera edad	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Resto DR	89.8	89.2	95.5	98.5	96.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Reporte físico-financiero por proyecto del subprograma PAPIR 2003, SISER-Jalisco.

Cuadro anexo 25. Evolución de los CMDRS en número y monto destinado

Componente / Año	2002		2003		2004		2005*	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
Consejos distritales y regionales	3	232	23	2,575	22	2,758	12	1,620
Consejos municipales	26	2,396	103	8,713	105	12,546	122	10,244
Total	29	2,628	126	11,289	127	15,303	134	11,864

*Pagado hasta el 20 de junio del año 2006

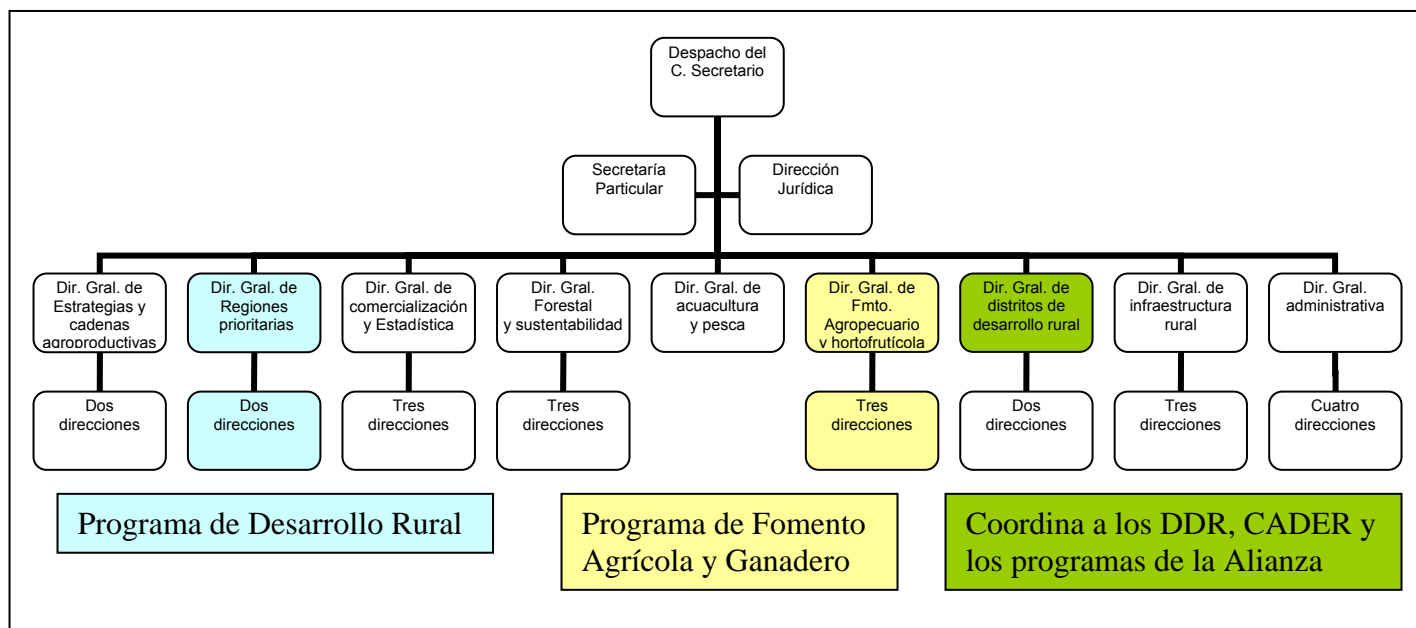
Fuente: Actas de cierre de los años 2002, 2003 y 2004 del subprograma PROFEMOR. Reporte de solicitudes por programa del subprograma PROFEMOR 2005, SISER-Jalisco.

Cuadro anexo 26. Proyectos con recursos PAPIR propuestos por los CMDRS

Año	2004			2005		
	Sin CMDRS	Con CMDRS	Total	Sin CMDRS	Con CMDRS	Total
Proyectos	312	190	502	137	554	691
%	62.2	37.8	100.0	19.8	80.2	100.0

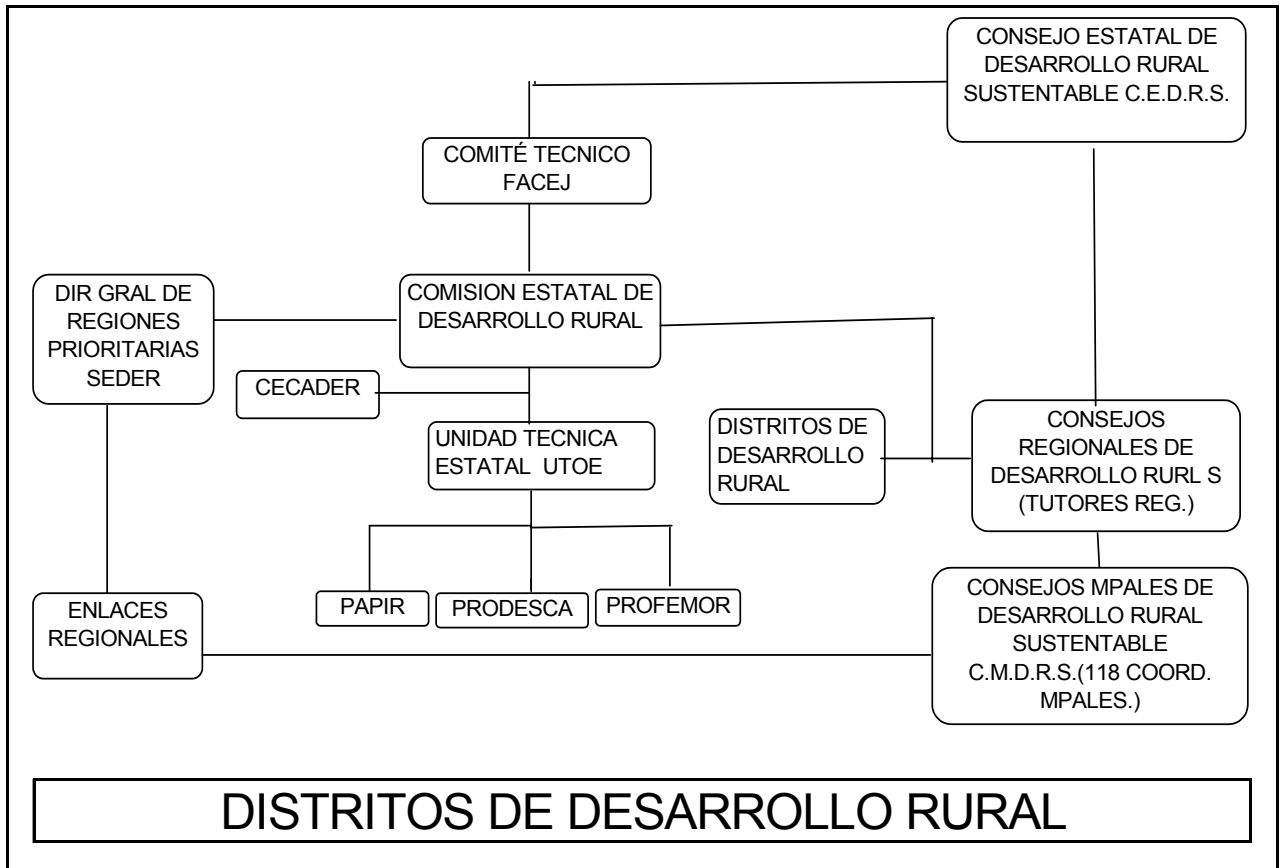
Fuente: Informe de avance físico-financiero de aplicación de recursos PAPIR ejercicio 2004 y 2005, SIEER-Jalisco.

Figura anexa 1. Organigrama de la SEDER



Fuente: Manual de organización y operación estructural de la SEDER, 2005.

Figura anexa 2. Organigrama de la Dirección General de Regiones Prioritarias



Fuente: Dirección General de Regiones Prioritarias, 2005.

Cuadro anexo 27. Focalización de apoyos de los recursos del programa de Desarrollo Rural por área estratégica

Año	Reconversión productiva	Integración de cadenas agroalimentarias	Atención a grupos y regiones prioritarias	Atención a factores críticos	Suma de Recursos
2003	3,750,253	4,414,385	26,776,022	72,800	35,013,461
2004	452,942	25,731,876	38,157,132	74,878	64,416,827
2005	0	25,679,822	32,790,690	0	58,470,512
Total	4,203,195	55,826,083	97,723,844	147,678	157,900,800
%					
2003	10.7	12.6	76.5	0.2	100.0
2004	0.7	39.9	59.2	0.1	100.0
2005	0.0	43.9	56.1	0.0	100.0

Fuente: Reporte financiero por área estratégica para los años 2003, 2004 y 2005, SISER-Jalisco. Consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 28. Cantidad de solicitudes con proyectos y a la demanda apoyadas con recursos PAPIR

Tipo de solicitud	2003			2004			2005		
	Cantidad	Benef.	Monto	Cantidad	Benef.	Monto	Cantidad	Benef.	Monto
Proyectos	330	2889	27,896	490	3917	62,408	691	5104	57,942
Demanda	503	203	7,118	12	28	2,009	2	10	150
Total	833	3092	35,013	502	3945	64,417	693	5114	58,092

Proyectos	39.6	93.4	79.7	97.6	99.3	96.9	99.7	99.8	99.7
Demanda	60.4	6.6	20.3	2.4	0.7	3.1	0.3	0.2	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Informe físico-financiero del subprograma PAPIR 2003, 2004 y 2005. SISER-Jalisco. Consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 29. Cantidad y monto para actividades agropecuarias y no agropecuarias apoyadas con recursos PAPIR

Componente	2003		2004		2005	
	cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo
Agropecuarias	1079	32,540	568	57,682	548	53,986
No agropecuarias	36	5,859	48	6,211	66	4,485
Total	1,115	38,400	616	63,892	717	58,471
%						
Agropecuarias	96.8	84.8	92.3	90.3	89.2	92.4
No agropecuaria	3.2	15.3	7.8	9.7	10.7	7.7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Informe físico-financiero del subprograma PAPIR 2003, 2004 y 2005. SISER-Jalisco. Consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 30. Criterios y variables para determinar la prioridad de las solicitudes PAPIR 2006

CRITERIOS-VARIABLES
Marginalidad Vincular Base CONAPO 2002 (Localidades De 250 A 2500)
Muy Alta
Alta
Media
Grupos Organizados
Legalmente Constituido
En Proceso De Constitución
Grupos Prioritarios (Esto Se Liga Con La CURP O El IFE)
Discapacitados 60% Del Grupo
Jóvenes El 60% Del Grupo (De 16 A 25 Años)
Mujeres El 70% Del Grupo
Indígenas El 100% Del Grupo
Tercera Edad Al Menos El 50% Del Grupo (De 60 Años O Mas)
Grupo Normal
Topología O Estrato De Productor (Ligar Base PROCAMPO, PROGRAM, Diesel)
Productores De Bajos Ingresos En Zonas Marginadas
Productores De Bajos Ingresos En Zonas No Marginadas
Productores De Bajos Ingresos En Transición
Productores Apoyados De 2003 A La Fecha (Base SISER)
Proyectos 2da Y 3ra Etapa
Ningún Apoyo
Con Apoyo
Proyectos Con Asesoría
Con Asesoría
Sin Asesoría

Fuente: Coordinación del PAPIR de la Dirección General de Regiones Prioritarias.

Cuadro anexo 31. Criterios para la fórmula de distribución municipal, porcentaje y montos asignados del programa de desarrollo rural 2005

Distribución presupuestal	Monto	%
Municipalización base	43,951,110.88	60
Desarrollo de capacidades municipales	7,325,185.15	10
Alta y muy alta marginación	7,325,185.15	10
Población rural	7,325,185.15	10
Dispersión	7,325,185.15	10
Total municipalizado	73,251,851.46	100

Fuente: Fórmula de distribución de los recursos del programa de desarrollo rural 2005, DGRP.

Cuadro anexo 32. Municipio con CMDRS y Depto. de Desarrollo Rural en el año 2005

Región	Cuenta con departamento de desarrollo rural		
	NO	SI	Subtotal
Altos norte		8	8
Altos sur	1	10	11
Centro		13	13
Ciénega	3	10	13
Costa norte	1	1	2
Costa sur	1	5	6
Norte	3	7	10
Sierra de amula	3	8	11
Sierra occidental	2	6	8
Sur	2	14	16
Sureste		10	10
Valles		14	14
Total general	16	106	122

Fuente: Diagnóstico de los CMDRS en el año 2005, DGRP.

Cuadro anexo 33. PSP acreditados por el INCA en los últimos tres años

Concepto	2003	2004	2005	Total
Número total de PSP acreditados	178	239	288	705
Número total de PSP acreditados-condicionados	94	123	90	307
Número total de PSP contratados	127	72	72	271
Número de supervisores del Cecader que operaron	17	14	15	46
Tiempo promedio en meses entre la aprobación de un servicio de PRODESCA y el pago final del mismo	6	5	4	

Fuente: Cédula de información verificable 2005.

Cuadro anexo 34. Monto de inversión por beneficio del componente consolidación organizativa. Miles de pesos.

Beneficio	2002		2003		2004		2005	
	Cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo	Cantidad	Apoyo
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 1er nivel cadenas y mujeres en desarrollo rural	88	4,410.0	69	4,292.5	35	1,024.3	22	735.9
Apoyo a la estructura interna de organizaciones de 2 y 3 nivel	0	0	3	253.1	127	898.3	17	704.5
Equipamiento informático y de oficina (organizaciones de 1° a 3° nivel)	0	0	0	0	0		12	142.2
Total consolidación organizativa	88	4,410.0		4,545.5		1,922.6		1,582.6

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Fuente: Actas de finiquito del subprograma PROFEMOR 2003 y 2004. Para el año 2005, cifras del reporte físico- financiero del SISER-Jalisco. Consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 35. Proyectos orientados a la conservación de los recursos agua, suelo y medio ambiente.

2003				
Tipo de proyecto	Descripción	No. de proyectos	Monto	%
Sustentable	Diseño y operación de un sistema de riego	37	1,864,049	21.4
	Labranza de conservación	39	5,544,154	63.7
	Captación de agua de lluvia para abrevadero	12	201,600	2.3
	Turismo rural ecológico	3	1,095,752	12.6
Total sustentable		91	8,705,554	22.7
Total otro		1024	29,694,158	77.3
Total 2003		1115	38,399,713	100.0
2004				
Sustentable	Sistema de riego tecnificado	10	1,041,046	10.67
	Labranza de conservación	50	7,983,950	81.85
	Turismo rural ecológico para grupo prioritario	5	728,865	7.473
Total sustentable		65	9,753,860	16.58
Total otro		526	49,075,353	83.42
Total 2004		591	58,829,213	100
2005				
Sustentable	Sistema de riego tecnificado	17	1,347,207	19.91
	Labranza de conservación	65	4,878,136	72.07
	Captación de agua de lluvia para abrevadero	13	429,556	6.347
	Turismo rural ecológico	1	113,247	1.673
Total sustentable		96	6,768,146	11.58
Total otro		621	51,702,366	88.42
Total 2005		717	58,470,512	100

Fuente: Reporte físico-financiero del subprograma PAPIR 2003, 2004 y 2005. SISER-Jalisco. Consulta realizada el 20 de junio del 2006.

Cuadro anexo 36. Aumentos en el Ingreso Bruto

Actividades	Actividades que continúan	Todas las actividades
Agrícola	27.6%	113.3%
Poscosecha	3.8%	3.8%
Pecuario	32.7%	24.8%
Posproducción	162.0%	162.0%
No agropecuario	85.3%	184.3%
Total	33.2%	28.3%

Fuente: Encuesta a beneficiarios del PAPIR 2003

Cuadro anexo 37. Impacto del subprograma PRODESCA

Actividades que continúan						
Tasas de cambio %						
	Agrícola primaria		Pecuaria primaria		Relación prodesca / todos	
	Solo Prodesca	Todos	Sólo Prodesca	Todos	Agrícola	Pecuari a
Rendimiento	25.1	5.5	6.6	1.8	4.56	3.67
Superficie	66.9	20.4	25.2	28.4	3.28	0.89
Producción	108.8	27	33.4	30.7	4.03	1.09
Precios	0	0.4	1.4	1.6	0.00	0.88
Ingreso Bruto	108.8	27.6	35.3	32.7	3.94	1.08

Fuente: Encuesta a beneficiarios del PAPIR 2003

Cuadro anexo 38. Composición del aumento en el Empleo

Actividad	Por Alianza	Por otras causas	Total
Agrícola	16.6%	39.0%	55.5%
Poscosecha	-1.3%	4.0%	2.8%
Pecuario	11.6%	9.6%	21.2%
Posproducción	5.5%	0.5%	6.0%
No agropecuario	3.5%	10.9%	14.4%
Total	35.9%	64.1%	100.0%

Fuente: Encuesta a beneficiarios del PAPIR 2003

Cuadro anexo 39. Capitalización: Tasa y efecto multiplicador

Actividad	Tasa de Capitalización			Efecto Multiplicador	
	2003	2005	Cambio	2003	2005
Agrícola	40.5	70.8	74.8%	1.73	2.63
Pecuaria	51.1	566.1	1007.8%	1.56	59.24
No agropecuaria	188.1	109.7	-41.7%	2.84	2.98
Total	53.8	380.7	607.6%	1.81	22.27

Fuente: Encuesta a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005

Cuadro anexo 40. PAPIR: Relación aportación promedio gubernamental sobre aportación promedio de los beneficiarios

2003	Total	I	II	III	IV	V
Agrícola	1.25	1.23	2.07	1.48	0.43	0.24
Pecuaria	1.50	1.93	2.14	0.98	1.71	
No agropecuaria	1.28	1.41	1.20	1.41	0.86	
Total	1.36	1.34	1.97	1.17	1.97	1.17
2005						
Agrícola	2.27	2.22	2.66	1.61	2.59	
Pecuaria	2.11	1.85	1.95	2.65	1.72	
No agropecuaria	2.21	2.10	2.19	2.27		
Total	2.20	2.07	2.35	2.17	2.06	

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003 y 2005

Cuadro anexo 41. Cambio porcentual del índice tecnológico

2003	Tipo de Productor					
	I	II	III	IV	V	Total
Producción Agrícola Primaria	96%	130%	21%	2%	0%	35%
Producción Pecuaria Primaria	317%	17%	3%	0%		13%
No agropecuarias	614%	104%	36%	69%		95%
Total						34%
2005						
Producción Agrícola Primaria	468%	3%	-2%	6%		10%
Producción Pecuaria Primaria	204%	24%	19%	0%		22%
No agropecuarias	732%	66%	13%	50%		114%
Total						44%

Fuente: Encuesta a Beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005

Anexos 3: Otros temas adicionales

Análisis de los avances del sistema de seguimiento de las acciones de mejora de las recomendaciones 2004.

De acuerdo al informe final de la evaluación 2004 se plantearon 23 recomendaciones y de ellas, 7 se integraron al sistema de seguimiento con posibilidades de instrumentarse. La responsabilidad de emprender las acciones para solventar todas las recomendaciones recayó en la Dirección General de Regiones Prioritarias (DGRP). Se programó tener resuelta las recomendaciones en las siguientes fechas: una el 30 de enero, cinco el 30 de septiembre y una el 30 de diciembre, del año 2006.

El reporte con fecha 11 de agosto del año 2006 obtenido del sistema de seguimiento de recomendaciones, muestra que se han solventado las dos siguientes:

Recomendación	Acción de mejora	Fecha
Establecer un sistema de seguimiento claro, delimitando las funciones de cada miembro y jerarquizando los puestos de mando, para darle continuidad a las estructuras organizacionales instrumentadas en las regiones con los comités dictaminadores.	Se estableció el enlace regional como representante de Desarrollo Rural en el Distrito, el 30 de Octubre de 2005, en el 2006 el Tutor será el que dé seguimiento a las acciones. El seguimiento será de forma quincenal coordinándose con los Jefes y personal del Distrito.	30/01/2006
Programar recursos suficientes para respaldar con Fondos de Garantía Líquida a un mínimo de 50 grupos de beneficiarios en el 2005, utilizando el aval de los municipios que vayan a operar recursos municipalizados	En el 2005 no se cumplió con la programación de recursos para ser utilizados como Fondo de Garantía Líquida. En el 2006 no hay recursos programados en el Anexo Técnico para Fondos de garantía líquida.	30/09/2006

La segunda recomendación, en el caso de que hayan asignado recursos, es un instrumento que está más enfocado a los productores de mayores ingresos que no correspondería con la población objetivo del PDR. Además, implica una evaluación más rigurosa de los proyectos para dar mayor certidumbre a las instituciones de financiamiento.

Análisis de factibilidad de las recomendaciones de las evaluaciones de 1998-2004

Las tareas de evaluación del PDR realizadas de 1998 a 2004 plantearon más de cien recomendaciones. Por “la factibilidad” de tales recomendaciones debemos entender la posibilidad de que una instancia o estructura del Programa puede instrumentar las acciones consideradas en un tiempo determinado.

En la revisión de las recomendaciones se encontró que muchas de ellas expresaban ideas generales sin precisar las acciones a realizar, lo cual fue característico en los dos primeros años. Otras recomendaciones no son factibles de implementar ya que las acciones rebasan el alcance del programa.

Otro grupo de recomendaciones se caracteriza por la temporalidad de sus acciones y muchas de ellas ya han sido satisfechas por el cambio en las reglas de operación y en el diseño del Programa.

Algunos aspectos de la operación o del diseño del Programa han sido reiteradamente mencionados en las recomendaciones en diferentes años. La mejora en la focalización de los apoyos ha sido uno de ellos; la coordinación de acciones entre instancias federales y estatales que concurren con programas en los municipios; la descentralización de la planeación del Programa y la participación de los productores en ella.

La revisión arrojó que 16 recomendaciones están planteadas a un nivel muy general y 3 recomendaciones plantean acciones que están fuera del alcance del programa, sin factibilidad de implementarlas. 53 recomendaciones observaron factibilidad al indicar las acciones de mejora y prácticamente todas están solventadas por las modificaciones de que ha sido objeto el Programa. El contenido de las recomendaciones que estarían en la fase de seguimiento son:

Evaluación	Recomendaciones	Instancia responsable	Acciones de mejora
1998	La evaluación a principio de año permitiría arrojar resultados aplicables en la siguiente operativa.	CTEE, FACEJ	El proceso de evaluación debe dividirse en dos etapas: una de seguimiento al inicio de operación del Programa; la evaluación de impactos como actualmente se realiza con las entrevistas.
2001	Las organizaciones en los órganos de dirección del Programa es mínima, por lo que se recomienda que se fortalezca su representación no tan sólo en las instancias en las que se toman decisiones sino también en las que se operacionalizan los acuerdos.	CEDRUS, CDDRS, CMDDRS	Incluir en los CDDRS a un representante de cada uno de los CMDRS, al mismo tiempo incluir en el CEDRUS a un representante de las OE por cada CDDRS

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Evaluación	Recomendaciones	Instancia responsable	Acciones de mejora
2002	Ajustarse a los tiempos programados a fin de que se facilite la toma de decisiones de los proveedores y de los beneficiarios en cuanto a la disponibilidad de recursos, con el fin de no incurrir en costos financieros innecesarios.	Todas la instancias y actores	Respetar las fechas de los procesos pendientes, del esquema planteado en el presente año.
2002	Promover talleres continuos de capacitación enfocados al conocimiento del marco legal y la forma de operación de los CMDRS, el personal directivo, operativo y a su vez a los beneficiarios	DGDDR, Coordinación de la Alianza y la DGRP	Para los nuevos directivos y operativos de la DGRP, impartir talleres de capacitación acerca de la LDRS y de la mecánica operativa del programa.
2003	La incorporación transversal del enfoque de género en el diseño de la estrategia general de desarrollo rural, es una tarea impostergable, e incluir a la población indígena dentro de la población beneficiaria	Consejo Mexicano de Desarrollo Rural, Subsecretaría de Desarrollo Rural, CEDRUS, delegación SAGARPA, SEDER.	Iniciar con talleres de discusión la pertinencia de crear una política con enfoque de género dentro del PDR
2003	El destino de los recursos debe recaer en los cuerpos colegiados instituidos en la figura de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y no en instancias técnicas	CEDRUS, FACEJ, DGRP	A los municipios que reúnen todos los requisitos que piden las reglas de operación para operar en la modalidad uno, invitarlos a operar en la modalidad uno para el siguiente año.
2004	Respecto a la Consolidación organizativa, es necesario elaborar un programa operativo que considere las necesidades organizativas, de desarrollo de capacidades y de inversión en la entidad; para ello es necesario apoyarse en diagnósticos que reflejen la situación en que se encuentran los productores de las áreas rurales.	DGRP	Requiere de un estudio específico, como el desarrollado por la Secretaría de Desarrollo Humano acerca de las organizaciones sociales, para las organizaciones económicas en el sector rural.
2004	El proceso de supervisión formal a los PSP que realiza el CECADER no ha funcionado, por lo que es recomendable que la selección de los supervisores y la adecuación de sus honorarios sea discutida.	DGRP y CECADER	El propio CECADER en su informe de resultados 2005 reconoce que el esquema de supervisión requiere de mejoras donde también pide colaboración de la coordinación del PRODESCA. En específico pide que se reduzca el tiempo que

Evaluación Programa Desarrollo Rural 2005

Evaluación	Recomendaciones	Instancia responsable	Acciones de mejora
			transcurre entre la autorización del servicio de supervisión por el FACEJ y la notificación al CECADER. Normalmente transcurre una semana.
2004	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.	DGDRR, Coordinación de la Alianza	Capacitar al personal receptora de solicitudes en la metodología propuesta en el estudio de estratificación
2003 y 2004	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 JADEFO entre otras.	CEDRUS, CDR, DGRP, CMDRS	Llevar a nivel municipal lo planteado en el Programa Especial Concurrente Jalisco, coordinando programas y acciones. Que las Presidencias Municipales inviten a los responsables de los programas de SEDESOL, MICROCUENCAS, DIF, NUCLEOS COMUNITARIOS, PESA, a exponer sus programas ante los CMDRS, con la finalidad lograr una mejor coordinación.

Cálculo de los indicadores incluidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo (Alianza Contigo).

PAPIR 2005**Indicador de Gestión***

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de Medida	Indicador	Fórmula
Índice de Cobertura de Proyectos de Inversión Apoyados	Proyectos de Inversión Apoyados / Proyectos de Inversión Programados	Proyectos de inversión	1.1	691 / 658
Índice de Cobertura de Proyectos para Acceso al Financiamiento	Proyectos con Garantía Líquida Apoyados / Proyectos con Garantía Líquida Programados	Proyectos con Garantía Líquida	0	0 / 0

Indicador de Impacto

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de Medida	Indicador	Fórmula
Índice de Apoyo a la Capitalización	Población Rural Capitalizada / Población Rural Programada	Beneficiarios	0.9	5114 / 5462
Índice de Inclusión al Financiamiento	Población Rural Apoyada con Garantía Líquida / Población Rural Programada para Apoyo con Garantía Líquida	Beneficiarios	0.0	0 / 0

PRODESCA 2005**Indicador de gestión e impacto**

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de Medida	Indicador	Fórmula
Índice de cobertura de proyectos con servicios profesionales programados	Proyectos con Servicios Profesionales / Proyectos con Servicios Profesionales programados	proyectos con servicios profesionales	1.3	625 / 471

PROFEMOR 2005**Indicador de gestión e impacto**

Nombre del indicador	Fórmula del indicador	Unidad de Medida	Indicador	Fórmula
Índice de cobertura de fortalecimiento empresarial	Organismos atendidos / Organismos programados	Número de organismos	0	0 / 0
Índice de cobertura de productores en organizaciones económicas	Número de productores atendidos en organizaciones económicas / Total de productores programados en organizaciones económicas	Número de productores en organizaciones	1.2	51 / 43

* Datos obtenidos del SISER, fecha del reporte 22 de junio del 2006.

Análisis de la problemática a atender en el Estado y los compromisos del Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007

Introducción

Se puede afirmar que el Programa de Desarrollo Rural es congruente con los compromisos planteados por el Gobierno del Estado de Jalisco en su Plan Estatal de Desarrollo 2000-2006 en cada una de sus propuestas, sus líneas estratégicas y sus metas. Por otra parte, de manera importante el PED incluye como eje motor el compromiso de impulsar el desarrollo rural con medidas incluyentes basadas en la participación social.

A partir del diagnóstico de la problemática del Estado en el año 2000, el Plan Estatal de Desarrollo sienta las bases de lo que va a ser su proyecto sexenal. Al análisis social, económico y sectorial, añade de manera prioritaria la demanda ciudadana.

En su concepción y visión de desarrollo define la integración de las políticas públicas a través de cada una de sus secretarías de Estado con el propósito de fortalecer la relación institucional. En la cúspide de su política se encuentra el Desarrollo Humano como eje rector, con el objetivo de proponer políticas sociales basadas en la participación social.

El fortalecimiento institucional implicaba la concurrencia entre secretarías en el diseño de las políticas públicas con un enfoque, -como lo demuestran las propuestas, estrategias y metas- que impulsara el desarrollo social. En este sentido se puede decir que desde hacía varias décadas en el Estado de Jalisco no se le prestaba el nivel de atención al sector social y particularmente a la población que vive en extrema pobreza en zonas marginadas similar al que prevalece en este sexenio.

Entre sus compromisos se encontraba el dar continuidad a la promoción de servicios que atendieran las necesidades básicas, el aumento a la calidad de vida y la igualdad de oportunidades para toda su población. Lo anterior implicaba mejorar los niveles de educación y salud; contribuir a la satisfacción de las necesidades de vivienda con servicios básicos; además de atender de manera prioritaria a los grupos más marginados de la sociedad y establecer un compromiso para mejorar los sistemas de asistencia social que atendiera a los grupos vulnerables.

En Jalisco persistía la carencia de infraestructura regional para la captación, manejo y conservación de productos, principalmente agropecuarios y pesqueros, con lo cual se dificulta el desarrollo competitivo de actividades productivas.

Otro problema era la distribución poblacional, que consiste en la extrema dispersión que presenta la población rural. 1.2 millones de jaliscienses viven en más de ocho mil localidades menores de cinco mil habitantes. Esta dispersión del sector rural y la proliferación de minifundios obstaculizan la dotación de servicios básicos.

El deterioro ambiental, la marginación y la pobreza estuvieron entre las demandas más urgentes de la población del Estado. Por ello, el gobierno debería contar con una agenda para la superación de la pobreza, diferenciando por zonas geográficas y grupos de

personas, y el impulso a proyectos productivos de acuerdo con las características socioeconómicas de cada localidad.

El Estado debería contar con una agenda para la superación de la pobreza en la región, diferenciando por zonas geográficas y grupos de personas que fomentaran la participación social e impulsaran proyectos productivos de acuerdo con las características socioeconómicas de cada localidad. Además el diseño de las políticas públicas y programas, debían incluir el cuidado del medio ambiente y para ello se necesitaba la elaboración de proyectos sustentables.

Como lo demuestra la evaluación 2005 del Programa de Desarrollo Rural, el diseño del Programa se encuentra formulado dentro de las estrategias y metas del Plan Estatal de Desarrollo 200-2006 del Estado de Jalisco, asimismo mantiene un estricto seguimiento y concurrencia con los objetivos del PED.

El enfoque social del PED y el plan trazado para su concreción, lo obligaba a prestar especial atención a los grupos de mayor marginación y entre ellos, a quienes históricamente han ocupado un papel de desventaja en el desarrollo económico y social del país y la región: las mujeres y los jóvenes.

Desde el año 2000 el diagnóstico estatal elaborado en el PED representaba un desafío para la administración. La estructura demográfica había sufrido grandes transformaciones durante los últimos años: la edad mediana de la población jalisciense era de 22 años, es decir, la mitad de la población tenía una edad mayor a 22 años. Esto implicaba que una importante cantidad de jóvenes tendrían que incorporarse al mercado de trabajo, con lo cual la estructura social y económica enfrentaba el reto de generar fuentes de trabajo, así como mejores oportunidades de desarrollo para la población.

Derivado de lo anterior, el diseño de los programas para el desarrollo rural sumaba otros factores de mayor complejidad que el diagnóstico del PED no incluyó en el año 2000. El aumento de la migración de los jóvenes hacia los conglomerados urbanos de Jalisco y hacia los Estados Unidos. Las transformaciones radicales del entorno rural han obligado al Programa de Desarrollo Rural, así como a la propia administración estatal, a reestructurar conjuntamente las políticas y programas para adaptarlas a la realidad vigente. Esto es una evidencia más de la estrecha relación y concurrencia que existe entre las Secretarías y Gobierno del Estado, entre la atención de los problemas por parte del Estado y el diseño de los programas.

Los cambios en la estructura demográfica, producto del alto grado de migración por parte del género masculino también impactaron de manera considerable en la situación social y económica de las mujeres. El diagnóstico del PED subrayaba que la pobreza extrema se acentuaba de manera particular en los grupos de mujeres rurales al encontrarse excluidas de la toma de decisiones, sin posibilidades reales de obtener ingresos económicos y generalmente víctimas de la violencia masculina. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los ingresos promedio globales de las mujeres son aproximadamente 35% inferiores a los hombres, y estos desequilibrios son propios tanto del ámbito rural como urbano.

En respuesta la SEDER, a través del diseño del Programa de Desarrollo Rural, específicamente en atención a grupos prioritarios les presta especial atención impulsando las actividades productivas y la participación social.

La directriz del PED de Jalisco marcaba desde el año 2000 una clara tendencia a la elaboración de políticas sobre género, mismas que se cumplieron a través de instituciones como el Instituto Jalisciense de la Mujer en el sentido de la defensa de sus derechos jurídicos, sociales, económicos y políticos. Sin embargo, en lo que toca al Programa de Desarrollo Rural constituye una materia pendiente.

Avances y pendientes:

La Secretaría de Desarrollo Rural, a través del diseño de sus políticas públicas y en particular el Programa de Desarrollo Rural, trazó sus estrategias en estricta congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco. Concurrente con el PED, además, fortaleció su programa con las políticas desarrolladas por otras secretarías de Estado que impulsaron los programas de vivienda, infraestructura, salud, educación, entre otras, integrando estos rubros al propio diseño de sus programas de desarrollo, o como lo previó desde el principio el PED; el trabajo interrelacionado de las secretarías fortalecieron el conjunto de propósitos que guarda una visión administrativa integral basada en el desarrollo humano y productivo.

Los avances se ven confirmados en el análisis de la evolución del Programa de Desarrollo Rural en la evaluación 2005 del PDR, durante el actual sexenio; de igual manera en la mención detallada del capítulo 111, resumen del Quinto Informe de Gobierno que en su mayor parte da respuesta a los compromisos establecidos en el PED y confirma el trabajo realizado en el Programa de Desarrollo Rural.

En lo que respecta al Programa de Desarrollo Rural se encuentran como temas pendientes la reconversión productiva y el fortalecimiento de cadenas productivas y el establecimiento de políticas de género para el sector femenino, así como de políticas dirigidas a los jóvenes.

Otro de los temas pendientes es el involucramiento en el Programa de las organizaciones sociales (ONGs) del sector social y privado como estrategia de trabajo que potencialice los recursos humanos y económicos del Programa.

CAPITULO I

Análisis de La problemática, diagnostico del PED

Según el Plan Estatal de Desarrollo, el desarrollo humano es una tarea primordial de gobierno. Esto planteaba retos importantes para la gestión gubernamental. Se debían de proponer políticas sociales que respondieran a las necesidades de distintos grupos de personas, pero permitiendo su participación en las decisiones.

A partir de las diversas consultas ciudadanas y la encuesta de opinión pública que se levantaron para conocer lo que los jaliscienses piensan acerca de los lineamientos que se debían incluir en el Plan Estatal de Desarrollo, se establecieron diversas conclusiones para impulsar el desarrollo humano del Estado. De acuerdo con las opiniones recibidas,

uno de los tres principales aspectos para lograr un mayor desarrollo de Jalisco lo constituye la superación de la pobreza.

Lo anterior implicaba mejorar los niveles de educación y salud; contribuir a la satisfacción de las necesidades de vivienda con servicios básicos; además de atender de manera prioritaria a los grupos más marginados de la sociedad y establecer un compromiso para mejorar los sistemas de asistencia social que atienden a los grupos vulnerables.

Por otro lado, un gran número de ciudadanos expresó sus inquietudes con respecto al deterioro ambiental: El crecimiento demográfico sin duda ejerce presiones sobre los ecosistemas y los sistemas físicos.

Por ejemplo, los recursos forestales han disminuido de manera paulatina durante los últimos años debido a cambios en el uso del suelo o conversión de tierras con fines agropecuarios, así como a incendios y plagas. En la actualidad existen aproximadamente 1.4 millones de hectáreas en condiciones de degradación, lo cual representa 16% de la superficie forestal del Estado.

Todos estos aspectos impactan la calidad del medio ambiente y repercuten de manera importante en las condiciones de existencia de los pobladores de Jalisco. Ello plantea un reto considerable para el desarrollo del Estado. Las propuestas de política pública destinadas a impulsar el desarrollo humano tendrían que ser sustentables.

De manera recurrente la ciudadanía expresó la importancia de tomar en cuenta a la población para el diseño de las políticas públicas, En este sentido, los habitantes de Jalisco consideraron que la participación social debía ser una realidad que se plasmara en las gestiones diarias del gobierno.

Población

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el año 2000, en Jalisco hay más de 6.3 millones de habitantes. Esta cantidad contrasta de manera importante con la población que se tenía hace 50 años, la cual era de 1.7 millones de habitantes. Junto con este significativo aumento se fueron dando diversas transformaciones demográficas. El crecimiento de la tasa poblacional ha ido disminuyendo de manera paulatina, al pasar de 3.1 en la década de los sesenta a 1.8 en la década de los noventa. Asimismo, tanto la tasa bruta de natalidad (número de nacidos vivos por cada mil habitantes) como la de mortalidad (número de defunciones por cada mil habitantes) se redujeron de manera considerable en ese mismo lapso, y en la actualidad se ubican en 22 y 4.20, respectivamente. Por otro lado, la esperanza de vida al nacer pasó de 63.7 años en 1970, a 76.3 años en la actualidad. Todos estos cambios han modificado la pirámide de población del Estado, provocando su ensanchamiento con respecto a décadas pasadas en todos los grupos de edad, pero en especial en los correspondientes a la adolescencia y los adultos.

Si bien las tasas de crecimiento poblacional, tanto nacional como estatal, van en descenso, es de esperarse que la demanda de servicios básicos siga en aumento, sobre todo en materia de educación y salud.

La satisfacción de las necesidades de vivienda en Jalisco enfrenta diversos problemas. Uno de ellos es la distribución de la población, ya que ésta se concentra en 39

localidades con más de 15,000 personas, lo que representa una población superior a los 4.5 millones de habitantes. Ello dificulta la asignación equitativa de recursos para apoyar acciones de vivienda. En el año 2000 se estimaba que Jalisco requería cerca de 616,347 acciones de vivienda, de las cuales 519,572 corresponden a acciones de vivienda por servicios y hacinamiento. El resto tiene que ver con la construcción de viviendas nuevas debido a necesidades demográficas (53,507 acciones) y con las acciones de vivienda por desgaste (43,268 acciones), las cuales implican, la mayor parte de las veces, la reconstrucción completa de la vivienda. Si sumamos estas dos últimas cantidades obtenemos un déficit de cerca de 100,000 viviendas para todo el Estado. Lo anterior demostraba la necesidad de implantar políticas públicas que ayuden a aliviar los problemas de vivienda en Jalisco. En efecto, de 1995 a 2000 se realizaron tan sólo 125,986 acciones de vivienda en todo el Estado, por parte de autoridades federales y estatales. Ello implica un desafío actual para el gobierno, ya que la reserva territorial disponible es, en su mayoría, de carácter ejidal, además de que existen trámites considerables en la gestión de los asuntos de vivienda.

Marginación y pobreza

De acuerdo con información del CONAPO, 20 de los 124 municipios de Jalisco se encuentran con grados de marginación alto o muy alto, 32 con grados de marginación medio y 72 con grados de marginación bajo o muy bajo. Las zonas más atrasadas del Estado se caracterizan por estar asentadas, en su mayoría, en lugares montañosos, áridos y semiáridos de temporal irregular, con población muy dispersa. En general, su economía se basa en la producción de maíz y frijol, utilizando técnicas agrícolas, ganaderas y forestales que no siempre son sustentables.

Sin duda, reducir la pobreza y la marginación social es un problema complejo, de carácter multidimensional. Sin embargo, los esfuerzos para reducir la pobreza deben empezar por conocer sus distintos rostros. Hay marcadas diferencias entre pobres urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre personas que viven en la pobreza extrema y los considerados sólo como pobres. Por ejemplo, la pobreza se acentúa de manera particular en las mujeres rurales. A éstas se les excluye de espacios de toma de decisiones, además de que frecuentemente sólo tienen posibilidades marginales de obtener ingresos económicos y no es poco común que estén sujetas a la violencia masculina. Ante esta situación se deben plantear estrategias que superen algunas de las causas de la pobreza, pero involucrando de manera activa a quienes la padezcan.

Todo esto indicaba que el gobierno debería contar con una agenda para la superación de la pobreza en todo el Estado, diferenciando por zonas geográficas y grupos de personas, que fomente la participación social e impulse proyectos productivos que vayan de acuerdo con las características socioeconómicas de cada localidad.

Equidad y minorías

La participación de la mujer en las actividades económicas, políticas, culturales y sociales es hoy mucho mayor que en cualquier época pasada. Sin embargo, la integración de la mujer a estos espacios no se ha dado en condiciones igualitarias frente a los hombres. A nivel nacional, la participación de las mujeres en los puestos de decisión sigue siendo reducida. Se ha carecido de apoyos institucionales para las madres trabajadoras, lo que ha provocado incompatibilidades entre sus profesiones y la crianza y cuidado de los hijos,

además de que los roles del cuidado familiar han seguido recayendo casi exclusivamente en ellas. Por otro lado, existe una clara desigualdad en los ingresos de los hombres y mujeres en todo el país, situación de la que no escapa Jalisco. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los ingresos promedio globales de las mujeres son aproximadamente 35% inferiores a los hombres, y estos desequilibrios son propios tanto del ámbito rural como urbano.

Esto establece una directriz clara en el sentido de tomar en consideración la perspectiva de género en la adopción y puesta en marcha de distintas políticas gubernamentales. Asimismo, existen grupos sociales que muestran rezagos socioeconómicos importantes y que en muchas ocasiones han sufrido discriminación y abandono por parte de la población. Entre ellos podemos contar a las personas con discapacidad o necesidades especiales. Además, en Jalisco hay etnias cuyos miembros no gozan de los mismos niveles de satisfacción de necesidades básicas que el resto de los jaliscienses, como son servicios educativos y de infraestructura básica, entre otros. Por ello las políticas de gobierno enfrentan un reto singular en este aspecto, ya que se trata de mejorar dichos niveles de satisfacción pero respetando el derecho que tienen las familias indígenas a conservar sus costumbres y fomentar sus valores culturales, sin violentar el marco constitucional.

Participación social

La participación social, como mecanismo de gobierno y de interacción entre gobernados y gobernantes, tiene importantes pasos que dar en Jalisco. Todavía no se vislumbran alternativas de participación ciudadana en las que nuevos y diversos actores sean reconocidos como interlocutores legítimos ante los gobiernos locales y sus propuestas sean consideradas como representativas de la sociedad. Pese a ello, cada vez más grupos ciudadanos y organismos civiles se presentan como actores sociales relevantes en la toma de decisiones públicas. En Jalisco existen 1,613 organismos de la sociedad civil (OSC) dedicados a muy diversas actividades.

La presencia de estas organizaciones establece la necesidad de que gobierno y sociedad encuentren nuevos canales de comunicación y planteen nuevas formas de interacción institucionalizada. Asimismo, el gobierno tiene ante sí el desafío de incorporar las opiniones de los ciudadanos y de los organismos civiles en la planeación del desarrollo y la propuesta de políticas públicas, de tal forma que las decisiones de gobierno se vuelvan cada vez más participativas. Una de las sugerencias más claras que expresó la ciudadanía a través de la consulta por buzones fue la necesidad de que el gobierno tome en cuenta la opinión de los habitantes en la toma de decisiones y se le dé seguimiento a las propuestas de la sociedad.

Desarrollo social desigual

Tomando como referencia el nivel de ingresos de la población, durante los últimos 20 años hemos pasado de 48.5% a un estimado de 60% de los mexicanos viviendo en condiciones de pobreza. En cuanto a la distribución de la riqueza, Jalisco presenta una situación más favorable que el resto del país. El coeficiente de Gini (concentración del ingreso) del ingreso monetario fue en 1996 de 0.4450 frente a 0.4889 a escala nacional. En cuanto a oportunidades y accesos a benefactores de calidad de vida, conviene reconocer que las condiciones de pobreza son diferentes en el medio rural y las zonas

urbanas. Ante esta situación, el Gobierno del Estado instrumentó el Programa para el Desarrollo Sustentable de las Etnias y Regiones Prioritarias, que es una referencia importante para abordar el tema de la pobreza intentando superar enfoques asistencialistas o paternalistas, e introduciendo una lógica más favorable a la generación de oportunidades

Los retos y oportunidades de contar con una población joven

La estructura demográfica es otro desafío y, también, una oportunidad para el país. Actualmente, la edad mediana de la población jalisciense es de 22 años, es decir, la mitad de la población tiene una edad mayor a 22 años. Esto ha implicado que durante los últimos años, una importante cantidad de jóvenes se incorporen al mercado de trabajo, con lo cual nuestra estructura social y económica enfrenta el reto de generar fuentes de trabajo, así como mejores oportunidades de desarrollo para la población.

Infraestructura

Pese a que Jalisco cuenta con un eje vertebral de infraestructura moderna, los desequilibrios de infraestructura de comunicaciones todavía restringen las posibilidades de desarrollo de las regiones. Persiste la carencia de infraestructura regional para la captación, manejo y conservación de productos, principalmente agropecuarios y pesqueros, con lo cual se dificulta el desarrollo competitivo de actividades productivas en buena parte del territorio de Jalisco. En conjunto, estas restricciones refuerzan la inercia de concentración de las actividades económicas en torno de la zona conurbada de Guadalajara.

El desarrollo regional en el Estado de Jalisco ha tenido como escenario uno de los espacios de mayor diversidad ecológica del continente americano. El territorio jalisciense, con más de 80 mil Km², comprende lo mismo fértiles valles y una importante cuenca lacustre en el centro del Estado, áridos lomeríos en la zona alteña, una agreste serranía en las porciones Sur y Occidental, escarpadas cañadas en el Norte y un húmedo litoral con una sucesión de espléndidas bahías en la región costera.

Para fines de planeación del desarrollo, la entidad ha sido dividida en 12 regiones que toman su nombre de los ecosistemas más característicos de su entorno: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles, Ciénega y Centro del Estado.

La entidad tiene 342 km. de litoral y más de la mitad de la superficie total presenta fertilidad media y una quinta parte, fertilidad alta. Ocupa el primer lugar en producción agropecuaria, con una producción superior al 8% del producto interno bruto agropecuario nacional; el séptimo lugar nacional en producción forestal, con 2.38 millones de hectáreas de bosque, y una aportación de 19% de la producción forestal nacional.

El estudio «Jalisco a futuro» destacaba que Jalisco es uno de los estados que destinan mayor superficie para la preservación ambiental, con 1.5 millones de hectáreas decretadas como protegidas, que representan casi una quinta parte de la superficie total de la entidad. Sin embargo, sólo 15% de ellas se maneja como tal y únicamente seis están reconocidas formalmente: las reservas de la biosfera de Manantlán y Chamela-Cuizmal, el Parque Nacional Nevado de Colima, y las tres áreas de protección de

recursos naturales: el Bosque de la Primavera, la Sierra de Quila y los 87.9 km de litoral del Pacífico destinados a la protección de la tortuga marina.

Sobre este magnífico escenario se ha producido un vertiginoso proceso de urbanización en el siglo XX. En 1900, sólo uno de cada diez habitantes residía en centros urbanos (definidos como las localidades de 15 mil o más habitantes) mientras que actualmente ocho de cada diez habitantes residen en las ciudades.

La ciudad de Guadalajara multiplicó por seis su población en 30 años, pasando de 240 mil habitantes, en 1940, a cerca de un millón y medio, en 1970. Este dinamismo propició el proceso de metropolización de la capital tapatía hacia los municipios vecinos.

Las crisis económicas ocurridas cíclicamente a partir de los ochenta han tenido un impacto diferencial sobre las actividades productivas y sobre el territorio, resultando especialmente afectado el sector manufacturero vinculado al mercado interno. Esto ha propiciado una declinación drástica de los sectores locales en la economía regional que han sido sustituidos por el capital foráneo y se repliegan en actividades, en gran parte, ligadas al desarrollo urbano.

Más recientemente, la apertura económica iniciada en la década pasada y consolidada con el Tratado de Libre Comercio con América del Norte han llevado al surgimiento de una agricultura tecnificada de exportación en las regiones de la Costa y del Centro, al desarrollo de insumos para la industria de la electrónica y la informática en el corredor de El Salto, y a un notable incremento del sector servicios y en el turístico.

Desde la perspectiva territorial, para Jalisco la internacionalización económica del país se está traduciendo en la inserción de la zona metropolitana de Guadalajara en una red continental de metrópolis, en la integración de un gran corredor internacional de comunicaciones que interfecta al territorio estatal desde Los Altos hasta el Sur, y en el impulso a las actividades portuarias en el vecino puerto de Manzanillo.

La aglomeración metropolitana, con más de cuatro millones de habitantes, concentra a 54% de la población estatal, a 70% de la industria, 60% del comercio y más de 80% de la educación superior. Otro problema en la distribución poblacional consiste en la extrema dispersión que presenta la población rural. 1.2 millones de jaliscienses viven en más de ocho mil localidades menores de cinco mil habitantes. Esta dispersión del sector rural y la proliferación de minifundios obstaculizan la dotación de servicios básicos e impide la formación de economías de escala en la producción agropecuaria.

CAPITULO II

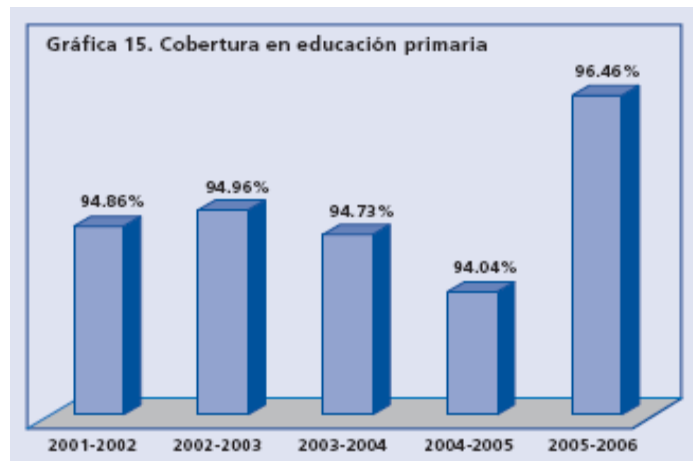
COMPROMISOS DEL PLAN DE DESARROLLO ESTATAL

Objetivo general: Mejorar los niveles de satisfacción de las necesidades básicas de las personas, en especial los de educación y salud.

Estrategias: Proporcionar educación de calidad que impulse el desarrollo de la población de Jalisco.

Meta: Aumentar la cobertura de educación básica y mejorar la calidad de los servicios educativos.

Del ciclo escolar 2001 al 2005 la cobertura de educación básica pasó de 94.86% a 96.46%, un aumento del 2.40%. Para mejorar la calidad de educación se equiparon 3,220 aulas con el programa Enciclomedia, que se sumaron a las 1,315 instaladas en el ciclo escolar anterior, un total de 4,535 aulas, distribuidas en 1,332 escuelas de los 124 municipios del Estado, en beneficio de cerca de 315,000 alumnos. Mediante el programa Enseñanza de las Matemáticas con Tecnología, se capacitó a 500 docentes de 148 escuelas secundarias en el uso de la computadora para enseñar matemáticas e impulsar la calidad de la educación de esta materia.



Fuente: Sexto informe de gobierno del Estado de Jalisco. Febrero 2006.

Mejorar los niveles de salud de la población, con servicios basados en la equidad, calidad, oportunidad y trato digno, y con la participación ciudadana.

Meta: Disminuir la mortalidad general a 4.12 defunciones por cada mil habitantes en el año 2007.

En el año 2000 la tasa de mortalidad fue de 4.20, de acuerdo las estadísticas del INEGI, al año 2005 el Estado de Jalisco tiene una tasa de mortalidad de 4.6, 0.4 arriba del año 2000, Esto muestra que no se cumplió esta meta.

Meta: Reducir el índice de mortalidad infantil a 10.29 defunciones por cada mil nacidos vivos registrados para el año 2007.

La tasa de mortalidad infantil en el año 2000 se ubicaba en 13.45. Las estadísticas del INEGI al año 2005, muestran que ésta tasa se ubica en 16.5. Esta meta, no se ha cumplido, se espera que para el 2007 se cumpla.

Promover el acceso a una vivienda que garantice una mejor calidad de vida, especialmente para las familias con menores recursos.

Meta: Superar las 200,000 acciones de fortalecimiento a la vivienda en el Estado para el año 2007.

Estrategia: Promover esfuerzos para que las viviendas de Jalisco cuenten con una adecuada dotación de servicios básicos.

Estrategia: Promover la creación de oportunidades para la superación de la pobreza, coordinando las acciones de los tres niveles de gobierno y de los propios habitantes.

Meta: Disminuir el índice de marginación a nivel regional y estatal

Este compromiso se ha cumplido con las acciones de educación, vivienda y salud, pero no existe información que indique en qué grado se ha disminuido la marginación. Hasta que haga un nuevo estudio la CONAPO se sabrá en qué grado se disminuyó.

Objetivo general: Generar las condiciones necesarias para elevar la calidad de vida de todas las personas y sus familias.

Estrategia: Promover la ejecución de políticas públicas de largo plazo encaminadas a impulsar el desarrollo humano en el Estado.

Meta: Mejorar el índice de desarrollo humano a nivel estatal.

Esta meta se está cumpliendo. Con base en el más reciente informe sobre el desarrollo humano en México³⁰, de 2000 a 2003 el valor del indicador conjunto para Jalisco ha evolucionado favorablemente al aumentar en un 0.7%. Este comportamiento está determinado por el avance de los componentes de salud y educación, dado que el de ingreso observó una disminución del 0.5%. Esto último se explica porque durante ese periodo el PIB de la economía jalisciense se incrementó al 0.2% anual mientras que la población aumentaba en tasas superiores al 1.0%. No obstante, el valor del IDH conjunto en Jalisco se ha mantenido por arriba de la media nacional; en 2003 el valor del índice para el Estado fue de 0.802 y para el nacional de 0.797.

Estrategia: Detectar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de los jaliscienses al mayor nivel de desagregación geográfica posible y por género y grupos de edad, así como investigar las causas que determinan dichas condiciones.

Meta: Contar con índices de marginación y desarrollo humano a nivel municipal.

Estrategia: Establecer la educación ambiental y la participación social como ejes integradores de la sustentabilidad en todos los sectores de la sociedad.

El cuidado del medio ambiente requiere no sólo de políticas públicas sino de una cultura ciudadana en donde se haya concientizado la importancia que tienen los recursos naturales para el sostenimiento de la vida. La mejor forma de establecer dicha cultura es a través de la educación, y por ello debe empezarse desde los niveles más básicos, sin por ello descuidar programas encaminados a la concientización ambiental en la población joven y adulta. El PED ha desarrollado iniciativas importantes al integrar en sus políticas públicas para el desarrollo rural el diseño de programas encaminados a la protección del medio ambiente

Meta: Fortalecer los temas ambientales en los actuales programas de estudio.

³⁰ Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004, PNUD.

A través de la integración de proyectos sustentables se le ha dado seguimiento a los temas ambientales. De igual forma el gobierno ha integrado a los programas educativos el tema ambiental.

Estrategia: Establecer las condiciones que permitan a las mujeres participar en la toma de decisiones dentro de todos los ámbitos del desarrollo.

Meta: Incrementar el porcentaje de participación de las mujeres en la planeación y toma de decisiones en distintos espacios públicos.

Estrategia: Combatir los rezagos de los pueblos indígenas y eliminar los obstáculos que impidan su desarrollo, respetando su cultura y sus tradiciones.

Meta: Involucrar a las comunidades indígenas en la planeación y puesta en marcha de las acciones de infraestructura, proyectos productivos y desarrollo humano.

A través de la estrategia de Grupos Prioritarios se han atendido las comunidades indígenas durante el actual sexenio. Se dio especial atención a las mujeres en el desarrollo rural a través de proyectos y la participación social.

Objetivo general: Generar las condiciones y los mecanismos para que sociedad y gobierno participen de manera conjunta en la solución de problemas que obstaculicen el desarrollo humano.

La participación de la sociedad en la propuesta y diseño de políticas públicas es una condición necesaria para impulsar el desarrollo humano en el Estado.

Estrategia: Fomentar la participación de la sociedad civil en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas sociales de desarrollo.

Meta: Constituir el Consejo Estatal de Participación Social para el Desarrollo Humano, y promover en los municipios del Estado la creación de los consejos municipales de Participación Social para el Desarrollo Humano.

El cuatro de mayo del 2005 se instaló el Consejo Estatal para el Desarrollo Social, El Consejo Estatal para el Desarrollo Social es un órgano consultivo del Gobierno del Estado, de participación ciudadana y que coadyuva en la planeación, instrumentación y evaluación de la Política Estatal de Desarrollo Social.

El 6 de mayo del mismo año se creó la Comisión de Desarrollo Social, para dar seguimiento a la ejecución de los programas de desarrollo social y proponer las líneas de acción para que éstos generen los mejores resultados.

Estrategia: Acercar el gobierno a las comunidades del Estado, a través de mecanismos que posibiliten un contacto directo entre ciudadanos y autoridades locales y estatales.

Meta: Atender a los 124 municipios a través de programas de acercamiento gubernamental.

El Gobierno Estatal a través del programa “*Lunes Comunitario*” genera un espacio de acercamiento del Gobierno del Estado con los Ayuntamientos, los representantes de las colonias de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y las organizaciones civiles, para resolver problemáticas, atender los asuntos estatales que se plantean para mejorar el entorno urbano y la calidad de vida de los habitantes de la ZMG.

Además, durante esta jornada de trabajo se ofrece orientación y soluciones en áreas específicas como: seguridad pública, combate a la corrupción, educación, salud, desarrollo social, desarrollo económico y participación ciudadana. También se generan acercamientos con grupos sociales específicos, que sean representativos de la problemática que viven sus colonias.

Asimismo, este programa atiende a grupos y colonias de la ZMG que no han tenido canales institucionales para acceder a las dependencias estatales.

Estrategia: Impulsar la participación social en los procesos de planeación del desarrollo a todos los niveles: estatal, regional, municipal, sectorial y especial.

Meta: Aumentar el porcentaje de participación de la sociedad en la gestión pública.

Esta meta se cumple con la descentralización de los programas y la creación de los Consejos Municipales de salud, desarrollo rural, desarrollo social, seguridad, etcétera.

Objetivo general: Prevenir y atender la problemática social de los grupos vulnerables de Jalisco.

En Jalisco existen personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad con respecto a su seguridad y oportunidad para desarrollarse. Entre ellos destacan ciertos grupos de niños, de jóvenes, de adultos mayores y de personas con discapacidad. Por ello debe existir una política social que prevenga y facilite la disminución de las circunstancias sociales que les impiden su desarrollo integral.

Estrategia: Fortalecer los vínculos familiares y las redes comunitarias como componentes esenciales para la integración social en poblaciones marginadas.

Reforzando el tejido social se disminuyen los factores de riesgo de los grupos vulnerables, que por condición de edad, sexo, origen étnico, situación económica o lugar de residencia se ven expuestos a la violación de sus derechos y afectados en sus posibilidades de desarrollo.

Meta: Atender a 250,000 familias marginadas del Estado, a través de modelos específicos de intervención.

Las acciones encaminadas para lograr esta meta, corresponde a los programas PESA, Desarrollo local, Núcleos Comunitarios, Microcuencas y el Programa de Acción Comunitaria (PACE), en este sentido se han dado avances importantes que se consignan en el Quinto Informe de Gobierno en el rubro de Desarrollo Rural. Muchas de estas políticas estarán sujetas a reestructuración el siguiente año con el fin de lograr su fortalecimiento y una mejor operación.

Estrategia: Desarrollar y operar modelos de intervención con base en las necesidades propias de las regiones y sus municipios.

Meta: Diseñar y operar modelos de intervención en los 124 municipios.

El Departamento de Trabajo Social del Sistema DIF Jalisco inicia el programa de Normas Técnicas en 1999, en agosto del 2003 se transforma en el programa de **Modelos de Intervención en Trabajo Social para los 124 municipios**, donde las acciones de capacitación y de evaluación del desempeño se deberán asociar a procesos de sistematización de experiencias que permitan sustentar procesos de mejora continua en la calidad del servicio.

Objetivo general: Impulsar la formación de los recursos humanos para aprovechar las alternativas de desarrollo en el Estado.

Estrategia: Impulsar el desarrollo y fortalecimiento de la cultura empresarial.

Meta: Fomentar el desarrollo de la cultura empresarial y el desarrollo de emprendedores. Establecer el programa estatal de desarrollo empresarial rural.

No existe un programa como tal, sin embargo instancias como la SEDER, la delegación de la Secretaría de Economía, tienen programas de componentes y programas de fomento empresarial que atiende a los productores rurales. En Jalisco han sido considerables los avances en el área de capacitación, no sólo a través del Programa de Desarrollo Rural sino también con otros programas complementarios de diferentes secretarías.

Estrategia: Proveer mecanismos para el financiamiento para el desarrollo.

Cobertura del Sistema de Financiamiento Rural Alternativo (SIFRA) en 123 municipios del estado.

Al año 2005 estaban constituidas 110 cooperativas municipales con esquema SIFRA. Faltan 13 cooperativas para cumplir la meta.

Objetivo general: Fomentar la integración de las cadenas de agregación de valor en el Estado, con la participación colectiva de agentes productivos, así como de actores sociales, públicos y privados.

Estrategia: Promover la organización de los actores en torno a los sistemas de producción.

En el ámbito rural, desarrolla procesos participativos de autodiagnóstico en comunidades, agroempresas y asociaciones de productores para la identificación de proyectos de desarrollo que integren a un colectivo de agentes, tanto en el ámbito municipal como en el regional. Ésta es una orientación básica del trabajo de los distritos de desarrollo rural y de los centros regionales de servicios para el desarrollo.

Para esta estrategia no se establecieron metas, el Programa de Desarrollo Rural en la integración de cadenas muestra debilidad, los programas de fomento agrícola y fomento ganadero muestran mayor fortaleza para cumplir la estrategia de integración de cadenas.

Objetivo general: Inducir el manejo sustentable de los ecosistemas, la dotación de infraestructura y una gestión urbana promotora para acrecentar el capital ecológico y reducir las desigualdades territoriales.

Estrategia: Promover una gestión ambiental concertada, concurrente y descentralizada, que proteja y asegure el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Desarrollar nuevos mercados de bienes de origen natural con certificación ecológica que induzcan la restauración y protección de la biodiversidad. Gestionar con los productores agropecuarios el aprovechamiento económico y ambiental de la producción de los residuos orgánicos que generan sus actividades.

No se estableció una meta. Sin embargo en este sentido se han dado avances considerables, no sólo en el sector social sino a partir de las iniciativas del sector privado.

Objetivo general: Desplegar las potencialidades de las regiones mediante la autogestión de las comunidades y su articulación con proyectos integrales.

Estrategia: Consolidar la política de regionalización en el Estado.

La promoción de la gestión regional intermunicipal ha sido uno de los programas estratégicos del Estado. Con la vigencia de la nueva Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, este programa adquiere un papel más relevante como uno de los pilares del proceso de planeación.

Línea de acción: La participación social.

Efectiva integración y participación de la sociedad de la región sobre las decisiones con respecto a la gestión del desarrollo de su propia región: Esta se fortalecerá en la medida del avance del proceso de descentralización. En el área de desarrollo rural, en la medida en que sean transferidos a los estados la operación de los recursos y se desarrollen políticas públicas basadas en la experiencia local.

Generación de las condiciones necesarias para el cabal cumplimiento del marco jurídico de planeación vigente, de su reforma y de la gestión para avanzar en el proceso de descentralización y desconcentración de recursos y toma de decisiones.

Para el Desarrollo Rural se han dado avances en la medida que cumple con la formación y consolidación de los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

Línea de acción: Desarrollo agropecuario.

La competitividad en el agro jalisciense es el principal reto que se debe encarar para el logro de un desarrollo rural integral. Para ello, es fundamental: Orientar los esfuerzos para la consolidación de las cadenas productivas rurales de acuerdo con su potencial regional.

Integrar regionalmente, en el seno de los consejos de Desarrollo Rural, a los actores económicos y sociales del sector agropecuario.

Operar las siguientes actividades en cada una de las regiones del Estado: capacitación, organización de productores y desarrollo empresarial; transferencia de tecnología y

capacitación técnica; comercialización y agregación de valor; financiamiento; desarrollo de la infraestructura, y comunicación rural.

Esta meta se cumple con la estrategia de integración de cadenas de los programas de la Alianza, mayores oportunidades tienen los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero, el Programa de Desarrollo Rural muestra debilidades para cumplir la integración de cadenas. En este sentido la SEDER a través de la DGRP promueve la capacitación, organización de productores y desarrollo empresarial para desarrollar las capacidades de la población objetivo que les permita en el largo plazo integrarse a las cadenas productivas.

CAPITULO III

RESPUESTA A LOS COMPROMISOS DE GOBIERNO

Impulsar al desarrollo humano como un compromiso de gobierno ha permitido replantear y aplicar una política social con carácter intersectorial, con procesos de corresponsabilidad y de participación social. Esta visión hizo posible atender de manera integral y focalizada, a las comunidades del Estado que requieren la aplicación de programas sociales específicos para superar las condiciones que obstaculizan su desarrollo. En 2005, a través del Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios, se ejecutaron acciones para el desarrollo integral de 553 localidades rurales de alta y muy alta marginación, con la instalación de pisos de cemento, rehabilitación de techos y reforzamiento de muros en 4,701 viviendas y la construcción y rehabilitación de seis escuelas y nueve casas de salud. Además de 13 obras de construcción o rehabilitación de drenajes, alcantarillado y de saneamiento de aguas, 37 de infraestructura hidráulica, 25 de electrificación, 38 de infraestructura vial y la construcción de banquetas, vados, letrinas, pozos. Se brindó asesoría, capacitación y apoyo económico por un monto de \$1'580,000 para el desarrollo de 98 proyectos productivos en 76 municipios, los cuales generaron 492 empleos directos y el beneficio a 1,842 jaliscienses.

Se integraron 694 comités comunitarios en 550 localidades de 94 municipios para promover la organización, participación, validación y supervisión de 464 obras de mejoramiento de vivienda y 260 obras de infraestructura. Se impartieron a 170 organizaciones de la sociedad civil, por medio de la estrategia Comparte, cinco módulos de capacitación, en materia de planeación estratégica, herramientas para el desarrollo de fondos, administración para organizaciones sin fines de lucro, creación de recursos humanos y liderazgo, y creación de redes y alianzas. Igualmente se llevaron a cabo 220 talleres de participación social en 90 municipios, se capacitó a 10,255 personas en materia de educación cívica, violencia intrafamiliar, desarrollo humano sustentable, autoestima y trabajo en equipo.

A partir de la creación y puesta en marcha de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco, se inició la operación del Consejo Estatal para el Desarrollo Social y la Comisión para el Desarrollo Social. El Consejo Estatal es un órgano de consulta y participación integrado por consejeros ciudadanos, que representa a asociaciones civiles, académicas, empresariales y sindicales y tiene las siguientes facultades: establecer criterios en la creación, planeación y evaluación de políticas de desarrollo; realizar estudios; observar que se cumplan los objetivos de los programas del Estado y municipios; crear mecanismos de consulta para captar propuestas y para que la

información llegue a todos los sectores, y fomentar mediante programas y acciones el empleo y actividades productivas. Asimismo, la Comisión Estatal de Desarrollo Social es un organismo de coordinación y vinculación entre dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo social, la cual está facultada para dar seguimiento a los programas de desarrollo social; proponer líneas de acción y las partidas para el desarrollo; recomendar medidas para que la política estatal de desarrollo social sea eficiente y efectiva, y mejorar la coordinación de las acciones de los gobiernos federal y estatal y los municipios.

Desarrollo rural

El gobierno trabajó para el desarrollo de las personas, de las familias y de las comunidades rurales para lograr un incremento sustancial de su calidad de vida, mediante el fortalecimiento del desarrollo productivo del sector agropecuario. Los esfuerzos del Gobierno del Estado se encaminaron a promover el crecimiento económico-productivo, sin descuidar la sustentabilidad y la corresponsabilidad de los distintos actores, y respetando su diversidad cultural, étnica, de género, de religión, de edades y de formas de vida, en un contexto social de igualdad de oportunidades.

Como resultado del crédito gestionado con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, se apoyó a 87 municipios para la adquisición de maquinaria pesada, a fin de coadyuvar al desarrollo productivo y, por ende, al bienestar social en las comunidades del estado.

Caminos rurales

De acuerdo con el levantamiento realizado en 2005 por el Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco y la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), Jalisco cuenta con una red de caminos rurales de 17,900 kilómetros, considerada una de las más grandes del país; durante 2005, se invirtieron \$196'058,874 en la rehabilitación y el mantenimiento de 5,135 kilómetros en 91 municipios, lo que representa 29% del total de caminos; de ellos, 203 kilómetros fueron modernizados con la aplicación de polímeros y enzimas, para darles mayor vida útil y disminuir el costo de mantenimiento. Asimismo, en nueve municipios se construyeron diez puentes vehiculares y un puente peatonal, con una inversión de \$24'219,047. Con estas acciones, se beneficiaron a 950 localidades, al acortarse distancias para el intercambio comercial y el acceso a la salud y educación.

Con la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y los productores, se incorporaron al riego tecnificado 4,115 hectáreas, con una inversión de \$54'169,479, beneficiando directamente a 934 familias del sector rural. Con la incorporación de estos sistemas, se disminuyeron los costos de operación, para la optimización del agua y la energía. Así, en el 2000 Jalisco tenía una superficie de 25,955 hectáreas de riego tecnificado; en el periodo 2001-2005 se beneficiaron 30,561 hectáreas, por lo que se tiene un total de 56,516 hectáreas, lo que significa un incremento acumulado de 118% con respecto al año 2000.

En el Estado, existen zonas de elevado potencial productivo. Sin embargo, la escasa precipitación pluvial es un factor limitante para esas regiones. Por ello se invirtieron \$74'475,761 en la construcción de tres presas de almacenamiento: La Soledad, Tazumbos y Jocotlán, en los municipios de Huejuquilla el Alto, Jilotlán de los Dolores y Villa Purificación, respectivamente, así como en la construcción de dos presas

derivadoras, para el almacenamiento de agua para riego, en El Mortero y Uña de Gato, en el municipio de Mezquitic. Estas obras permiten el almacenamiento de 3'659,000 m³ de agua, para la irrigación de 580 hectáreas. Con la construcción de la Presa La Soledad, se cumplió la demanda expresada por más de 50 años en la región Norte, llevando el vital líquido a las comunidades de La Soledad, Las Pilas y Tenzompa, ubicadas en zonas de alta marginación.

Se inició la construcción de la Presa El Carrizo, en el municipio de Tamazula de Giordano, con el fin de incorporar al riego 3,177 hectáreas; la inversión de esta obra es de \$282'800,000. Asimismo, en el municipio de San Gabriel, ante la demanda de productores, se inició con una inversión de \$25'000,000, la primera etapa de la presa derivadora La Rosa, lo que permitirá beneficiar a 120 familias, con la incorporación al riego de 600 hectáreas.

Para ofrecer seguridad a las poblaciones y zonas rurales de los municipios de Ameca, Cihuatlán, Tamazula de Giordano y Ocotlán, y con el objetivo de impedir las inundaciones y el exceso de humedad en las parcelas, con una inversión de \$14'952,675, se realizó el desazolve en 1'119,597 m³ de los ríos más importantes en el Estado, se retiró material azolvado en 50 bordos y 152 kilómetros de drenes parcelarios, para beneficio de 152 productores.

A través del Programa Mano de Obra Campesina se apoyó a 62 municipios y a grupos de productores en el suministro de materiales para la construcción de obras de infraestructura, con la aplicación de recursos a proyectos productivos, como granjas, corrales de manejo, bodegas, puentes vehiculares, entre otros, con una inversión de \$3'000,000, en donde los beneficiados aportaron la contratación de mano de obra para complementar las acciones de mantenimiento.

Desarrollo de regiones prioritarias

Para apoyar a los productores de bajos ingresos se establecieron programas para generar las condiciones que les ayuden a salir de su marginación y proporcionarles herramientas para que ellos mismos sean los transformadores de su destino. Se amplió la cobertura de apoyo mediante el Programa Especial de Seguridad Alimentaria, implementado en 2003, en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a fin de promover el desarrollo rural integrado, donde los habitantes están desarrollando sus capacidades, realizando diagnósticos de su realidad e identificando los problemas que les impiden alcanzar mejores condiciones de vida, para que ellos mismos propongan soluciones para reducir la pobreza y mejorar su seguridad alimentaria. Se atendieron 33 municipios de las regiones Norte, Sureste, Altos Norte, Altos Sur y Sierra Occidental. Así, con una inversión de \$5'987,520, se realizaron 132 diagnósticos participativos comunitarios con sus correspondientes planes de acción y proyectos comunitarios integrados, con la participación activa de los propios beneficiarios, para mejorar la producción agrícola y facilitar el acceso de la población a los alimentos.

Mediante el Programa Integral de Agricultura Sostenible en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE), que tiene como objetivo el desarrollo sustentable en regiones y zonas frecuentemente afectadas por fenómenos climatológicos adversos, en 2005 se invirtieron \$9'845,405 para la realización de 67 proyectos, en beneficio de 1,745 productores, con acciones de mejoras territoriales, construcción y rehabilitación de cercos y bordos, mejoramiento de agostaderos y almacenamiento de agua, mediante desazolve

de presas y ríos, para la conservación del suelo. Con estos recursos, se logró la reconversión productiva en 5,165 hectáreas.

En apoyo a proyectos rurales exitosos se financiaron 502 proyectos productivos de 3,945 productores, con una inversión de \$64'470,590; 62% de los recursos se asignó a proyectos grupales encabezados por mujeres, donde destaca el grupo Mujeres Ambientalistas de Jiquilpan, que en agosto del 2005 recibió un reconocimiento nacional como la pequeña industria del mes y en noviembre del mismo año, junto a otros 13 grupos, representó a Jalisco en la 9ª Expo Internacional de Productos No Tradicionales, celebrada en Chiapas.

Para fomentar el desarrollo comunitario, se fortalecieron las acciones de los habitantes de 448 comunidades rurales marginadas, a través de la estructura de microcuencas, considerada como la unidad básica de atención comunitaria y en la que 20 instituciones de los ámbitos federal, estatal y no gubernamental, conformadas en el Grupo Técnico Interinstitucional, potencian los recursos humanos, económicos y tecnológicos, con el firme propósito de alcanzar el desarrollo socioeconómico.

17 municipios participaron en la elaboración de 21 planes rectores para igual número de microcuencas, logrando con esto un acumulado de 111 planes en 59 municipios y 53 técnicos en microcuencas en todo el estado. A fin de garantizar el acceso a los servicios básicos y elevar la calidad de vida de los habitantes en las comunidades de alta marginación, se destinaron \$32'894,408 para incorporar a 21 localidades al servicio de agua entubada, así como 55 obras de drenaje y alcantarillado para prevenir enfermedades y problemas sanitarios, en beneficio de 24,153 jaliscienses. Asimismo, en el fortalecimiento de la infraestructura social en 81 localidades, se destinaron \$39'747,100 para obras de mejoramiento de vivienda, 47 de electrificación, 41 de infraestructura sanitaria, 14 de servicios viales y cuatro de instalaciones educativas.

Financiamiento e inversión rural Sistema de Financiamiento Rural Alternativo

Este instrumento de promoción para el desarrollo productivo, destinado a la población que no puede acceder a créditos comerciales, inició operaciones en el 2000, desde un enfoque social enmarcado dentro de los principios del cooperativismo, como la ayuda mutua y el esfuerzo propio para el mejor desarrollo comunitario en forma organizada. Al término de 2005 se contaba con 111 cooperativas en 109 municipios, con un capital semilla de \$168'229,462. Por otro lado, con la entrega en 2005 de capital semilla por \$29'296,000 a 455 nuevos grupos de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio, se generaron 4,000 empleos directos y 200 empleos temporales; de ellos, 55% correspondió a mujeres y 45% a hombres cabezas de familia, con lo cual se cubrió el 86.7% de los municipios del Estado.

Fideicomisos

Se aportaron \$26'250,000 al Fideicomiso de Apoyos a la Rentabilidad Agrícola de los Productores de Maíz del Estado de Jalisco. A pesar del conflicto judicial que inició en el 2004, se gestionó la compra de 9,000 toneladas de fertilizante, en beneficio de 13,568 productores de maíz, además del beneficio directo a los productores, quienes se

ahorraron entre \$250 y \$300 por tonelada de fertilizante. Esta acción logró regular el precio de la urea en el ámbito estatal.

Alianza Contigo

Se adquirieron 100 equipos de cómputo para fortalecimiento de 20 centros de Apoyo para el Desarrollo Rural y las oficinas centrales; se ejecutaron 14 estudios de diagnóstico y sistematización con productores del medio rural, y aplicaron tres sistemas integrales de Información Estadística Pecuaria.

Se realizaron dos proyectos piloto de estadística agropecuaria municipal en Lagos de Moreno y Zapotlán el Grande, los cuales apoyarán la toma de decisiones estratégicas para promover la inversión. Los recursos de la Alianza Contigo fueron canalizados fundamentalmente al impulso de las cadenas agrícolas, hortofrutícolas y pecuarias, así como al desarrollo de regiones prioritarias. Conjuntamente con la Federación, se invirtieron \$419'902,348, en beneficio de 19,202 productores.

Impulso a las cadenas productivas Acuicultura y pesca

La acuicultura una alternativa económica para el agro jalisciense, por lo que las inversiones se han orientado al desarrollo y validación de nuevas tecnologías, como detonadoras de proyectos productivos que generen empleos y alimentos. Para tal fin, se invirtieron \$2'506,163 en la tercera etapa de construcción del Laboratorio para la Producción de Postlarva de Camarón, Langostino y Peces Marinos, en el municipio de Tomatlán. La inauguración de este laboratorio coloca a Jalisco en la vanguardia nacional en producción de especies marinas, lo cual sienta bases sólidas para que se establezcan granjas marinas que produzcan alimento de primera calidad.

También, se inició la validación de la tecnología para el cultivo de camarón marino en agua dulce, con lo que se logró por primera vez la producción local de crías de este crustáceo. Para ello, se instalaron siete granjas en las regiones Costa Norte y Costa Sur; con esto, dio inició la producción masiva de este recurso, lo que disminuye las importaciones que actualmente se realizan de este crustáceo. Entre las acciones en 2005 para el fomento y desarrollo de la acuicultura se destacan:

La inversión de \$2'985,650 en la ampliación y rehabilitación de infraestructura acuícola de las unidades de Producción Clavellinas, Ajojúcar, El Estribón, El Nogal y Las Peñas, en los municipios de Tuxpan, Teocaltiche, Yahualica de González Gallo, Tapalpa y Huejúcar, respectivamente.

En la cadena de granos para la alimentación humana, en coordinación con el Fideicomiso de Riesgo Compartido, se implementó el Programa de Maíz y Frijol; con este programa, se brindó asistencia técnica, cobertura de precios y apoyo para equipamiento, principalmente, y se destinaron \$14'900,000 en apoyo a 17 proyectos. Asimismo, se invirtieron \$23'299,986 para fortalecer a 447 productores de maíz de 29 municipios, con la adquisición de 53 tractores y 80 sembradoras, en beneficio de 5,364 hectáreas.

La industria cañera de Jalisco ocupa actualmente el segundo lugar en el ámbito nacional con 12% de la producción de caña de azúcar, lo que ha motivado a buscar alternativas para hacer más competitivo al sector, a partir de la aplicación de nuevas tecnologías, la

constitución de paraфинancieras y la constante capacitación en desarrollo empresarial de los productores.

Para el impulso de la horticultura, se invirtieron \$17'385,000 para la ejecución de 140 proyectos, en beneficio de 650 productores de diez regiones del Estado. Asimismo, se incorporaron al sistema de riego por goteo 715 hectáreas ubicadas en las regiones Costa Norte, Costa Sur y Altos Norte, que se aprovecharon en los cultivos de tomate de cáscara, brócoli, sandía y pepino. En 19 municipios del Estado, se establecieron y equiparon invernaderos para la producción, principalmente, de jitomate, pimiento morrón y ornamentales. Para fortalecer la infraestructura para el manejo postcosecha y a fin de dar valor agregado a la producción de hortalizas, se apoyó la construcción de dos empaques, dos equipamientos y dos cuartos fríos, para la calidad e inocuidad de los cultivos de brócoli, cilantro, zanahoria, jitomate, chile verde y papa, así como para el proceso de industrialización del chile en salsa, en los municipios de Lagos de Moreno, La Barca, Yahualica de González Gallo, Tapalpa, Cihuatlán y Zapopan, en beneficio de siete organizaciones que agrupan a 73 productores. Procurando apoyar en la modernización de equipos e implementos agrícolas utilizados en el proceso de producción de las hortalizas,

Se dio apoyo para la adquisición de 47 unidades, entre tractores, sembradoras, multirados, acolchadoras, aguilonos y remolques. Se invirtieron 5'272,000 en 16 municipios para seguir desarrollando el potencial frutícola del estado, aprovechando el vocacionamiento de ocho regiones en los cultivos de aguacate, durazno y limón persa.

Se impulsaron 48 proyectos, en beneficio de 168 productores, con la modernización de los sistemas de riego tecnificado en 62 hectáreas de huerto, para favorecer el uso del agua y energía. Además, se fomentó la producción de cultivos protegidos con la instalación de 14 invernaderos para especies ornamentales, fresa y zarzamora; se establecieron 125 hectáreas de nuevas unidades de producción con diferentes especies de frutales, equipamiento y construcción para el manejo postcosecha, así como podadoras para el manejo mecanizado de los huertos.

El Gobierno del Estado ha fortalecido la competitividad de los productores ganaderos al invertir \$2'100,000 para la elaboración del proyecto ejecutivo de la planta de sacrificio de bovinos, porcinos y especies menores, Tipo Inspección Federal, que cumpla con las normas de salud, para ofrecer productos de calidad al consumidor y con ello generar valor agregado en los productos procesados.

Por la importancia que representa la actividad bovina de carne en el Estado, al ocupar Jalisco el segundo lugar en carne de canal bovino con 11% de la participación en el ámbito nacional, según datos del Sistema de Integración de Información Agroalimentaria y Pesquera, se invirtieron \$33'440,000 en los programas de recuperación de tierras de pastoreo e infraestructura básica ganadera y de mejoramiento genético en los 124 municipios; los recursos fueron aplicados de acuerdo con el impacto social y potencial productivo, en beneficio de 1,200 productores. En la cadena bovinos-leche, se apoyó con equipamiento de establos individuales, colectivos, red de frío y agroindustrias, así como tanques para la recepción de leche, salas de ordeña, ordeñadoras, bordos, silos, invernaderos para germinados (hidropónicos) y la rehabilitación de caminos. Con una inversión de \$28'785,000, se buscó el impacto directo en la calidad de la leche, en beneficio del consumidor final. Igualmente, en la región Sureste, en los municipios de Santa María del Oro, Jilotlán de los Dolores y Quitupan, dentro del programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, se atendieron a 55 grupos familiares productores

de queso cotija, para potenciar los recursos y aplicarlos en infraestructura y equipamiento de las unidades de producción.

En la cadena porcícola, se invirtieron \$12'777,500 para atender 134 solicitudes de 232 productores; con dichos recursos, se apoyó el equipamiento de granjas para evitar la contaminación, así como la protección de las mismas, a fin de ingresar al estatus zosanitario libre de Fiebre Porcina Clásica y favorecer la exportación de carne a otros estados y países. También, se apoyó en la construcción y el equipamiento con tecnología de punta y el mejoramiento genético de las granjas porcinas, para lograr ser competitivos en los mercados globalizados.

Capacitación, organización y desarrollo empresarial

Se impartieron talleres de planeación participativa y de potencial humano, estrategias de desarrollo, autoestima, evaluación de proyectos productivos, además de talleres tecnológicos y giras de intercambio, para conocer experiencias exitosas en el mismo Estado o en otros lugares del país.

Con el fin de cumplir una antigua demanda del sector rural para que las decisiones se tomen en el ámbito local con la participación activa y democrática de todos los actores, se fortalecieron las estrategias y los instrumentos de desarrollo rural emprendidos en 2004, a fin de canalizar recursos a los 122 consejos municipales de Desarrollo Rural que existen en el Estado y que sean ellos los que decidan la distribución de esos recursos de manera más eficiente y eficaz. Para el crecimiento sostenible de las empresas rurales, es necesario contar con estrategias de capacitación y de desarrollo de habilidades, por lo que se otorgaron 50 becas a diferentes organizaciones para diplomados en mercadotecnia y administración, en beneficio de 300 productores que, de manera directa, están vinculados a la actividad económica de sus empresas.

Manejo integral de suelo y agua

En materia de conservación de suelos, se establecieron obras demostrativas para orientar a los productores rurales y propietarios en el manejo adecuado de materiales, a fin de detener la erosión. La inversión total en conservación de suelos fue de \$880,000, en 12 municipios considerados prioritarios por su grado de erosión y con elevados niveles de azolvamiento de presas y bordos. Se realizaron tres obras demostrativas de captación y manejo de agua de lluvia en Autlán de Navarro.

Educación ambiental, capacitación y tecnologías para el desarrollo rural sustentable

Se desarrolló un modelo de producción sustentable de agave, mediante la aplicación de tecnologías alternativas en predios experimentales y la capacitación a grupos de productores, en los municipios de El Arenal y Amatitán. Se impartieron 30 talleres de capacitación en agricultura orgánica, en distintas localidades de las regiones Sierra Occidental, Costa Sur, Costa Norte, Centro, Altos Sur, Ciénega, Valles, Sierra de Amula y Sur. En el manejo de cultivos orgánicos se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Se preparó una parcela demostrativa de manejo orgánico de plátano en Cihuatlán.

En tres municipios se ejecutó un programa itinerante, que consistió en tres cursos de capacitación para el aprovechamiento sustentable del camote del cerro.

En tres municipios, realizaron ocho talleres de producción orgánica de hongos comestibles.

En siete municipios, se participó en el Programa de Capacitación de la Comisión Estatal de Seguridad para el Manejo de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas, sobre prevención de riesgos a la salud por el uso de plaguicidas.

Se realizó el ordenamiento ecoturístico en los municipios de Zapotlán el Grande, San Gabriel y Tamazula de Giordano, para completar el ordenamiento ecoturístico de la Sierra del Tigre.

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)

El PESA (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria) se establece como una estrategia de combate a la pobreza y se instrumenta a través de un convenio de colaboración con la FAO para ser aplicado a través del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA y operado por los estados. Su virtud es contar con la iniciativa de descentralización en la operación de los programas por parte de la federación, que incluye a las instituciones de los estados, en este caso la SEDER Jalisco, en la búsqueda de que las instituciones locales capitalicen conocimiento y experiencia, así como el aprendizaje de los técnicos y facilitadores a través de la capacitación constante y creativa en todas sus etapas.

Otra de sus virtudes es que se focaliza hacia localidades de muy alta marginación y extrema pobreza.

Su metodología se maneja a través de cuatro componentes: Fortalecimiento de la gestión local, Proyectos Integrados, Coordinación Interinstitucional y Análisis de las restricciones y Diseños de Política. El PESA tiene un enfoque integral para que los habitantes del medio rural puedan desarrollar sus habilidades así como realizar diagnósticos a partir de sus condiciones, identificar los problemas que les impiden mejorar sus condiciones de vida y proponer soluciones acordes al desarrollo regional. Como se puede confirmar a través del análisis del Programa de Núcleos Comunitarios y el de Microcuencas, ambos programas cumplen con dichos objetivos. La diferencia es que están mejor diseñados y focalizados en función de sus objetivos generales.

El diseño metodológico del PESA se aprecia desde sus inicios con un alto grado de complejidad si tomamos en cuenta que su objetivo más importante es lograr la seguridad alimentaria. En este sentido, el diseño del programa podría tener mayores posibilidades de éxito si se reestructura a partir de los elementos del diagnóstico local experimentados en los últimos años y se simplifica su operación de acuerdo a un solo propósito: la seguridad alimentaria.

El PESA desde sus inicios se instrumenta con los recursos humanos y económicos del Programa de Desarrollo Rural, y durante su evolución ha demostrado que la amplitud de sus objetivos rebasan las posibilidades económicas del Programa de Desarrollo Rural y la capacitación de quienes integran el subprograma PRODESCA. No es casual que en el último año, la SEDER se empeñe en capacitar a sus facilitadores con metodologías más acordes al espíritu del PESA. Lo anterior no es un error por parte de la SEDER, sino la evaluación incorrecta de la puesta en operación de un programa que al parecer, retoma cada una de las iniciativas clave del Programa de Desarrollo Rural y otros programas alternos que cuentan con el apoyo local y han demostrado su potencialidad y confirmado su éxito.

Los diagnósticos de zonas marginadas se han llevado a cabo sexenalmente en México, el principal problema no consiste en el desconocimiento de la problemática sino en la postergación de las soluciones durante largas etapas. A partir del actual sexenio, se recogieron las experiencias anteriores y se ampliaron construyendo un marco conceptual, similar al del PESA, con la ventaja de contar con sus propios recursos y tres subprogramas de apoyo. Las principales carencias en el desarrollo rural no se encuentran en la falta de herramientas metodológicas ni en el apoyo técnico, se ubican en el rezago educativo, el bajo nivel en la calidad de vida, en la deficiente estructura de

comunicaciones, en el difícil acceso a las comunidades de mayor pobreza y dispersión poblacional y en la escasez de recursos que llegan al medio rural, y otros aspectos de mayor peso que tocan al ámbito exclusivamente político y económico.

Los avances del PESA en el Estado de Jalisco han presentado lentitud, aunque en el 2005 amplió el número de comunidades atendidas y aumentó el número de los facilitadores, al momento de realizar la evaluación 2005 se confirma que sólo cumplió con su primera etapa relacionada con la elaboración de diagnósticos en las comunidades y el PAPIR aportó el 4.5% de los recursos para financiar proyectos PESA. Hasta ahora, es difícil apreciar sus logros en el terreno de la seguridad alimentaria.

Núcleos Comunitarios

El Programa de Desarrollo de Núcleos Comunitarios se enfoca hacia localidades de 100 a 1000 habitantes, en donde se concentran los mayores índices de pobreza y dispersión poblacional del medio rural. Los objetivos del programa son muy claros, sus metas en extremo ambiciosas si se piensa en las condiciones del entorno y las limitaciones de los habitantes de estas zonas, tanto en recursos como en sus capacidades originales que por sí mismos les impide superar su condición socioeconómica.

El desarrollo comunitario nace a iniciativa de las organizaciones sociales (ONGs), que ven en el rezago de las comunidades tradicionalmente desatendidas, por su lejanía a los centros municipales y su dispersión poblacional, los núcleos de territorio en donde desarrollar sus programas, basados esencialmente en el involucramiento de la comunidad y la participación social para su desarrollo integral.

El nivel de especialización y la vocación de quienes generalmente forman parte de las ONGs, además de su espíritu altruista, aportaban elementos que fortalecían los proyectos obteniendo logros considerables. Libre de normatividades, plazos infranqueables y requisitos para la participación ciudadana, fueron abriendo camino en el mejoramiento de la calidad de vida y la obtención de habilidades de las personas para mejorar su economía.

El debilitamiento de las organizaciones sociales durante los últimos diez años (debido a diferentes factores), presenta la mejor oportunidad para que los gobiernos federales y estatales, adopten metodologías que probaron ser exitosas para zonas de alta marginación. Aprovechando los nuevos marcos conceptuales que prevalecen en las políticas públicas dirigidas hacia los programas de desarrollo rural, mismos que en la actualidad, coinciden en su visión, con las herramientas conceptuales que dieron vida a las ONGs.

La estructura operacional de las ONGs difiere, por su propia naturaleza, de las instituciones del Estado. Este fenómeno arroja ventajas y desventajas para ambos organismos. Si bien las ONGs no contaban con normas rígidas lo cual les permitía ser más creativos en su operación y por la misma razón impulsar más rápidamente el involucramiento y el proceso de toma de decisiones de los habitantes de zonas marginadas, por otra parte, entre sus desventajas se encontraba que en la mayoría de los casos no contaban con los recursos ni el fortalecimiento interinstitucional que potencializa el desarrollo del programa.

En el pasado, SEDESOL no interfería en el diseño del programa de las ONGs. Validaba sus objetivos y en atención a su propuesta de trabajo aportaba parte de los recursos. En los últimos años SEDESOL ha perdido su eficiencia en ese sentido, interfiriendo en los diseños de los programas con la ubicación de recursos meramente subsidiarios en las zonas de alta marginación, lo cual debilita los objetivos y metas de Núcleos Comunitarios.

En Jalisco, como en muchos estados de la república, se encuentran a discusión los intereses políticos que tomaron parte en la operación de las políticas públicas de SEDESOL, de igual manera, las repercusiones que tuvieron en el ámbito político nacional y en el diseño y operación de los programas locales de zonas de alta marginación.

Quizá en la implantación de estructuras entre ONGs y el Estado se encuentren las causas y los elementos de evaluación y las consideraciones que lleven en un futuro al fortalecimiento de programa de Núcleos comunitarios. Es obvio que dicha investigación tiene muchas implicaciones y por lo tanto trascienden la brevedad de este escrito.

Objetivos del Programa de Núcleos Comunitarios

Impulsar el Desarrollo Comunitario es el objetivo general del programa a través de procesos de planeación participativa; el fortalecimiento de las capacidades básicas de la población en materia de nutrición, salud y educación; el mejoramiento de la vivienda y la promoción de construcción y mejoramiento de la infraestructura de las localidades para incrementar las posibilidades de convertirlas en núcleos de población que detonen el desarrollo comunitario. La ampliación de servicios y equipamiento básicos y prioritariamente, el impulso al desarrollo económico a través de la ampliación de servicios.

Con el fin de cumplir con lo anterior, en el Estado se ha creado un grupo integrado por las secretarías de Desarrollo Rural, Desarrollo Urbano y Desarrollo Humano, con la participación del COPLADE, y se eligió un primer grupo de 90 localidades en 90 municipios de la entidad.

Las estrategias para llevarlo a cabo contemplan seis procesos alternos que coinciden con los objetivos:

La participación social: Se busca reconstruir el tejido social a través de la organización, para ello se identifican los problemas y las necesidades de la población con base en la participación social. Igualmente, se pretende generar un proceso educativo que sistematice las experiencias y conocimientos que los lleven a la toma de decisiones y a incidir en el diseño del programa.

Fortalecimiento de las capacidades básicas: Son aquellas que tienen que ver con salud, nutrición y educación.

Infraestructura y equipamiento: El equipamiento o infraestructura social incluye la dotación de casas de salud comunitaria, tiendas integrales de abasto, canchas y espacios de usos múltiples, módulos de educación integral, entre otros.

Por último se encuentra la generación de oportunidades de desarrollo socioeconómico: la capacitación para el trabajo, la modernización de prácticas productivas, la implantación de proyectos productivos a través y el apoyo a las Mipymes.

Metas del Programa

Las metas del programa estarán a cumplirse en la medida del desarrollo de tres ejes fundamentales inscritas en el círculo vicioso de la pobreza que incluyen la desigualdad de las capacidades; por lo cual se busca entrar al círculo del desarrollo a través de la ampliación de las capacidades. En segundo término, de las desigualdades de oportunidad en el ingreso, se busca el desarrollo de proyectos productivos. Ambas mociones pretenden como fin último que los habitantes de zonas marginadas lleguen a la formación de un patrimonio que los integre a otro nivel del estrato de productores.

Prospectiva

La pobreza ha ido en aumento en todas las zonas del país y con mayores signos de gravedad en las zonas de más alta marginación. Surge la pregunta, ¿Qué impacto han tenido en el combate a la pobreza programas como Núcleo Comunitarios? Su impacto es relativo si comprobamos que el universo de su operación es muy pequeño, igual la cantidad de recursos con los que cuenta.

Entre sus ventajas a su futuro se encuentran el conocimiento de las problemáticas locales por parte de las instituciones del Estado de Jalisco, lo cual garantiza su permanencia en espera de políticas nacionales que brinden un mayor impulso al desarrollo rural.

Sinergias del Programa

Como en el caso de Microcuencas, el Programa de Grupos Comunitarios es altamente sinérgico en las comunidades en donde opera; lo es a partir de su visión conceptual y por su enfoque de desarrollo integral que por igual atiende los aspectos productivos como los de calidad de vida.

Al mismo tiempo que Núcleos Comunitarios complementa cada una de las líneas programáticas del diseño del Programa de Desarrollo Rural, al dar atención a los habitantes de zonas de mayor marginación, con un enfoque específico de acuerdo a las condiciones del entorno y a las limitaciones de sus pobladores, a su vez se complementa con los recursos materiales y humanos del programa.

Si la comprensión del término sinergia se asume desde una perspectiva más amplia, se podría afirmar que el diseño del Programa de Desarrollo Rural, cuenta entre sus virtudes las directrices centrales para trascender la visión productivista, confirmando a través de la participación y el mejoramiento de las condiciones social y económica la columna vertebral que consistentemente prevalece e impulsa la acción de todos los programas alternos que conjuntamente con la federación (Microcuencas) o a nivel local (PESA, Núcleos Comunitarios) opera el Estado de Jalisco.

Microcuencas

El permanente deterioro de los recursos naturales y la pérdida de la biodiversidad son los problemas más graves de México para su conservación, y para que las actividades

productivas del sector privado no logren una adecuada rentabilidad, sustentabilidad y sostenibilidad. Lo anterior sucede en las zonas rurales de las partes altas y áreas de captación de las cuencas hidrográficas en donde se desarrollan actividades de agricultura y ganadería extensiva en suelos de ladera y en donde habitan, la mayoría de los habitantes con mayor nivel de marginalidad y pobreza en nuestro país. Pobreza rural e inseguridad alimentaria son las consecuencias inevitables en zonas de mayor marginación.

En la actualidad, los inmensos problemas y desequilibrios de la población, están estrechamente ligados con la escasez de alimentos y su dificultad para conseguirlos, teniendo, entre otras causas, la depauperación de los recursos naturales por la presión que se ejerce sobre ellos y por las inadecuadas prácticas de manejo que son utilizadas en las actividades productivas.

En atención a dicha problemática, era prioritaria la promoción de un desarrollo rural con visión integral que entrelazara los componentes ambientales, productivos, sociales económicos y culturales, pero sobre todo que tuviese un carácter participativo que incluyera un enfoque territorial. El enfoque territorial propuesto considera el desarrollo integral de las microcuencas como un proceso de atención no sólo del medio biofísico donde se aplican los principios de la biología de la conservación sino relacionado con los factores tecnológicos, socioeconómicos y culturales para contribuir al desarrollo local y regional.

De acuerdo al análisis anterior, la operación del programa en el Estado de Jalisco tiene como objetivo generar experiencias en el manejo integral de cuencas; inducir procesos participativos para el análisis de la problemática ambiental; coordinar, concertar e integrar las acciones de los programas de las instituciones de gobierno; conservar y restaurar los recursos naturales e incrementar la capacidad productiva de las microcuencas a través de su manejo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las poblaciones beneficiadas.

El éxito del programa de microcuencas en el Estado de Jalisco se basa en dos premisas fundamentales: La concurrencia entre los planes y la visión conceptual, el diseño de las políticas públicas para el Desarrollo Rural de la localidad, resumidas en el Plan Estatal de Desarrollo del gobierno del Estado. La vocación que lo impulsa, en estricta congruencia con la política federal, sin descuidar aspectos importantes en el ámbito de la descentralización, al promover iniciativas en ese sentido. Otra de las razones de su éxito, de primera importancia, es el que corresponde al propio diseño del programa.

Entre los compromisos sustantivos del Plan Estatal se encuentra el desarrollo regional y sustentable desde la base territorial y la integración de las comunidades para aprovechar de manera equitativa los recursos naturales de tal forma que mejoren progresivamente las condiciones de bienestar humano y social y se vigorice la autogestión del Estado y de los municipios. En síntesis, el Plan Estatal de Desarrollo plantea que la interacción de la sociedad rural con el medio ambiente incentive la productividad, mejore la calidad de vida, mantenga y acreciente el capital ecológico regional.

Su marco conceptual coincide ampliamente con los programas difundidos y operados en el programa de Microcuencas desde su instrumentación: Esta concepción implica ante todo un enfoque de integralidad en la gestión pública del desarrollo, impulsando en forma

simultánea el crecimiento económico, la inclusión social, la dotación de la infraestructura, la identidad cultural y la preservación del medio ambiente. Asimismo, supone un proceso de participación social y descentralización activo; la sintonización de las políticas territoriales en los niveles federal, estatal, municipal y una clara vocación gubernamental de promoción y concertación.

Por lo que toca al diseño del programa, desde su creación, Microcuencas ha avanzado en perfecto paralelismo a los objetivos planeados en el mismo, y en coincidencia con los objetivos del Estado. Ha identificado los diferentes hábitats de las microcuencas, ha coordinado a las instancias gubernamentales de la sociedad civil obteniendo financiamientos y la ejecución en un marco de atención interdisciplinaria, siempre con el respeto pleno a las decisiones que asume la población de las microcuencas. En el área de investigación, ha propiciado el establecimiento de proyectos de investigación participativa de carácter regional que estudian, analizan e interpretan la importancia de los diferentes hábitats y su biodiversidad. Durante el 2004 se realizaron 3 estudios de diagnóstico de los recursos naturales y planes de manejo de las microcuencas, mismos que ya se instrumentaron. Le ha puesto especial atención a la elaboración de diferentes materiales de divulgación, capacitación y difusión, con el objeto de sensibilizar a la población en el conocimiento de su riqueza y diversidad biológica.

Uno de los avances del programa de Microcuencas ha sido el diseño de indicadores de seguimiento y evaluación cuyos resultados son positivos, tanto para el conocimiento actual del programa como para su trascendencia sexenal.

El programa de microcuencas se inició en el año 2002; del año 2003 al 2004 se ven sus primeros resultados: durante esta etapa, FIRCO invirtió 2 millones 408,000 pesos, PRODESCA 360 mil pesos, los municipios 2 millones 768,000 mil pesos lo que sumó un total del 5 millones 536,000 pesos y las diferentes instituciones del sector federal y estatal invirtieron 26, 767, 000 pesos en proyectos.

En el 2005 FIRCO invirtió un millón 582, 500 pesos, los municipios, 2 millones 797,500 que dieron en total 4 millones, 380,000 pesos. El total de la inversión en proyectos que arrojó la suma de la participación intra e interinstitucional fue de 25,583,340 pesos.

Los montos de un programa que no cuenta con la dimensión de los recursos que opera habla por sus cifras de los avances en el fortalecimiento intra e institucional. En busca de una coordinación más eficiente que permita seguir sumando esfuerzos y recursos, el grupo técnico interinstitucional, liderado por FIRCO, SEDER y SEMARNAT, definió criterios específicos para la priorización de las solicitudes:

- 1.-Deterioro o escasez de recursos naturales.
- 2.-Áreas con potencial productivo.
- 3.-Comunidades clasificadas como marginadas.
- 4.-Convergencia Institucional
- 5.-Localidades ubicadas en la parte más alta de la cuenca.

Para el logro de los objetivos planteados el comité dirigió sus estrategias de operación en 3 grandes rubros, los cuales son programación, seguimiento y evaluación.

Sinergia de Microcuencas en el Programa de Desarrollo Rural

Entre las principales ventajas de trabajar por microcuenca hidrográfica se encuentra el aumento de los resultados positivos y de mayor impacto con las acciones dirigidas al uso y manejo racional y eficiente de los recursos naturales, en una unidad perfectamente definida con características ambientales y socioeconómicas muy homogéneas.

Facilita la visión de los habitantes de manera individual y como comunidad para las interacciones existentes entre la producción y los recursos naturales utilizados para lograr la misma.

Impulsa el fortalecimiento municipal

Permite un desarrollo integral y facilita la interacción entre diferentes temas e instituciones que prestan servicios o tienen injerencia en los trabajos que se realizan en las propias microcuencas como son la conservación de la biodiversidad, el fomento y desarrollo agropecuario, forestal, acuícola, de dotación de servicios básicos (camino, agua, potable, educación, religión, recreación, servicios ambientales, entre otros).

Facilita y permite optimizar el uso de los recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales en el trabajo de asistencia técnica, investigación, fomento y desarrollo, al tener un espacio geográfico que concentra esfuerzos y voluntades facilitando la coordinación intra e institucional.

En suma, constituye un ámbito de planeación y ejecución de acciones complementarias y sinérgico con la unidad de producción y la comunidad y en un amplio sentido con los objetivos del Programa de Desarrollo Rural.

Prospectiva

Microcuencas es un programa que ha trabajado durante estos años en su propia prospectiva al establecer las bases constitucionales para su permanencia, homologando los criterios metodológicos de todos los programas institucionales que tienen el mismo universo de atención en las microcuencas.

El rubro de obras se ha identificado como capital semilla. Sirve de contraparte ahora y en futuro al convertirse en norma, al estimular la concurrencia de las dependencias federales y estatales, así como de las comunidades beneficiadas. Las acciones propuestas para la restauración, conservación y aprovechamiento sustentable del capital natural, no serán una acción aislada de SEMARNAT, dado que el plan de manejo consensuado con las comunidades, orientará la aplicación de recursos de las dependencias federales, estatales, municipales hacia las microcuencas.

Entre sus objetivos se encuentra el lograr que el Estado, conjuntamente con los municipios, sean los rectores del programa, para ello ha fortalecido el proceso de municipalización.

Desde este sexenio se ha impulsado la formación de técnicos que redunde en una especialización como asesores de microcuencas en un futuro.

Cuenta con su propio diseño de indicadores de seguimiento y evaluación. Estos indicadores son los medios de verificación del impacto de las acciones ejecutadas y se

relacionan directamente con el equilibrio del potencial y aptitudes de los recursos del suelo, agua, vegetación y biodiversidad, los cuales tienen una estrecha relación como insumos básicos en la generación de oportunidades de fomento económico y de desarrollo social permanente. Al mismo tiempo, son indicadores que permitirán, en su momento, valorar y ofertar servicios ambientales como son la reducción de sedimentos, la captura de carbono, la producción de agua y oxígeno y la conservación o recuperación de especies vegetales o animales endémicos.

Dentro de la visión prospectiva del programa se encuentra la visión de las políticas sobre género. Para ello se ha capacitado conjuntamente con el CECADESU- SEMARNAT y el Instituto Jalisciense de la Mujer. El tema del género en el desarrollo comunitario sustentable está enfocado a establecer las bases para dar seguimiento a los proyectos de este tipo.