



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



EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001



Informe de Evaluación Nacional Mujeres en el Desarrollo Rural

México, octubre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001



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



Informe de Evaluación Nacional Mujeres en el Desarrollo Rural



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Augusto Simoes Lopes Neto
Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez
Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

José María Salas González
Carlos Toledo Manzur
Marcos Portillo Vázquez
Francisco Roaro Meza
Raúl Coronilla Cruz
José de Jesús Acosta Rivera
Andrés Márquez Moreno
José Castañón Mata

EVALUADOR NACIONAL

Maria Santiago
Colegio de Postgraduados

PERSONAL DE SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida
Erick Aliaga Serrano

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Maria Eugenia Barajas Montoya
Laura Barajas Murillo



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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

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

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación..... | vii |
| Resumen Ejecutivo | 1 |
| Capítulo 1 Introducción | 5 |
| 1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación | 5 |
| 1.2 Alcance e importancia de la evaluación..... | 5 |
| 1.3 Metodología de la evaluación..... | 6 |
| 1.3.1 Fuentes de información utilizadas | 6 |
| 1.3.2 Método de análisis de la información..... | 8 |
| 1.4 Contenido del Informe | 8 |
| Capítulo 2 Contexto para la operación del programa | 11 |
| 2.1 Elementos de política sectorial, federal y estatal en MDR | 11 |
| 2.2 El contexto institucional de MDR..... | 12 |
| 2.3 Contexto económico para la operación del programa..... | 13 |
| 2.3.1 El perfil de las beneficiarias MDR..... | 13 |
| 2.3.2 Actividades productivas apoyadas por MDR | 14 |
| 2.4 Población objetivo de MDR..... | 15 |
| Capítulo 3 Características del programa | 17 |
| 3.1 Objetivos del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" | 17 |
| 3.2 Antecedentes y evolución del programa | 18 |
| 3.3 Cobertura geográfica de MDR..... | 19 |
| 3.4 Importancia de MDR en los programas de Desarrollo Rural | 21 |
| 3.5 Metas físicas y financieras de MDR | 22 |
| 3.6 La transición de MDR en Alianza 2002 | 24 |
| Capítulo 4 Evaluación de procesos del programa MDR..... | 27 |
| 4.1 La planeación del programa | 27 |
| 4.1.1 MDR en el contexto de la política sectorial..... | 27 |
| 4.1.2 Complementariedad de MDR con otros programas de Alianza | 28 |
| 4.1.3 El uso de diagnósticos en MDR | 28 |
| 4.2 Identificación de la población objetivo | 28 |
| 4.2.1 La difusión del programa MDR..... | 28 |
| 4.2.2 Identificación de la población objetivo | 29 |
| 4.2.3 La selección de solicitudes..... | 30 |
| 4.2.4 Atención a solicitudes de apoyo | 30 |
| 4.2.5 Control y seguimiento en MDR..... | 30 |
| 4.2.6 La coordinación institucional..... | 31 |

| | |
|---|----|
| 4.3 Los apoyos de Alianza en MDR | 33 |
| 4.4 La aportación de las beneficiarias a los proyectos MDR..... | 35 |
| 4.5 Actores y coincidencia de objetivos en MDR..... | 36 |
| 4.5.1 La satisfacción de las beneficiarias con el apoyo de Alianza | 38 |
| 4.6 Conclusiones y Recomendaciones | 39 |
| | |
| Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos del programa | 43 |
| 5.1 La producción y el ingreso de las beneficiarias MDR..... | 43 |
| 5.1.1 Conversión y diversificación productiva | 45 |
| 5.1.2 Efecto sobre los recursos naturales | 45 |
| 5.2 La generación de empleo | 46 |
| 5.3 La construcción de capital social | 48 |
| 5.3.1 Desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y de gestión..... | 50 |
| 5.3.2 Desarrollo de cadenas de valor | 50 |
| 5.4 La capacitación " <i>haciendo</i> " | 51 |
| 5.5 Capitalización e inversión productiva..... | 52 |
| 5.5.1 La permanencia de los apoyos y la sostenibilidad de las inversiones..... | 53 |
| 5.6 MDR en opinión de las beneficiarias | 54 |
| 5.7 Conclusiones y Recomendaciones | 55 |
| | |
| Capítulo 6 Conclusiones y Recomendaciones | 57 |
| 6.1 El diseño, la planeación y operación del programa | 57 |
| 6.2 Los procesos en la realización de MDR..... | 58 |
| 6.2.1 La oportunidad de los apoyos MDR..... | 58 |
| 6.2.2 La difusión del programa | 58 |
| 6.2.3 El seguimiento del programa | 59 |
| 6.2.4 El presupuesto para MDR..... | 59 |
| 6.3 Las prioridades de MDR..... | 60 |
| 6.3.1 La selección de los proyectos..... | 60 |
| 6.4 Resultados e impactos de MDR..... | 60 |
| 6.4.1 Las actividades productivas en MDR | 60 |
| 6.4.2 Permanencia y funcionalidad de los apoyos | 61 |
| 6.4.3 Desarrollo de capital humano para la producción..... | 62 |
| 6.4.4 Cambios en producción y productividad | 62 |
| 6.4.5 Cambios en el nivel de ingresos..... | 63 |
| 6.4.6 Contribución de MDR al empleo | 63 |
| 6.5 La formación de capital social | 64 |
| 6.5.1 Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores | 64 |
| 6.6 Recomendaciones..... | 64 |
| 6.7 Palabras finales | 67 |
| 6.7.1 El empoderamiento de las mujeres | 67 |
| 6.7.2 La transición de MDR hacia grupo prioritario..... | 69 |
| | |
| Bibliografía | 71 |

| | |
|--------------|----|
| Anexo A..... | 73 |
| Anexo B..... | 77 |

Índice de Cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1 Resumen Ejecutivo | 4 |
| Cuadro 1.3.1 Actores del Programa MDR consultados y cobertura de la evaluación..... | 7 |
| Cuadro 2.3.2.1 México 2001: Proyectos apoyados por el programa MDR..... | 14 |
| Cuadro 3.2.1 México: Beneficiarias del Programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 1997..... | 18 |
| Cuadro 3.3.1. México: Beneficiarias del Programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 1999-2001 (por tipo de propiedad) | 19 |
| Cuadro 3.3.2 México: Municipios Marginados | 20 |
| Cuadro 3.4.1 México: Composición del presupuesto federalizado ejercido en APC 2001 ... | 21 |
| Cuadro 3.5.1 México: Solicitudes recibidas y autorizadas en MDR | 23 |
| Cuadro 3.5.2 Relación de montos pagados sobre montos convenidos, MDR 1999-2001 | 23 |
| Cuadro 3.5.3 MDR: Erogaciones y compromisos del gasto federal 2001 | 24 |
| Cuadro 4.1.1 México: MDR y su identificación con los planes sectoriales de desarrollo estatales | 27 |
| Cuadro 4.2.6.1 México 2001: Ejercicio del gasto federal y estatal en el programa MDR | 32 |
| Cuadro 4.3.1 México 2001: Participación en porcentaje, del presupuesto de MDR en el presupuesto de Desarrollo Rural de APC en cada entidad federativa | 34 |
| Cuadro 4.3.2 México 2001: Participación de la entidad federativa en el presupuesto total del programa MDR- Alianza para el Campo | 34 |
| Cuadro 4.5.1.1 México: Satisfacción con el apoyo proporcionado por el programa MDR..... | 38 |
| Cuadro 5.1.1 México: Entidades que reportaron cambios favorables en rendimiento y cambio simultáneo en rendimiento, volumen y calidad de la producción..... | 44 |
| Cuadro 5.1.2 México: Entidades que reportaron los menores cambios en rendimiento y cambio simultáneo en rendimiento, volumen y calidad de la producción..... | 45 |
| Cuadro 5.2.1 México: Tasa de arraigo en la familia, debido al apoyo MDR | 46 |
| Cuadro 5.5.1 México 2001: Participación de inversión adicional a la aportación obligatoria de las beneficiarias de MDR..... | 53 |
| Cuadro A-5-5.1.1 MDR 2001: Cambios en producción, productividad o calidad, atribuibles al apoyo recibido | 73 |
| Cuadro A-5-5.1.2 MDR 2001: Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción..... | 74 |
| Cuadro A-5-5.3.1 MDR 2001: Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productoras | 75 |
| Cuadro A-5-5.4.1 Presencia de cambio en las técnicas en el marco de MDR..... | 76 |
| Cuadro B-1 MDR 2001: Permanencia y Funcionalidad de los apoyos | 77 |
| Cuadro B-2 MDR 2001: Desarrollo de capacidades Técnicas, productivas y de gestión | 78 |
| Cuadro B-3 MDR 2001: Contribución al empleo | 79 |
| Cuadro B-4 MDR 2001: Satisfacción con el apoyo | 80 |

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 3.4.1 Alianza Para el Campo 2001. Ubicación de los Programas de Desarrollo Rural y del Programa "Mujeres en Desarrollo Rural (MDR). | 22 |
|--|----|

Presentación

El programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" (MDR) constituyó en 2001 una parte importante de la estrategia sectorial denominada Alianza para el Campo (APC) y MDR fue un programa a través del cual se encaminaron acciones para el desarrollo rural, con miras a incidir en el nivel de vida de las mujeres rurales.

El funcionamiento de APC en 2001, como en años anteriores, se realizó bajo la vigilancia normativa del gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, de Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), las acciones operativas de los gobiernos de las entidades federativas y la participación de la población objetivo en regiones previamente definida en las Reglas de Operación.

El programa MDR registró su primer año de operación en 1997 y en 2001 fue su último ejercicio como programa específico dentro de APC. En adelante habrá de funcionar en el contexto de los apoyos a grupos prioritarios, dentro de los programas de desarrollo rural. Por las particularidades que incluyó en su funcionamiento, como es el hecho de que hasta el 2001 "Mujeres en el Desarrollo Rural" operó a través de proyectos productivos, MDR acumuló experiencias positivas y negativas, que deberían considerarse en iniciativas actuales similares, en el contexto de otros programas de desarrollo rural.

La evaluación nacional que aquí se presenta se inscribe en la normatividad establecida al respecto y responde a la necesidad de generar transparencia en el manejo de los recursos públicos. La evaluación expresa, asimismo, parte de la cooperación técnica que la FAO brinda a la SAGARPA, con el fin de proporcionar elementos que apoyen el diseño de una política sectorial eficiente.

El presente documento incluye la presentación del programa MDR, sus características principales y el contexto de su funcionamiento. Se presenta, asimismo, una evaluación de procesos y de resultados e impactos del programa, la cual fue realizada con base en las informaciones primarias provenientes de una muestra de 1,293 encuestas a beneficiarias, de una encuesta a 227 funcionarios federales y estatales y a 54 representantes de organizaciones de productores, así como de informaciones cualitativas que se captaron a través de visitas a 6 estados, en donde se obtuvo la opinión de funcionarios del programa y de grupos de beneficiarias.

Resumen Ejecutivo

La presente evaluación nacional del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" (MDR) 2001 presenta los rasgos sobresalientes en el funcionamiento del programa: el marco institucional de referencia, las características y operación del programa, así como el análisis de los resultados obtenidos en 2001. Con esta evaluación se persigue el objetivo de generar elementos de reflexión y de acción en el marco de una política sectorial que contribuya a desencadenar procesos de desarrollo para elevar el nivel de vida de la población rural. Esta evaluación contribuye también al cumplimiento del objetivo expresado en los artículos 70 y 71 del Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación par el Ejercicio Fiscal del Año 2001, en el sentido de que todo programa de Alianza para el Campo (APC) deberá ser evaluado.

El programa MDR como programa de Alianza para el Campo inició funciones en 1997, es decir un año después de que APC comenzara. En el año 2001 tuvo su último año de operación como programa específico dentro de Alianza para el Campo. Según el marco normativo previsto para Alianza 2002, el programa MDR quedará incluido dentro de los programas de desarrollo rural que operarán para los llamados grupos prioritarios. Los otros grupos de población con quienes las mujeres comparten el presupuesto para ellos destinado por APC son los indígenas, los jóvenes de 14 a 28 años de edad y la población de la tercera edad.

MDR consideró como población objetivo a las mujeres que propusieran algún proyecto productivo, un proyecto de módulo demostrativo o de módulo reproductivo, en lo individual o en grupos, y que pertenecieran a los municipios con altos grados de marginación y expresamente definidos en el anexo 1 de las Reglas de Operación 2001. En todo caso, el objetivo del programa, como se expresa en las Reglas de Operación 2001 (pág.74) fue "*... fomentar la creación de nuevas formas de asociación económica microregional, promover el acceso a la adopción de tecnologías apropiadas e impulsar el desarrollo de proyectos que permitan la generación de empleo e ingreso en el medio rural*"

El surgimiento de MDR como programa de Alianza para el Campo, responde y trata de incidir en la solución de las necesidades que la población rural femenina enfrenta cotidianamente, en cuanto a pobreza, falta de empleo y acceso inequitativo a los recursos en el medio rural mexicano. El sustento de este programa se encuentra fácilmente tan solo al analizar los datos de ingreso o empleo, aún sin mencionar la marginación social y económica de ese grupo de población rural.

En el año 2000 México contaba con 24.7 millones de habitantes rurales, de los cuales 12.4 millones eran mujeres (Anuario Estadístico 2000). De la población rural femenina económicamente activa, el 75% no reportaba ingresos (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pág. 16).

Pero MDR, como parte de una política de desarrollo rural, tuvo diferente aceptación en las entidades federativas mexicanas. Dos estados que aún en 2001 no registraban acciones en ese programa fueron Guanajuato y Aguascalientes. En el primer año de inicio, sólo 11 de las 32 entidades mexicanas participaron en el programa. En 2001 se contaban ya 30 entidades. Pero la importancia concedida en cada entidad como programa de desarrollo rural también ha variado. Dos estados sobresalen en 2001 por haber asignado más del 30% del presupuesto estatal para el desarrollo rural a MDR: Baja California Sur y Tlaxcala.

Como parte de los programas de desarrollo rural dentro de Alianza para el Campo, MDR absorbió en 2001 el 8.5% del presupuesto federalizado, cifra que equivale al 3.4% de APC. Una proporción similar se tuvo en 1999 y ligeramente menor -de 2%- en el año 2000.

Con los fondos de 2001 se beneficiaron a 26,540 mujeres, apenas una pequeña parte de la población objetivo. Esta población de mujeres rurales que recibieron apoyos de Alianza provenían tanto de ejidos, como de comunidades o de grupos de pequeña propiedad en la agricultura, si bien el 76% podían contarse como ejidatarias.

Los proyectos favorecidos fueron de muy diversa naturaleza, ubicados en actividades agropecuarias, de transformación y de servicios. Ha de notarse que de todos sobresalen los proyectos pecuarios, ya que alcanzaron el 41% del total de proyectos apoyados por MDR.

Los resultados de la operación MDR 2001 respecto a las metas de producción e ingreso señalan que en promedio nacional el 94.6% de las beneficiarias habían obtenido o esperaban obtener cambios en rendimiento, volumen de la producción o calidad de la producción bajo el apoyo de MDR-APC. Este indicador presenta un coeficiente de variación entre entidades de 5.4%.

Los efectos de MDR en cuanto al arraigo, es decir que a raíz del proyecto se retuviera a la población rural, impidiendo la migración, muestra una tasa del 28.7%, lo cual significaría que por cada familia participante en promedio se habría arraigado aproximadamente a uno de los miembros de cada familia participante. Esta situación parece positiva, pero es dinámica y se encuentra condicionada a los resultados de ingreso y empleo que obtenga la familia.

La situación respecto a formación de capacidades en la población involucrada, refiriéndose a capacidades para nuevas técnicas de producción, capacidades administrativas y de gestión, muestra un valor promedio para este indicador de 0.30. Se trata de un valor relativamente bajo (el valor máximo posible es 1) y estaría indicando un bajo desarrollo de capital humano en el marco del proyecto.

El programa MDR funcionó en 2001 con aportaciones federales, estatales y de las beneficiarias. Cotejando la participación federal y la estatal en el presupuesto de MDR, llama la atención que la realización de este programa en 2001 fue principalmente una tarea de la federación: 64% contra 25% de la aportación estatal.

Visto el presupuesto total que incluye las tres aportaciones, las beneficiarias contribuyeron con el 11% en 2001. La participación de las beneficiarias MDR es notable a este respecto, porque son las que mostraron el mayor nivel de cumplimiento en sus compromisos financieros adquiridos comparado con todos los programas de APC, pues ese cumplimiento en MDR fue en ocasiones mayor al 100%.

Respecto al nivel de insatisfacción por la falta de oportunidad con que las beneficiarias reciben los apoyos, es de notar que el 30% de las beneficiarias se encontraban en esa situación en 2001. La presencia de insatisfacción con la oportunidad del apoyo es, al parecer, uno de los aspectos que han acompañado a Alianza desde su inicio, con diferente grado de intensidad, según el programa de que se trate. Es un problema para el que aún no se han encontrado los arreglos institucionales que corrijan la situación. La importancia de corregirla no sólo estriba en que mejoraría la apreciación por parte de las beneficiarias, sino que incide definitivamente en los resultados finales que se obtengan del proyecto y en la eficiencia misma en el manejo de los recursos.

Según las apreciaciones de los funcionarios federales y estatales entrevistados, así como de los representantes de organizaciones de productores, el programa MDR habría contribuido a la generación de mayores espacios de participación de las mujeres, de empleo y mejorado la seguridad alimentaria de la familia. El objetivo de MDR de lograr la equidad en el acceso a los recursos fue apenas mencionado como uno de los éxitos del programa. Y esa situación puede tener su explicación en el hecho de que lograr el "*empoderamiento*" de las mujeres, para que se conviertan en actores del desarrollo rural y que tengan la capacidad de tomar decisiones que incidan en el acceso a los recursos y en su nivel de vida, es un proceso que requiere de concientización y de una formación continua y que rebasa el ejercicio y el enfoque de un proyecto productivo.

La continuación de la tarea de incluir a las mujeres en algún programa de desarrollo rural dentro de APC, sea como una parte de los grupos prioritarios o de algún otro programa, dependerá de la información a que puedan acceder las mujeres, de la capacidad de gestión que ellas puedan desarrollar, o del compromiso social que encuentren en los técnicos que ofrezcan sus servicios profesionales para tales fines.

Cuadro 1 Resumen Ejecutivo

| Rubro | 2001 |
|---|------------------|
| Presupuesto ejercido (miles de pesos) | |
| Total (Federalizado) | 163,624.4 |
| Aportación federal | 117,235.4 |
| Aportación estatal | 46,389.0 |
| Número de Beneficiarios | 26,540 |
| Cobertura metas físicas | |
| Proyectos productivos | 148% |
| Módulos Demostrativos | 69% |
| Módulos Reproductivos | 54% |
| Construcción de Redes | 71% |
| Relación entre solicitudes recibidas y autorizadas | 69% |
| Resultados e impactos productivos y socioeconómicos | |
| Cambios positivos en el ingreso | 32% |
| Cambios o expectativas de mejora en producción, productividad y calidad, atribuibles al apoyo | 72% |
| Beneficiarias que tuvieron incremento de rendimientos o que esperan obtenerlo | 76% |
| Satisfacción y oportunidad del apoyo | 70% |
| Presencia del apoyo en funcionamiento | 87.60% |
| Presencia de calidad en el funcionamiento del bien | 85.60% |
| Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo | 0.70 |
| Desarrollo de Capacidades | 0.30 |
| Tasa de arraigo | 28.70% |

Capítulo 1

Introducción

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

El programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" (MDR) de Alianza para el Campo surgió en el año 1997 como iniciativa del gobierno federal y como parte de la política sectorial implementada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (hoy SAGARPA). El año 2001 constituye, por lo tanto, el sexto año de operación de Alianza para el Campo. Como programa que funciona con recursos públicos, su vigilancia ha quedado institucionalizada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, lugar donde se ha establecido que la evaluación anual de Alianza para el Campo sería obligatoria¹. Para la evaluación del año 2001, por acuerdo interinstitucional, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) brindó cooperación técnica² a la SAGARPA. Este es el marco institucional en que se inscribe la presente evaluación nacional 2001 del programa de Alianza para el Campo "Mujeres en el Desarrollo Rural".

1.2 Alcance e importancia de la evaluación

La presente evaluación MDR 2001 tiene el propósito central de proporcionar algunas reflexiones en provecho del diseño de la política sectorial agropecuaria y rural. La evaluación pretende dar cuenta del comportamiento del programa, de sus actores y de sus procesos. Se persigue principalmente que la evaluación proporcione elementos que sirvan para lograr el uso eficiente de los recursos públicos, que oriente la actuación pública hacia un mejor desempeño del sector agropecuario y que proporcione elementos de juicio y acción para incidir sobre los niveles de bienestar de la población rural objetivo, que en el presente caso es el de la población femenina rural.

La evaluación del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 2001 presenta además una particularidad, pues se trata de la evaluación de un programa cuyo último año de operación como programa específico fue precisamente el año 2001. Por lo tanto, el propósito de esta evaluación es también presentar algunas reflexiones sobre ese acontecimiento. La evaluación pretende también rescatar los elementos favorables que MDR haya tenido en su funcionamiento y que podrían incorporarse en los programas de APC 2002, principalmente en aquellos en los que se reconoce una relación inmediata con el desarrollo rural.

¹ (Diario Oficial, 31 de diciembre 2000. Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2001)

² (FAO-SAGARPA 2001. Proyecto UTF/MEX/050/MEX "Evaluación de la Alianza para el Campo 2001")

El programa MDR funcionó en 2001 bajo tres modalidades de apoyo: a proyectos productivos, a proyectos para fortalecer la capacitación y la organización microregional y a proyectos de establecimiento de módulos demostrativos integrales. El apoyo consideró una parte para la asistencia en la formulación del proyecto (5% del monto total), para asistencia técnica y capacitación especializada (hasta 30%), para equipamiento tecnológico (cuando menos el 60%) y hasta 5% para la comercialización.

Los proyectos fueron presentados por mujeres, a través de los consultores MDR, ante la Vocalía Ejecutiva MDR, ubicada en cada entidad federativa y constituida para tal fin. La Vocalía se encargó directamente de la selección y seguimiento de los proyectos apoyados por el programa. La Vocalía fungió como la dependencia gubernamental estatal operativa del programa MDR.

1.3 Metodología de la evaluación

La evaluación fue diseñada con la finalidad de analizar los procesos de operación, conocer los resultados y estimar los impactos del Programa.

Las preguntas básicas que orientaron la evaluación fueron diseñadas para entender el cumplimiento de los objetivos del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural", es decir, cómo se dieron la generación de empleo e ingreso para las mujeres rurales beneficiarias del programa, la promoción de nueva tecnología para la producción, al interior de los grupos MDR y la creación de nuevas formas de asociación microrregional. Una parte también importante en la evaluación fue el análisis de los procesos en el programa, para lo cual se vieron las relaciones institucionales que tuvieron lugar a nivel federal y estatal.

1.3.1 Fuentes de información utilizadas

Para llevar a cabo la evaluación nacional se integró una base de datos con los resultados de 1,293 encuestas, las cuales fueron aplicadas a beneficiarias MDR 2001 en 25 de las 30 entidades federativas en las que operó el programa (Cuadro 1.4.1 Esa información se complementó con la información cualitativa proveniente de las entrevistas a funcionarios del ámbito federal y estatal, así como de la realización de seis estudios de caso estatales.

En la presente evaluación toman un papel fundamental los estudios de caso aplicados en seis de los principales estados en donde operó el programa. En dichas visitas se logró obtener una caracterización a profundidad de los *procesos* que implicó la implementación del Programa, gracias a las conversaciones y entrevistas a más de 60 funcionarios, tanto federales como estatales y con diferente grado de participación, incluyendo desde algunos delegados y secretarios de desarrollo rural o equivalentes, las Vocalías Ejecutivas MDR 2001, jefes de CADER o presidentes municipales, así como a los consultores y técnicos del programa.

De igual manera, se llevaron a cabo entrevistas con grupos de beneficiarias MDR 2001 y en ocasiones también con beneficiarias de años anteriores. En entrevistas y conversaciones con las beneficiarias se tuvo un mejor acercamiento del funcionamiento del programa, de la importancia concedida por las mujeres rurales a MDR y de los posibles alcances de MDR, como instrumento del que se esperó que desencadenara procesos de desarrollo rural.

Cuadro 1.3.1 Actores del Programa MDR consultados y cobertura de la evaluación

| Actores consultados por las Empresas Evaluadoras Estatales | | | |
|--|---------------|----------------------------------|----------------------------------|
| Beneficiarios | | Funcionarios estatales | Representantes de organizaciones |
| Encuestados | Total | | |
| 1,293 | 26,540 | 227 | 54 |
| Actores consultados por el evaluador nacional en los estudios de caso-Estado* | | | |
| Beneficiarios | Funcionarios | Representantes de organizaciones | |
| 60 Grupos MDR | 60 | 11 | |
| Cobertura de la evaluación | | | |
| Estados en los que operó el Programa | | | 30 |
| Estados evaluados que enviaron la base de datos | | | 25 |
| Estudios de caso Programa-Estado | | | 6 |
| Presupuesto ejercido en los estados en donde se aplicó estudio de caso | | | 37% |
| Beneficiarios encuestados / beneficiarios totales | | | 5% |
| Beneficiarios representados en la base de datos | | | 26,540 |
| Estados evaluados que enviaron base / estados en los que operó el Programa | | | 83% |
| Estados visitados / estados en los que operó el Programa | | | 24% |

Fuente: Elaboración propia con base en la información físico financiera del Programa 2001 y resultados de la evaluación.

De manera adicional a la información captada mediante las entrevistas a los anteriores agentes, se realizó de forma previa y continua a la evaluación una revisión y análisis de las Reglas de Operación de la APC 2001 y 2002, de la Guía Técnica Normativa, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, del Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, además de otros documentos y bibliografía, relacionados con los programas de desarrollo rural que tienen a las mujeres como su centro de atención.

Por lo tanto, la presente evaluación nacional incorpora la información captada en la base de datos nacional, así como la riqueza cualitativa tanto de la caracterización de los procesos como de la identificación de los impactos, obtenida en los seis estudios de caso realizados en campo.

Además, se revisaron fuentes indirectas de información y bibliografía pertinente al tema, así como documentos relacionados con el sector, documentos relacionados con el programa y documentos generados por el programa.

1.3.2 Método de análisis de la información

Para el análisis de la base de datos nacional se aplicaron procesos de concentración y reducción de la información para calcular indicadores claves de operación, resultados e impactos para dar respuesta a las preguntas que orientaron la evaluación. Asimismo, se procesaron los datos con el fin de conocer la dispersión de los resultados obtenidos y expresados en los indicadores analizados.

En el análisis de la información se presentan también algunas reflexiones sobre el alcance de los resultados obtenidos, considerando las particularidades de operación del programa de "Mujeres en el Desarrollo Rural", así como la pertinencia de tener presentes elementos adicionales a los que expresan los indicadores.

La información cuantitativa referida fue complementada con la información cualitativa captada en los estudios de caso desarrollados en los estados visitados y que nutre en gran parte el análisis presentado en este informe.

1.4 Contenido del Informe

El cuerpo de la presente evaluación consta de seis capítulos, una presentación, el resumen ejecutivo y una página con las referencias bibliográficas.

El capítulo 2 proporciona el contexto en que operó el programa de "Mujeres en el Desarrollo Rural". Se ubica al programa dentro del Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, así como en el marco más general del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En este capítulo se proporcionan los elementos institucionales, así como la relación entre las instancias gubernamentales federales y estatales.

En el capítulo tres se presentan las características del programa. Se describen los datos básicos de MDR, sus antecedentes y evolución, así como su instrumentación. Se incluyen también cifras sobre las metas físicas y financieras del programa, así como su cobertura geográfica.

El capítulo 4 contiene la evaluación de procesos del programa MDR. Incluye la forma en que se difundió el programa a la población objetivo, la gestión de solicitudes, el otorgamiento de apoyos y el seguimiento de las solicitudes.

Con base en las encuestas a beneficiarias 2001 se obtuvieron datos que expresan la posición de la población objetivo sobre el programa. La evaluación de los procesos del programa de MDR se presenta con base en las encuestas a los otros actores: los funcionarios y los representantes de organizaciones de productores.

El capítulo 5 contiene la evaluación de resultados e impactos del programa. Este capítulo presenta la situación de MDR en cuanto a los propósitos que el programa se planteó originalmente respecto a la formación de capital físico, capital social y capital humano. Un componente fundamental en la elaboración del presente capítulo lo constituye la aplicación de la metodología desarrollada expresamente sobre los Procedimientos para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis.

Finalmente, el capítulo 6 presenta conclusiones temáticas, así como algunas reflexiones sobre la transformación de MDR y su funcionamiento a partir de 2002 como parte de los grupos prioritarios. Dado que un propósito central del programa MDR era lograr un desarrollo equitativo, en este capítulo se incluyen también algunas reflexiones a este respecto, incorporando el concepto de *"empoderamiento"* y los componentes del desarrollo rural con visión de género.

Capítulo 2

Contexto para la operación del programa

2.1 Elementos de política sectorial, federal y estatal en MDR

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece los lineamientos generales que guían el diseño de la política sectorial agropecuaria y rural. Este documento es el que contiene los objetivos rectores de la política económica y social para el sector rural mexicano, y que explícitamente son considerados en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce heterogeneidades entre y al interior de regiones y sectores. Reconoce también la existencia de inequidad en la situación de la mujer mexicana, tanto en el acceso a los recursos, como en los resultados de su desempeño económico. Aunque pueden registrarse avances notables en décadas recientes en México, la situación actual de la mujer es de desventaja, tanto en términos absolutos, como relativos, entre mujer y hombre. En el año 1997, por ejemplo, en promedio el 10.4% de la población mexicana de 15 años y más de edad se registraba como analfabeta, cifra que desglosada por sexo era de 12.2% para la población femenina y de 8.5% para la población masculina¹

Debido a las disparidades en el acceso a los recursos y a los desequilibrios en la infraestructura disponible, así como por la posición sociocultural de la mujer, cabe esperar que la población rural femenina enfrente situaciones de mayor desventaja aún. Una expresión de esa situación se encuentra en el hecho de que el 75% de las mujeres rurales económicamente activas en el sector primario no reporta ingresos (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, pág. 16). Pero la situación es crítica para todo el campo, pues el 47% de la población que percibe ingresos recibe menos de un salario mínimo, y ello generalmente en condiciones de carencia total de aseguramiento social².

El Plan Nacional de Desarrollo propone como un objetivo rector, asegurar el desarrollo incluyente, para lo cual establece como estrategia para el campo

"(...) Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología" (idem. pág. 118).

Como el mismo documento seguidamente lo establece

¹ INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos nacionales.

² idem. pág. 116

"esta estrategia considera como una de sus prioridades otorgar apoyo a las mujeres del sector rural que participan en la actividad productiva" (pág. 118).

La política sectorial, por su parte, propone que el desarrollo rural integral tenga como eje central el desarrollo de, para y por las personas³. Este plan prevé que para lograr el desarrollo rural se requiere fortalecer a las instancias colegiadas y plurales que aseguren una mayor participación de los productores y sus organizaciones, de los diferentes agentes de los sistemas - productos en la cadena producción - consumo y por supuesto, de las entidades del sector público que inciden en el medio rural.

Para llevar a cabo el desarrollo rural el Programa Sectorial reconoce la necesidad de implementar políticas diferenciadas, que atiendan los desequilibrios regionales que caracterizan al sector rural. El Programa Sectorial propone diversas políticas, como son el desarrollo de zonas rurales marginadas, el desarrollo rural con enfoque territorial y el impulso a las cadenas productivas, entre otras⁴.

Este es el contexto del Programa Alianza para el Campo, cuyo propósito fundamental es el desarrollo agropecuario, rural y de pesca, propósito que busca a través de programas específicos. Alianza para el Campo concede importancia a los programas de desarrollo rural, ya que establece que de los recursos destinados a productores de bajos ingresos que se atienden con los criterios de desarrollo rural en cada entidad federativa, se destinarán como mínimo el 47% del total de los recursos federales convenidos⁵.

2.2 El contexto institucional de MDR

El funcionamiento del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" requirió en 2001 del concurso de instancias federales y estatales, quienes, respectivamente, normaron y operaron el programa. La instancia federal fue la SAGARPA, de donde provino el marco normativo del programa. Las delegaciones de SAGARPA en los estados fueron las instancias de coordinación, concertación y promoción de las políticas y estrategias de los programas y proyectos de la Alianza para el Campo⁶.

Los gobiernos de los estados llevaron a cabo la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo, con base en los marcos normativos y el arreglo institucional establecido en cada Estado. Las funciones fueron numerosas y variadas e incluyeron desde la difusión de los programas, la coordinación interinstitucional y la vigilancia y seguimiento de los programas. Una acción central fue la consolidación de los Consejos Estatales Agropecuarios con la participación de organizaciones sociales y de productores, así como el fortalecimiento de las Comisiones de Desarrollo Rural como órganos colegiados de consulta de los Consejos Estatales Agropecuarios y órganos auxiliares de los Comités

³ SAGARPA. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, pág. 45.

⁴ (idem. pág. 45-46).

⁵ SAGARPA. Reglas de Operación 2001, pág. 10.

⁶ idem. pág. 16.

Técnicos de los Fideicomisos Estatales de distribución de Fondos⁷. Adicionalmente, los gobiernos de los estados participan en la operación de los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable, órganos fundamentales en el diseño de estrategias de desarrollo integral para las regiones marginadas, con los que se busca conjugar esfuerzos mediante la coordinación interinstitucional.

En el funcionamiento del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" en 2001, los gobiernos de los estados promovieron y sometieron a la consideración de los Comités Técnicos de los Fideicomisos la constitución de una Vocalía Ejecutiva para la operación explícita del programa. Esta Vocalía se encargó de recibir las solicitudes, seleccionar los proyectos, acompañar y hacer el seguimiento de los proyectos del programa.

2.3 Contexto económico para la operación del programa

2.3.1 El perfil de las beneficiarias MDR

El programa de "Mujeres en el Desarrollo Rural" atendió en 2001 a 26,540 beneficiarias, en 30 de las 32 entidades federativas mexicanas.

Con base en la encuesta a beneficiarias se sabe que la población atendida por MDR en 2001 fue una población de edad promedio 40 años y únicamente el 13% hablante de una lengua indígena.

El nivel educativo fue de 6.2 años en promedio, nivel relativamente alto para áreas rurales y para la población femenina. Cabe esperar, entonces, que ese segmento de población atendido por MDR se encuentre entre el 20% de la población femenina mayor de 15 años que el Censo de Población 2000 registró como aquella población que concluyó la educación primaria.

De la población MDR 2001 entrevistada, el 62% informó haber recibido el apoyo a través de un grupo. Los grupos existentes en 2001 eran relativamente recientes, pues 36% tenía un año de vida y 13% dos años. Ese resultado coincide con la respuesta dada a la pregunta sobre las causas para haberse organizado en un grupo, donde el 48% de las beneficiarias afirmó haberlo hecho para acceder a los apoyos de MDR, es decir, para cumplir con un requisito.

Sin embargo, los grupos también cumplieron funciones de solidaridad, sobre todo en casos extraordinarios que llegaran a afectar a alguna de las socias. Así se deduce de la respuesta dada a la pregunta sobre el uso del fondo revolvente, en el caso de que existiese alguno en el grupo. Del total de grupos que constituyó un fondo revolvente, en el 50% de los casos éste fue usado para aliviar situaciones urgentes de las socias y sólo en el 15 % de los casos se aplicó dicho fondo para financiar otros proyectos.

⁷ SAGARPA. Reglas de Operación 2001, pág. 18-19.

Aunque MDR fue un programa pensado para mujeres, existió en 2001 una proporción, aunque mínima, de 0.01% que era población masculina y fue atendida por MDR.

2.3.2 Actividades productivas apoyadas por MDR

El programa "Mujeres en Desarrollo Rural" consideró en 2001 prácticamente el apoyo a proyectos de toda naturaleza, tanto agrícolas, como productos tradicionales y no tradicionales; pecuarios, de servicios, de transformación agroindustrial, así como también de capacitación y organización microregional y para el establecimiento de módulos demostrativos y reproductivos⁸.

Cuadro 2.3.2.1 México 2001: Proyectos apoyados por el programa MDR

| Tipo de Proyecto | Importancia en el total de proyectos apoyados (%) |
|-----------------------------------|---|
| Pecuarios | 41 |
| Servicios | 35 |
| Agrícolas | 9 |
| Transformación y/o agroindustrial | 7 |
| Artesanales | 6 |
| Acuícolas | 1 |
| Otros proyectos | 1 |
| Total | 100 |

Fuente: SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Programa Grupos Organizados de Mujeres en Desarrollo Rural 2001. Proyectos a nivel nacional

Los proyectos de "Mujeres en Desarrollo Rural" consideraron un apoyo gubernamental de hasta \$85 000.00, de los cuales la federación aportaría hasta el 70% del monto y el 30% restante provendría de los gobiernos de las entidades federativas y de las mujeres beneficiarias del apoyo, sin que la aportación de las beneficiarias tuviera que rebasar el 20% del monto total del apoyo⁹. Para proyectos que requirieran apoyos mayores a \$85 000.00 se determinarían otras fuentes complementarias de financiamiento.

Con base en las informaciones provenientes de las Evaluaciones Estatales del Programa, en el año 2001 se apoyaron principalmente proyectos de carácter pecuario y de servicios (Cuadro 2.3.2.1).

Adicionalmente, en diciembre 2001 se encontraban funcionando 59 módulos demostrativos y 51 módulos reproductivos. Para ese mismo mes se contaba con 20,817 beneficiarias en total, con proyectos productivos, módulos demostrativos y módulos reproductivos. Esta meta en cuanto a beneficiarias significaba el 120% de la meta propuesta para ese año¹⁰.

⁸ SAGARPA. Reglas de Operación 2001, pág. 75.

⁹ idem..

¹⁰ SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo rural. Concentrado de Avance Físico acumulado al mes de diciembre 2001

2.4 Población objetivo de MDR

La población objetivo del programa fue definida en las Reglas de Operación 2001. Según esa definición, sería elegible aquella población de mujeres que se ubicara en regiones y municipios rurales definidos como prioritarios y de atención inmediata. Esos municipios fueron también expresamente escritos en el anexo de dichas Reglas de Operación.

Para el año 2001 se tuvieron 2,023 municipios considerados marginados, los cuales se localizaron en las 32 entidades federativas mexicanas.

Aunque en la definición de la población objetivo se expresa que se beneficiarían a mujeres en grupos, en los requisitos de elegibilidad de las mismas Reglas de Operación se agrega que son elegibles mujeres en lo individual o agrupadas, pero se daría prioridad a grupos organizados de mujeres.

Capítulo 3

Características del programa

3.1 Objetivos del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural"

El programa MDR 2001 tuvo como propósito

*"fomentar la creación de nuevas formas de asociación económica microregional, promover el acceso a la adopción de tecnologías apropiadas e impulsar el desarrollo de proyectos que permitan la generación de empleo e ingreso en el medio rural"*¹.

En el planteamiento de este objetivo se reconoce entonces, la necesidad de organizar a las mujeres a través de asociaciones que trasciendan lo local. Pero inmediatamente se agrega que el programa favorecerá la producción, la generación de empleo e ingreso, a través de tecnologías adecuadas y de proyectos que se orienten a tal fin, sin restringirlos al ámbito agropecuario².

Las reglas de operación previeron como forma de organización microregional a las redes de grupos productivos, que se establecerían a nivel microregional. Las redes serían los organismos que a su vez serían corresponsables para la planificación, seguimiento y evaluación del programa. Las redes serían, por lo tanto, las unidades a través de las cuales se podría conocer el funcionamiento y progreso de la organización y de la capacitación en nuevas tecnologías.

En la definición de quiénes serían las mujeres elegibles para el programa MDR, se acudió a la población rural de las regiones y municipios que INEGI clasifica como marginados. Para 2001 se registraron en total 2,023 municipios en tal situación en México. Si bien estos municipios se localizan a lo largo y ancho del territorio nacional, diez entidades concentraron en 2001 el 75% de esos municipios y en 2002 contienen el 89%. En ese grupo ha de destacarse el lugar que ocupan Oaxaca, Puebla, Veracruz y Chiapas (Cuadro 3.3.2).

Esto significaría que el foco de atención, bajo el criterio de Alianza para el Campo, de llegar con los programas de desarrollo rural a la población marginada, seguiría estando en las entidades descritas en el cuadro 3.3.2. Significaría también que allí hay mujeres que requerirían atención inmediata por parte de los programas de Alianza para el Campo.

¹ SAGARPA. Reglas de Operación 2001, Pág. 74-75

² idem. pág. 75.

3.2 Antecedentes y evolución del programa

El planteamiento del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" parte del reconocimiento de desequilibrios e inequidades en la situación de la mujer rural, inequidad que se presenta en el acceso y control de los recursos y servicios productivos, en la generación de ingresos y en el empleo. MDR buscaba, por lo tanto, que hombres y mujeres participaran con igualdad de oportunidades en la organización comunitaria, en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones y como beneficiarios del desarrollo³.

El desempeño del programa con la perspectiva de búsqueda de acceso equitativo a los recursos e ingresos y en la toma de decisiones, remite a la búsqueda del "*empoderamiento*" de las mujeres como línea de acción. En un capítulo posterior regresaremos a este punto.

El origen del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" como programa de Alianza para el Campo, se ubica en el año 1997, por lo que, incluyendo al año 2001 como el último año de operación, habría tenido una vida de 5 años.

En el año 1997 el programa MDR no fue implementado por todas las entidades federativas.

Cuadro 3.2.1 México: Beneficiarias del Programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 1997

| Estados participantes | Metas | |
|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Convenidas (% del total) | Alcanzadas (% del total) |
| Campeche | 28 | 12 |
| Coahuila | | |
| Durango | 14 | 6 |
| Hidalgo | | |
| Michoacán | 20 | 5 |
| Morelos | | |
| Nuevo León | | |
| Oaxaca | 6 | 42 |
| San Luis Potosí | 9 | 3 |
| Tlaxcala | 17 | 14 |
| Yucatán | | 14 |
| Total nacional (%) | 94 | 97 |
| Total nacional (abs.) | 12,723 | 29,722 |

Fuente: Coordinación General de Delegaciones. Dirección General de Control Operativo. Programa Alianza para el Campo. Avance Físico para Primera Fase del Informe de Transición 1994-2000.

En efecto, sólo 11 de los 32 estados mexicanos registraron ese programa, pero el ejercicio se concentró principalmente en seis estados, quienes absorbieron más del 90%, tanto de las metas convenidas, como de las metas alcanzadas (Cuadro 3.2.1).

³ SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Programa para grupos organizados de Mujeres en Desarrollo Rural 2001. Anexo 1, pág. 1-2

Llama también la atención que en la operación del programa en ese año inicial, las metas alcanzadas en cuanto a número de mujeres beneficiadas, fueron sensiblemente superiores a las metas convenidas (Cuadro 3.2.1).

Otro acontecimiento que se debe notar es que MDR favoreció a grupos de mujeres sin restricción por propiedad de la tierra. Así, en 1997 el 63% del total de las mujeres rurales beneficiadas se clasificaron como ejidatarias, seguidas por las comuneras con el 24% y las pequeñas propietarias con el 13%. En años posteriores a 1997 también puede reconocerse un mayor número de mujeres ejidatarias beneficiadas (Cuadro 3.3.1).

3.3 Cobertura geográfica de MDR

El número de entidades federativas que en años posteriores a 1997 operó el programa se incrementó, habiendo llegado en 2001 a 30. Sin embargo, hasta 2001 no se encontró la presencia de los estados de Aguascalientes y Guanajuato, por lo menos no bajo el concepto de "Mujeres en el Desarrollo Rural". Los estados cuya participación se incorporó apenas en el año 2000 fueron Querétaro y Quintana Roo.

Cuadro 3.3.1. México: Beneficiarias del Programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 1999-2001 (por tipo de propiedad)

| Año | Metas | | Por tipo de propiedad (%) | | |
|------|------------|------------|---------------------------|---------|---------|
| | Convenidas | Alcanzadas | Ejidal | Privada | Comunal |
| 1999 | 18,454 | 14,464 | 59 | 16 | 25 |
| 2000 | 13,343 | 8,662 | 83 | 8 | 9 |
| 2001 | 18,944 | 27,115 | 76 | 10 | 14 |

Fuente: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Dirección General de Control Operativo. Varios años.

La población objetivo del programa MDR para 2001, aunque localizada en todo el territorio nacional, cabría esperar que se concentrara en aquellos estados que revisten la mayor importancia como estados "sede" de municipios marginados. Si se coteja la proporción en el número de beneficiarias MDR 2001 que concentran los diez estados que absorben el 75% de los municipios marginados (Cuadro 3.3.2), se observa que esas mismas entidades mostraron en 2001 el 69% del total de las beneficiarias MDR⁴.

Para el año 2002 la clasificación de municipios y regiones prioritarias es más detallada que en 2001, al considerar municipios marginados (municipios B) y municipios con mayores índices de marginación (municipios A). Según dicha clasificación de los 1,550 municipios marginados, 874 son municipios considerados como de mayores índices de marginación en las Reglas de Operación 2002, por lo que cabría esperar que recibieran en el futuro una atención especial por parte de Alianza.

⁴ Con base en datos de la Subsecretaría de Desarrollo Rural. Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural. Concentrado de avance físico acumulado al mes de mayo 2002.

Cuadro 3.3.2 México: Municipios Marginados

| Entidad | Participación en el total (%) | |
|--------------|-------------------------------|-------------|
| | 2001* | 2002** |
| Chiapas | 5.8 | 7.2 |
| Guerrero | 3.7 | 4.5 |
| Hidalgo | 3.3 | 3.1 |
| México | 4.5 | 2.3 |
| Michoacán | 3.9 | 3.7 |
| Oaxaca | 26.3 | 36.8 |
| Puebla | 9.7 | 10.5 |
| SLP | 2.7 | 3.2 |
| Veracruz | 9.3 | 10.4 |
| Yucatán | 5.2 | 6.8 |
| Total | 74.5 | 88.5 |

Fuente: Reglas de Operación 2001 y 2002. Anexo 1

*Son en total 2,023 municipios

**En total 1,550 municipios

Ciertamente que la observancia de la clasificación para 2002 ofrecería posibilidades para establecer prioridades en la asignación de los recursos previstos por Alianza para el Campo. La heterogeneidad existente entre y al interior de las regiones sería, no obstante, una de las limitantes en la asignación de los recursos públicos para la generación de acciones en pro del desarrollo rural, ya que al no existir definiciones más precisas, puede dejar de asignarse en municipios sin aparente marginación, a juzgar por los valores medios de los indicadores para tal fin, o bien asignar fondos en municipios con marginación, pero a los grupos elitistas y de mayores ingresos en esos municipios, o a sectores de la población que no generarían las acciones de desarrollo rural buscadas.

En este contexto se presenta un problema metodológico y de definición de política de desarrollo rural. En efecto, el problema metodológico más frecuente en los programas de desarrollo rural es cómo delimitar y llegar a la población objetivo del programa. Pero ello exigiría antes tener una definición clara y precisa sobre las prioridades de la política de desarrollo rural y la voluntad política para lograrlas.

En la delimitación de la población objetivo puede ser de ayuda la construcción de un indicador que combine la información sobre el *status* socioeconómico, como es el nivel de gasto o de ingreso familiar, junto con otro indicador que dé cuenta sobre la presencia de las condiciones requeridas para que prospere un proyecto productivo, como puede ser la iniciativa y la educación básica requerida. Todo ello ubicado en el contexto estatal de proyección del desarrollo rural deseado.

Es necesario generar indicadores para tal fin, susceptibles de ser comprobados, sin que para ello se requiera una calificación especial, ni trámites dilatados. Y una forma de lograrlo puede ser a través de la descentralización de las decisiones hacia los municipios. Un requisito indispensable, en todo caso, es que la información fluya a toda la población, y que las solicitudes de apoyo puedan administrarse en forma *institucional* y descentralizada, de acuerdo a los criterios de antemano establecidos, respecto a la pertinencia del proyecto

en la estrategia de desarrollo estatal, su factibilidad y su aporte al desarrollo rural. El problema de "*monopolio*" de la información, o su flujo discriminado, tendría en todo caso que ser explícitamente monitoreado, para evitar que se presente y distorsione los propósitos de desarrollo rural.

3.4 Importancia de MDR en los programas de Desarrollo Rural

La participación de "Mujeres en el Desarrollo Rural" dentro del presupuesto público asignado a Alianza para el Campo, fue del 3.2% en 1999, de 4.8% en 2000 y de 2.6% en 2001. Este último año considera tanto los programas de ejecución nacional, como federalizados⁵.

MDR recibió el impulso para su ejecución, principalmente del componente federal y esa parece ser una constante en las tareas de desarrollo rural emprendidas por Alianza para el Campo. Ha de notarse, sin embargo, que la participación de los beneficiarios de los programas de desarrollo rural es también un componente significativo (Cuadro 3.4.1). Una pregunta a contestar en este contexto es si la participación de los estados en las tareas de APC y principalmente en las tareas de desarrollo rural y de mujeres rurales, es baja porque así está convenido entre niveles de gobierno, es baja porque APC no es prioritario en los estados bajo los criterios de asignación de los recursos estatales, o es baja porque los estados no tienen suficiente capacidad de gasto público para estos rubros.

Para conocer la ubicación de "Mujeres en el Desarrollo Rural" dentro de los programas de Desarrollo Rural en el tiempo, se precisaría de una definición clara y que abarcara idénticos componentes en los tres años de inspección. La falta de ese criterio para los años 1999 y 2000 dificulta la comparación. Con la definición de 2001, el programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" ocupó el 8.5% de los recursos comprendidos para programas federalizados de desarrollo rural, mientras que los programas de desarrollo rural en su conjunto absorbieron el 41% de los recursos de ejercicio federalizado de Alianza 2001.

Cuadro 3.4.1 México: Composición del presupuesto federalizado ejercido en APC 2001

| Programas | Participación | | | Total |
|----------------------|---------------|-------------|---------------|--------------|
| | Federal | Estatal | Beneficiarios | |
| Fomento Agrícola | 27.1 | 14.2 | 58.7 | 100.0 |
| Ganadero | 28.7 | 19.2 | 52.1 | 100.0 |
| Desarrollo Rural | 53.5 | 18.9 | 27.6 | 100.0 |
| Sanidad Agropecuaria | 34.2 | 28.5 | 37.3 | 100.0 |
| Otros | 52.4 | 26.9 | 20.6 | 100.0 |
| Total | 38.1 | 18.8 | 43.0 | 100.0 |

Fuente: SAGARPA. Alianza para el Campo 2001. Presupuesto reprogramado al 15 de diciembre 2001.

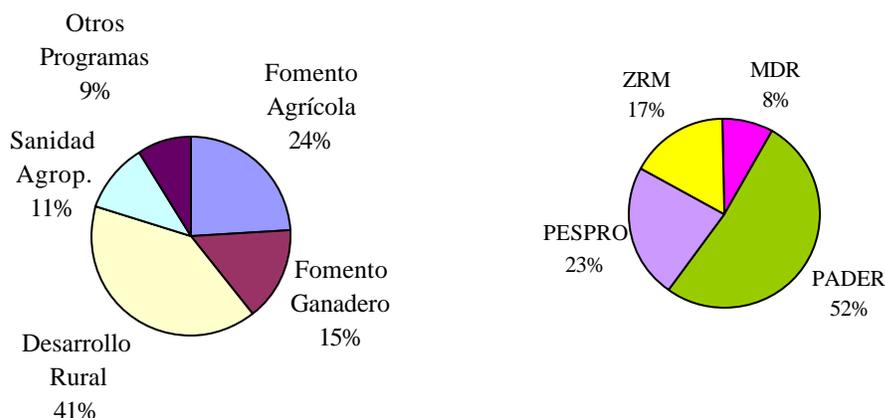
Los programas de desarrollo rural son heterogéneos en su composición presupuestal. De los cuatro programas con ejercicio federalizado incluidos en el rubro de desarrollo rural, MDR

⁵ SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Dirección de control Operativo, datos al 25 de julio 02

ocupó en 2001 el cuarto lugar en importancia, bastante lejos del tercer lugar en el presupuesto, que fue ocupado por el programa de Zonas Rurales Marginadas, con el 17.2 % del presupuesto.

Visto en el tiempo, el comportamiento del presupuesto asignado a MDR en el período 1999-2001 presenta vaivenes. Ha de notarse incluso, que el comportamiento de MDR y APC en su conjunto, en el período mencionado, son opuestos.

Figura 3.4.1 Alianza Para el Campo 2001. Ubicación de los Programas de Desarrollo Rural y del Programa "Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR).



Fuente: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones. Dirección General de Control Operativo. Avance Financiero de los Programas Federalizados de la Alianza para el Campo 2001. Datos al 25 de julio 2002. y Presupuesto Reprogramado al 15 de diciembre 2001.

3.5 Metas físicas y financieras de MDR

El programa MDR mostró un incremento continuo en el número de beneficiarias entre 1999 y 2000. Ello reflejaría el interés que el programa pudo haber encontrado en la población objetivo, y/o que su radio de difusión fue alcanzando a una población cada vez mayor.

Es necesario tener presente, sin embargo, que en el año 2001 el total de beneficiarias MDR incluyó a la población femenina rural que participó en alguno de los cuatro rubros siguientes: proyectos productivos, módulos demostrativos, módulos reproductivos y redes. Dado que las redes están conformadas por grupos de beneficiarias que se encuentran realizando alguno de los tres primeros proyectos, podría presentarse el caso de que el total reportado de beneficiarias duplicara el número real de beneficiarias. No hay información disponible para probar o refutar esa hipótesis. Llama la atención, sin embargo, que el número de beneficiarias 2001, más que triplica el número de 2000.

Una acotación pertinente sobre las redes es que al mes de mayo 2001, en siete entidades no existía una sola red y en otras dos, el porcentaje de cumplimiento era del 80% aproximadamente⁶.

La demanda por el programa MDR fue creciente en el tiempo. Así lo indica el número de solicitudes recibidas en cada año. Si se considera el período a partir de 1997, la brecha entre solicitudes autorizadas y recibidas fue ampliándose, hasta llegar a ser en 2001 el 69% de las solicitudes recibidas la proporción de las autorizadas (Cuadro 3.5.1).

Cuadro 3.5.1 México: Solicitudes recibidas y autorizadas en MDR

| Año | Relación |
|----------------------|----------|
| 1997* | 96.8% |
| 1998 | n.d. |
| 1999 (al 05/07/00) | 85.1% |
| 2000 (al 05/04/01) | 89.2% |
| 2001** (al 25/07/02) | 69.2% |

Fuente: SAGARPA. Avance físico de los programas de la Alianza para el Campo. Varios años.

*Avance físico presentado en ocasión del Primer Informe de Transición.

** Metas reprogramadas

Por su parte, el desempeño financiero del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural", visto como la "eficiencia" en el cumplimiento de los compromisos convenidos, muestra en 1999 una subestimación de los compromisos a contraer durante ese año. Así, los montos erogados en 1999 fueron múltiples de los montos originalmente convenidos. Por el contrario, en los años 2000 y 2001, los montos convenidos superaron a los montos pagados, y ello tanto a nivel federal, como estatal. Esta situación puede deberse al momento del corte en que se obtuvo la información, o bien, referirse a problemas de programación o de ejercicio del gasto. En este último caso se estaría haciendo alusión a proyectos programados que dejaron de realizarse. Otra posible causa podría ser la presencia de problemas en la coordinación interinstitucional del programa para el ejercicio del gasto.

Cuadro 3.5.2 Relación de montos pagados sobre montos convenidos, MDR 1999-2001

| Año | Federal | Estatal | Total |
|----------------|---------|---------|-------------|
| 1999 (Jul. 01) | 8.89 | 5.10 | 7.25 |
| 2000 (Jul. 01) | 0.95 | 0.85 | 0.92 |
| 2001 (Jul. 02) | 0.95 | 0.94 | 0.94 |

Fuente: SAGARPA. Coordinación General de Delegaciones.

Avance Financiero del programa MDR. Varios años

En otra perspectiva, y bajo las categorías de gasto programado, ministrado y ejercido, aparece una situación en el año 2001, que estaría dando indicios de problemas en la ejecución del gasto. En ese año puede verse que el gasto federal convenido difería del ejercido en aproximadamente 30% en el mes de mayo de 2002 (Cuadro 3.5.3). Puede

⁶ SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Concentrado de Avance Físico Acumulado al 24 de mayo de 2002.

constatarse que el comportamiento del gasto estatal es semejante. Aunque el gasto estaba convenido, radicado y comprometido, el ejercicio de ese gasto mostró retrasos.

Cuadro 3.5.3 MDR: Erogaciones y compromisos del gasto federal 2001

| Categoría | Dic. 2001 | May-02 |
|--------------|-----------|--------|
| Reprogramado | 100% | 100% |
| Ministrado | 91% | 100% |
| Comprometido | 99% | 100% |
| Ejercido | 42% | 69% |

Fuente: SAGARPA. Concentrado de Avance Financiero de los programas federalizados de Alianza para el Campo 2001.

La similitud de comportamiento entre el ejercicio del gasto federal y gasto estatal indicaría que ambos rubros se condicionan mutuamente y no hay complementariedad entre su ejercicio.

3.6 La transición de MDR en Alianza 2002

La innovación central de Alianza 2002 incluye para el desarrollo rural un enfoque integral para su tratamiento. Alianza 2002 concibe el desarrollo rural como un proceso cuyo desencadenamiento estaría relacionado con la formación de capital físico, capital humano y capital social. Así, en las Reglas de Operación 2002, se establece que:

"La estrategia de desarrollo rural se orienta a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; a incorporar procesos de transformación y agregación de valor; al desarrollo de capacidades en el medio rural; y a promover y apoyar la participación de los productores y sus organizaciones, entre otros" (pág. 57).

El desarrollo rural en Alianza 2002 se persigue a través de dos vertientes: de programas base y de proyectos específicos. En el caso de los programas base se plantea el apoyo a cadenas productivas de valor y el apoyo a proyectos integrales. En el caso de los proyectos específicos se buscaría el apoyo a organizaciones rurales y a productores de bajos ingresos.

En las Reglas de Operación 2002 no se hace mención explícita de las mujeres. La referencia a este grupo de población se hace únicamente en el contexto de los grupos prioritarios, para quienes se pretende

"propiciar condiciones para su desarrollo humano, económico y social e inducir su participación activa, equitativa e íntegra a través de proyectos de inversión productiva, asistencia técnica, capacitación y organización " (pág. 58).

El apoyo previsto para los grupos prioritarios será al menos de 20% del total canalizado para programas de desarrollo rural en las regiones y municipios con marginación. Se prevé

también que el rubro de desarrollo rural en 2002 recibiría por lo menos el 70% de los fondos de Alianza para el Campo.

En la APC 2002 se percibe a los grupos prioritarios como sujetos que deberían actuar equitativamente en el plano económico. Este será un elemento que se abordará posteriormente en el contexto de la participación de la mujer rural, en el análisis del "*empoderamiento*" de las mujeres.

En forma hipotética se podría pensar que Alianza 2002 abriría la participación de las mujeres en dos campos, uno como parte de grupos prioritarios, y otra como parte de un grupo no prioritario, pero sujeto de apoyo para el desarrollo rural, y que podría ser elegible en algún otro programa de Alianza para el Campo. Bajo esta perspectiva, podría pensarse que la participación de los grupos de mujeres potencialmente podría ampliarse. Este supuesto, sin embargo, requiere del cumplimiento de dos condiciones por lo menos: por una parte, que los grupos de mujeres tengan la información y la capacidad técnica y de gestión para canalizar sus intereses hacia Alianza por las dos vertientes previstas; por la otra, que la estrategia planteada sea la adecuada para conseguir la participación activa de las mujeres, en términos de equidad, en suma, que sea ese el camino pertinente para el buscado "*empoderamiento*" y el desarrollo para la mujer rural.

Capítulo 4

Evaluación de procesos del programa MDR

4.1 La planeación del programa

4.1.1 MDR en el contexto de la política sectorial

De acuerdo con la información captada en los cuestionarios a funcionarios del programa MDR 2001, cerca de la mitad de ellos (46%) aseveraron haber participado en la planeación e instrumentación del programa. Se trata, por lo tanto, de funcionarios que han estado estrechamente relacionados con MDR.

El programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 2001 fue percibido por el 75% de los funcionarios entrevistados, como un evento de Alianza que está muy vinculado con la política sectorial de las entidades federativas mexicanas. Los funcionarios que aseveran que existe poca vinculación son el 17%, mientras que los que opinan que no existe una relación, o no saben, son una mínima parte y apenas llega al 3.5 % y 3.0%, respectivamente, del total de los funcionarios entrevistados.

Cuadro 4.1.1 México: MDR y su identificación con los planes sectoriales de desarrollo estatales

| Rubro con el que se establece una identificación | % de funcionarios |
|--|-------------------|
| En los temas estratégicos | 29.4 |
| En las actividades productivas prioritarias | 60.2 |
| En la población objetivo y de zonas geográficas | 48.8 |
| Coincidencia en objetivos y metas | 30.8 |
| En otros aspectos | 4.0 |

Fuente: Elaborado con base en la Entrevista a Funcionarios MDR 2001

Resulta interesante que el 60% de los funcionarios entrevistados y relacionados con el programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" ve esa vinculación en el contexto de las actividades productivas prioritarias y sólo el 31 % la ve en la coincidencia de objetivos y metas (Cuadro 4.1.1). Llama también la atención esa respuesta sobre la forma de vinculación que los funcionarios establecen, pues el programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" 2001 se caracterizó por presentar una amplia gama de actividades en sus proyectos productivos, sin mostrar en sí actividades prioritarias. Así se entiende el hecho de que en los proyectos productivos MDR se hayan contemplado actividades agropecuarias, de servicios, artesanales y de transformación agroindustrial, sin que existieran lineamientos sobre un orden de importancia entre ellos.

4.1.2 Complementariedad de MDR con otros programas de Alianza

MDR en 2001 operó con relativa independencia de los otros programas de Alianza para el Campo. No parecieron perseguirse metas de coordinación o complementariedad, con la excepción ocasional del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO).

Sin embargo, aunque PESPRO pudo haber ofrecido de manera metódica y sistemática servicios requeridos por "Mujeres en Desarrollo Rural", en la realidad los componentes de asesoría técnica requeridos por los proyectos MDR se cubrían generalmente sin aprovechar lo que PESPRO podría haber ofrecido.

Esa situación orilló con frecuencia a vacíos en el manejo del proyecto, que en ocasiones significaron planteamientos erróneos o soluciones tardías o no solución a problemas que se presentaban en algún proyecto MDR en funcionamiento.

Así lo percibieron las beneficiarias MDR, pues más del 50% de las entrevistadas consideró insatisfactoria la asistencia técnica. Adicionalmente, el 25% de las beneficiarias señaló la falta de asistencia técnica y capacitación acorde, como una de las principales debilidades del programa MDR.

4.1.3 El uso de diagnósticos en MDR

De acuerdo con los funcionarios de "Mujeres en el Desarrollo Rural", el programa operó en 2001 con diagnósticos previos a la puesta en marcha de los proyectos. Así lo consideró el 77% de los funcionarios MDR entrevistados, mismos que aseveraron que existen mecanismos para identificar las necesidades de apoyo que tienen los productores, 16% piensa que no existen tales mecanismos, y 7% declaró no saber.

Por otra parte, llama la atención que el 59% de los funcionarios consideraron que el programa MDR respondió plenamente a las necesidades de las beneficiarias, mientras que el 39% opinó que MDR sólo parcialmente respondió a dichas necesidades. Una posible lectura de la información anterior es que, en opinión de los funcionarios el Programa tiene forma de saber lo que las beneficiarias necesitan, dado que opinaron que hay diagnósticos previos, sin embargo, el programa se diseñó atendiendo sólo parcialmente a esas necesidades.

4.2 Identificación de la población objetivo

4.2.1 La difusión del programa MDR

Los canales de difusión sobre la existencia del programa a la población objetivo, respecto a la existencia del programa, fueron en 2001 principalmente las reuniones públicas con los potenciales beneficiarios (70%) y la publicación de convocatorias en medios escritos, como periódicos, gacetas y posters (64%).

Estos medios de información en la realidad adquirieron diversas modalidades. Así, las reuniones públicas con los beneficiarios potenciales, por lo menos en los estados visitados, eran generalmente reuniones dirigidas, ya que la persona encargada de difundir esa información se encargaba de localizar a grupos ya organizados, o improvisados para tal fin, e informaba sobre las posibilidades de Alianza para el Campo y en particular de MDR. O bien, se citaba a alguna reunión general para ofrecer los paquetes del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural". Posteriormente se formaban los grupos afines.

Otra forma de difundir la información sobre MDR fue a través de las autoridades municipales, caso en donde esa información llegaba con frecuencia únicamente a los círculos más allegados a dichas autoridades, como amigos o familiares. En la encuesta a beneficiarias MDR 2001 puede percibirse ese punto, pues 30% de ellas mencionó que hay falta de difusión del programa.

4.2.2 Identificación de la población objetivo

En cuanto a las beneficiarias 2001 del programa MDR, más de dos tercios de los funcionarios (68%) opinó que los destinatarios fueron los productores con menores recursos económicos y 7% piensa, que fueron los productores de mayores recursos. Un aspecto de interés resulta ser la posición que estos actores del programa tienen respecto a quiénes debieron haber sido los destinatarios de MDR 2001. Así, más de la mitad (55%) considera que MDR debió atender a los productores de menores recursos económicos, 22% piensa que se debió haber dirigido a regiones o municipios específicos y 12% considera que los destinatarios debieron haber sido otro tipo de productores. Lo anterior reflejaría que, según los funcionarios, la composición de los beneficiarios del programa no fue la pertinente, ni en tipo de productores, ni en la composición de regiones atendidas.

Las Reglas de Operación 2001 definen a la población objetivo de MDR con flexibilidad, pues se refieren a una población femenina rural ubicada en municipios considerados como marginados. Sin embargo, por la heterogeneidad prevaleciente en el México rural, es igualmente posible encontrar población "marginada" en municipios "no marginados", que población "no marginada" en municipios "marginados".

La otra definición de MDR, de atender a la población femenina en grupos o individualmente, en la práctica dio lugar también a interpretaciones laxas. Por las visitas realizadas en seis de las entidades que operaron el programa, fue posible encontrar a grupos de mujeres que formalmente reunían los requisitos establecidos en las Reglas de Operación, en cuanto a ubicación en algún municipio marginado, o de fungir como un grupo, pero que su perfil real y en la operación, distorsionaba el espíritu de promover la formación de capital social, humano y físico, a que MDR aspiraba. No fue raro el encuentro de grupos de beneficiarias MDR, que gozaban de la mejor posición socioeconómica relativa del municipio, como tampoco fue infrecuente el encuentro de grupos MDR que sólo aparentemente funcionaban como tales, o de grupos de mujeres constituidos por familiares, en calidad de "prestanombres" para una empresa individual.

Ante la situación antes descrita, es imprescindible que se cuente con indicadores pertinentes que procuren una identificación de la población objetivo con mayor precisión.

4.2.3 La selección de solicitudes

Respecto al criterio de selección de las solicitudes, el principal criterio resultó ser el orden en tiempo real de llegada de las solicitudes, criterio en el cual coincidió el 61% de los funcionarios entrevistados, contra el 25 % que piensa que la selección se hizo bajo criterios de prioridades regionales, sea de carácter productivo o social. Esta respuesta entraría en aparente contradicción con la dada a la pregunta de si hay un diagnóstico previo a los apoyos de Alianza, porque, en el supuesto que sí exista, como aseveró el 77% de los funcionarios, ese ya no debería haber sido el criterio predominante para otorgar el apoyo. Pero la contradicción se fortalece con la respuesta dada a la pregunta de si hay criterios para conceder apoyos diferenciados a los productores, donde la mitad de los entrevistados asevera que no, o no sabe.

4.2.4 Atención a solicitudes de apoyo

En el año 2001 el programa "Mujeres en Desarrollo Rural" recibió 3,992 solicitudes, de las cuales fueron autorizadas el 69%, por lo que quedaron 1,229 solicitudes sin atender, es decir el 31%. Los estados que absorbieron el 82% de las solicitudes sin autorizar son seis: Veracruz, Michoacán, Guerrero, Chiapas, Sonora y Yucatán. Llama la atención que cuatro de estas entidades se encuentran en el grupo de las que absorbieron las proporciones más altas del presupuesto nacional de MDR.

En 10 de las entidades federativas quedó más del 30% de las solicitudes sin autorizar. En Veracruz y Michoacán fue inclusive de 65% y 61%, respectivamente, de las solicitudes recibidas, que quedó sin aprobar. En orden descendente, los estados que tuvieron más del 30% de sus solicitudes sin autorizar, fueron: Veracruz, Michoacán, Guerrero, Chiapas, Sonora, Yucatán, Oaxaca, Nayarit, San Luis Potosí y Tamaulipas. En estas entidades federativas pueden haberse presentado por lo menos dos situaciones a este respecto: una, que la demanda excedió a la oferta; dos, que la presentación de las solicitudes no se haya ajustado en tiempo y forma a lo requerido por las normas establecidas.

Como se constató en las visitas de campo, los motivos más frecuentes de rechazo eran precisamente la incompletez y el trámite fuera de tiempo. Esta impresión se constata también en las respuestas de los funcionarios, pues el 58% de ellos dijo que la causa más importante para la no aprobación fue la falta de recursos y el 49% señaló el hecho de expedientes incompletos como la causa de no autorización. En este punto hay coincidencia con los representantes de las organizaciones de productores.

4.2.5 Control y seguimiento en MDR

Respecto al control y seguimiento de las solicitudes, hay la apreciación por parte de una alta proporción de los funcionarios MDR que ese control está asegurado, por lo menos en

lo que se refiere al cumplimiento de las formalidades requeridas en la solicitud. Aunque más del 70% asegura que hay forma de controlar si los solicitantes también se han dirigido a algún otro programa de Alianza, o sobre los montos recibidos por los solicitantes en total, aparentemente ese control no se lleva a cabo en su totalidad por el Sistema Integral de Información Oportuna (SIALC), ya que sólo el 57% dijo que ese sistema se encontraba funcionando y 66% piensa que no existen medios informáticos alternativos que cumplan las funciones del SIALC.

Con relación a la información que los solicitantes del programa MDR reciben sobre el resultado de sus solicitudes, 52% de los funcionarios opinó que esto sucede a través de la publicación de las listas de solicitudes aprobadas y 33% opinó que se hace por medio de reuniones públicas con los interesados. Ese hecho podría matizarse con dos acontecimientos: uno, que por observaciones hechas en campo, las solicitantes generalmente no fueron informadas cuándo tendrían un resultado de su solicitud; dos, que las reuniones públicas a que la respuesta se refiere tomaba generalmente la forma de que alguno de los técnicos del programa realizara una visita a los grupos solicitantes para informarles sobre los resultados. En más de una ocasión las mismas solicitantes se sorprendieron al tener noticias de su solicitud, por el tiempo que había transcurrido desde el momento en que la presentaron y el no seguimiento que las solicitantes realizaron, o bien la no existencia de canales de comunicación para este fin.

Una vez que el proyecto MDR se encontraba funcionando, fueron los consultores del programa quienes realizaron el seguimiento. La forma de hacerlo, por lo general era a través de visitas a los grupos de beneficiarias y de reportes periódicos ante la Vocalía Ejecutiva MDR. La periodicidad de las visitas dependía del tiempo disponible y del compromiso que el consultor asumía con el proyecto y con las beneficiarias. En las visitas a los estados realizadas se constató que La Vocalía Ejecutiva MDR no tenía en 2001 un programa de visitas preestablecido, que tuviera que cumplirse para cada grupo

4.2.6 La coordinación institucional

En el funcionamiento del programa tres fueron los problemas que los funcionarios señalaron con mayor frecuencia, en orden de importancia: las aportaciones de los productores (37%), la asignación y radicación de los recursos federales (27%) y la liberación de los recursos por el Fideicomiso (26%).

Este acontecimiento llama la atención si se ve en el contexto del cuadro 3.5.3. En efecto, para 2001, en diciembre de ese año el 91% de los recursos federales habían sido ministrados, aunque se había ejercido únicamente el 42%. En mayo de 2002 se había ministrado el 100% de los recursos federales, pero se había ejercido el 69%. Idénticas cifras se tienen para los recursos estatales, donde se había ejercido en diciembre de 2001 el 49% y en mayo de 2002 el 74% del presupuesto.

Aparte de los desfases ocasionados por la aprobación del presupuesto de APC en los foros legislativos nacionales, existen tiempos que repercuten en la cadena que implica la

realización del proyecto MDR. Estos tiempos se hacen presentes con los grupos de mujeres en la liberación de los fondos, en el ejercicio y en su comprobación y someten a los grupos MDR a un "stress" por gastar y comprobar los gastos, pues los tiempos concedidos presuponen una alta capacidad de gasto y de realización de trámites administrativos. Pero el carácter de los insumos es diverso y generalmente presupone fases de adquisición escalonada en la vida del proyecto.

Cuadro 4.2.6.1 México 2001: Ejercicio del gasto federal y estatal en el programa MDR

| Rubro | Federal | | Estatal | |
|--------------|-----------|--------|-----------|--------|
| | Dic. 2001 | Jul-02 | Dic. 2001 | Jul-02 |
| Reprogramado | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Radicado | 93 | 100 | n.d | 100 |
| Ejercido | 42 | 69 | 49 | 89 |

Fuente: SAGARPA. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Concentrado de Avance Financiero acumulado al mes de diciembre 01 y Coordinación General de Delegaciones. Dirección General de Control Operativo. Avance financiero de los Programas Federalizados de la APC al 25 julio 02)

Por la forma y tiempo en que se presenta la liberación de los recursos y la comprobación que hay que hacer de los mismos, se han presentado situaciones para las beneficiarias que inciden también en su capacidad de negociación. Así, por ejemplo, requieren de proveedores que estén dispuestos a ofrecer insumos o servicios a crédito, pues generalmente la liberación de los recursos no se hace en un pago único. De esta manera, aquellos proveedores que aceptan esas condiciones, generalmente cobran ese servicio a través de una menor calidad en el producto ofrecido, o con la falta de garantía del producto ofrecido. Este caso fue constatado con frecuencia en las visitas de campo.

La situación anterior también puede presentarse en la relación de las beneficiarias con los prestadores de servicios. Así, debido a la premura en las comprobaciones, las beneficiarias requieren de facturas o comprobantes de prestación de servicios, que muchas veces aún no se requieren en el proyecto. Los prestadores de servicios extienden los comprobantes, aunque después sería un acto de voluntad y honestidad del prestador de servicios cumplir o no con el servicio y el compromiso establecido.

Sin duda que existen muchas posibilidades de corrección entre los diversos tiempos y procesos que recorre el gasto público de los programas de Alianza para el Campo. Una situación, por ejemplo, que llama la atención es que las aportaciones federal y estatal se condicionan en su ejercicio y no se complementan; así se aprecia en el cuadro 4.2.6.1. Se presenta entonces una situación que tendría que ver con la capacidad de ejercicio del gasto público, sea federal o estatal, es decir, un gasto que está disponible de una sola vez y debe ejercerse también, de una sola vez.

Serían pertinentes acuerdos institucionales y coordinación entre los niveles del presupuesto público, de tal forma que se lograra una concatenación entre los estos dos rubros, y así poder solventar el retraso inicial y el gasto apresurado.

Respecto a aspectos de diseño e instrumentación del programa, las sugerencias que hacen los funcionarios para mejorarlos son, por tipo de acción, en el orden siguiente: elaborar diagnósticos estatales y/ o regionales (43%), consultar a los beneficiarios (33%), hacer recorridos o visitas de campo (20%), aplicar los resultados de los informes de evaluación (15%), hacer estudios especializados de actividades económicas estratégicas (14%), revisar los antecedentes y evolución del programa (13%) y el 3% piensa que una acción pertinente debería ser la revisión de estadísticas agropecuarias e información histórica. Llama la atención que sólo el 15 % de los funcionarios reconoció en los informes de evaluación un mecanismo para mejorar el diseño y la instrumentación del programa. Como puede verse, las sugerencias mencionadas, aunque se concentran en la necesidad de elaborar diagnósticos, no son excluyentes.

Sin embargo, y por las situaciones observadas, así como por las opiniones oídas durante las visitas de campo, es necesario buscar a través de acciones coordinadas una corrección o redireccionamiento de los programas de Alianza para el Campo, donde se conjugue la información integral de todos los actores del programa respectivo. Y es que así como se ve utilidad en el diagnóstico participativo para conocer los problemas de las beneficiarias y elaborar el proyecto pertinente, para redireccionar un programa se requiere también de un diagnóstico participativo, que incluya a todos los actores del programa.

Las evaluaciones, que en 2001 no fueron vistas como elementos indispensables para mejorar el diseño y la instrumentación del programa MDR, sería necesario aprovecharlas en toda su magnitud, pues contienen información sobre el funcionamiento del programa, que, para que sea funcional y de provecho, requeriría de su difusión y discusión, para lograr traducirlas en acciones concretas.

4.3 Los apoyos de Alianza en MDR

El programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" ocupó en 2001 el 6% del presupuesto total de los programas de desarrollo rural y el 2.6% del presupuesto total de Alianza, considerando tanto los recursos federalizados, como los recursos de ejecución nacional para ese año. En términos absolutos los recursos financieros asignados a "Mujeres en el Desarrollo Rural" en 2001 fueron en total 147.7 millones de pesos corrientes¹, cifra que en términos de precios de 1999 significa 138.7 millones de pesos mexicanos.

¹ SAGARPA. Avance Financiero de los Programas Federalizados de la Alianza para el Campo 2001, al 25 de julio 2002 y Alianza para el Campo, Presupuesto Reprogramado al 15 de diciembre 2001

Cuadro 4.3.1 México 2001: Participación en porcentaje, del presupuesto de MDR en el presupuesto de Desarrollo Rural de APC en cada entidad federativa

| | | | | | | | |
|-------------------|----|------------|----|----------------|---|-----------------|---|
| Tlaxcala | 38 | Oaxaca | 16 | Veracruz | 9 | San Luis Potosí | 5 |
| B. California Sur | 32 | Sinaloa | 16 | Tamaulipas | 9 | Tabasco | 5 |
| | | Morelos | 16 | Edo. de México | 9 | Zacatecas | 5 |
| | | Nuevo León | 14 | Durango | 8 | Sonora | 5 |
| | | D.F. | 14 | Chiapas | 8 | Jalisco | 4 |
| | | Michoacán | 14 | Coahuila | 6 | Quintana Roo | 4 |
| | | Puebla | 14 | Chihuahua | 6 | Hidalgo | 4 |
| | | Yucatán | 12 | Campeche | 6 | Querétaro | 3 |
| | | Nayarit | 12 | Colima | 6 | B. California | 2 |
| | | Guerrero | 10 | | | Aguascalientes | 0 |
| | | | | | | Guanajuato | 0 |

Fuente: SAGARPA. Presupuesto de Cierre 2001, al 15 de diciembre 2001.

La importancia que cada entidad federativa concedió a "Mujeres en el Desarrollo Rural" dentro de los programas de Desarrollo Rural 2001 fue variable y osciló desde 38% en Tlaxcala hasta 0% en Aguascalientes y Guanajuato. No hay una coincidencia regional, tampoco la hay con la importancia del número de municipios marginados que cada entidad tuviera. Más bien parece ser que el presupuesto asignado a MDR obedeció a una apreciación interna en cada entidad, respecto a la importancia de la población objetivo que dicho programa atiende.

Alianza para el Campo ha concedido importancia a los programas de Desarrollo Rural, pues a nivel nacional se asignó en 2001 el 56% del presupuesto total a dichos programas. Ese porcentaje incluye tanto los recursos para programas federalizados, como para programas de ejecución nacional. La composición de la cartera de programas al interior de cada estado es una atribución de las diversas instancias que acuerdan en el Consejo Estatal Agropecuario y en la Comisión Estatal de Desarrollo Rural. Igualmente es de ellos la atribución sobre la cartera de programas que compondrán el rubro de desarrollo rural en APC de cada entidad.

Cuadro 4.3.2 México 2001: Participación de la entidad federativa en el presupuesto total del programa MDR- Alianza para el Campo

| | | | | | |
|-----------|------|----------------|-----|---------------|-----|
| Oaxaca | 11.9 | Morelos | 4.6 | Coahuila | 1.9 |
| Chiapas | 7.7 | México | 3.9 | Tabasco | 1.8 |
| Puebla | 6.8 | Tlaxcala | 3.9 | D.F. | 1.6 |
| Veracruz | 6.8 | B.C. Sur | 3.4 | Durango | 1.6 |
| Michoacán | 5.9 | Tamaulipas | 3.3 | Jalisco | 1.5 |
| Guerrero | 5.7 | Sonora | 2.8 | Campeche | 1.2 |
| Sinaloa | 5.1 | Nayarit | 2.7 | Nuevo León | 1.2 |
| Yucatán | 5.1 | Chihuahua | 2.1 | Zacatecas | 1.2 |
| | | SLP | 2.1 | Quintana Roo | 0.9 |
| | | Hidalgo | 2.0 | Querétaro | 0.8 |
| | | Guanajuato | 0.0 | Colima | 0.5 |
| | | Aguascalientes | 0 | B. California | 0.3 |

Fuente: SAGARPA. Presupuesto de Cierre 2001, al 15 de diciembre 2001.

Debido a la diferente importancia relativa, así como al monto del presupuesto asignado en cada entidad federativa, puede no coincidir la importancia asignada en cada entidad a "Mujeres en el Desarrollo Rural" con la importancia de ese presupuesto dentro del presupuesto nacional que "Mujeres en el Desarrollo Rural" tuvo en 2001. Tal es el caso, por ejemplo, del estado de Baja California Sur, que absorbió el 3.4% del presupuesto nacional ejercido de "Mujeres en el Desarrollo Rural", pero que dentro de sus programas de desarrollo rural MDR ocupó el 32%.

En 2001 el presupuesto nacional de Alianza asignado a MDR se distribuyó entre 30 entidades. Sin embargo, cuatro de ellas, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz absorbieron el 33%, y en siete de ellas se destinó el 50% del total nacional gastado en 2001.

4.4 La aportación de las beneficiarias a los proyectos MDR

La aportación de recursos que hicieron las beneficiarias del programa "Mujeres en Desarrollo Rural " a su proyecto es un componente importante, que aparte de ser un complemento a los fondos del proyecto, trasciende hacia la filosofía misma del proyecto y tiene repercusiones en la dinámica y los resultados del mismo. En el contexto de Alianza para el Campo 2001, los productores de los programas de desarrollo rural aportaron el 20.5% del monto total de aportaciones de los beneficiarios de Alianza. El programa MDR significó, a su vez, el 4.2% dentro de ese 20.5% de desarrollo rural.

Las mujeres del programa MDR han considerado su participación financiera con seriedad, si bien la magnitud o la proporción de sus aportaciones es variable entre los estados. Igualmente, se presenta el caso en que los gobiernos municipales se han involucrado y complementado la aportación que de otra forma habría provenido en su totalidad de las beneficiarias del programa.

En el año 2001 y para el total de las entidades federativas, los compromisos asumidos por las mujeres respecto a su aportación financiera para el proyecto, fueron cumplidos en su totalidad, en 106% exactamente. Las entidades donde las beneficiarias aportaron significativamente más de lo comprometido fueron Yucatán, Hidalgo y Morelos. En Tlaxcala el pago fue menor al 100% de lo comprometido; los estados donde únicamente se cumplieron el 25% de los compromisos fueron: México, con el 28% y Baja California Sur, con el 75%². Es interesante notar que los programas de desarrollo rural son los únicos dentro de Alianza 2001 que registraron un cumplimiento del 100% de los compromisos.

Por todo lo anterior, la aseveración de los funcionarios MDR, en el sentido de que la aportación de los productores es un aspecto donde se presentan los problemas operativos más importantes de MDR, podría referirse más bien a problemas de logística para integrar la aportación de las beneficiarias a los fondos del proyecto. Pero también podría referirse a la capacidad de pago de las beneficiarias.

² SAGARPA, Avance Financiero de los Programas Federalizados de la Alianza para el Campo 2001. Aportaciones de Productores. Datos al 29 de agosto 2002.

La apreciación de los representantes de organizaciones de productores, de que la aportación de sus integrantes es un problema, podría referirse más a la lucha de espacios y concesiones, por parte de estos actores sociales de MDR. Sin embargo, y no obstante de cualquiera de los problemas que pudieran haber, de logística o de capacidad de pago, las mujeres en MDR 2001 contrajeron compromisos y en términos generales los cumplieron.

La participación de las beneficiarias en MDR, o en general en los programas de Alianza para el Campo, en el diseño y en el cofinanciamiento del proyecto es importante e incide en la apropiación del proyecto por los beneficiarios. Por lo que la eliminación de este componente en los programas de desarrollo rural trascendería hacia la modificación de la filosofía misma de los programas, así como influiría en su dinámica y resultados. Incidiría también en la alimentación de una actitud clientelista respecto a Alianza.

4.5 Actores y coincidencia de objetivos en MDR

Respecto a la evaluación interna del programa, los funcionarios MDR consideran que se lleva a cabo principalmente a través del control de las metas físicas, de las metas financieras y del apego a la normatividad. Son tres criterios formales en los que hay esmero por cumplir y que se lleva a cabo principalmente a través de informes contables y registros que los técnicos o consultores del programa deben elaborar con regularidad. Interesante es el hecho que sólo el 34% de los funcionarios mencionara como criterio de evaluación del programa, la satisfacción de los demandantes, es decir, a la satisfacción de los beneficiarios del programa. Esto estaría indicando que la evaluación interna no está orientada y/o no está en primer plano el concepto de búsqueda de la satisfacción por el servicio prestado. Se presenta, entonces, el hecho de que una "misión cumplida" para los funcionarios sería aquella en donde la normatividad controlable esté cumplida.

Pero esas formalidades mínimas en el cumplimiento de MDR terminan, con frecuencia, en el escritorio del funcionario. En este punto y para ejemplificar lo anterior, es pertinente mencionar la actitud negativa manifestada por la que fuera responsable de la Vocalía Ejecutiva de MDR en el estado de Puebla, quien menospreciando las anteriores evaluaciones estatales hechas a MDR mostró una mínima colaboración, sobre todo para conseguir un acercamiento del evaluador nacional con las beneficiarias del programa. Todo parecería indicar que las beneficiarias o son consideradas sin importancia para una evaluación, o bien que se trata de ocultar lo que pudieran las beneficiarias expresar sobre el programa.

El funcionamiento y los resultados del programa MDR se vieron con relativo optimismo por los funcionarios. Los problemas que ellos principalmente detectaron, en ese orden, fueron: la oportunidad y disponibilidad del financiamiento (41%), problemas de comercialización (34%) y la capacitación (30%).

Los funcionarios vieron en el programa de "Mujeres en el Desarrollo Rural" 2001 el medio a través del cual se lograron mayores espacios de participación de las mujeres (42%),

mejoras en la seguridad alimentaria de la familia (26%) y mejoras en la oportunidad de empleo (20%). El optimismo que los funcionarios muestran respecto a la continuidad de las acciones emprendidas por el programa se basa en su confianza de que el programa generó compromiso por parte de las beneficiarias para continuar acciones. Los funcionarios MDR aseveraron también que en 2001 se formó capacidad de gestión y que hubo viabilidad técnica y financiera de las acciones en el marco del proyecto. En todos esos casos esa fue la impresión del 75% de los funcionarios entrevistados. Ese optimismo fue compartido por los representantes de organizaciones de productores, donde el 85% de ellos considera que el programa generó compromiso de las beneficiarias y que ellas podrían continuar con el proyecto iniciado en 2001 con MDR.

La apreciación por parte de los representantes de las organizaciones generalmente coincide con la de los funcionarios del programa, aunque en algunos temas con menor énfasis. Por ejemplo, el 77% de los representantes de organizaciones opinaron que sí existen mecanismos para identificar las necesidades de los productores, aseveración que fue compartida por el 75% de los funcionarios.

Un punto notable en las respuestas de los representantes de organizaciones es su inconformidad sobre la no participación en las diversas instancias de decisión, como son el Consejo Estatal Agropecuario, los Comités Técnicos, la Comisión de Desarrollo Rural o los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable. Principalmente en éste último organismo, el 87% de los entrevistados opinó que ellos no participan activamente.

El 61% de los representantes de organizaciones de productores consideró que una razón importante por la que los productores no participan en el programa es la falta de conocimiento de la existencia del programa, aunque otro motivo, expresado por el 69%, fue la falta de recursos de los productores para hacer su aportación económica requerida en el programa.

Alianza para el Campo y el programa MDR son vistos por los representantes de Organizaciones de Productores con optimismo. En efecto, el 84% de ellos considera que con Alianza se ha mejorado la disponibilidad de bienes y servicios para la producción, 44% considera que el programa trajo mejoras en las oportunidades de empleo y 36% ve mayores espacios de participación de las mujeres. Un hecho notable en el contexto de la equidad buscada por el programa es que sólo el 12% de los representantes de organizaciones de productores piensa que a raíz de MDR se generó equidad en el acceso a servicios y apoyo, apreciación que en el caso de los funcionarios MDR es aún menor, pues apenas llega al 10%.

Es notable una diferencia entre funcionarios y representantes de Organizaciones de Productores respecto a los aspectos del programa MDR que deberían fortalecerse para mejorar resultados. Mientras los funcionarios se centran en la capacitación, tanto la dirigida a los beneficiarios (32%) como a los recursos humanos en general (25%), los representantes de Organizaciones de Productores consideran como aspectos centrales y que deben

fortalecerse, el seguimiento del programa (49%), la operación del programa (35%) y la capacitación de los beneficiarios (30%).

Entre las acciones que deberían llevarse a cabo para mejorar el diseño y la instrumentación del programa, los dos actores coinciden en la necesidad de contar con diagnósticos estatales y consultar a los beneficiarios.

4.5.1 La satisfacción de las beneficiarias con el apoyo de Alianza

El indicador pertinente para conocer la satisfacción de las beneficiarias con los apoyos de MDR es el porcentaje de beneficiarios que reconocieron el bien o servicio recibido como de calidad satisfactoria, así mismo, el porcentaje de beneficiarios que reconocieron calidad satisfactoria y a la vez que reconocen que la entrega del bien o servicio fue oportuna. En el primer caso se tiene un valor promedio nacional de 93.4%, en el segundo caso el valor es de 70.3%. Esto indicaría que, ciertamente, la proporción de beneficiarias MDR que están satisfechas y vieron calidad en el apoyo 2001 es alta. Pero la proporción disminuye si ese apoyo se relaciona con la oportunidad con que es entregado y recibido.

El valor de estos indicadores es disímil entre entidades, como lo reflejan la desviación estándar y el coeficiente de variación expresados en el cuadro 4.5.1.1. Hay, sin embargo, mayor variación entre las beneficiarias sobre su impresión de la calidad y oportunidad con que recibieron el apoyo. Las beneficiarias de las entidades de Baja California, Colima y Querétaro contaron en 2001 con programas MDR en las que las beneficiarias mostraron mayor satisfacción con el apoyo.

Cuadro 4.5.1.1 México: Satisfacción con el apoyo proporcionado por el programa MDR

| Parámetro Estadístico | C (%) | S (%) |
|------------------------------|--------------|--------------|
| Promedio Nacional | 93.4 | 70.3 |
| Desviación Estándar | 6.1 | 19.2 |
| Coef. de Variación | 6.5 | 27.2 |
| Valor Máximo | 100.0 | 100.0 |
| Valor Mínimo | 79.5 | 22.4 |

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta a Beneficiarias 2001.

Respecto a la oportunidad del apoyo, los estados con menor desempeño fueron Chiapas, con el valor mínimo del indicador, seguido por Tabasco y Jalisco. El estado en que el 100% de las beneficiarias aseguraron haber tenido el apoyo oportunamente fue Colima, seguido de Nuevo León y Tamaulipas. (Anexo A-4-7-1).

La situación que parecería jugar un papel importante en el valor del indicador de desempeño podría residir en el proceso mismo que recorre la solicitud, los tiempos que transcurren entre la presentación, la autorización y la ejecución. Es frecuente el caso en que las beneficiarias MDR reciben los apoyos fuera del momento en que ese apoyo sería indispensable y oportuno, tanto por los tiempos de cultivo, si se trata de algún proyecto

agropecuario, como por la obtención de los insumos, si se trata de otro tipo de proyecto, o por la salida del producto al mercado, que puede coincidir con épocas que inciden negativamente en el precio del producto resultante del proyecto. Otro factor pertinente de mencionar es el que se relaciona con las formalidades de adquisición de los insumos o servicios que requiere el proyecto y los tiempos para comprobar las erogaciones. En este rubro también se expresa la falta de oportunidad del apoyo. Se han presentado en ocasiones situaciones difíciles para las beneficiarias y que inciden en la eficiencia misma del proyecto.

El análisis del proceso que se lleva a cabo para el ejercicio de los apoyos MDR a las mujeres rurales requiere tomar en cuenta los plazos de la solicitud para la presentación, la aprobación, la liberación de los fondos y la comprobación de lo erogado en el proyecto.

4.6 Conclusiones y Recomendaciones

El programa MDR funcionó en 2001 con relativa independencia y escasa complementariedad con otros programas de Alianza para el Campo, salvo en el caso del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), con el que existieron relaciones parcialmente.

MDR se llevó a cabo sin diagnósticos previos, ni la existencia de algún plan estatal agropecuario, en donde se insertara MDR y coadyuvara en el cumplimiento de un objetivo general establecido en el plan correspondiente. Una operación más eficiente y acorde con la problemática que quiere APC resolver exigiría reorientar el curso y dar un **papel central en el funcionamiento de Alianza para el Campo**, a la **elaboración de diagnósticos**, tanto de carácter local, como regional o estatal, con el fin de que la ubicación de los apoyos de Alianza sean puntuales y los recursos se usen con mayor eficiencia.

Las solicitudes que se autorizaron en MDR se hicieron en función de apego a las formalidades, pero no existió un criterio de selección económico o social. Los requisitos indispensables para ser autorizados fueron, llegar a tiempo y que las solicitudes estuvieran debidamente requisitadas y cubiertas con la documentación exigida.

Dos aspectos centrales en el funcionamiento de MDR son la difusión del programa y la identificación de las beneficiarias potenciales. De ellos va a depender en gran medida los resultados que se obtengan. En MDR 2001 puede decirse que la difusión fue incompleta, pues "preseleccionó" a la población, en función de que fueron candidatos aquellos que tuvieron acceso a los medios escritos, o que fuesen invitados a las reuniones públicas programadas para tal fin.

Por lo que corresponde a la identificación de la población objetivo, existieron criterios flexibles y laxos. A partir del hecho de que en las Reglas de Operación 2001 se definió como población objetivo a aquella población ubicada en los municipios marginados, y dado que no existe homogeneidad socioeconómica en las regiones rurales mexicanas, se da el

caso de encontrar potenciales beneficiarios en municipios no marginados, ó a la inversa, de que en municipios considerados marginados se tenga población no marginada. Y así sucedió en MDR 2001, como fue constatado en las visitas de campo realizadas en 6 entidades federativas mexicanas, en donde fueron asignados recursos MDR a grupos no marginados en municipios marginados.

Pero el problema de la identificación precisa de los beneficiarios potenciales de algún programa de APC, en el sentido de que formen parte de un grupo de población de bajos ingresos, no garantiza *per se* que el proyecto iniciado tendrá éxito. Alianza 2001 y más aún **Alianza 2002** prevén entre sus objetivos la **formación de capacidades empresariales**. Este objetivo incorpora un **reto metodológico** adicional al proceso de selección de la población beneficiaria, en el sentido de ubicar a esa población, que además de estar entre la población de bajos ingresos y falta de acceso a los recursos, tenga el potencial necesario para desarrollar sus capacidades empresariales.

Es necesario tener presente que las capacidades empresariales no están presentes en cada individuo, ni cada individuo desea tenerlas. No es posible desarrollar esas capacidades por decreto y en un año. Y en caso de que el objetivo de los programas de APC en desarrollo rural sea efectivamente fomentar las capacidades empresariales en la población rural, se requeriría la presencia de otros componentes en los proyectos productivos, como son una capacitación orientada precisamente a despertar y fomentar las capacidades empresariales buscadas, por ejemplo.

Por lo anterior, es necesario que los objetivos que los programas de desarrollo rural persiguen sean claros y reales. Además, es indispensable que exista concordancia entre el objetivo perseguido y el instrumento que se aplica. En este contexto, precisa también tener presente que pueden haber objetivos de mediano y de largo plazo, para los que tendría que existir una estrategia explícita y un seguimiento acorde. Dada la complejidad del mundo rural mexicano, es comprensible que tengan que existir también apoyos diferenciados para los diferentes estratos de la población objetivo.

El compromiso adquirido en las entidades federativas con MDR 2001 fue de diversa intensidad. Dos entidades federativas no incorporaron al programa MDR en sus programas de desarrollo rural: Aguascalientes y Guanajuato. En otros estados, como Baja California y Querétaro el presupuesto de MDR apenas alcanzó el 2 y 3%, respectivamente, y en Tlaxcala y Baja California Sur ese monto alcanzó el 38% y 32%, respectivamente, del presupuesto asignado para desarrollo rural en 2001. Todo parece indicar, por lo tanto, que la importancia concedida a MDR dependió de la apreciación que se tuviera en las entidades federativas, de la población rural femenina y de sus carencias y la urgencia de atenderlos a través de MDR. También pudo haber dependido de la organización como grupo de interés que pudieron haber tenido las mujeres rurales en el estado respectivo.

En todo caso, esta situación pudiese haberse modificado cambiando la forma y el radio de difusión del programa.

Uno de los aspectos que llama la atención en MDR 2001 es que la percepción de los problemas de funcionamiento del programa es diversa entre los actores del programa. Mientras que los funcionarios se centran en la capacitación, como un recurso para fortalecer los resultados, para los representantes de organizaciones de productores es el seguimiento y operación del programa. Para las beneficiarias son la insuficiencia de los recursos disponibles por MDR, la difusión y la asistencia técnica las principales debilidades del programa MDR 2001.

La normatividad de MDR 2001 puede decirse que fue formalmente cumplida. De hecho ese es uno de los aspectos en que los funcionarios pusieron especial esmero. El hecho de tener los registros contables en orden y los expedientes completos pareciera haber sido un fin en sí mismo, olvidando que el objetivo de MDR era promover el desarrollo rural, buscando el desarrollo de capacidades y la formación de capital humano, social y físico. El proceso de seguimiento generalmente se restringía a cubrir el expediente, y las actividades adicionales que se hicieran a favor del proyecto dependía del compromiso adquirido por los consultores MDR, sea con las beneficiarias o con la Vocalía Ejecutiva.

Un aspecto importante que debe tenerse presente, entonces, es que la normatividad se hizo con un fin, pero no es un fin en sí mismo. El seguimiento es necesario para incorporar correcciones sobre una línea de acción previamente establecida, pero no tiene el fin de cubrir el expediente, sino que es un medio para asegurar el cumplimiento de un objetivo de desarrollo rural.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del programa

Los datos que en este capítulo se manejan, salvo que se indique otra cosa, provienen de la base de datos MDR 2001 de 1,293 encuestas, que fueron analizados con base en la metodología *Procedimiento para el Cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis, desarrollada expresamente por la FAO*.

5.1 La producción y el ingreso de las beneficiarias MDR

Las mujeres del programa MDR 2001 tienen expectativas positivas respecto a los resultados productivos de este programa de Alianza para el Campo, y ello tanto en rendimientos, como en el volumen total de la producción o en la calidad de la producción. Esta posición puede deberse a los resultados ya obtenidos, o por la confianza que pudo haberles despertado el programa.

En promedio el 75.7% de las beneficiarias que compusieron la muestra de las evaluaciones estatales declaró haber obtenido cambios en rendimientos o espera obtenerlos. Hay, sin embargo, gran heterogeneidad en las apreciaciones que a este respecto las beneficiarias tienen. Así, las beneficiarias con las expectativas más altas se encuentran en el estado de Querétaro, donde el 100% de ellas declaró o haber tenido rendimientos o que esperaba obtenerlos; las mínimas expectativas las mostraron las beneficiarias en el estado de Hidalgo, con el 40.9% que, o había visto incrementar sus rendimientos o esperaban obtenerlos (Cuadro A-5-5.1.1). Cabría agregar que el año 2001 fue el primer año en que Querétaro participó en el programa "Mujeres en el Desarrollo Rural", mientras que en Hidalgo éste funciona desde 1999.

A la pregunta sobre la existencia o no de cambios simultáneos en volumen, rendimiento y calidad, el 72.4% del total de las beneficiarias contestó haberlos tenido. El coeficiente de variación para este indicador es de 22.8%. En el otro extremo, las beneficiarias que obtuvieron mejoría en al menos uno de los tres aspectos es el 94.3% del total de la muestra entrevistada. Esto indicaría, entonces, que es más frecuente que con el funcionamiento del programa se haya afectado en el plazo inmediato al menos un aspecto de los mencionados. Y esto tuvo que haber sido así, pues se trata de proyectos productivos para mujeres que al ser éste su primer proyecto, tuvo que haberse afectado por lo menos el volumen de la producción obtenida, de no tratarse de un proyecto fallido.

Para contestar la pregunta sobre cambios en la productividad o la calidad, las beneficiarias necesitarían tener términos de comparación respecto a una situación inicial en que ellas hubiesen estado trabajando anteriormente, situación que en los proyectos 2001 más bien

parece ser una rareza. La pregunta podría ser confusa para las beneficiarias cuyo término de comparación es cero, y la respuesta podría estar indicando solamente que el proyecto existe.

La situación de los cinco estados con los mejores resultados y/o expectativas respecto a volumen, rendimiento y calidad en la producción aparecen en el cuadro 5.1.1. Los cinco estados con las expectativas más bajas se encuentran en el cuadro 5.1.2.

Ha de notarse que aunque la posición relativa de cada entidad puede variar en cada grupo, las entidades federativas que registraron cambios positivos en rendimiento, también los registraron en volumen y calidad. E inversamente, los estados que tuvieron los menores cambios en rendimientos, también tuvieron los menores cambios en calidad y volumen de la producción.

Cuadro 5.1.1 México: Entidades que reportaron cambios favorables en rendimiento y cambio simultáneo en rendimiento, volumen y calidad de la producción

| Estado | CER | | Estado | CPPC |
|-------------------|--------------|--|-------------------|--------------|
| Querétaro | 100% | | Querétaro | 100% |
| Michoacán | 91.5% | | Nuevo León | 96.7% |
| Nuevo León | 96.7% | | Coahuila | 90.2% |
| Coahuila | 90.2% | | Michoacán | 90.1% |
| Sinaloa | 93.7% | | Sinaloa | 93.7% |
| Prom. Nal. | 75.7% | | Prom. Nal. | 72.4% |

Fuente. Elaborado con base en el Procedimiento FAO para el Cálculo de Indicadores y la base de datos de las encuestas estatales. CER: Porcentaje de productores que reportaron cambios favorables en rendimiento. CPPC: Porcentaje de beneficiarios que reportaron aumento en rendimiento, volumen y calidad.

La generación de ingreso fue una de las metas explícitas del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural"³. El logro de esta meta en el año 2001 indica que el ingreso se incrementó en 410% por grupo de beneficiarias. El valor máximo de este indicador lo muestra el estado de Michoacán y los estados con los mínimos valores son: Tlaxcala, Nuevo León e Hidalgo. El coeficiente de variación en este indicador llega a 118.5%, lo que indica la gran heterogeneidad en el comportamiento observado respecto al ingreso entre las beneficiarias de MDR (Cuadro A-5-5.1.2).

Un indicador complementario para comprender el comportamiento del ingreso de las beneficiarias de MDR es el porcentaje de beneficiarias que reconocieron haber tenido cambios positivos en su ingreso debido a los apoyos de APC. En este caso el indicador toma el valor de 32% en promedio, con un coeficiente de variación de 53.3%. Los estados en donde el 50% o más de las beneficiarias aseveró cambios positivos en su ingreso debido a los apoyos de Alianza son en orden ascendente: Yucatán, Baja California Sur y Baja California. Las entidades en donde menos del 10% percibió cambios son, en orden descendente: Chiapas y Tlaxcala (Cuadro A-5-5.1.2).

³ SAGAPA. Reglas de Operación 2001, Pág. 74

Cuadro 5.1.2 México: Entidades que reportaron los menores cambios en rendimiento y cambio simultáneo en rendimiento, volumen y calidad de la producción

| | CER | | CPPC |
|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| Oaxaca | 45.3% | Jalisco | 55.1% |
| Campeche | 42.4% | Hidalgo | 39.7% |
| Jalisco | 37.2% | Campeche | 33.3% |
| Chiapas | 32.8% | Chiapas | 32.8% |
| Hidalgo | 30.3% | | |
| Prom. Nal. | 61.7% | Prom. Nal. | 72.4% |

Fuente. Elaborado con base en el Procedimiento FAO para el Cálculo de indicadores la base de datos de las encuestas estatales.

CER: Porcentaje de productores que reportaron cambios favorables en rendimiento.

CPPC: Porcentaje de beneficiarios que reportaron aumento en rendimiento, volumen y calidad.

5.1.1 Conversión y diversificación productiva

MDR 2001 fue un programa orientado a la demanda, donde no fue requisito conocer previamente la actividad que el proyecto apoyaría. Por lo tanto, cabe esperar que sea alto el número de beneficiarias que hayan reportado cambios de especie o de actividad debidos a su participación en el programa.

Efectivamente, según los datos de la encuesta 2001 a las beneficiarias, el 61% de las beneficiarias encuestadas reportaron tales cambios. Esa información, entonces, antes que un cambio o diversificación productiva para MDR tendría que como el hecho de que para aproximadamente dos tercios de las beneficiarias el proyecto con MDR significó una actividad nueva para ese grupo de población.

5.1.2 Efecto sobre los recursos naturales

El indicador que da cuenta sobre los efectos de los proyectos MDR sobre los recursos naturales expresa que el 38% de las beneficiarias dijeron haber tenido un cambio favorable sobre los recursos naturales. Efectos negativos sobre los recursos naturales fueron indicados por el 3% de las beneficiarias.

Aunque no se percibió que existiera una conciencia expresa a favor de los recursos naturales, Alianza 2002 puede ofrecer ser una oportunidad para incorporar el componente de los recursos naturales en las actividades productivas que se promuevan en áreas rurales. Esta tarea exigiría primeramente crear conciencia entre los beneficiarios potenciales y los que diseñan los proyectos APC, sobre la necesidad de considerar el capital natural en el cuerpo de los proyectos. Requeriría asimismo, que fuera un criterio de selección para los proyectos. De esa manera podría haber una incidencia positiva sobre los recursos por parte de APC 2002.

5.2 La generación de empleo

Los programas de MDR generalmente iniciaron una actividad con mujeres que anteriormente no desempeñaban alguna actividad económica remunerada fuera del hogar. Por lo tanto, cabe esperar un efecto total alto sobre el empleo en la unidad de producción. En efecto, la tasa de incremento porcentual en el empleo debido al apoyo alcanza en promedio nacional 464.9%, con un coeficiente de variación de 319.8%.

El indicador que registra la frecuencia con que las beneficiarias reportaron incrementos en el empleo *FGE*, es en promedio nacional, de 50.8%. Visto el indicador de la generación de empleo en relación con el arraigo de la población debido al apoyo, resulta que el indicador de arraigo TA adquirió un valor de 28.7% en promedio nacional. Los datos relevantes sobre este indicador se aprecian en el cuadro 5.2.1.

Cuadro 5.2.1 México: Tasa de arraigo en la familia, debido al apoyo MDR

| Parámetro Estadístico | TA | Entidades federativas |
|-----------------------|--------|-----------------------|
| Promedio Nacional | 28.7% | |
| Desviación Estándar | 42.3% | |
| Coef. de Variación | 143.7% | |
| Valor Máximo | 202.8% | Coahuila |
| Valor Mínimo | 0.0% | Baja California |

Fuente. Como en el Cuadro 5.2

Por el coeficiente de variación puede suponerse un comportamiento disímil entre los estados. Sin embargo el valor promedio en la tasa de arraigo a raíz de los programas MDR significaría que de cada familia de cinco miembros por lo menos uno dejó de migrar. Resultado que sería positivo. Aunque este indicador hay que analizarlo con más detalle, pues en las visitas de campo pudo apreciar, principalmente en los estados que registran altos grados de migración, como son Michoacán y Puebla, que las mujeres efectivamente tenían fincadas expectativas en que con el proyecto y la obtención de ingresos, podría evitarse la migración. El equilibrio parecía, sin embargo, frágil y el abandono del proyecto por alguna socia, a raíz de una salida migratoria, se constató en más de dos casos. Es claro que el comportamiento de la tasa de arraigo dependerá también de otros factores, en relación con los resultados del proyecto, como es, por ejemplo, el costo de oportunidad de la población potencialmente migrante en las regiones donde operan los programas MDR.

El análisis del valor que toman los indicadores de empleo e ingreso debe hacerse en el contexto en el que tiene lugar y no en abstracto. Por las observaciones de campo pudieron constatarse varios acontecimientos a este respecto. Primero, que los proyectos MDR visitados que se encontraban funcionando, salvo dos, de un total de 60 visitados en seis entidades, los demás no habían generado un ingreso para las beneficiarias, es decir, que formalmente hubiese contribuido al ingreso familiar inmediato. En los proyectos pecuarios, por ejemplo, existió ocasionalmente un ingreso por venta de productos, pero ese ingreso se quedó en la empresa para la adquisición de insumos necesarios para mantener la

producción. Una situación semejante se presentó con los proyectos de transformación agroindustrial.

En los proyectos que con la producción generada finiquitó el proyecto, como fue el caso de algunos proyectos de ornamentales, y donde las beneficiarias habían recibido los insumos como aportación del proyecto, las beneficiarias efectivamente se llevaron un ingreso a casa, y generalmente ellas lo consideraron como un resultado del proyecto, pero ese resultado en sí no podría considerarse un ingreso neto, pues de haber considerado el ingreso total obtenido y el costo de los insumos empleados, el resultado neto tal vez no sería positivo. En algunos proyectos, el no cumplimiento de la expectativa que las beneficiarias depositaron en el proyecto fue causa frecuente en la desintegración de los grupos MDR, como pudo constatarse particularmente en el estado de Sinaloa.

Un aspecto adicional a considerar es que los grupos de beneficiarias que conducían los proyectos productivos, generalmente no llevaban una contabilidad de ingresos y gastos. Cuando sí lo hacen, esa contabilidad era bastante informal y poco estricta. Es un asunto de memoria y no se vio la necesidad de conducir una contabilidad del proyecto.

Respecto al ingreso obtenido, se presentó un asunto interesante con los proyectos pecuarios, pues esos proyectos fueron vistos por las beneficiarias más bien como un ahorro "para casos de urgencias" y no como una fuente continua de ingresos con la que pensarán subsistir.

En cuanto al empleo generado, precisaría también hacer algunas acotaciones. Semejante a lo visto con el ingreso y coincidente con esos casos, los proyectos que podría considerarse que generaron empleos, no los generaron de tiempo completo, pues lo frecuente fue que el proyecto fuera de "tiempo parcial", sea porque las actividades eran realizadas en los tiempos libres que dejaban los quehaceres del hogar, o porque el proyecto en sí no requería del esfuerzo de tiempo completo de todas las socias, al ser un grupo con un número relativamente alto de integrantes para la actividad que el proyecto desarrollaría, o bien, porque las participantes del proyecto de inicio contaban con una actividad remunerada y el proyecto se realizaría en los tiempos marginales de las beneficiarias.

La situación anterior se fortalece con el análisis del índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo AC. Este índice puede tomar el valor de 1, en el caso de que el bien o servicio del apoyo MDR se use a toda su capacidad, de 0.75 cuando se usa a tres cuartos de su capacidad, de 0.25 si se usa a la mitad de su capacidad y si el uso es mínimo sería de 0.25 y adquiriría el valor de 0 si no se usa. Para todo el país se tiene para 2001 un valor promedio del índice de 0.70, un mínimo de 0 en Michoacán y un valor máximo de 0.92 en Baja California. De nuevo, precisaría conocer el contexto específico en que se dan esos valores. En las visitas de campo a Michoacán, por ejemplo, pudo constatarse que frecuentemente, principalmente en la región de la Meseta Tarasca, el apoyo brindado por MDR había servido para adquirir instrumentos de trabajo para proyectos diversos como panadería, talleres de costura, peluquería, entre otros, en donde, por la reciente adquisición de los instrumentos y por la falta de conocimiento en el rubro a iniciar y sin haber tomado

las beneficiarias ya algún curso de capacitación al respecto, los equipos se encontraban ya, pero con frecuencia aún sin desempacar.

5.3 La construcción de capital social

Otro de los propósitos que expresamente se mencionan para el programa "Mujeres en Desarrollo Rural "2001 fue *fomentar la creación de nuevas formas de asociación económica microregional*"⁴. La forma en que este propósito debía implementarse era a través de la construcción de redes.

El programa MDR previó un apoyo financiero expreso para ese fin, que ascendió a \$180,000 por red constituida. La construcción de la red y su funcionamiento se realizaría a través de la contratación de consultores especializados, a quienes se destinaría el 40% del apoyo previsto para la red. El restante 60% se destinaría a la organización de eventos de capacitación al interior de la red, en los que participarían las socias de los grupos⁵.

Un indicador que apoya en el análisis de este propósito de MDR es el indicador NG, es decir, el indicador que capta la participación en la constitución de nuevos grupos gracias al apoyo. Este indicador expresa el porcentaje de beneficiarios que se incorporaron a un nuevo grupo con la finalidad de obtener el apoyo de la Alianza. El promedio nacional para 2001 alcanza un valor de 71.6%, con los valores de 100% en Nuevo León y de 96.0% en Oaxaca. El estado de Baja California presenta un valor de 0 y el que le sigue en magnitud es Querétaro, con 31.0% (Cuadro A-5-5.3.1). Como se recordará, MDR consideró como elegibles a grupos y a personas. El valor de este indicador reflejaría, entonces, el carácter del apoyo, individual o grupal.

La construcción de redes en la práctica generalmente tomó la forma de una agrupación geográfica, a veces independiente de alguna afinidad productiva o de semejanza en la composición de los grupos respectivos. Inclusive, pudo constatare en las visitas de campo que, ocasionalmente las socias de un grupo no sabían si pertenecían a alguna red.

Respecto a los logros habidos en la construcción de redes en 2001, hacia el mes de diciembre de ese año, se llevaba cumplido el 56% de la meta, habiéndose construido hasta ese momento un total de 97 redes en todo el país. En el mes de mayo de 2002 se había alcanzado el 71% de la meta.

La cercanía y desempeño de las consultoras, a cuyo cargo se encontraban las redes y sus beneficiarias, fue muy variable. Pudo constatare que en ocasiones la consultora más bien cubría un papel formal y político para convocar a reuniones o mítines, como en Michoacán, y que su conocimiento de la problemática interna de los grupos, de su funcionamiento y su apego a la normatividad era nula. A esto hay que agregar que por los cambios habidos al interior de los programas de desarrollo rural para 2002, las consultoras en su mayoría

⁴ SAGARPA. Reglas de Operación 2001, Pág.. 75.

⁵ SAGARPA. Reglas de Operación 2001, Pág.. 75

habían dejado de ser parte del personal del proyecto, se habían separado de él, aún antes de que el proyecto, o la red se hubiese consolidado.

El papel de los consultores tomó ocasionalmente también un papel central en el funcionamiento de algunos grupos, llegando a constituirse un tutelaje absoluto, al grado que realizaban todas las operaciones y gestiones para algún grupo, sin que las beneficiarias estuviesen por lo menos informadas de los trámites realizados y/o de los estados financieros de su proyecto, como se pudo en Veracruz. En otros estados como México, no existieron consultores, ni redes en MDR 2001, y la presencia de grupos "artificiales" parece haber sido un fenómeno frecuente.

El programa de "Mujeres en el Desarrollo Rural" buscaba promover la capacitación, que como se ha dicho antes, sería también a través de las redes y del proyecto mismo. La realización de talleres de capacitación era un requerimiento formal establecido en las reglas de operación, al no estar definido el contenido de los talleres, las redes definirían ese contenido. En la práctica ese contenido fue generalmente atribución y responsabilidad de la Vocalía Ejecutiva del programa.

Por lo visto en las visitas de campo, el contenido del taller osciló desde una capacitación técnica sobre el manejo de algún cultivo o especie, o la forma de hacer algo, independientemente que fuese del interés inmediato de todas las socias, en el sentido de que su proyecto MDR fuera de tal orden, o bien se trató de una capacitación sobre organización y funcionamiento de grupos, o bien se trató de eventos que además de cumplir algún propósito político podía haber tenido como subproducto alguna capacitación a través del intercambio con otras beneficiarias y con problemas idénticos. De hecho esa fue la que las productoras consideraban como la mayor aportación de los talleres de la red.

Un aspecto que debe anotarse es que la participación en los talleres se restringía a dos personas por grupo, generalmente, la presidenta y la secretaria o la tesorera del grupo. Compartir o no los conocimientos adquiridos en los talleres, o las experiencias vividas, con las otras beneficiarias de su grupo de origen, fue una atribución y quedó a voluntad de las socias asistentes a los talleres.

Por otra parte, y respecto a la consolidación de grupos organizados, en el sentido del número de grupos que recibieron apoyo para su fortalecimiento, dos tercios de las beneficiarias encuestadas manifestaron haber recibido tal apoyo, con un valor del indicador a nivel nacional de 69.0%. El coeficiente de variación toma un valor de 25.3%.

Resulta interesante que en Chiapas el indicador toma el valor mínimo, con 39% y en Baja California toma el valor máximo, con 100%. La lectura de esta información para Baja California es confusa, pues por una parte es cero el valor del indicador que registra el porcentaje de beneficiarias que se incorporaron a un grupo para obtener el apoyo de Alianza y por otro es el estado que registra el mayor apoyo recibido para la consolidación de grupos. ¿Acaso se trata de una situación donde las beneficiarias MDR recibieron apoyo

para constituirse en grupos y a pesar de ello no lo hicieron? ó ¿la pregunta se prestó a confusión? ó ¿una de las dos respuestas es falsa para esta entidad?

5.3.1 Desarrollo de capacidades técnicas, administrativas y de gestión

En MDR 2001 se promovieron principalmente las capacidades técnicas productivas. Las capacidades administrativas o de gestión quedaron en niveles incipientes. El indicador que expresa el desarrollo total de capacidades tomó un valor en 2001 de 0.30, de un valor máximo posible de 1 y su componente principal fue la adquisición de capacidades técnicas productivas.

Es interesante notar que el porcentaje de beneficiarias que expresó haber adquirido un desarrollo global de capacidades técnicas productivas, de gestión, y otras no incluidas explícitamente en la pregunta, tomó el valor en 2001 de 70%. De ello puede deducirse que MDR contribuyó a la generación de otras capacidades que no están expresadas y que no fueron ni de orden productivo, administrativo o de gestión.

5.3.2 Desarrollo de cadenas de valor

El acceso a insumos y servicios como consecuencia del apoyo fue en 2001 de 0.30, de un valor máximo posible para el indicador, de 1. Este desempeño estaría indicando que las redes construidas en 2001 no cumplieron funciones en este sentido.

El índice general de desarrollo de la cadena de valor se compone de cuatro índices: el de acceso a insumos y servicios, el de postproducción y transformación, el de comercialización y el de sistemas de información de mercados. Este índice tendría que expresar en toda su magnitud el trabajo hecho por las redes, pues fomentar ese tipo de actividades entre los grupos de beneficiarias fue uno de sus fines. Pero ese índice también podría estar expresando la capacidad de los técnicos y consultores del proyecto para integrar al proyecto correspondiente en una cadena de valor, a pesar de que las redes no funcionarían.

En el año 2001 el índice general de desarrollo de la cadena de valor adquirió el valor de 0.58. El principal componente en este valor lo aporta el índice de acceso a insumos y servicios. Le sigue el de transformación y postproducción, el de comercialización y es prácticamente insignificante el valor que toma el índice de sistemas de información de mercados. Este índice refleja el desarrollo relativo de los procesos de integración en los proyectos MDR, pues se ha atendido prioritariamente que el planteamiento técnico del proyecto pueda tener consistencia, pero se han descuidado aspectos complementarios, que significan muchas veces que una vez generado el producto, las beneficiarias no saben donde venderlo.

5.4 La capacitación "*haciendo*"

Un aspecto importante de los programas MDR de Alianza es que con frecuencia iniciaron alguna actividad nueva para las beneficiarias. Ello se favoreció por el hecho de que la atención a la demanda ocupaba un lugar importante, o como algún consultor lo definió, la gran variedad de proyectos apoyados obedecía al *ofertismo* de MDR, que como ya se mencionó, incluía una amplia gama de rubros susceptibles de apoyo. En la atención a la demanda, por ejemplo, se apoyaría el rubro de actividad demandado, en muchos casos sin importar la existencia de algún antecedente por parte de las beneficiarias en el rubro de apoyo deseado.

El indicador que puede captar esta información de las encuestas estatales es CT, o sea el porcentaje de beneficiarios que no tenían experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos con el apoyo. El valor de este indicador alcanza en promedio nacional el 48.4%, con un valor máximo de 71.6% en el estado de Hidalgo y un valor mínimo de 22.4% en Yucatán (Cuadro A-5-5.4.1).

Respecto a los beneficiarios que no tenían experiencia previa en el uso del bien o servicio similar al recibido y que observaron un cambio favorable en algún aspecto de la producción, el indicador CP toma un valor promedio de 43.1%. Esto indicaría que la experiencia de las beneficiarias en el rubro en que incursionan a través de un proyecto MDR, es un elemento que se refleja en el resultado final.

El valor mínimo del indicador CP es de 23.3% y se presenta en el estado de Nuevo León, seguido muy de cerca por Sonora y Yucatán. El valor máximo se presenta en el estado de Puebla. Y este dato coincide también con la aseveración de un técnico en esa entidad, en el sentido de que parte de la filosofía de los consultores y técnicos, fue constatar que el proyecto que recibiera el grupo estuviera sustentado por alguna experiencia anterior. En este indicador se presenta un coeficiente de variación de 224.3% (Cuadro A-5-5.4.1).

En el programa MDR 2001 fueron concedidos apoyos a grupos que no siempre se mantuvieron en su totalidad, ni como grupos, ni con el mismo número de integrantes. Esto obedecía a diversos factores, entre otros los antecedentes del grupo en cuestión, en la realización de alguna tarea anterior, de carácter social, de carácter familiar, de carácter económico, o de carácter político. Cuando no se presentaba ningún antecedente y cuando el grupo fue creado para salvar un requisito, se constató en las visitas de campo que la permanencia del grupo fue frágil. Un indicador que aportaría alguna información sobre la permanencia del grupo y su funcionamiento, podría ser PPYS, indicador que capta el porcentaje de casos donde el apoyo obtenido permanece en posesión del beneficiario original, se mantiene en funcionamiento y su funcionamiento es satisfactorio.

PPYS toma el valor de 83.6% y son las dos Baja Californias y Tamaulipas las entidades que tienen los mejores desempeños. En el lado opuesto se encuentra Sinaloa, con 52.1% y Jalisco con 69.4%.

En el estado de Chiapas, aunque este indicador presenta un valor de 81%, se pudo constatar la presencia de casos en los que el apoyo no había llegado en su totalidad a las beneficiarias, éstas no tenían información completa sobre los componentes totales del apoyo y los líderes del grupo, o de la organización política a la que pertenecían, no les presentaban informaciones transparentes. En el caso de Baja California, y por los antecedentes mencionados en otros puntos, ese resultado podría estar relacionado con las actividades individuales y no grupales que contenía el apoyo de proyectos MDR.

5.5 Capitalización e inversión productiva

Los proyectos de MDR son acciones que buscan desencadenar el desarrollo rural local y regional. Esa meta es compleja y depende de las condiciones iniciales, de la dotación de capacidades, de la infraestructura disponible, en suma de la existencia de capital físico, humano y social, amén de la congruencia entre la política de desarrollo rural con la política económica y social prevalecientes. La participación y el compromiso de los actores es fundamental y ese compromiso es susceptible de generarse. Un componente en la generación de ese compromiso es precisamente la participación que tengan las beneficiarias del programa, en su diseño, en su gestión y en la inversión física que aporten.

En el programa MDR se presentó en 2001 una capitalización e inversión productiva, expresada como porcentaje de beneficiarias que realizaron inversión adicional a su aportación obligatoria, de 39.1% en promedio.

Un dato adicional de interés en este contexto es que por cada peso de inversión gubernamental se habría generado una inversión media adicional del productor de 15 pesos. Este dato indicaría una participación muy alta de las beneficiarias. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que por lo general la participación de las beneficiarias en cada proyecto ha residido en la colaboración de infraestructura física y de mano de obra. Y es la valoración que las beneficiarias hagan de esta colaboración la que en los casos en que así se presente, determinaría el valor del indicador.

Cuadro 5.5.1 México 2001: Participación de inversión adicional a la aportación obligatoria de las beneficiarias de MDR

| Estado | >50% | Estado | Entre 20% y 49% | Estado | <20% |
|---------------------|-------|-----------|-----------------|------------|-------|
| Baja California | 77.8% | Chiapas | 31.0% | Nuevo León | 16.6% |
| Baja California Sur | 58.1% | Michoacán | 47.4% | Campeche | 12.1% |
| Durango | 54.3% | Chihuahua | 34.5% | Tamaulipas | 12.5% |
| Nayarit | 58.3% | Sonora | 42.2% | | |
| Tlaxcala | 53.1% | Oaxaca | 42.3% | | |
| Tabasco | 50.0% | Morelos | 42.8% | | |
| | | Querétaro | 40.9% | | |
| | | Hidalgo | 48.9% | | |
| | | Zacatecas | 41.0% | | |
| | | Coahuila | 34.1% | | |
| | | Puebla | 33.3% | | |
| | | Colima | 38.5% | | |
| | | Yucatán | 29.3% | | |
| | | Sinaloa | 25.0% | | |
| | | Jalisco | 30.6% | | |
| | | Guerrero | 24.1% | | |

Fuente: Calculado con base en el cuestionario aplicado a beneficiarias MDR 2001.

5.5.1 La permanencia de los apoyos y la sostenibilidad de las inversiones

Los apoyos brindados por MDR 2001 han permanecido con las beneficiarias originales en casi su totalidad. Así lo expresó el 95% de las beneficiarias entrevistadas. Respecto a si el apoyo se encontraba en funcionamiento, en el 88% de los casos la respuesta fue positiva.

Resulta interesante también que en el 84% de los casos el apoyo obtenido permanece en posesión del beneficiario original, se mantiene en funcionamiento y su funcionamiento es considerado satisfactorio.

Para complementar la información anterior, es pertinente agregar que de los apoyos que se encuentran funcionando, en únicamente el 50% de los casos se usa a toda su capacidad. En el 10% no se usa y en el 8% su uso es mínimo. Esto denotaría por lo tanto, que en el 18% de los casos el apoyo no es aprovechado

Este es uno de los aspectos frecuentemente observados por el evaluador nacional, en el sentido de que aún cuando los apoyos estuviesen funcionando, el concepto de en qué medida se consideraban funcionando es muy subjetivo, pues bien podría indicar que usarlo una hora diaria podría ser un uso adecuado.

Ese aspecto tendría que ser cuidadosamente observado por las instancias correspondientes, pues con frecuencia los apoyos son concedidos sin haber examinado si existen las condiciones para el manejo eficiente, si existen los insumos requeridos, si está disponible la asesoría técnica en los casos que lo ameriten y si las beneficiarias están con las capacidades necesarias en tiempo y conocimientos para realizar exitosamente el manejo del apoyo. El uso parcial del apoyo significa pérdidas de ingresos y oportunidades.

5.6 MDR en opinión de las beneficiarias

El acceso a MDR ha traído resultados positivos para las beneficiarias 2001. El 26% de las entrevistadas reconoció haber logrado un incremento en el ingreso para cubrir las necesidades básicas (26%), el 27% vio en MDR una actividad complementaria al del marido (27%) y para el 26% fue un medio para mejorar la alimentación de la familia. Es interesante que únicamente el 17% vio su actividad en MDR un medio para ser mejor valorada en su familia, indicador que estaría proporcionando información sobre el cambio en el rol social que MDR ha perseguido, es decir, la revalorización de la mujer rural. Llama también la atención que los logros reconocidos no fueron contestados en forma mayoritaria y concluyente.

El acceso a MDR fue considerado por el 36% como fácil y para el 28% como complicado. Pero el 53% tuvo interés en MDR porque lo considera un recurso complementario importante. Para el 33% ese recurso ayudó a generar o mantener empleo en la unidad familiar y para el 28% MDR significó una forma de incursionar en nuevas prácticas productivas.

Las perspectivas de los grupos formados a través de MDR son vistas por el 48% de las beneficiarias como favorables, en el sentido de que consideran que podrían subsistir sin el apoyo del gobierno, visión menos optimista que la expresada por los funcionarios, que como se vio, el 75% de ellos consideraba que se generaron acciones que asegurarían la continuidad del proyecto MDR.

En el rubro donde también hay discrepancias en opiniones entre beneficiarias y funcionarios es respecto a las sugerencias para mejorar el programa. Aquí el 35% de las beneficiarias recomienda simplificar los trámites, el 28% pide que se mejore la difusión y el 22% requeriría que se les proporcione asesoría para gestionar el apoyo. El 15% quisiera que mejor se le den apoyos en efectivo.

Las respuestas anteriores mueven a reflexión. Por una parte, porque a decir de las beneficiarias, existen problemas para gestionar los apoyos, es decir, pondría en tela de juicio la formación de un *stock* mínimo de capacidades a este respecto. O bien, podrían también indicar que los trámites administrativos para acceder a Alianza no cuadran con la simplificación administrativa buscada. Por la otra parte, la búsqueda de apoyos en efectivo por una parte de las beneficiarias podría estar indicando la permanencia de una actitud clientelista entre la población objetivo de MDR, quienes no habrían comprendido el espíritu de Alianza para el Campo, como es la búsqueda del desarrollo rural fomentando proyectos productivos.

Parecería que esas beneficiarias siguen viendo en APC un programa asistencial, donde el beneficiario recibe una transferencia sin compromiso alguno sobre el destino de esa transferencia. Ambos casos exigen dar mayor información a la población objetivo, en

primer lugar para entender los objetivos de APC, en segundo lugar para acceder a los apoyos que APC contiene.

5.7 Conclusiones y Recomendaciones

En 2001 MDR generó ingresos y empleo para las beneficiarias. Los cambios favorables habidos fueron para el 76% de las beneficiarias y a nivel de entidades federativas existe un coeficiente de variación de 20%. Hay que notar, sin embargo, que la pregunta hecha puede llevar a confusión, pues se presentan dos situaciones posibles que indican una respuesta positiva, el caso donde las beneficiarias obtuvieron un incremento y el caso donde esperan obtenerlos.

El incremento en ingreso se da en el 32% de los casos. El dato que más llama la atención es el incremento que las beneficiarias reportan para el grupo. Por lo que respecta al empleo, la tasa de arraigo reportada indica que de cada familia un miembro dejó de emigrar a raíz del apoyo MDR.

Tanto los indicadores de empleo, como los de ingreso o producción, hay que analizarlos detalladamente, pues pueden llevar a confusión, creando una situación que no existe alrededor de MDR. En efecto, como se recordará, MDR apoyó proyectos que con frecuencia significaron el inicio de actividades para las beneficiarias. Por lo tanto, generó expectativas que fueron declaradas como esperanzas de obtener incrementos en producción o productividad a raíz del proyecto.

Por otra parte, al comparar el ingreso obtenido en 2001 con un nivel previo de cero, pudiera aparecer un incremento muy alto en el ingreso, aunque en la realidad no existiera tal situación. Adicionalmente, no se expresa si el incremento es en el ingreso neto o en el ingreso bruto. Aquí podría estar un punto de interés, pues por lo observado en las visitas de campo, el incremento en el ingreso neto fue una rareza.

Sería pertinente que una evaluación posterior de los programas de APC incluyeran cuestionarios que aportaran mayores datos al respecto.

MDR puede contar entre sus resultados positivos la creación de un espacio de reflexión para las beneficiarias, espacio que aprovechado en lo subsecuente de manera continua, podría aportar elementos para el "*empoderamiento*" de las mujeres rurales.

La situación anterior fue observada en las visitas de campo, donde para muchas beneficiarias, si bien contaba el aspecto productivo del grupo MDR, pertenecer a un grupo, sobre todo cuando ese grupo no había sido hecho para cubrir el requisito pedido por Alianza para otorgar el apoyo, abría un espacio de intercambio de experiencias y de posibilidades para ampliar su mundo, sus relaciones y para aprender de las demás. Ese aporte no es de menospreciarse. Sí sería, sin embargo, pertinente analizar si no existirían otras formas alternativas de lograr el objetivo del "*empoderamiento*". O bien, analizar la

pertinencia de combinar las acciones económicas, con otras acciones de carácter educativo y de capacitación, para lograr consolidar la creación de capital humano y capital social, como prerrequisitos para lograr el desarrollo rural y atender a ese grupo de población que tradicionalmente ha estado marginado.

MDR 2001 consideró entre sus objetivos la creación de redes, como formas de fomentar asociaciones microregionales. En la práctica, sin embargo, las redes creadas fueron agrupaciones geográficas de grupos MDR que ya se encontraban funcionando. Esta agrupación no desempeñó funciones de integración económica y / o social. Así puede apreciarse en los indicadores de cadenas de valor.

Al interior de los grupos MDR se crearon fundamentalmente capacidades técnicas productivas, no así capacidades administrativas o de gestión. Y este es un punto que debe ser motivo de reflexión pues son aspectos centrales que conducirían a una posible independencia y sostenibilidad de los proyectos MDR. Un aspecto fundamental a considerar en proyectos posteriores que aspiren a ser sostenibles, es que los técnicos y consultores, al igual que las beneficiarias tendrían que trabajar al mismo paso y con la misma información. Con frecuencia, en las visitas de campo se tuvo la impresión que los actores del programa no aspiraban con sus acciones a una sostenibilidad del proyecto, sin mencionar que las beneficiarias pudieran apropiarse del proyecto y buscar también el *empoderamiento*.

De allí la necesidad de que los actores del programa estén de acuerdo en el mismo objetivo, que conozcan la estrategia para lograrlo y compartan la información, así también, que coordinadamente todos los actores orienten sus pasos en la misma dirección.

Capítulo 6

Conclusiones y Recomendaciones

6.1 El diseño, la planeación y operación del programa

La existencia de MDR tuvo su justificación a partir de la situación de inequidad en el acceso a los recursos, al ingreso y al empleo, que enfrenta la población rural femenina en México.

Como programa explícito para la mujer rural, MDR contempló en 2001 la implementación de proyectos productivos para mujeres, que promovieran la adopción de nuevas tecnologías, el desarrollo de capacidades y la integración en cadenas productivas.

La forma de operación de MDR consideró el planteamiento de proyectos productivos por grupos de mujeres, con la asesoría de un técnico y/o de un consultor en cada grupo, persona que fungiría como intermediario entre el grupo y la Vocalía Ejecutiva de MDR. La Vocalía Ejecutiva, como instancia estatal, cubrió la función de análisis y en su caso, la autorización del proyecto correspondiente. El giro de actividad fomentado por el proyecto, fue una decisión tomada por el grupo de mujeres y el consultor.

La operación a través de proyectos productivos representó para MDR la posibilidad de generar ingreso y empleo, de mayor o menor significado, según el giro de actividad, el tamaño de la inversión y el número de socias en cada grupo de mujeres. Sin embargo, el propósito de buscar equidad en el acceso de recursos o de incorporar una visión de género en el programa MDR, son objetivos que requieren acciones que trascenderían las de un proyecto productivo y para las que se necesitarían acciones continuas de mediano y largo plazo, principalmente acciones interinstitucionales, que trascienden los instrumentos de la visión sectorial de MDR.

Cabe concluir, entonces, que MDR aparece incompleto en su diseño y planeación. Adicionalmente, al haber operado principalmente con base en la demanda, MDR generó acciones a través de proyectos que con frecuencia no se insertaron en un diagnóstico local o regional, sobre la pertinencia del proyecto, o la capacidad del grupo en cuanto a requerimientos de capital humano, capital natural o capital social, necesarios para la realización exitosa del proyecto planteado.

6.2 Los procesos en la operación de MDR

6.2.1 La oportunidad de los apoyos MDR

MDR compartió en 2001 una situación con otros programas de Alianza para el Campo, que aparentemente ha estado presente desde el inicio de APC. Se trata de la disponibilidad y liberación oportuna de los recursos federales y estatales.

En la encuesta aplicada a las beneficiarias existen dos indicadores a este respecto: el que da información sobre el reconocimiento del apoyo y el que además indica la satisfacción y la oportunidad del apoyo recibido. Resulta interesante que los valores para estos indicadores sea de 93% y 70%, respectivamente, cifras que indicarían que una alta proporción de las beneficiarias reconocieron el apoyo y estuvieron satisfechas con la oportunidad con que lo recibieron.

Una acotación necesaria sobre lo anterior es la siguiente: MDR concedió apoyos que con frecuencia fueron considerados por las beneficiarias como "premios" y que, por lo tanto despertaron una actitud de agradecimiento y reconocimiento hacia la institución donante. Por lo tanto, aunque existieron retrasos reales en la autorización y liberación de los recursos MDR, la magnitud de los indicadores podría llevar a confusión respecto a la situación real prevaleciente.

La oportunidad de los apoyos MDR es importante por la repercusión que tiene en la eficiencia del manejo de los recursos, así también en los resultados del proyecto. Pero la oportunidad con que las beneficiarias reciban los apoyos también influye en las condiciones de adquisición de los bienes o servicios que el proyecto contemple y por ende, en las dificultades que puede traer para el aprovechamiento cabal de los apoyos recibidos. En suma, la inoportunidad de los recursos actúa en contra de los propósitos de todos los programas de Alianza.

6.2.2 La difusión del programa

La difusión de MDR tuvo un radio relativamente restringido, debido a las formas empleadas para lograrla. En efecto, MDR fue dado a conocer a través de reuniones públicas y de medios escritos, como periódicos, posters y gacetas.

Ante una definición amplia de la población objetivo de MDR, como de ser aquella que se encuentra en los "municipios marginados", aunada a una forma de difusión que de entrada "preselecciona" a los posibles beneficiarios, en el sentido de que va dirigida a aquella población que tenga acceso a los medios de comunicación escrita, o que fuese "alcanzada" por la invitación a la reunión de información que los funcionarios realizaron, cabe esperar que el programa no fue ampliamente conocido por los beneficiarios potenciales.

Así se desprende de la entrevista aplicada a las beneficiarias MDR 2001, ya que entre las tres principales debilidades que ven en el programa se encuentra precisamente la falta de difusión del programa.

6.2.3 El seguimiento del programa

El seguimiento de los proyectos MDR 2001 fue una tarea encomendada a los consultores del programa. El seguimiento del programa fue tarea de la Vocalía Ejecutiva MDR.

Por lo que respecta a la labor de los consultores, el cumplimiento de la función de seguimiento cubrió aspectos formales e informales. Parte de los requisitos formales del programa era que los consultores elaboraran informes periódicos sobre la situación de MDR. El cumplimiento de un seguimiento, que aunque no establecido por escrito debía servir para asegurar el éxito del proyecto, dependió generalmente del compromiso que los consultores pudieran haber establecido con las beneficiarias del programa.

Por su parte, la concepción de los funcionarios sobre el seguimiento de los proyectos MDR pareció restringirse a los aspectos formales. Esto significa que si las formalidades requeridas por el proyecto estaban cumplidas, tales como los registros contables o los informes periódicos, ello aseguraría el éxito del proyecto. Esto parece también indicar, por lo tanto, que el cumplimiento de la norma, por lo menos de la norma controlable, fue tomado como el objetivo dentro de los proyectos MDR.

Un acontecimiento que incidió definitivamente en el funcionamiento de los proyectos MDR fue que a raíz de los cambios conceptuales y administrativos entre APC 2001 y APC 2002, las funciones de consultores y funcionarios MDR fue suspendida aún antes de que los proyectos iniciados en 2001 fuesen concluidos.

6.2.4 El presupuesto para MDR

La realización de MDR fue una tarea llevada a cabo con las aportaciones de la Federación, del estado y de las beneficiarias.

En promedio, en 2001 se asignó el 8.5% del presupuesto de desarrollo rural al programa MDR. Pero la importancia asignada en cada entidad federativa a MDR fue diferente y fue competencia y atribución de los Consejos Estatales Agropecuarios y de las Comisiones de Desarrollo Rural respectivas.

Otro de los acontecimientos de MDR 2001 es que como programa federalizado, la participación de la federación superó con creces a la participación estatal, 74% de la federación contra el 26% de las entidades federativas en promedio.

Si se desglosa el presupuesto en los tres componentes, es decir, incluyendo la participación de las beneficiarias, se observa que en MDR 2001, en promedio nacional la Federación aportó el 64%, la entidad federativa el 25% y las beneficiarias el 11%.

A juzgar por las solicitudes que en 2001 quedaron sin autorizar, rubro que ascendió a 31% del total recibido, cabe concluir que los recursos asignados a MDR fueron insuficientes respecto a la demanda existente.

6.3 Las prioridades de MDR

6.3.1 La selección de los proyectos

El examen de las actividades fomentadas por MDR lleva a la conclusión que este programa de Alianza para el Campo se basó fundamentalmente en la atención a la demanda. Si a ello se agrega el hecho de que la selección de los proyectos se basó en la completez del expediente y/o la llegada a tiempo ante las instancias que decidirían sobre la autorización, se concluye que MDR no estableció prioridades en las acciones apoyadas.

En efecto, "Mujeres en el Desarrollo Rural" promovió una gran variedad de proyectos. En ocasiones se ha hablado de un *ofertismo* del programa, que al no basarse en un diagnóstico integral, que considerara la pertinencia local y regional del proyecto, como tampoco los insumos requeridos para su realización exitosa, significó tiempos largos de aprendizaje, o inclusive la presencia de resultados negativos o menores a los esperados. Es así que en el contexto de MDR es posible detectar la presencia de proyectos sin mercado y también mercado sin proyectos.

Lo anterior permite concluir que la existencia de un diagnóstico participativo, como funcionarios y técnicos de MDR aseveraron tener como elemento para el planteamiento de un proyecto, aunque necesario, no es suficiente para asegurar el éxito. La presencia del diagnóstico participativo tampoco es suficiente para fijar las prioridades de un proyecto en el contexto del programa. Es necesario incorporar la participación de las beneficiarias, pero es igualmente necesario conocer el entorno y los requisitos de capital humano, natural y social para que el proyecto llegue al éxito. Con estos elementos es posible fijar prioridades que ubiquen a un programa en su contexto.

6.4 Resultados e impactos de MDR

6.4.1 Las actividades productivas en MDR

El programa MDR inició con la población beneficiaria actividades nuevas. Así se desprende de los datos que indican que aproximadamente en 50% de los casos las beneficiarias aseveraron haber iniciado actividades productivas en las que hasta ese momento no habían tenido experiencia. Esa alta proporción de proyectos en donde no existió experiencia previa se explica por la orientación de MDR, que buscó favorecer a la demanda, en lugar de buscar proyectos con antecedentes de conocimientos en las beneficiarias.

Los resultados en producción son, sin embargo, positivos, pues a la pregunta sobre si las beneficiarias observaron algún cambio en la producción contestó positivamente el 43% de las beneficiarias de la muestra encuestada. Y ello tuvo que haber sido así, pues ha de tenerse presente que MDR apoyó a grupos de mujeres que generalmente hasta ese momento no habían desarrollado actividades productivas del género apoyado. Por lo tanto, la respuesta en el sentido de haber obtenido cambios en la producción debe interpretarse simplemente como una situación donde el proyecto se llevó a cabo.

El 9% de los proyectos MDR 2001 fueron proyectos agrícolas, el 35% de servicios y el 41% fueron de carácter pecuario. De menor importancia fueron los proyectos de transformación agroindustrial y artesanales, con el 7 y 6%, respectivamente.

El hecho de que en su mayoría se tratara de actividades nuevas para las beneficiarias se confirma con la respuesta dada a la pregunta de cambios en alguna actividad relacionada con labores agrícolas, manejo de agua, recuperación de suelos o combate de plagas. En efecto, en más del 70% de los casos, las entrevistadas aseguraron no haber observado cambio alguno. Esa respuesta puede obedecer a que no existieron términos de comparación o que efectivamente no existieron cambios.

En las actividades pecuarias la actividad donde se mostraron cambios favorables a raíz del apoyo MDR fue en el manejo reproductivo y en el sistema de alimentación, actividades en las que el 41% y 33% de las beneficiarias aseveraron haber observado cambios favorables.

En caso de que las beneficiarias hubiesen tenido actividades similares previamente al proyecto MDR y a pesar de ello no hubiesen observado algún cambio en los rubros antes mencionados, sea para los proyectos agrícolas o pecuarios, esa respuesta estaría dando indicios de que en caso de haber habido transferencia de tecnologías para la producción agrícola en el marco del proyecto MDR, esa transferencia no afectó la manera de hacer las cosas.

6.4.2 Permanencia y funcionalidad de los apoyos

El programa MDR generó apoyos que se han mantenido con los beneficiarios originales, se encuentran funcionando y el funcionamiento del bien o servicio es satisfactorio. Así lo indica el valor que toma el índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo, que para MDR fue de 0.89. Este valor se acerca al valor máximo posible que es de 1.

Para complementar la situación en que se encuentra el apoyo concedido a través de MDR, es pertinente mencionar que dentro del total de proyectos MDR, únicamente el 50% de ellos se encontraba en 2001 funcionando a toda su capacidad y en el 13% se usaba a la mitad de su capacidad. En el 8% de los casos su uso era mínimo y en el 10% de los casos no se usaba.

Las principales causas que fueron observadas en las visitas de campo para no usar el apoyo, o usarlo a menos de su capacidad, eran: el desconocimiento de su manejo y la falta de

asesoría técnica, la ausencia de algún componente, la desintegración del grupo o la realización de otras actividades por las beneficiarias.

La situación prevaleciente respecto a la asistencia técnica se ve reflejada en el hecho de que únicamente el 44% de las beneficiarias consideraron la asistencia técnica como satisfactoria y en el 31% de los casos dijeron que esa asistencia técnica está disponible cuando se le requiere. Esta situación se refleja en el índice de valoración del servicio proporcionado por MDR, que indica un grado de satisfacción intermedia, pues adquiere el valor de 0.51, de un valor máximo posible de 1.

6.4.3 Desarrollo de capital humano para la producción

La contribución de MDR a la formación de capacidades técnicas, productivas y de gestión fue en 2001 escasa. Así se concluye después de observar el valor del indicador, que es de 0.31, de un valor máximo posible de 1.

El indicador mencionado está compuesto por la presencia de formación de capacidades para nuevas técnicas de producción, de capacidades administrativas y de capacidades para la gestión local. En el caso de MDR puede decirse que la principal contribución se ubicó en la formación de capacidades para el uso de nuevas técnicas de producción, pues de un valor máximo posible de 0.34, en MDR 2001 este componente tomó el valor de 0.18. Por lo que toca a la formación de capacidades administrativas, ésta fue deficiente en el contexto de MDR, pues de un valor máximo posible de 0.33, adquirió el valor de 0.04. Idéntico es el caso con la formación de capacidades de gestión, pues de un valor máximo posible de 0.33 en MDR este componente alcanzó el valor de 0.08.

Una conclusión que se desprende, por lo tanto, es que MDR no generó las condiciones necesarias para lograr en toda su extensión la sostenibilidad de los proyectos. En efecto, aunque hubo algún desarrollo de capacidades técnicas, las capacidades administrativas y de gestión, que serían también urgentes para la independencia de las beneficiarias en la continuación de sus actividades productivas, sólo se formaron en escasa medida.

6.4.4 Cambios en producción y productividad

En MDR 2001 se obtuvieron resultados positivos por lo que toca a los cambios en producción, productividad o calidad de la producción. En efecto, en el 72% de los casos, las beneficiarias aseveraron haber obtenido cambios simultáneos en la producción, en la productividad y en la calidad de la producción.

Ese indicador debe tomarse con reserva, pues como se menciona en otro lugar, los términos de comparación de las beneficiarias MDR es generalmente una situación inicial igual a cero, por lo que cualquier valor obtenido en el marco del proyecto será afirmativo.

6.4.5 Cambios en el nivel de ingresos

MDR contribuyó en escasa medida a la generación de ingresos, ya que únicamente el 32% de las beneficiarias reconocieron haber tenido cambios positivos en su ingreso debido a los apoyos otorgados por MDR.

Hay algunas salvedades que hay que tener presentes en el análisis de este indicador. En principio, en la pregunta hecha a las beneficiarias no se explicita si se trata de un ingreso neto o un ingreso bruto. Y esta situación reviste importancia por cuanto que MDR apoyó proyectos que con frecuencia se expresaron como apoyos a través de insumos para la producción. En esos casos, aunque el proyecto reportó ingresos por la venta de los productos, y que fueron considerados como ingresos para las beneficiarias, si se hubiesen contabilizado los costos de producción, el ingreso neto podría haber sido negativo.

Adicionalmente, las beneficiarias con frecuencia no llevaron registros que pudieran indicar con mayor veracidad la presencia de un ingreso como consecuencia del proyecto, exclusivamente.

Sin embargo, es interesante notar que el indicador de ingreso es menos favorable que el indicador de producción. Una posible lectura de estos datos es en el sentido de que el proyecto MDR también pudo haber generado producción para el autoconsumo, en cuyo caso y al no haber sido considerado así por la encuesta aplicada, una parte del ingreso incrementado sería un ingreso imputado, el cual no se ve reflejado en el 32% de las beneficiarias que aseveró haber tenido incrementos en el ingreso a raíz del proyecto MDR.

6.4.6 Contribución de MDR al empleo

En el 51% de los casos entrevistados fueron reportados incrementos en el empleo a raíz de MDR. Por otra parte se reportó un incremento de 133% en la ocupación en la unidad productiva a raíz del apoyo MDR. Las cifras parecerían favorables, sin embargo hay que considerar algunas salvedades.

En principio, el cuestionario de donde proviene la información no indica si se trata de un empleo de tiempo completo o se considera ya como empleo generado el hecho de haber generado una ocupación de algunas horas al mes.

En las visitas de campo fue constatado con frecuencia que el funcionamiento de los proyectos generalmente era realizado por las beneficiarias en los tiempos libres que tenían, después de atender sus obligaciones cotidianas familiares. Por lo general y en el mejor de los casos, la ocupación generada por MDR no era mayor a tres horas diarias.

La tasa de arraigo debida a MDR en 2001 fue de 29%, cifra que indicaría que por lo menos un miembro en cada familia dejó de emigrar a raíz de la existencia de MDR.

6.5 La formación de capital social

MDR consideró como un objetivo central la promoción de nuevas formas de asociación microregional. Este objetivo lo buscó a través de la formación de redes y a juzgar por el cumplimiento del 71% de lo programado, puede decirse que ese objetivo se cumplió en buena medida.

Hay que tener presente, sin embargo, que las redes generalmente se constituyeron sin alguna afinidad o criterio de unión. Por lo tanto, aunque el propósito pudo haber servido para promover cadenas de valor al interior de las redes, por la forma en que surgieron, las redes se convirtieron en agrupaciones con criterios geográficos de grupos MDR en funciones. No se generaron encadenamientos productivos.

Una de las actividades que se promovieron en algunas entidades federativas y que sí significó formación de capital social, fue la realización de talleres, donde las participantes compartían experiencias y aprovechaban los conocimientos de otras beneficiarias.

6.5.1 Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores

La constitución de grupos MDR fue un requisito para recibir el apoyo. En efecto el 71% de las beneficiarias aseveraron haberse organizado para obtenerlo y el 69% de las beneficiarias aseguró haber recibido algún tipo de apoyo para el fortalecimiento de su organización.

La lectura de estos datos puede tener dos vertientes. Por un lado es favorable que las beneficiarias se hayan agrupado para realizar actividades productivas conjuntamente, por las externalidades que una organización puede traer. Por otra parte, en la medida en que la organización se constituyó para cubrir un requisito y permaneció con ese fin, no tuvo bases sólidas que vigilaran su permanencia. Con frecuencia uno de los factores que desintegraron al grupo inicial fue inclusive la demora en la recepción de los apoyos.

La organización en grupos MDR adquiere especial relevancia en el cumplimiento de los objetivos de MDR como programa para la mujer rural. En efecto, con la organización MDR generó espacios de reflexión útiles en la búsqueda del *empoderamiento* de las mujeres. Pero como pudo constatare en las visitas de campo, ese espacio de reflexión surgió generalmente cuando el grupo lograba trascender el significado de tener un grupo como un requisito para obtener el apoyo y le daba un significado adicional, en donde las mujeres compartían experiencias y problemas.

6.6 Recomendaciones

Con base en las conclusiones antes expresadas se presentan las siguientes recomendaciones:

Que los proyectos productivos que son favorecidos por los programas de desarrollo rural de APC, en especial los que van dirigidos a mujeres rurales se vean complementados con acciones interinstitucionales, que trasciendan el aspecto productivo y que generen capital humano a través de la información, educación y capacitación pertinentes, para que las beneficiarias se encaminen hacia el *empoderamiento* que les permita convertirse en actores del desarrollo rural.

La realización de estas acciones trasciende los programas sectoriales pero la SAGARPA podría coordinar acciones interinstitucionales e interministeriales que incidan en el acervo de capital humano, social y financiero que la población rural requiere.

La generación de procesos de desarrollo rural requiere de proyectos que incluyan la participación de las beneficiarias. Requiere de diagnósticos participativos, por lo tanto. Sin embargo, aunque dicho diagnóstico es necesario, no es suficiente y sería pertinente la realización de diagnósticos que consideren la pertinencia local y regional del proyecto. Se requiere de diagnósticos que den cuenta de la factibilidad técnica, económica, social y ambiental del proyecto.

Es necesario buscar acuerdos institucionales que permitan la autorización y liberación oportuna de los fondos de los proyectos de APC. Sería pertinente buscar una complementariedad entre los fondos, y que pudiera generarse una secuencia en la liberación de las participaciones, tanto de la federación como de la entidad federativa correspondiente. De esta manera la realización del proyecto no tendría retrasos en su inicio.

La difusión de los programas de APC debe ampliarse e intensificarse. Un requisito necesario es identificar a la población objetivo con mayor precisión, para lo cual se necesitan trabajos metodológicos que generen un indicador de aplicación fácil. Pero igualmente necesaria es una definición política de Alianza para el Campo, respecto a la atención prioritaria a grupos determinados, definidos con mayor precisión y la vigilancia y sanción en su cumplimiento.

El seguimiento de los programas de desarrollo rural debe hacerse a través de indicadores apropiados, que rebasen la vigilancia del cumplimiento de las formalidades en informes y registros contables. Sería pertinente incorporar indicadores de seguimiento que proporcionen medios para corregir a tiempo el curso del proyecto, cuando sea necesario.

Sería pertinente que la asignación de los apoyos APC y en especial los de desarrollo rural se haga con base en diagnósticos locales que expresen la pertinencia económica y social, así como la generación de encadenamientos de desarrollo rural por parte del proyecto.

Otra acción indispensable en este contexto es que en cada entidad federativa se realice un diagnóstico estatal, a partir del cual se ubique a Alianza para el Campo y a cada uno de los programas que allí operen, de esta manera se haría un uso más eficiente de los recursos y se atacarían problemas puntualmente detectados.

Los programas de desarrollo rural dedicados a mujeres rurales requieren que además de cumplir los requisitos productivos, contengan elementos que busquen el *empoderamiento* de este grupo social. Para ello se requiere de una planeación del programa de mediano y largo plazo, que contenga acciones interinstitucionales y que aseguren una continuidad en su cumplimiento.

Una forma de promover la búsqueda de equidad podría ser "*aprender haciendo*". Un posible camino podría ser que los programas de desarrollo rural favorezcan a proyectos mixtos, en los que bajo reglas claras se fomente la equidad en la toma de decisiones y en el desempeño de las mujeres rurales.

Las Reglas de Operación 2001 y las de 2002 buscan fomentar la capacidad empresarial de la población rural. Ese objetivo es pertinente, sin embargo, requiere de mayor agudeza para localizar a los grupos con potenciales empresariales. El hecho de ubicarse en una localidad marginada, ser sujeto de apoyo y recibirlo a través de un proyecto productivo, no garantiza que de allí surgirán capacidades empresariales. Sería pertinente, por lo tanto alguna de estas dos acciones: buscar el objetivo de desarrollar las capacidades empresariales pero con indicadores adicionales que aumenten la probabilidad de su cumplimiento, o bien generar apoyos diferenciados e independientes de la búsqueda de dichas capacidades, pero con miras a promover la formación de capital humano o social, que según su pertinencia, podría ser dentro o fuera de un proyecto productivo. En cualquiera de los dos casos sería pertinente encaminar acciones interinstitucionales.

La participación activa de los beneficiarios de cualquier programa de desarrollo rural, también en las aportaciones financieras para realizar el proyecto, es saludable y siempre que vaya de acuerdo con la capacidad económica real de los productores, fomenta el interés en la acción emprendida y evita una actitud clientelista. Esta filosofía es importante de mantener, porque tiene repercusiones en los resultados de los proyectos.

Por la importancia de la población femenina rural y por las carencias y marginación a que ella ha estado expuesta, sería conveniente realizar una evaluación sobre la forma en que este grupo de población ha sido incluido, después de 2001 entre los grupos prioritarios u otro programa de APC y para que, de ser necesario, se corrijan los rumbos y se conduzca a un proceso de desarrollo rural más equitativo, con la inclusión explícita de las mujeres rurales en los apoyos de Alianza para el Campo.

Es indispensable que todos los actores del programa compartan la misma información, desde los objetivos del programa dentro de APC, los medios para lograrlos y el plan de trabajo y acciones que el proyecto involucra.

Debe haber también consenso sobre el objetivo central del programa y del proyecto, que es promover el desarrollo rural. Los actores centrales en el proyecto son los beneficiarios, los demás deberían ser facilitadores.

Los actores que inciden en cualquier proyecto de desarrollo rural deben encaminar pasos para que los beneficiarios del proyecto adquieran independencia y se apropien del proyecto. Las acciones deberían ir en el sentido de fomentar la capacidad administrativa y de gestión consistentemente desde el inicio. De otra forma se estaría fomentando una dependencia de las beneficiarias que podría tomar también la forma de un tutelaje absoluto.

6.7 Palabras finales

6.7.1 El empoderamiento de las mujeres

De manera semejante a los propósitos expresados en las Reglas de Operación 2001, en las del año 2002 se menciona como objetivo explícito para los programas de desarrollo con los grupos prioritarios

"...propiciar condiciones para su desarrollo humano, económico y social e inducir su participación activa, equitativa e integral a través de proyectos de inversión productiva, asistencia técnica, capacitación y organización" (pág. 58).

En otras palabras, se busca una participación equitativa e integral y se pretende instrumentarla a través de acciones económicas, de asistencia técnica, de capacitación y de organización. En este contexto es fundamental conocer el contenido de la capacitación y la organización que se pretende, para saber si están encaminadas hacia el fin perseguido. Y es en este contexto que adquiere relevancia la discusión sobre el contenido, las formas y los requisitos para lograr una participación equitativa, que en la literatura del desarrollo rural con visión de género ha tomado la forma de la discusión sobre el empoderamiento de las mujeres.

Ciertamente que el concepto de *empowerment*, o *empoderamiento*, como se le ha traducido, ha tomado muy diversos significados. Desde la semántica, empoderamiento significa "dar poder" y "conceder a alguien el ejercicio del poder"¹. Otros sinónimos para este término son potenciación, poderío. La palabra empoderar denota acción. A este verbo se le ha dado como sinónimo apoderar, de uso antiguo, que se define como "dar poder a uno y facultades" y como "constituirle y hacerle dueño de una cosa"².

En el contexto del desarrollo económico el *empoderamiento* significa que las mujeres logren una mayor participación en la toma de decisiones sobre sus propias vidas, sobre la distribución del trabajo en sus grupos domésticos y el acceso y control de recursos³.

Es decir, el *empoderamiento* es un concepto integral que, para existir, debe funcionar y ejercerse en la persona misma, en sus relaciones familiares más próximas y en su grupo socioeconómico en que se desenvuelve, en este caso en el proyecto del cual es beneficiaria

¹ M.E. Venier, 1996

² León 1997, 6

³ A. Sen 1990, passim.

una mujer. En otros términos, este empoderamiento puede entenderse como un *poder interior*, *poder con* y *poder para*⁴. Esos tres niveles se complementan y se fortalecen. Pero ¿cuál es la estrategia para lograr el empoderamiento?

En principio, las mujeres tienen que estar convencidas de sus derechos al acceso equitativo, a la dignidad y a la justicia. Y en este plano adquiere relevancia el papel de las instituciones informales como elementos que fortalecen una estructura social que acepta como normal el acceso no equitativo.

Estar convencidas de sus derechos y estar dispuestas a ejercerlos en todos los planos. Este prerrequisito del *empoderamiento* no supone solamente a las mujeres, también supone la presencia de los hombres, pues el *empoderamiento* es una construcción que requiere de acciones individuales y colectivas, de hombres y mujeres. El *empoderamiento* podría fomentarse con el ejercicio de algún proyecto productivo y con la capacitación y organización, como se prevén en las reglas de operación 2002, pero siempre y cuando todas las acciones confluyan a tal fin y para ello, son las beneficiarias las que tienen que jugar el papel central.

En algunas experiencias con grupos de mujeres en acciones de desarrollo rural se ha detectado que las actividades en grupo actúan como espacios de reflexión para adquirir la concientización sobre la necesidad y pertinencia del *empoderamiento*. Y muchas veces han sido grupos con antecedentes sociales y no meramente económicos, pero que han propiciado la convergencia de las mujeres y el intercambio.

La búsqueda del *empoderamiento* como línea de acción para el desarrollo rural es una tarea de mediano plazo y requiere de acciones múltiples, fundamentalmente en el plano educativo, para hombres y mujeres. Es un proceso también que está estrechamente relacionado con las condiciones históricas, sociales, económicas y políticas del contexto inmediato de donde se lleva a cabo⁵. En el plazo inmediato, la capacitación y organización previstas por las reglas de operación 2002, pueden brindar espacios de reflexión y de concientización para realizar el poder interior, el poder con el grupo y el poder para tomar decisiones en pos del desarrollo rural.

En el contexto de los grupos prioritarios, principalmente entre las mujeres y los indígenas, cabe esperar que en los programas venideros una de las metas siga siendo la búsqueda del acceso equitativo a los recursos y la búsqueda del *empoderamiento*. Un factor indispensable que ha de tenerse presente, si es que se quiere lograr efectivamente ese *empoderamiento*, es que esa meta requiere de acciones coordinadas y continuas, que rebasan años fiscales y rebasan programas sectoriales. Por su historia, conocimiento y ascendencia en el medio rural, la SAGARPA podría tomar acciones de liderazgo, y coordinar la participación multiinstitucional que persigan tales fines. Se requiere de acciones que contribuyan a la

⁴ Lagarde 1997, *passim*.

⁵ Batliwala 1997, pág. 196

formación de capital humano y social, pero no únicamente para saber producir mejor, sino para cambiar la posición económica y social del grupo de población de atención.

6.7.2 La transición de MDR hacia grupo prioritario

El programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" tuvo, como programa específico de Alianza para el Campo, el año 2001 su último año de operación.

A raíz de la conceptualización del desarrollo rural en el marco de la Alianza para el Campo 2002, así como de la forma de instrumentarlo en el medio rural mexicano, con base en las Reglas de Operación 2002, y en adelante, los apoyos que hasta 2001 funcionaron bajo el rubro de "Mujeres en el Desarrollo Rural", quedarían incluidos dentro de los programas dedicados a los así llamados grupos prioritarios. Esto significa, por lo tanto, que la población objetivo de "Mujeres en el Desarrollo Rural" compartiría el presupuesto con los otros grupos considerados como prioritarios, como es la población indígena, la de los jóvenes (de 14 a 28 años de edad).

El presupuesto previsto para el programa de los grupos prioritarios sería, por lo menos, del 20% del dedicado a los programas de desarrollo rural. En el año 2001, MDR ocupó el 6% del presupuesto de los programas que Alianza destinó al desarrollo rural. Suponiendo una distribución equitativa entre los cuatro grupos de población considerados como grupos prioritarios, ello significaría que las mujeres podrían tener una participación de hasta 5% del presupuesto destinado al desarrollo rural, un punto porcentual menos que en el año 2001.

Los fondos destinados a grupos prioritarios tendrían como población objetivo a una población femenina rural que significa el 25% del total de la población femenina mexicana, o el 13% de la población total registrada en México en el año 2000⁶. Hay estados en donde la proporción de la población rural es inclusive mayor al 50% de la población total, como es el caso de Oaxaca, Chiapas e Hidalgo y en los que, proporcionalmente, la población femenina es mayor. Se trata de estados, por cierto, que se encuentran entre los que en 2001 tuvieron desempeños preocupantes en los programas de MDR.

Otro de los grupos prioritarios, la población indígena, significó en el año 2002 el 10% de la población mexicana total y que en términos absolutos llegó a 10.6 millones de personas. Esto, sin contar a los jóvenes y a los grupos de la tercera edad. Gran reto es el que enfrenta Alianza para el Campo, para llegar a la población mencionada y generar procesos de desarrollo rural, haciendo una asignación eficiente de los recursos escasos con que México cuenta para esos fines.

Hipotéticamente, sin embargo, los grupos de mujeres podrían acceder a fondos de otros proyectos de desarrollo rural, aunque no fuesen asignados explícitamente a grupos prioritarios, ello sería posible siempre que las mujeres reunieran las características

⁶ Anuario Estadístico 2002

establecidas en las reglas de operación y en la guía técnica normativa 2002. Una condición necesaria, aunque no suficiente, sería que las mujeres tuvieran la información, la capacidad de gestión y la capacidad técnica para presentar los proyectos en tiempo, lugar y forma requeridos.

Hacer real esa posibilidad requiere, por una parte, de compromiso y sensibilidad social por parte de los técnicos que ofrecerán sus servicios profesionales, así como de su capacidad y conocimiento para encontrar la forma de aprovechar los recursos potenciales que las mujeres rurales pueden ofrecer. Requiere también generar un proceso de formación al interior de las comunidades rurales que con el tiempo y a mediano plazo permita, a la misma población femenina rural detectar, gestionar, obtener y administrar los medios para desencadenar su desarrollo humano y un mayor bienestar de su población. Requiere, entonces, de generar un proceso del fenómeno así llamado *empoderamiento* de este grupo social.

La desaparición del programa "Mujeres en el Desarrollo Rural" como programa específico de Alianza, por lo tanto, podría pensarse que no significaría su exclusión, aunque somete a las mujeres a un concurso por los fondos de la bolsa destinada a grupos prioritarios, también les requerirá mayores habilidades para postular para otros fondos, sea de los llamados programas base y/o de los programas específicos de desarrollo rural, u otro programa de los incluidos en Alianza para el Campo 2002.

Bibliografía

- Batliwala S. 1997. "El significado del empoderamiento de las mujeres. Nuevos conceptos desde la acción". En: Magdalena León (Comp.). Poder y empoderamiento de las mujeres. Bogotá 1997, pp. 187-212.
- Lagarde M. 1997. Género y Feminismo. Desarrollo Humano y Democracia. Cuadernos Inacabados . Madrid, España.
- León M. 1997. "El empoderamiento en la teoría y práctica del feminismo". En: Magdalena León (Comp.). Poder y empoderamiento de las mujeres. Bogotá 1997, pp. 1-29.
- Rowlands J. 1997. "Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras. Un modelo para el desarrollo. En: Magdalena León (Comp.). Poder y empoderamiento de las mujeres. Bogotá 1997, pp. 213-243.
- . 1997. Questioning Empowerment. Working with Women in Honduras. Oxfam (UK and Ireland, 178p.
- Sen A. 1990. "Gender and Cooperative Conflicts". En: Irene Tinker (Comp.). Persistent Inequality. Women and World Development. Oxford Univ. Press., London, pp. 123-149.
- Venier M.E. 1996. "Por qué 'apoderar'". Boletín 67. El Colegio de México. México D.F., mayo-junio.
- Young K. 1993. Planning Development with Women. Making a World of Difference. Macmillan Education Ltd. London and Basingstoke, 187p.
- INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados Básicos Nacionales Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Presidencia de la República, 2001
- SAGARPA. Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, México 2001.
- Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001, México
- Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002. México
- Anexos Técnicos. Varios Estados
- SAGARPA. Subsecretaría De Desarrollo Rural. Guía Normativa del Programa para Grupos Organizados de Mujeres en el Desarrollo Rural 2001. México 2001
- Guía Normativa de los Programas de Desarrollo Rural. México 2002.
- Avances Físicos y Financieros . Varios Años
- Presupuesto de Cierre 2001.

Anexo A

Cuadro A-5-5.1.1 MDR 2001: Cambios en producción, productividad o calidad, atribuibles al apoyo recibido

| Estado | CER | CEV | CEC | CAUC | CPPC |
|------------------------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| BAJA CALIFORNIA | 77.78% | 77.78% | 66.67% | 88.89% | 66.67% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 82.26% | 79.03% | 74.19% | 96.77% | 67.74% |
| CAMPECHE | 42.42% | 36.36% | 36.36% | 81.82% | 33.33% |
| COAHUILA | 90.24% | 90.24% | 90.24% | 95.12% | 90.24% |
| COLIMA | 80.77% | 80.77% | 80.77% | 96.15% | 76.92% |
| CHIAPAS | 74.14% | 74.14% | 75.86% | 100.00% | 74.14% |
| CHIHUAHUA | 87.36% | 86.21% | 87.36% | 94.25% | 85.06% |
| DURANGO | 67.39% | 73.91% | 67.39% | 97.83% | 65.22% |
| GUERRERO | 76.85% | 73.15% | 75.00% | 89.81% | 72.22% |
| HIDALGO | 40.91% | 40.91% | 39.77% | 92.05% | 39.77% |
| JALISCO | 59.18% | 65.31% | 65.31% | 85.71% | 55.10% |
| MICHOACÁN | 91.55% | 92.96% | 90.14% | 94.37% | 90.14% |
| MORELOS | 73.21% | 78.57% | 75.00% | 98.21% | 71.43% |
| NAYARIT | 72.22% | 72.22% | 72.22% | 100.00% | 72.22% |
| NUEVO LEÓN | 96.67% | 96.67% | 96.67% | 100.00% | 96.67% |
| OAXACA | 92.31% | 92.31% | 92.31% | 96.15% | 92.31% |
| PUEBLA | 64.10% | 64.10% | 64.10% | 91.03% | 64.10% |
| QUERÉTARO | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% |
| SINALOA | 93.75% | 93.75% | 93.75% | 100.00% | 93.75% |
| SONORA | 68.89% | 64.44% | 62.22% | 91.11% | 62.22% |
| TABASCO | 73.53% | 73.53% | 73.53% | 85.29% | 73.53% |
| TAMAULIPAS | 75.00% | 77.50% | 70.00% | 95.00% | 60.00% |
| TLAXCALA | 62.50% | 60.94% | 64.06% | 98.44% | 60.94% |
| YUCATÁN | 82.76% | 81.03% | 82.76% | 93.10% | 79.31% |
| ZACATECAS | 67.95% | 67.95% | 67.95% | 96.15% | 67.95% |
| Parámetro Estadístico | CER | CEV | CEC | CAUC | CPPC |
| Promedio | 75.7% | 75.8% | 74.5% | 94.3% | 72.4% |
| Coef. de Variación | 19.9% | 20.5% | 21.0% | 5.4% | 22.8% |
| Valor Máximo | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% |
| Valor Mínimo | 40.9% | 36.4% | 36.4% | 81.8% | 33.3% |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas MDR 2001

| |
|--|
| CER= Porcentaje de beneficiarias que reportaron cambios favorables en rendimiento o que esperan obtenerlos |
| CEV= Porcentaje de beneficiarias que registraron cambios favorables o esperan obtenerlos en volumen de producción |
| CEC= Porcentaje de beneficiarias que registraron cambios favorables en la calidad de sus productos o esperan obtenerlos |
| CAUC= Porcentaje de beneficiarias que obtuvieron cambios favorables en al menos una de las siguientes condiciones: volumen, rendimiento o calidad |
| CPPC= Porcentaje de beneficiarias que cumplen las tres condiciones: aumento en volumen, rendimiento y mejora en la calidad de sus productos |

Cuadro A-5-5.1.2 MDR 2001: Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción

| Estado | PCI | CI | IPG |
|------------------------------|------------|-----------|------------|
| BAJA CALIFORNIA | 66.67% | 0.50 | 123.79% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 69.35% | 0.62 | 214.46% |
| CAMPECHE | 24.24% | 0.69 | 178.64% |
| COAHUILA | 26.83% | 0.83 | 1223.89% |
| COLIMA | 34.62% | 0.53 | 429.01% |
| CHIAPAS | 6.90% | 0.48 | 108.91% |
| CHIHUAHUA | 47.13% | 0.65 | 452.44% |
| DURANGO | 19.57% | 0.54 | 244.23% |
| GUERRERO | 30.56% | 0.46 | 257.94% |
| HIDALGO | 10.23% | 0.39 | 41.24% |
| JALISCO | 32.65% | 0.91 | 873.77% |
| MICHOACAN | 29.58% | 0.78 | 1750.29% |
| MORELOS | 42.86% | 0.37 | 1442.73% |
| NAYARIT | 33.33% | 0.49 | 243.98% |
| NUEVO LEON | 16.67% | 0.52 | 37.13% |
| OAXACA | 50.00% | 0.46 | 65.92% |
| PUEBLA | 44.87% | 0.90 | 1200.65% |
| QUERETARO | 31.82% | 0.32 | 72.52% |
| SINALOA | 12.50% | 0.56 | 193.54% |
| SONORA | 24.44% | 0.47 | 125.78% |
| TABASCO | 29.41% | 0.76 | 116.76% |
| TAMAULIPAS | 37.50% | 0.81 | 429.66% |
| TLAXCALA | 7.81% | 0.28 | 19.95% |
| YUCATAN | 55.17% | 0.38 | 159.45% |
| ZACATECAS | 14.10% | 0.64 | 252.77% |
| | | | |
| Parámetro Estadístico | PCI | CI | IPG |
| Promedio | 32.0% | 57.4% | 410.4% |
| Coef. de Variación | 53.3% | 31.3% | 118.5% |
| Valor Máximo | 69.4% | 91.3% | 1750.3% |
| Valor Mínimo | 6.9% | 28.3% | 20.0% |

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas MDR 2001

| |
|--|
| PCI = Porcentaje de beneficiarias que reconocieron haber tenido cambios positivos en su ingreso debido a los apoyos otorgados por APC |
| CI = Cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios por cada uno por ciento de incremento en el apoyo |
| IPG = Incremento porcentual en el ingreso por grupo de beneficiarias |

Cuadro A-5-5.3.1 MDR 2001: Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productoras

| Estado | NG | CG |
|--|---------------|---------------|
| BAJA CALIFORNIA | 0% | 100% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 90% | 88% |
| CAMPECHE | 48% | 52% |
| COAHUILA | 90% | 77% |
| COLIMA | 42% | 71% |
| CHIAPAS | 87% | 38% |
| CHIHUAHUA | 82% | 58% |
| DURANGO | 67% | 76% |
| GUERRERO | 83% | 70% |
| HIDALGO | 63% | 59% |
| JALISCO | 59% | 76% |
| MICHOACAN | 87% | 74% |
| MORELOS | 80% | 82% |
| NAYARIT | 84% | 44% |
| NUEVO LEON | 100% | 67% |
| OAXACA | 96% | 54% |
| PUEBLA | 87% | 42% |
| QUERETARO | 31% | 94% |
| SINALOA | 83% | 76% |
| SONORA | 61% | 77% |
| TABASCO | 74% | 52% |
| TAMAULIPAS | 76% | 81% |
| TLAXCALA | 80% | 43% |
| YUCATAN | 71% | 93% |
| ZACATECAS | 68% | 82% |
| | | |
| Parámetro Estadístico | NG | CG |
| Promedio | 71.6% | 69.0% |
| Coef. de Variación | 31.3% | 25.3% |
| Valor Máximo | 100.0% | 100.0% |
| Valor Mínimo | 0.0% | 37.8% |
| | | |
| NG= Porcentaje de beneficiarias que se incorporaron a un grupo con la finalidad de obtener el apoyo de APC | | |
| CG= Porcentaje de grupos que recibieron algún tipo de apoyo para el fortalecimiento de la organización | | |

Cuadro A-5-5.4.1 Presencia de cambio en las técnicas en el marco de MDR

| Estado | CT | CP |
|---|-----------|-----------|
| BAJA CALIFORNIA | 33.33% | 33.33% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 51.61% | 38.71% |
| CAMPECHE | 24.24% | 51.52% |
| COAHUILA | 39.02% | 41.46% |
| COLIMA | 23.08% | 38.46% |
| CHIAPAS | 70.69% | 36.21% |
| CHIHUAHUA | 66.67% | 52.87% |
| DURANGO | 52.17% | 47.83% |
| GUERRERO | 37.96% | 41.67% |
| HIDALGO | 71.59% | 35.23% |
| JALISCO | 53.06% | 53.06% |
| MICHOACAN | 60.56% | 53.52% |
| MORELOS | 28.57% | 28.57% |
| NAYARIT | 47.22% | 41.67% |
| NUEVO LEON | 63.33% | 23.33% |
| OAXACA | 57.69% | 50.00% |
| PUEBLA | 61.54% | 61.54% |
| QUERETARO | 59.09% | 59.09% |
| SINALOA | 22.92% | 43.75% |
| SONORA | 28.89% | 24.44% |
| TABASCO | 58.82% | 52.94% |
| TAMAULIPAS | 52.50% | 47.50% |
| TLAXCALA | 65.63% | 48.44% |
| YUCATAN | 22.41% | 27.59% |
| ZACATECAS | 57.69% | 44.87% |
| Parámetro Estadístico | CT | CP |
| Promedio | 48.4% | 43.8% |
| Coef. de Variación | 33.8% | 23.4% |
| Valor Máximo | 71.6% | 61.5% |
| Valor Mínimo | 22.4% | 23.3% |
| CT: Porcentaje de beneficiarias que no tenía experiencia en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos con el apoyo | | |
| CP: Porcentaje de beneficiarias que no tenían experiencia previa en el uso de bienes o servicios similares a los recibidos y observaron un cambio favorable en algún aspecto de la producción. | | |

Anexo B

Cuadro B-1 MDR 2001: Permanencia y Funcionalidad de los apoyos

| Estado | PER | FUN | CF | PPYS | INPS | AC |
|--|------------|------------|-----------|-------------|-------------|-----------|
| BAJA CALIFORNIA | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 100.00% | 1.00 | 0.92 |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 96.77% | 100.00% | 98.39% | 96.77% | 0.98 | 0.85 |
| CAMPECHE | 87.88% | 87.88% | 87.88% | 81.82% | 0.88 | 0.73 |
| COAHUILA | 97.56% | 85.37% | 85.37% | 82.93% | 0.89 | 0.61 |
| COLIMA | 96.15% | 92.31% | 84.62% | 80.77% | 0.91 | 0.67 |
| CHIAPAS | 96.55% | 96.55% | 82.76% | 81.03% | 0.92 | 0.81 |
| CHIHUAHUA | 95.40% | 74.71% | 73.56% | 73.56% | 0.81 | 0.61 |
| DURANGO | 97.83% | 84.78% | 78.26% | 78.26% | 0.87 | 0.70 |
| GUERRERO | 96.30% | 85.19% | 81.48% | 78.70% | 0.88 | 0.71 |
| HIDALGO | 97.73% | 77.27% | 75.00% | 70.45% | 0.83 | 0.58 |
| JALISCO | 81.63% | 77.55% | 81.63% | 69.39% | 0.80 | 0.60 |
| MICHOACAN | 91.55% | 85.92% | 84.51% | 84.51% | 0.87 | - |
| MORELOS | 98.21% | 91.07% | 85.71% | 85.71% | 0.92 | 0.67 |
| NAYARIT | 88.89% | 88.89% | 91.67% | 80.56% | 0.90 | 0.76 |
| NUEVO LEON | 100.00% | 93.33% | 93.33% | 90.00% | 0.95 | 0.81 |
| OAXACA | 92.31% | 73.08% | 73.08% | 73.08% | 0.79 | 0.57 |
| PUEBLA | 96.15% | 91.03% | 88.46% | 88.46% | 0.92 | 0.91 |
| QUERETARO | 100.00% | 90.91% | 90.91% | 90.91% | 0.94 | 0.73 |
| SINALOA | 91.67% | 54.17% | 52.08% | 52.08% | 0.66 | 0.53 |
| SONORA | 97.78% | 86.67% | 84.44% | 84.44% | 0.90 | 0.76 |
| TABASCO | 94.12% | 88.24% | 88.24% | 88.24% | 0.90 | 0.79 |
| TAMAULIPAS | 97.50% | 95.00% | 97.50% | 97.50% | 0.97 | 0.88 |
| TLAXCALA | 98.44% | 98.44% | 96.88% | 96.88% | 0.98 | 0.77 |
| YUCATAN | 96.55% | 96.55% | 96.55% | 96.55% | 0.96 | 0.91 |
| ZACATECAS | 94.87% | 94.87% | 87.18% | 87.18% | 0.92 | 0.70 |
| | | | | | | |
| Parámetro Estadístico | PER | FUN | CF | PPYS | INPS | AC |
| Promedio Nacional | 95.3% | 87.6% | 85.6% | 83.6% | 0.89 | 0.70 |
| Coef. de Variación | 4.5% | 11.7% | 12.0% | 12.9% | 0.08 | 0.26 |
| Valor Máximo | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 1.00 | 0.92 |
| Valor Mínimo | 81.6% | 54.2% | 52.1% | 52.1% | 0.66 | - |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| PER = Porcentaje de casos donde el apoyo obtenido permanece en posesión del beneficiario original | | | | | | |
| FUN = Porcentaje de beneficiarios donde el apoyo obtenido se encuentra funcionando | | | | | | |
| CF = Porcentaje de casos donde el funcionamiento del bien o servicio es satisfactorio | | | | | | |
| PPYS = Porcentaje de casos donde el apoyo obtenido permanece en posesión del beneficiario original, se mantiene en funcionamiento y su funcionamiento es satisfactorio | | | | | | |
| INPS = Valor del indicador de permanencia y sostenibilidad. Valor máximo posible =1; Valor mínimo = 0 | | | | | | |
| AC = Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo. Si se usa a toda su capacidad el valor sería = 1. Si se usa a casi toda su capacidad sería = 75. Si su uso es mínimo sería = 25 | | | | | | |

Cuadro B-2 MDR 2001: Desarrollo de capacidades Técnicas, productivas y de gestión

| Estado | DC | DCI | CTG | CAG |
|------------------------------|-----------|------------|------------|------------|
| BAJA CALIFORNIA | 0.26 | 0.31 | 0.00% | 77.78% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 0.26 | 0.21 | 0.00% | 80.65% |
| CAMPECHE | 0.23 | 0.19 | 0.00% | 78.79% |
| COAHUILA | 0.34 | 0.29 | 0.00% | 87.80% |
| COLIMA | 0.27 | 0.20 | 0.00% | 84.62% |
| CHIAPAS | 0.35 | 0.14 | 0.00% | 82.76% |
| CHIHUAHUA | 0.41 | 0.32 | 11.49% | 87.36% |
| DURANGO | 0.38 | 0.35 | 0.00% | 93.48% |
| GUERRERO | 0.40 | 0.30 | 2.78% | 85.19% |
| HIDALGO | 0.26 | 0.16 | 0.00% | 79.55% |
| JALISCO | 0.47 | 0.26 | 0.00% | 89.80% |
| MICHOACAN | 0.37 | 0.37 | 1.41% | 85.92% |
| MORELOS | 0.29 | 0.29 | 0.00% | 76.79% |
| NAYARIT | 0.46 | 0.32 | 2.78% | 91.67% |
| NUEVO LEON | 0.31 | 0.30 | 0.00% | 80.00% |
| OAXACA | 0.26 | 0.13 | 0.00% | 80.77% |
| PUEBLA | 0.25 | 0.20 | 0.00% | 76.92% |
| QUERETARO | 0.27 | 0.23 | 0.00% | 90.91% |
| SINALOA | 0.17 | 0.14 | 0.00% | 60.42% |
| SONORA | 0.13 | 0.19 | 0.00% | 73.33% |
| TABASCO | 0.26 | 0.19 | 0.00% | 82.35% |
| TAMAULIPAS | 0.32 | 0.25 | 0.00% | 90.00% |
| TLAXCALA | 0.29 | 0.22 | 0.00% | 92.19% |
| YUCATAN | 0.28 | 0.20 | 0.00% | 82.76% |
| ZACATECAS | 0.29 | 0.19 | 0.00% | 79.49% |
| Parámetro Estadístico | DC | DCI | CTG | CAG |
| Promedio Nacional | 0.30 | 0.24 | 0.7% | 82.9% |
| Coef. de Variación | 0.26 | 0.29 | 322.3% | 8.7% |
| Valor Máximo | 0.47 | 0.37 | 11.5% | 93.5% |
| Valor Mínimo | 0.13 | 0.13 | 0.0% | 60.4% |

DC= Indicador de desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

DCI= Desarrollo de capacidades incluyendo otras no identificadas y de gestión, entre otras, de manera simultánea

CTG= Porcentaje de beneficiarias que adquirieron capacidades técnicas, productivas

CAG= Porcentaje de beneficiarias que adquirieron alguna capacidad técnica, productiva, de gestión o de alguna otra índole

Cuadro B-3 MDR 2001: Contribución al empleo

| Estado | TIE | FGE | IE | TA |
|---|------------|------------|-----------|-----------|
| BAJA CALIFORNIA | 107.41% | 55.56% | 6.00 | 0.00% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 74.52% | 43.55% | 61.00 | 4.03% |
| CAMPECHE | 100.22% | 48.48% | 35.00 | 41.33% |
| COAHUILA | 7544.50% | 43.90% | 1480.00 | 202.85% |
| COLIMA | 79.43% | 53.85% | 34.00 | 30.06% |
| CHIAPAS | 95.40% | 60.34% | 81.00 | 13.79% |
| CHIHUAHUA | 178.92% | 52.87% | 202.00 | 64.37% |
| DURANGO | 84.78% | 45.65% | 55.00 | 1.09% |
| GUERRERO | 211.24% | 53.70% | 305.00 | 92.02% |
| HIDALGO | 134.75% | 48.86% | 441.00 | 5.30% |
| JALISCO | 87.20% | 51.02% | -105.00 | 24.92% |
| MICHOACAN | 120.56% | 74.65% | 115.00 | 6.44% |
| MORELOS | 170.09% | 53.57% | 14.00 | 13.61% |
| NAYARIT | 176.59% | 36.11% | 49.00 | 23.66% |
| NUEVO LEON | 472.21% | 56.67% | 96.00 | 23.22% |
| OAXACA | 250.64% | 50.00% | 13.00 | 10.26% |
| PUEBLA | 62.82% | 91.03% | 50.00 | 0.64% |
| QUERETARO | 966.67% | 45.45% | 77.00 | 1.52% |
| SINALOA | 51.04% | 16.67% | 8.00 | 7.99% |
| SONORA | 129.59% | 57.78% | 20.00 | 10.00% |
| TABASCO | 164.71% | 52.94% | 36.00 | 28.43% |
| TAMAULIPAS | 202.50% | 45.00% | 75.00 | 39.13% |
| TLAXCALA | 24.61% | 40.63% | 33.00 | 41.58% |
| YUCATAN | 50.12% | 34.48% | 57.00 | 25.11% |
| ZACATECAS | 82.82% | 56.41% | 92.00 | 6.62% |
| | | | | |
| Parámetro Estadístico | TIE | FGE | IE | TA |
| Promedio | 464.9% | 50.8% | 133.20 | 28.7% |
| Coef. de Variación | 319.8% | 26.7% | 2.25 | 147.3% |
| Valor Máximo | 7544.5% | 91.0% | 1,480.00 | 202.8% |
| Valor Mínimo | 24.6% | 16.7% | - 105.00 | 0.0% |
| | | | | |
| TIE= Incremento porcentual en el empleo debido al apoyo | | | | |
| FGE= Frecuencia con que se reportaron incrementos en el empleo | | | | |
| IE= Incremento del empleo en la unidad productiva | | | | |
| TA= Tasa de arraigo en la familia | | | | |

Cuadro B-4 MDR 2001: Satisfacción con el apoyo

| Estado | C | S |
|------------------------------|---------------|---------------|
| BAJA CALIFORNIA | 100.00% | 88.89% |
| BAJA CALIFORNIA SUR | 98.39% | 51.61% |
| CAMPECHE | 96.97% | 90.91% |
| COAHUILA | 97.56% | 78.05% |
| COLIMA | 100.00% | 100.00% |
| CHIAPAS | 84.48% | 22.41% |
| CHIHUAHUA | 96.55% | 82.76% |
| DURANGO | 84.78% | 78.26% |
| GUERRERO | 89.81% | 59.26% |
| HIDALGO | 79.55% | 51.14% |
| JALISCO | 93.88% | 48.98% |
| MICHOACAN | 97.18% | 61.97% |
| MORELOS | 89.29% | 75.00% |
| NAYARIT | 97.22% | 69.44% |
| NUEVO LEON | 100.00% | 96.67% |
| OAXACA | 96.15% | 76.92% |
| PUEBLA | 80.77% | 65.38% |
| QUERETARO | 100.00% | 90.91% |
| SINALOA | 93.75% | 70.83% |
| SONORA | 91.11% | 57.78% |
| TABASCO | 91.18% | 35.29% |
| TAMAULIPAS | 97.50% | 95.00% |
| TLAXCALA | 92.19% | 67.19% |
| YUCATAN | 98.28% | 70.69% |
| ZACATECAS | 88.46% | 71.79% |
| Parámetro Estadístico | C | S1 |
| Promedio Nacional | 93.4% | 70.3% |
| Coef. de Variación | 6.5% | 27.2% |
| Valor Máximo | 100.0% | 100.0% |
| Valor Mínimo | 79.5% | 22.4% |

C = Porcentaje de beneficiarias que reconocieron el bien o servicio recibido como de calidad satisfactoria

S = Porcentaje de las beneficiarias que reconocieron calidad y a la vez que la entrega del apoyo fue oportuna