



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**



Durango

México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)
Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE
DURANGO

Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Rodrigo Silva Cardona
Secretario de Desarrollo Agropecuario

Ing. Pedro Silerio García
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Julio de la Mora Razura
Delegado de la SAGARPA en el Estado

Ing. Alfonso Oliverio Elías Cardona
Delegado de la SAGARPA en la Región
Lagunera

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Pedro Silerio García
Representante del Gobierno del Estado

Ing. Francisco Rogelio Rodríguez Garza
Ing. Francisco Javier Vaquera Alvarado
Representantes de la Delegación de la SAGARPA

Sr. Salvador Rodríguez Berúmen
Representante de los Productores

Ing. Oscar Treviño Galván
Coordinador del CTEE

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Raúl Villegas Vizcaíno
Responsable de la Evaluación

Créditos

Entidad Evaluadora Estatal:

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Unidad Laguna

Responsable de la evaluación del Programa:

Raúl Villegas Vizcaíno

Colaboradores:

Armando Luévano González

Luis Felipe Alvarado Martínez

Enrique Sifuentes Rodríguez

Sonia López Galindo

Índice de contenido

Presentación.....	vii
Resumen ejecutivo	1
1. Introducción	6
1.1. Bases de la evaluación	6
1.2. Objetivos de la evaluación	6
1.3. Enfoque de la evaluación.....	6
1.4. Fundamento teórico de la evaluación	8
1.5. Fundamento metodológico de la evaluación.....	8
2. Características del grupo de programas de Desarrollo Rural	10
2.1 Caracterización general de los programas 2002	10
2.2 Evolución de los programas de desarrollo rural.....	11
2.3 Tipos de beneficiarios y de solicitudes atendidas	12
2.4 Distribución temporal y espacial de los apoyos.....	14
2.5. Integración de los programas.....	16
3. Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios	18
3.1 Caracterización de los municipios prioritarios.....	18
3.1.1. Contexto estatal	18
3.1.2. Población	20
3.1.3. Producción agropecuaria	22
3.1.4. Producción no agropecuaria y forestal.....	24
3.2. Caracterización de cadenas productivas prioritarias	26
3.2.1. Maíz	26
3.2.2. Frijol	27
3.2.3. Bovinos productores de carne	28
3.2.4. Forrajes	30
3.2.5. Agave.....	31
3.3. Correspondencia entre necesidades del desarrollo de los municipios prioritarios y las acciones del programa	32
4. Evaluación de procesos	33
4.1. Diseño	33
4.2. Planeación	33
4.3. Arreglo institucional.....	35

4.4. Operación.....	36
4.5 Seguimiento y evaluación	42
4.6 Cambio en las reglas de operación.....	43
4.7 Evaluación general de los procesos operativos.....	44
5. Evaluación de resultados e impactos	46
5.1. Permanencia y funcionalidad de los apoyos.....	46
5.1.1. Beneficiarios PADER 2000	46
5.1.2. Beneficiarios PAPIR 2002.....	47
5.2. Cambio tecnológico.....	49
5.3. Capitalización.....	50
5.4. Desarrollo de capacidades.....	51
5.5. Conversión productiva	51
5.6. Cadenas de valor	52
5.7. Organizaciones	52
5.8. Medio ambiente.....	52
5.9. Resultado general	53
6. Conclusiones y recomendaciones	55
6.1. Conclusiones.....	55
6.2. Recomendaciones	57
Bibliografía	61

Anexos

1. Metodología de Evaluación
2. Análisis de la base de datos de PAPIR al cierre del programa

Índice de cuadros y figuras

Cuadros

1. Principales indicadores del PAPIR.....	5
2.1.1. Avance de los programas de desarrollo rural.....	11
2.3.1 Distribución proporcional de los apoyos PAPIR por tipo de solicitud.....	12
2.4.1. Distribución proporcional por distrito de desarrollo rural de las actividades de los programas de desarrollo rural 2002	14
2.4.2. Participación proporcional de los municipios prioritarios y no prioritarios en los programas de desarrollo rural 2002.....	15
2.5.1. Análisis de correlación entre los programas de desarrollo rural por municipio atendido.....	17
2.5.2. Distribución proporcional de los apoyos para el desarrollo rural según el grado de marginación municipal.....	17
3.1.1.1. Participación de la producción agropecuaria y forestal del Estado de Durango en el total nacional.....	19
3.1.2.1. Características generales de los municipios prioritarios de Durango.....	22
3.1.4.1 Principales indicadores económicos de los municipios prioritarios de Durango.....	25
3.1.4.2 Producción bruta por sector de los municipios prioritarios de Durango.....	26
3.2.1. Rentabilidad del maíz por modalidad de cultivo 1993-1998.....	27
3.2.2. Superficie cosechada de forrajes en los municipios prioritarios.....	31
4.4.1. Radicación de recursos de los programas de desarrollo rural 2002.....	37
4.4.2. Recepción del apoyo por tipo de beneficiario.....	39
4.7.1 Calificaciones otorgadas por los funcionarios entrevistados a los diferentes aspectos de la operación del grupo de programas de desarrollo rural.....	45

5.1.1.1. Componentes de la muestra de beneficiarios PADER.....	46
5.1.1.2. Situación actual del apoyo PADER 2000 según su monto.....	47
5.1.1.3. Situación actual del apoyo PADER 2000 según tipo de beneficiario.....	47
5.1.2.1 Situación del apoyo PAPIR 2002 por tipo de beneficiario.....	48
5.1.2.2. Aprovechamiento del apoyo PAPIR 2002 según su monto y actividad principal del beneficiario.....	48
5.9.1. Principales índices de impactos del programa.....	54

Figuras

1.3.1. Diagrama de los lineamientos estratégicos de los programas de desarrollo rural 2002.....	7
2.2.1. Evolución del monto programado de apoyo gubernamental al desarrollo rural.....	12
3.1.1.1. Estructura porcentual del PIB estatal de Durango, 1993-1999.....	20
3.1.2.1 Población total y tasa de crecimiento anual por tamaño de localidad del conjunto de municipios prioritarios de Durango, 1990 y 2000.....	21
3.1.2.2. Población de los municipios prioritarios de Durango 1990 y 2000.....	21
3.1.3.1. Zonas ganaderas en el Estado de Durango.....	23
4.4.1. Distribución del monto del apoyo por beneficiario.....	38
4.4.2. Distribución del monto del apoyo por tipo de beneficiario.....	38

SIGLAS

APC Alianza para el Campo

BM Banco Mundial

CADER Centro de Apoyo al Desarrollo Rural

CDDRS Consejo Distrital de Desarrollo Sustentable

CDR Comisión de Desarrollo Rural

CDRS Consejo de Desarrollo Rural Sustentable

CEA Consejo Estatal Agropecuario

CECADER Centro de Calidad para el Desarrollo Rural

CGEO Coordinación General de Enlace y Operación

CMDRS Consejo Municipal de Desarrollo Sustentable

COFUPRO Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce

CONAPO Consejo Nacional de Población

COPLADEM Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal

COTECOCA Comisión Técnico Consultivo de Coeficientes de Agostadero

COTEGAN Comité Técnico de Ganadería

CRDRS Consejo Regional de Desarrollo Rural Sustentable

CTEE Comité Técnico Estatal de Evaluación

DDR Distrito de Desarrollo Rural

EEE Entidad Evaluadora Estatal

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FIRCO Fideicomiso de Riesgo Compartido

FOFAE Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos

INEGI Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

INIFAP Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

ONG Organización no Gubernamental

PADER Programa de Apoyo al Desarrollo Rural

PAPIR Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural

PEA Población Económicamente Activa

PER Programa de Equipamiento Rural

PIB Producto Interno Bruto

PRODESCA Programa de Desarrollo de Capacidades

PROFEDER Programa del Fondo de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo del Capital

PROFEMOR Programa de Fomento a la Organización Rural

PSP Prestador de Servicios Profesionales

RNDRS Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable

SAGARPA Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SAGDR Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural del Estado

SENASICA Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria

SIA Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

SIAP Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera

SIDER Sistema de Información de Desarrollo Rural

SISER Sistema de Información del Sector Rural

UPR Unidades de Producción Rural

UTOE Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La evaluación del grupo de programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo (APC) 2002 en el Estado de Durango forma parte de la evaluación de la Alianza para el Campo como instrumento de política pública para impulsar el desarrollo rural en México.

La Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) en su carácter de institución académica interesada en el desarrollo del agro mexicano planteó ante el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) su interés en participar como Entidad Evaluadora Estatal (EEE) del grupo de programas de apoyo al desarrollo rural y obtuvo el contrato correspondiente.

La evaluación estuvo a cargo de un equipo interdisciplinario de profesionales de la medicina veterinaria y zootecnia, ingeniería agronómica, economía, informática y administración y se llevó a cabo de mayo a agosto de 2003.

El proceso de evaluación fue conducido y supervisado por el CTEE, conforme a la metodología de evaluación desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y ejecutado por la UAAAN, a quien corresponde la responsabilidad sobre la calidad y el contenido del presente informe.

El cuerpo principal del presente informe consta de seis capítulos en los que se presentan los fundamentos y objetivos de la evaluación del Programa, las características de los programas de desarrollo rural, un diagnóstico de las actividades económicas predominantes en los municipios prioritarios del Estado, la evaluación del proceso operativo de los programas, así como de sus resultados e impactos, y termina con las conclusiones y recomendaciones tendientes a proporcionar elementos de juicio a los responsables de la política sectorial en el Estado para la adopción de ajustes que permitan una operación más eficiente, transparente y con mayor impacto de los recursos públicos del Programa.

El informe se complementa con anexos en los que se presentan elementos metodológicos del proceso de evaluación e información complementaria

Resumen ejecutivo

El grupo de programas de desarrollo rural consideró una inversión gubernamental de \$29,250,000 a complementarse con \$12,278,056 aportados por los productores. El Anexo Técnico contempló el apoyo a 727 proyectos PAPIR, a 138 proyectos PRODESCA y a 64 organizaciones mediante PROFEMOR, a mayo de 2003, PAPIR había apoyado 778 solicitudes, PRODESCA a 161 y PROFEMOR a 80 y a septiembre de ese año las solicitudes atendidas por PAPIR ascendieron a 1,757, lo que significa casi 2.5 veces las metas planteadas y la reducción del monto del apoyo a menos de la mitad de lo planeado.

La distribución de apoyos PAPIR por DDR favoreció al distrito Laguna con el 23.41% de los recursos, mientras el menos apoyado fue el de Guadalupe Victoria con el 12.10% de los recursos. En los municipios prioritarios se aplicaron el 51.65% de los apoyos PAPIR. Las cadenas prioritarias recibieron el 9.7% de los apoyos gubernamentales. El único grupo prioritario establecido (mujeres) recibió el 1.07% de los apoyos.

El apoyo a proyectos representó el 52.82% de los apoyos PAPIR y al 7.37% de sus beneficiarios.

El diseño de los programas de desarrollo rural en el Estado tuvo escasas adecuaciones a las necesidades particulares del mismo. El año 2002 fue el primero en operar conforme al enfoque de articulación entre programas y por ello es poco evidente en las acciones realizadas ese año, pero se estima que se establecieron bases importantes para que dicha articulación se incremente en los años subsiguientes.

La comparación de lo realizado con lo planeado arroja un escaso nivel de correspondencia. Al aumentar el número de acciones sin el incremento correspondiente en los recursos se disminuyó el monto medio destinado a tales acciones y, en consecuencia, su potencial de impacto en el logro de los objetivos.

La población rural del Estado de Durango es dispersa, de baja productividad y escaso desarrollo, lo que condiciona que sea uno de los principales estados expulsores de fuerza de trabajo. La producción agropecuaria aporta alrededor del 14% del PIB estatal con una tendencia decreciente. En el contexto nacional Durango destaca en la producción de madera, maíz grano, avena, leche de caprino y frijol.

En los diez municipios definidos como prioritarios, el 82% de la población es rural. Aunque en conjunto comprenden más del 30% de la superficie estatal, cuentan sólo con el 3% de la superficie sembrada bajo riego y menos del 11 % de la superficie agrícola de temporal y se obtiene el 3% de la producción de leche y el 7.2% de la producción de carne, lo que denota su escaso desarrollo agropecuario.

En las actividades no agropecuarias, tanto la ocupación, como la productividad del trabajo y su remuneración, son menores que en el resto del Estado.

De las cadenas productivas prioritarias para el Estado, sólo el maíz tiene una presencia significativa en los municipios prioritarios.

La problemática más evidente del sector rural del Estado y de los municipios prioritarios se asocia a la escasa productividad y rentabilidad de sus actividades económicas, factores a los que deben abocarse los programas tendientes a promover su desarrollo y en los que el grupo de programas de desarrollo rural de APC 2002 prácticamente no tuvo impacto.

Las acciones de promoción del desarrollo rural entrañan una elevada complejidad, por lo que demandan claridad en las ideas que las orientan, así como su constante revisión y modificación en función de sus resultados.

La participación de una estructura operativa con amplia diversidad de enfoques, perspectivas y criterios, dificulta su funcionamiento armónico y complementario y hace necesario el desarrollo de estrategias efectivas para que el arreglo institucional del programa logre un mayor grado de articulación, coordinación y conjunción de esfuerzos.

Se vive una etapa todavía inicial del proceso de federalización, para cuyo desarrollo se requiere la evolución gradual, constante y simultánea de la capacidad de las entidades locales para adoptar responsabilidades y de las centrales para delegarlas.

Una sexta parte de los beneficiarios registrados no recibieron el apoyo y casi la cuarta parte de quienes lo recibieron lo obtuvieron en forma incompleta

Los beneficiarios con menor grado de capitalización (tipo I) fueron los que recibieron apoyos de menor monto medio, los apoyos no recibidos correspondían a beneficiarios de este tipo, fueron los que con mayor frecuencia lo recibieron incompleto y para quienes fue menos oportuno; también fueron los que en menor proporción pudieron seleccionar al proveedor y los que menos servicios adicionales recibieron de éste. Al parecer se trata de una deficiencia estructural de la operación del programa, el cual debiera dirigirse preferentemente a este tipo de beneficiario.

Menos de la tercera parte de los beneficiarios seleccionaron por sí mismos al proveedor, se señala que no se publicaron las listas de proveedores y de precios, que el incumplimiento de los proveedores fue la causa de la tercera parte de los apoyos no recibidos y que el 70% de los beneficiarios no recibieron ningún servicio adicional del proveedor; también se comenta que los precios han aumentado. Todo ello parece indicar la necesidad de corregir algunos de los aspectos relacionados con la selección y supervisión de los proveedores.

El grupo de programas tuvo acciones en 38 de los 39 municipios del estado, en los municipios prioritarios se realizó el 38% de la inversión conjunta de los tres programas, el 17% de los recursos se asignaron a alguna de las cadenas de producción definidas como prioritarias y el 2.13% a mujeres como grupo prioritario. No hubo correlación entre las inversiones municipales por programa, expresando su bajo grado de integración. Tampoco hubo correlación de las inversiones PAPIR y PROFEMOR con los índices de marginación y de bienestar municipal, mientras las acciones de PRODESCA fueron mayores en los municipios de menor nivel de bienestar y mayor grado de marginación. Los municipios de muy alto y alto grado de marginación recibieron sólo el 14.3% y 26.4% de la inversión PAPIR y PROFEMOR, respectivamente.

Alrededor de la tercera parte de los apoyos recibidos en el año 2000 permanecían todavía tres años después, y la mayoría de ellos estaban funcionando a un nivel medio del 70% de su capacidad. Los equipos y frutales fueron los apoyos con mayor permanencia, mientras los apoyos consistentes en animales de traspatio fueron los más efímeros.

La situación del apoyo tres años después está relacionada con el monto del mismo: a mayor monto, mayor permanencia y funcionalidad. Tanto el monto del apoyo como su permanencia y funcionalidad también guardan relación con el tipo de beneficiarios según su grado de capitalización, los de tipo I recibieron apoyos de menor monto, de menor permanencia y menor funcionalidad.

Alrededor del 90% de los apoyos recibidos en el programa 2002 se conservaban casi seis meses después de su recepción, con un funcionamiento cercano al 70% de su capacidad. En este caso la totalidad de los apoyos no conservados fueron animales de granja, con inversiones de bajo monto y otorgados principalmente a productores tipo I.

El carácter efímero de ciertos componentes de apoyo, la menor permanencia y funcionalidad de apoyos de bajo monto y la concurrencia de esos elementos en los beneficiarios de menor grado de capitalización se aprecia en relación con los apoyos entregados tanto hace seis meses como en los entregados hace tres años, lo cual pudiera ser una expresión de deficiencias en el diseño de los programas que impiden resolver tales situaciones y obligan a su revisión.

El campo mexicano tiene una larga tradición de aprovechamiento de animales de traspatio que permite la utilización de los espacios disponibles, fuerza de trabajo familiar, residuos de otras actividades y recursos naturales en una forma óptima para contribuir a la alimentación y para realizar excedentes ocasionales. Sin embargo, esta forma de producción tiene una lógica que difiere radicalmente de la producción comercial. Los apoyos para la producción de traspatio, aunque son los más numerosos en los programas de desarrollo rural de APC, no han logrado insertarse en la lógica de la producción de traspatio y por ello han sido de baja efectividad. Es urgente la necesidad de replantearlos con un paquete tecnológico adecuado tanto a las condiciones productivas en que se insertan como a las condiciones del entorno ecológico en que lo hacen.

Los indicadores de impacto del programa sobre el cambio tecnológico, la capitalización, el desarrollo de capacidades, la conversión productiva, la integración a cadenas de valor, el desarrollo de organizaciones y la sustentabilidad ambiental, son prácticamente nulos o marginales, lo que indica que en términos generales, el grupo de programas de desarrollo rural, aún cuando opere con eficiencia en cuanto a las reglas de operación, es poco eficaz en cuanto al logro de sus propósitos de desarrollo rural.

Al parecer, los aspectos reglamentarios, administrativos, políticos y operativos del grupo de programas acaparan la atención y favorecen cierta pérdida de enfoque en sus propósitos. Los lineamientos estratégicos se erigen más en limitantes administrativos de la operación de los programas que en directrices efectivas de sus acciones para contribuir al logro de sus objetivos.

Dado que los recursos disponibles son insuficientes para atender las necesidades de desarrollo rural del Estado, no puede pretenderse una aplicación generalizada de tales

recursos que sólo los diluye y los incapacita para incidir en el desarrollo; es necesario hacerlos converger en los territorios y en la población con mayor necesidad de apoyos, conforme a proyectos y montos que les permitan erigirse en verdaderos detonantes del desarrollo, de esta manera, una mayor focalización del programa daría como resultado mayor efectividad, aún cuando se reduzca su cobertura.

Si los funcionarios con potencial de participar en el diseño, planeación y ejecución de los programas de desarrollo rural, participaran en talleres de análisis tanto de los aspectos teóricos y conceptuales del desarrollo, como de las experiencias realizadas y las políticas establecidas para impulsarlo, podrían aumentar su potencial de participación, se sistematizaría la elaboración de planteamientos para adecuar los programas a las condiciones locales, podrían obtener mayor claridad de sus objetivos y establecer mayor compromiso con ellos, así como aumentar su capacidad de colaboración e integración de esfuerzos.

Los talleres que se sugieren pudieran estructurarse como diplomados anuales y como elementos de estudios formales de posgrado en desarrollo rural.

Las tareas administrativas y técnicas de los programas de desarrollo rural son complejas e implican la participación de diversas instituciones y personas, muchas veces con diferentes perspectivas y enfoques que dificultan su operación armónica. Se sugiere la designación de un coordinador general del programa de desarrollo rural con dedicación exclusiva al mismo que favorezca la integración y orientación de los esfuerzos y recursos al logro de los propósitos del programa.

Cuadro 1. Principales indicadores del PAPIR

Indicador	Valor
Índice de satisfacción	0.59
Índice de eficiencia de difusión del programa	0.61
Índice de gestión del apoyo	0.52
Índice de funcionalidad del apoyo	0.39
Índice general de operación	0.53
Cambio tecnológico	0.03
Capitalización	0.02
Desarrollo de capacidades	0.02
Conversión productiva	
• Actividades agrícolas	-0.93%
• Actividades pecuarias	-1.24%
• Actividades no agropecuarias	14.4%
Cadenas de valor	
• Variación vertical hacia atrás	0.012
• Variación horizontal hacia delante	0.08
Desarrollo de organizaciones	0.018
Sustentabilidad ambiental	-16.8%
Cumplimiento de metas físicas (solicitudes)	
• Al inicio de la evaluación (mayo 2003)	107.0%
• Al cierre del programa (septiembre de 2003)	241.7%
Cumplimiento de metas financieras	
• Al inicio de la evaluación (mayo 2003)	41.4%
• Al cierre del programa (septiembre de 2003)	100.0%

Fuentes: Análisis de los cuestionarios a beneficiarios y Bases de datos de los programas.

Capítulo 1

Introducción

1.1. Bases de la evaluación

La Alianza para el Campo es el instrumento más importante de la política sectorial para fomentar el desarrollo rural. Su ejecución es responsabilidad conjunta del gobierno federal, los gobiernos estatales y los productores.

Su evaluación responde a la necesidad de identificar con precisión sus fortalezas y debilidades con la finalidad de preservar unas y superar otras y a la obligatoriedad establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 y en las Reglas de Operación de la APC (publicadas en el Diario Oficial, segunda sección: 102-213, del 15 de marzo de 2002) de realizar una evaluación externa de los programas que la conforman.

En este marco, en diciembre de 2002 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) firmó un Acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el que se concertó la participación de este organismo internacional en la evaluación de la Alianza para el Campo 2002, a través del proyecto UTF/MEX/053/MEX, con la finalidad de garantizar el carácter externo y la objetividad de la evaluación.

1.2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el campo 2002 es *“Aportar al Gobierno Federal y a los gobiernos de los estados elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda, en el marco de la Alianza para el Campo, de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta”*.

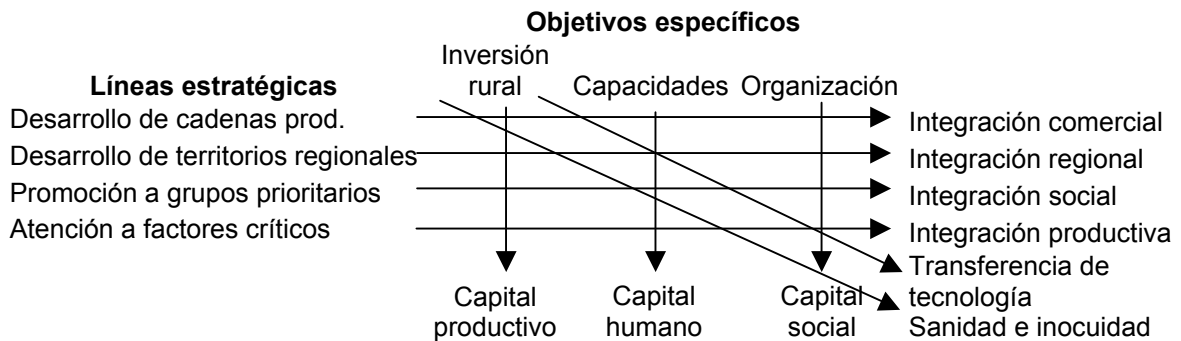
En particular, la evaluación de los programas de Desarrollo Rural operados en el Estado de Durango durante 2002, analiza los procesos operativos y la gestión de la Alianza y determina sus resultados y su impacto en el contexto del cumplimiento de sus objetivos y brinda elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.

1.3. Enfoque de la evaluación

La evaluación se orienta a brindar elementos de juicio oportunos a los tomadores de decisiones y a plantear recomendaciones prácticas para incrementar la eficiencia operativa de los programas y los impactos de los recursos invertidos en el desarrollo de sus acciones.

Dado que los programas de Desarrollo Rural pretenden contribuir a la formación de capital físico a través del PAPIR, a la formación de capital humano a través del PRODESCA y a la formación de capital social mediante el PROFEMOR, la evaluación considera integralmente los programas operados en el Estado durante 2002, para valorar la congruencia de sus objetivos, sus sinergias y posibles superposiciones, su correspondencia con las líneas estratégicas de desarrollo de cadenas productivas, desarrollo de territorios regionales, promoción a grupos prioritarios y atención a factores críticos, así como su complementariedad con los programas transversales de APC, tales como los de Transferencia de Tecnología y Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (figura 1.3).

Figura 1.3.1 Diagrama de los lineamientos estratégicos de los programas de desarrollo rural 2002



Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación, 2002

Para lograr el análisis continuo de la gestión de APC y conferirle oportunidad a las recomendaciones generadas, se valoran los procesos operativos del ejercicio 2002 buscando identificar la corrección o aumento de sus debilidades y fortalezas.

Con el propósito de establecer comparaciones diacrónicas, además del análisis e impacto del ejercicio 2002 del grupo de programas de Desarrollo Rural, se analizan también la permanencia, funcionalidad, aprovechamiento e impactos de acciones realizadas durante el año 2000.

La evaluación incluye un diagnóstico de las actividades productivas en los municipios prioritarios que permite identificar la correspondencia de las acciones del grupo de programas de Desarrollo Rural con la problemática y el potencial de desarrollo de esos municipios y generar recomendaciones para mejorar la focalización de su población objetivo y el tipo de apoyos a otorgar con la perspectiva de fomentar su transformación productiva y competitividad.

Aunque la evaluación aquí presentada corresponde exclusivamente al Estado de Durango, su orientación metodológica propicia su articulación con la evaluación nacional.

1.4. Fundamento teórico de la evaluación

La Alianza para el Campo como estrategia para fomentar el desarrollo rural, tiende a generar espacios de participación a las autoridades locales, a los destinatarios de la política y a la participación de sectores vinculados que intercambian bienes y servicios con el sector rural.

Se concibe que la sostenibilidad del desarrollo se relaciona con la participación de los productores en la toma de las decisiones que afecten su entorno, dado que en él habitan, de él obtienen el sustento y a ellos corresponden las consecuencias.

Una vez demostrado que el mero crecimiento económico es insuficiente para promover el bienestar social y que es infructuoso pretender satisfacer las necesidades básicas sin crecimiento económico, se aspira a que el establecimiento de cadenas productivas permitan distribuir el impacto del desarrollo entre el campo y la ciudad, así como entre zonas marginadas y zonas desarrolladas.

En esta estrategia, la función principal del Estado es armonizar esfuerzos y procesos mediante una administración activa y pluralista que fomente la participación conjunta de la comunidad y el mercado para promover el bienestar de la población, integrando para ello enfoques empresariales, colectivistas y de género.

El desarrollo rural actual está condicionado por las políticas de apertura económica, ajuste fiscal, reducción de la intervención estatal en la economía y desregulación del mercado. No se pretende ahora compensar mediante subsidios al campo por su función de soporte al desarrollo industrial, sino integrarlo a éste y prepararlo para competir en el mercado global.

Este enfoque debe considerar los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria por su mayor dependencia de condiciones ambientales, las limitaciones para reconvertir la producción a corto plazo, el control que ejercen los países desarrollados y las empresas transnacionales sobre los precios y los mercados internacionales y el alto grado de desigualdad entre sistemas y condiciones de producción que sesgan la competencia.

1.5. Fundamento metodológico de la evaluación

En términos llanos, evaluar significa definir las cualidades de algo y determinar su significación, importancia y validez. Así, la evaluación es un estudio crítico ya que consiste en un examen detallado que fundamenta decisiones trascendentes.

La calidad de una evaluación depende de su objetividad; de la suficiencia, pertinencia, validez y precisión de la información con que se hace; de los principios, criterios y procedimientos utilizados para interpretar la información; de la validez de las propuestas que se deriven y de la coherencia general y particular entre datos, interpretaciones y propuestas.

La información utilizada en la evaluación corresponde fundamentalmente a documentos oficiales que plantean, regulan y describen a los programas y a testimonios de participantes en los mismos. A su vez, estos últimos toman dos formas, cuando el número de participantes de cierto tipo es reducido, sus consideraciones se recabaron mediante entrevistas (funcionarios, comisiones, consejos) y cuando fueron numerosos se aplicaron encuestas a una muestra aleatoria representativa del conjunto de participantes (beneficiarios, prestadores de servicios profesionales, representantes de organizaciones).

Se aplicaron un total de 267 cuestionarios a beneficiarios del PAPIR 2002 y 56 a beneficiarios del PADER 2000, se entrevistaron 20 funcionarios, siete representantes de organizaciones de productores, tres proveedores, 18 prestadores de servicios profesionales y se sostuvieron entrevistas colectivas con la Comisión Estatal de Desarrollo Rural y tres consejos municipales de desarrollo rural sustentable.

La objetividad de la evaluación y la validez y precisión de los instrumentos de obtención de información están respaldadas por la FAO como responsable de su desarrollo. El rigor metodológico seguido en la evaluación se garantiza por la supervisión del CTEE como conductor de la evaluación en el ámbito estatal. La calidad y contenido específicos de la evaluación están respaldados por la formación científica y la experiencia de la EEE.

En general, todos estos garantes de calidad metodológica conllevan a que la evaluación constituya una herramienta importante para el diseño, planeación, retroalimentación y ajuste de los programas.

Capítulo 2

Características del grupo de programas de Desarrollo Rural

2.1 Caracterización general de los programas 2002

Los programas de desarrollo rural se orientan a fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, promover el manejo sustentable de los recursos, 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.

El enfoque estratégico de este grupo de programas contempla el apoyo a la cadena productiva de valor, no sólo a la actividad primaria y el apoyo a proyectos productivos integrales, no sólo a componentes específicos.

La población objetivo del grupo de programas de desarrollo rural son las UPR, mujeres, jóvenes e indígenas y personas de la tercera edad habitantes de regiones y municipios con los mayores índices de marginación relacionados en el Anexo 1 de las Reglas de Operación, a las que debe canalizarse al menos el 70% de los recursos, y población rural que reúna los requisitos de elegibilidad.

Para el grupo de programas de desarrollo rural: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, el Anexo Técnico suscrito el 25 de abril de 2002, considera una inversión total por \$41,528,056 de los cuales \$29,250,000 (70%) corresponden a aportaciones gubernamentales y \$12,278,056 a la aportación de los productores. Las aportaciones gubernamentales se integran en un 75% por recursos federales y en un 25% de recursos estatales. Deduciendo los gastos de operación y evaluación, el monto total de los apoyos gubernamentales asciende a \$27,787,500 para 929 proyectos.

Al inicio de la evaluación (mayo de 2002), conforme a las bases de datos proporcionadas para ello, el monto pagado correspondía al 49.7% de lo planeado, el número de proyectos al 109.7% y el apoyo promedio por proyecto al 45.3% respecto a lo considerado en el Anexo Técnico. En general el número de acciones superó significativamente a las programadas, lo cual, al no haber incremento en los recursos, implicó la reducción del monto medio de los apoyos gubernamentales y con ello, su potencial de impacto en el desarrollo (Cuadro 2.1.1).

Cuadro 2.1.1. Avance de los programas de desarrollo rural

	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR
Apoyos planeados (a ₁)	\$17,100,000	\$6,745,000	\$3,942,500
Proyectos planeados (b ₁)	727	138	64 organizaciones
Monto planeado por proyecto (a ₁ /b ₁)	\$23,521	\$48,877	\$61,602
Apoyos pagados (a ₂)	\$7,075,910 (41.4%)	\$3,506,796 (52%)	\$3,234,500 (82.04%)
Proyectos pagados (solicitudes - b ₂)	778 (107 %)	161 (116.7%)	80 (125%)
Monto pagado por proyecto (a ₂ /b ₂)	\$9,095 (38.7%)	\$21,718 (44.4%)	\$40,431 (65.6%)

¹ Anexo Técnico

² Bases de datos proporcionadas para la evaluación

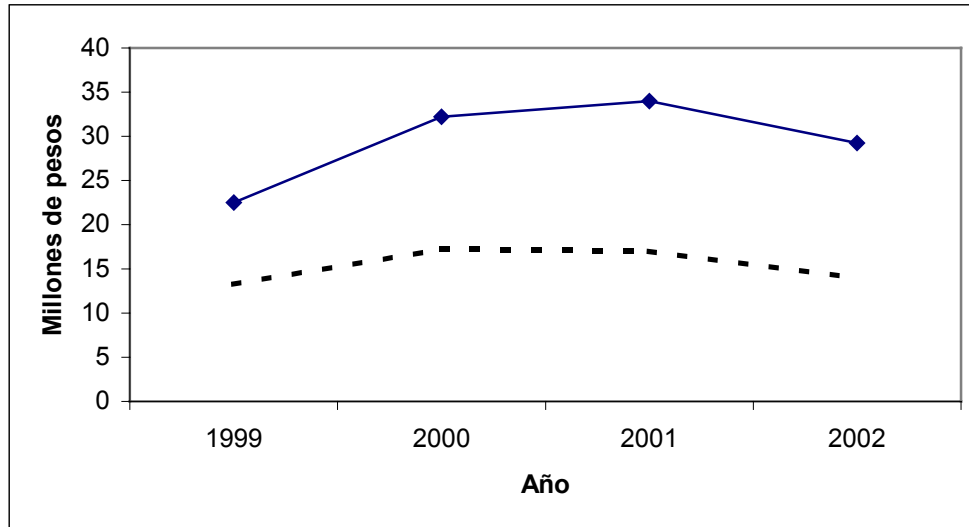
2.2 Evolución de los programas de desarrollo rural

El análisis de los documentos normativos de los programas relacionados con el desarrollo rural de 1996 a la fecha permite inferir que se ha transitado de una concepción en la que el gasto gubernamental tenía una intención compensatoria de los deteriorados términos de intercambio del campo con otros sectores, con la finalidad de **abatir** la pobreza, a otra en la que los recursos gubernamentales intentan promover el crecimiento económico a través de la capitalización del campo y esperando que a consecuencia de ello se genere bienestar, y así contribuir a **aliviar** la pobreza rural. Es significativo que el término **pobreza** desapareció de las Reglas de Operación.

Pueden identificarse tres elementos en los que los programas relacionados con el desarrollo rural han puesto énfasis en diferentes años: primero se privilegió a la **extensión y a la asistencia técnica**, luego se acentuó la atención a **sectores específicos de la sociedad** (mujeres, jóvenes, indígenas, zonas marginadas) y por último se da prioridad a las **cadenas productivas** como supuestos elementos de distribución de los impactos del desarrollo entre el campo y la ciudad y entre zonas desarrolladas y marginadas, esto implica asignar mayor importancia a la organización y a la conformación de proyectos productivos, trasladando el énfasis en el desarrollo rural hacia la inversión productiva.

Los montos programados en los anexos técnicos de los programas de desarrollo rural han pasado de 22.5 millones de pesos en 1999 a 29.25 millones de pesos en 2002, alcanzando su máximo en 2001 con casi 34 millones de pesos. A precios constantes, la tendencia de los recursos gubernamentales para el desarrollo rural en el Estado durante los últimos cuatro años es estacionaria (figura 2).

Figura 2.2.1. Evolución del monto programado de apoyo gubernamental al desarrollo rural*



Fuente: Anexos Técnicos de los programas de desarrollo rural 1999-2002

- Línea continua = pesos corrientes, línea punteada = precios constantes 1996
-

2.3 Tipos de beneficiarios y de solicitudes atendidas

Conforme a la base de datos del PAPIR, la atención a la demanda libre (sin proyecto) comprendió el 92.8% de las solicitudes pagadas, el 42.4% del monto de los apoyos y el 95.7% de los beneficiarios. Por otra parte las regiones prioritarias tuvieron el 35.9% de las solicitudes pagadas, el 42.3% del monto de los apoyos y el 37.5% de los beneficiarios (cuadro 2.3.1). Cabe aclarar que a la entrega de la base de datos no había cerrado el programa lo que da cabida a la posibilidad de que en los apoyos otorgados posteriormente se incremente la participación de proyectos y de las regiones prioritarias.

Cuadro 2.3.1 Distribución proporcional de los apoyos PAPIR por tipo de solicitud

Tipo	Solicitudes pagadas	Apoyo	Beneficiarios
Atención a la demanda libre en regiones no prioritarias	61.31%	31.42%	60.19%
Atención a la demanda libre en regiones prioritarias	31.49%	10.95%	35.48%
Atención a la demanda de proyectos en regiones no prioritarias	2.70%	26.30%	2.22%
Proyectos en regiones prioritarias	4.37%	31.31%	2.04%
No especificada	0.13%	0.02%	0.06%

Fuente: Base de datos del programa

La totalidad de los productores beneficiados por PAPIR en 2002 fueron clasificados como productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM). Sin embargo sólo el 30% radica en municipios de alta y muy alta marginación como lo especifican los lineamientos generales de las Reglas de Operación de APC para este tipo de productores. Cabe aclarar que la CDR definió 151 localidades de alta y muy alta marginación como prioritarias, sin embargo aún considerando a los beneficiarios de estas localidades, más del 50% de los beneficiarios de PAPIR no habitaban ni en municipios ni en localidades de alta y muy alta marginación por lo que no les corresponde la clasificación asignada.

Los apoyos PAPIR otorgados estuvieron en el rango de \$210.00 a \$426,000.00 por beneficiario, con un promedio de \$7,840.54. La base de datos consigna el apoyo a 55 proyectos con un monto de \$6,628.16 a \$426,000.00 y promedio de \$75,221.64 por proyecto. El 63.6% de los proyectos se ubicaron en municipios prioritarios, a los que en conjunto se asignaron el 49.8% de los recursos asignados a proyectos, lo que indica que en promedio los proyectos de municipios prioritarios recibieron un monto de apoyo menor que el de proyectos en municipios no prioritarios.

El PAPIR incluyó 25 diferentes componentes con valor unitario de \$220.00 a \$104,000.00. Los paquetes de aves se otorgaron al 60% de los beneficiarios y sólo representaron el 3.25% de los recursos, por el contrario las microempresas de producción primaria (PP) se dieron al 3.7% de los beneficiarios pero utilizaron el 43.6% de los recursos. Después de las aves, los apoyos más frecuentes fueron motobombas, porcinos, caprinos, molinos y aspersoras, que en conjunto comprendieron al 86.13% de los beneficiarios y el 23.92% de los apoyos.

El PRODESCA operó con 66 técnicos en tareas de promoción, identificación y apoyo a la gestión de 146 proyectos en los que participaron 2,127 beneficiarios, con apoyos por un total de \$1,943,500.00, equivalente a un promedio de \$13,311.64, con un rango de \$3,200.00 a \$40,000.00 por proyecto. Se realizaron también 15 eventos considerados como programas especiales; en ellos participaron trece técnicos y 244 beneficiarios, con apoyos gubernamentales por un total de \$518,400.00.

Los prestadores de servicios profesionales atendieron entre uno y siete proyectos cada uno; 24 técnicos atendieron un proyecto cada uno, 22 técnicos atendieron dos proyectos, nueve técnicos participaron en tres, seis en cuatro, cuatro en cinco y un técnico participó en siete proyectos. La mayoría de los casos de participación de un técnico en varios proyectos no corresponde a una especialización ya que los proyectos apoyados por un mismo técnico se refieren a actividades diferentes y poco relacionadas entre sí.

Del gasto programado de PRODESCA, registrado hasta mayo de 2003, se ejercieron la totalidad o la mayor parte de los recursos para operación, evaluación, supervisión, promoción de productos no tradicionales y participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RNDRS), pero no se avanzó en la consultoría y capacitación de empresas rurales y se tuvo un avance intermedio en los programas especiales (52.5%) y en proyectos de desarrollo (45.24%).

PROFEMOR realizó 67 acciones de consolidación de organizaciones en ocho municipios (siete de ellos prioritarios), con las que apoyó a 3,245 beneficiarios con \$1,690,500. De

esas 67 acciones sólo 56 contaron con un proyecto. Apoyó también el fortalecimiento de consejos regionales con un monto de \$1,544,000.

2.4 Distribución temporal y espacial de los apoyos.

La autorización de los apoyos por el comité técnico del FOFAE, inició el 26 de agosto de 2002 y al 16 de diciembre de ese año tenía un avance global, como recursos comprometidos, del 82.8% respecto a lo programado en el Anexo técnico (PAPIR 99.2%, PRODESCA 70.94% y PROFEMOR 31.81%).

Los programas de desarrollo rural tuvieron beneficiarios radicados en 38 de los 39 municipios del Estado (no hubo apoyos en Santa Clara). PAPIR asignó la mayor parte de sus apoyos a los DDR de Durango y Santiago Papasquiario; PRODESCA concentró sus apoyos en los distritos de Laguna y Durango y las actividades de PROFEMOR dieron mayor atención a los distritos de El Salto y Durango (cuadro 2.4.1).

Al nivel municipal, considerando a los tres programas de apoyo al desarrollo rural, los municipios que recibieron mayores apoyos fueron Santiago Papasquiario, Canatlán, Pueblo Nuevo, Mezquital y San Dimas (los tres últimos prioritarios), con montos de 1.1 a 4.5 millones de pesos por municipio, y los municipios menos atendidos fueron Santa Clara, Hidalgo, Vicente Guerrero, San Pedro del Gallo y SÚchil, con montos de 0 a 25 mil pesos por municipio, los cuales obviamente no pueden tener un efecto significativo en su desarrollo. El 38% de la inversión conjunta de los tres programas se hizo en los municipios prioritarios. Esta distribución de recursos no parece congruente con el lineamiento estratégico de promover el desarrollo de territorios regionales con la finalidad de lograr una mayor integración regional.

Cuadro 2.4.1. Distribución proporcional por distrito de desarrollo rural de las actividades de los programas de desarrollo rural 2002

DDR	Apoyos (%)			Beneficiarios (%)		
	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR
Laguna	10.18	27.88	0	8.97	38.03	0
Durango	24.78	28.22	30.74	7.86	24.35	14.58
El Salto	11.93	18.12	32.10	17.42	13.45	21.26
S. Papasquiario	41.63	13.19	16.24	43.75	7.85	23.71
G. Victoria	7.99	8.35	9.62	14.37	11.89	12.20
Ocampo	3.49	4.24	11.29	7.62	4.42	28.24

Fuente: Base de datos de los programas

Las Reglas de Operación contemplan que al menos el 70% de los recursos debía haberse canalizado a los municipios definidos en el Anexo 1, sin embargo en estos municipios se aplicaron sólo el 21.3% de los apoyos PAPIR y su monto promedio por beneficiario fue un poco menor a la mitad del recibido por los beneficiarios del resto de los municipios. Los apoyos PRODESCA en los municipios prioritarios representaron el 55.6% y 66.7% de los

beneficiarios y apoyos, respectivamente, por lo que el apoyo medio por beneficiario fue significativamente mayor en estos municipios. Las acciones PROFEMOR dieron mayor atención a los municipios prioritarios, los cuales tuvieron el 74.25% y 67.43% de los beneficiarios y apoyos, respectivamente, aunque el apoyo medio por beneficiario en los municipios prioritarios fue menor (cuadro 2.4.2).

Cuadro 2.4.2. Participación proporcional de los municipios prioritarios* y no prioritarios en los programas de desarrollo rural 2002.

Programa	Indicador	Municipios prioritarios	Municipios no prioritarios
PAPIR	Beneficiarios	36.01%	63.99%
	Apoyos	21.27%	78.73%
	Apoyo / Beneficiario	\$4,386.26	\$9,135.74
PRODESCA	Beneficiarios	55.6%	44.4%
	Apoyos	66.7%	33.3%
	Apoyo / Beneficiario	\$2,767.51	\$1,730.37
PROFEMOR	Beneficiarios	74.25%	25.75%
	Apoyos	67.43%	32.57%
	Apoyo / Beneficiario	\$858.14	\$1,195.23

Fuente: Base de datos del programa

* Se refiere a los municipios prioritarios incluidos en el anexo 1 de las Reglas de Operación APC

Conforme a los registros de la base de datos del PAPIR, sólo el 20.41% de las solicitudes y el 16.84% de los recursos correspondieron a alguna de las cadenas de producción definidas y sólo el 2.13% de los apoyos correspondieron al único grupo prioritario considerado (mujeres). Las reglas de operación establecen que al menos 20% de los recursos debe dedicarse a grupos prioritarios y que al menos el 35% debe incidir en las cadenas prioritarias.

Todos los apoyos registrados como ligados a cadenas productivas fueron solicitudes individuales, de las cuales el 56.3% recibieron apoyos menores a \$5,000.00, de los que a su vez, el 31% recibió como apoyo aspersoras de mochila con valor menor a \$700.00. Los apoyos a la cadena prioritaria maíz, tuvieron un monto promedio de \$372.75.

La totalidad de apoyos consignados como "grupos" de mujeres fueron solicitudes individuales, dos de ellas con apoyos mayores a \$50,000.00 y diez que recibieron apoyos menores a mil pesos, lo cual no corresponde al apoyo a grupos ni a la consideración de prioritarios.

2.5. Integración de los programas

De los 146 proyectos PRODESCA ninguno aparece por el número de folio estatal en la base de datos de PAPIR y sólo tres están a nombre de alguna persona que recibió apoyo de PAPIR: 1) Fernando Gonzáles Carreón, solicitud individual de maíz forrajero por \$251,500 (PAPIR) y proyecto de nivelación de tierras con 100 beneficiarios por \$64,000 (PRODESCA), 2) Jorge García Facio, solicitud individual de diez paquetes de cabras por \$6,360 (PAPIR) y proyecto de comercialización de caprinos con 21 beneficiarios por \$44,800 (PRODESCA) y 3) Sabino Buendía Cigarroa, solicitud individual de diez paquetes de cabras por \$6,600 (PAPIR) y proyecto de centro recreativo con seis beneficiarios por \$25,600 (PRODESCA).

De acuerdo con los expedientes de 55 solicitudes apoyadas por PAPIR y registradas en la base de datos como proyectos, ocho no tienen proyecto, 37 no incluyen los datos del proyecto, cuatro fueron elaborados por técnicos independientes y sólo cinco fueron elaborados por técnicos PRODESCA, lo que aparentemente denota una baja integración entre PAPIR y PRODESCA.

Los proyectos PRODESCA se refieren a actividades en muchos casos diferentes a las apoyadas por PAPIR (ecoturismo, café, purificación de agua, hidroponía, avestruces, tortillería, taller de costura, taller de artesanías, panadería, truchas, industrias lácteas, fresas, durazno, hongos, mármol, nopal, cantera, abejas, melón, bentonita, industrialización de nuez, orégano, industrialización de chile y centro recreativo).

El análisis de correlación entre apoyos y beneficiarios de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR por municipio revela la ausencia de interrelación entre ellos, indicando que el número de actividades realizadas por uno de los programas en un municipio no tiene relación con el número de actividades realizadas por el otro en el mismo municipio. Incluso entre apoyos y beneficiarios de un mismo programa, sólo hubo correlación en el caso de PRODESCA en el que hubo menor variación del monto de apoyo por beneficiario entre municipios (Cuadro 2.5.1).

Por otra parte, al analizar la relación de las actividades de los programas con los índices de marginación y de bienestar municipal, se aprecia que la distribución municipal de las acciones de PAPIR y PROFEMOR no guardan relación alguna con estos índices, mientras las de PRODESCA sí tienen una correlación, indicando que los municipios con menor nivel de bienestar y mayor grado de marginación tuvieron más apoyos. Así, los municipios de alta y muy alta marginación concentraron más del 37% de los apoyos PRODESCA, pero menos del 15% de los otorgados por PAPIR, el cual dedicó más del 67% de los apoyos a los municipios de baja y muy baja marginación (Cuadro 2.5.2).

Cuadro 2.5.1 Análisis de correlación entre los programas de desarrollo rural por municipio atendido*

		Beneficiarios				
		PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR		
Apoyos	PAPIR	0.05277	0.001049	0.107252	PAPIR	
	PRODESCA	0.027892	0.904883	0.005995	PRODESCA	
	PROFEMOR	0.004061	0.206242	0.151803	PROFEMOR	
		PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Apoyos	

Fuente: Elaboración propia con base en las bases de datos de los programas 2002.

*La correlación expresada en negritas y cursivas es significativa a P=0.05

Cuadro 2.5.2 Distribución proporcional de los apoyos para el desarrollo rural según el grado de marginación municipal.

Grado de marginación	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR
Muy alto	4.14%	6.40%	8.12%
Alto	10.24%	30.69%	18.27%
Medio	18.62%	54.24%	44.20%
Bajo	65.16%	8.15%	23.07%
Muy bajo	1.85%	0.52%	6.34%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CONAPO 2000 y de las bases de datos de los programas 2002.

Capítulo 3

Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios

3.1 Caracterización de los municipios prioritarios

3.1.1. Contexto estatal

El Estado de Durango comprende el 6.3% del territorio nacional, su población representaba en el 2000 al 1.5% del país con 1,448,661 habitantes y contribuye con el 1.2% al PIB nacional. El Estado cuenta con 39 municipios y 6,258 localidades, de las cuales 6,218 son menores a 2,500 habitantes y sólo cinco tienen más de 15,000. El 36.2% se considera población rural, aunque el 42.2% vivía en localidades menores a 5,000 habitantes.

De la población de quince y más años de edad, que constituye el 64.2% del total, el 5.41% era analfabeta y el 28.75% no tenía la primaria completa. De la población ocupada el 50.12% tenía ingresos de hasta dos salarios mínimos. El 7% de la población estatal habitaba en viviendas sin agua entubada.

En términos generales estos datos denotan algunas características relevantes del Estado: alta dispersión de población, baja productividad y escaso desarrollo, aunado a esto Durango ocupa el 4° lugar nacional en emigrantes internacionales.

Las grandes divisiones económicas de mayor aportación al PIB estatal son los servicios comunales, sociales y personales (22%), la industria manufacturera (21.3%), el comercio, restaurantes y hoteles (15.6%) y la agropecuaria, silvicultura y pesca (14.1%); sin embargo, en los últimos años los dos primeros han ido en aumento mientras los dos últimos han disminuido (figura 3.1.1).

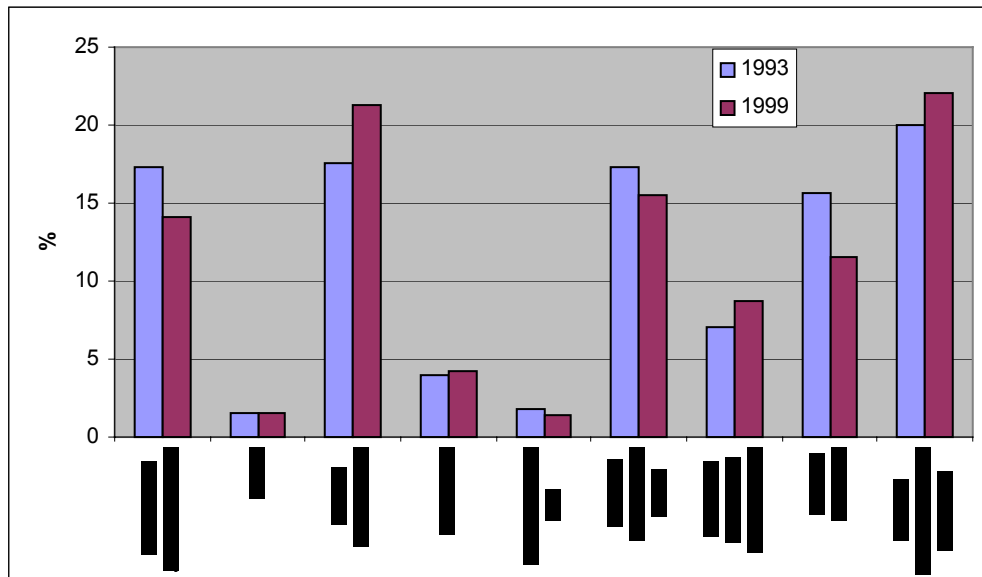
Si se considera a la vocación productiva agropecuaria del Estado en términos de su participación proporcional en el contexto nacional (cuadro 3.1.1), Durango destaca por su contribución a la producción de madera, maíz grano (amarillo), avena achicalada, leche de caprino y frijol.

Cuadro 3.1.1.1 Participación de la producción agropecuaria y forestal del Estado de Durango en el total nacional

Tipo	Producto	% Respecto al total nacional	Lugar nacional
Granos	Frijol	10.90%	2°
	Maíz grano (amarillo)	21.20%	2°
	Maíz grano	0.70%	21°
Chile	Chile seco	8.90%	3°
	Chile verde	2.40%	9°
Forrajes	Avena achicalada	22.10%	2°
	Sorgo forrajero	8.30%	5°
	Alfalfa verde	8%	5°
	Maíz forrajero	7.70%	5°
	Alfalfa achicalada	2.30%	7°
Frutales	Manzana	6.10%	4°
Hortalizas	Melón	12.10%	3°
Madera	Coníferas	29.20%	1°
	Latifoliadas	30.90%	1°
Carne	Bovino	4.30%	7°
	Aves	7.30%	5°
	Caprino	3.70%	11°
Leche	Caprino	19.30%	2°
	Bovino	9.50%	3°
Huevo	Para plato	3.70%	5°

Fuentes: SAGARPA. *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2001. (SIACON)*. México, D.F., 2002; SAGARPA. *Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera*. www.sagarpa.gob.mx (13 de febrero del 2003).

Figura 3.1.1.1. Estructura porcentual del PIB estatal de Durango, 1993-1999



Fuente: <http://dgo.inegi.gob.mx/difusion/espanol/bvinegi/pibef/pibef.pdf> Producto interno bruto por entidad federativa para el periodo 1993-1999 en valores corrientes y a precios de 1993.

3.1.2. Población

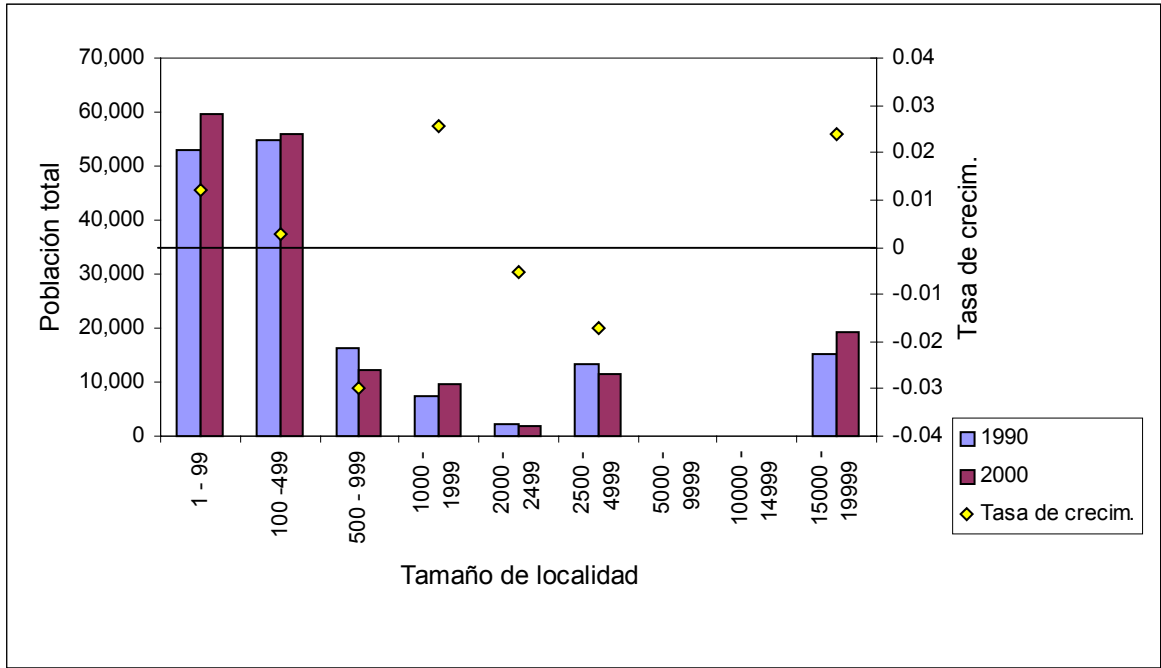
El anexo 1 de las Reglas de operación de APC establece como prioritarios a diez municipios del Estado de Durango: Canelas, Guanaceví, Mezquital, Otáez, Pueblo Nuevo, San Dimas, San Juan de Guadalupe, Tamazula, Tepehuanes y Topia. En conjunto tenían 162,235 habitantes en 1990 y 170,177 en 2000, de los cuales el 82% corresponde a población rural y el 75% habitaba en comunidades menores a 1,000 habitantes.

Entre 1990 y 2000 la población conjunta de los municipios prioritarios creció a una tasa anual¹ de 0.0047. El análisis por tamaño de localidad revela que hubo crecimiento positivo en las localidades menores a 200 habitantes, en las de 1,000 a 2,000 habitantes y en la única localidad mayor a 15,000 habitantes, y decrecimiento en las tres restantes categorías (figura 3.1.2.1). Así, la dispersión poblacional sigue siendo una de las características demográficas destacadas de estos municipios.

El análisis de la población por municipio permite apreciar que de los diez municipios prioritarios sólo tuvieron tasas positivas de crecimiento entre 1990 y 2000 los municipios de Mezquital, Pueblo Nuevo, Tamazula y Otáez (Figura 3.1.2.2).

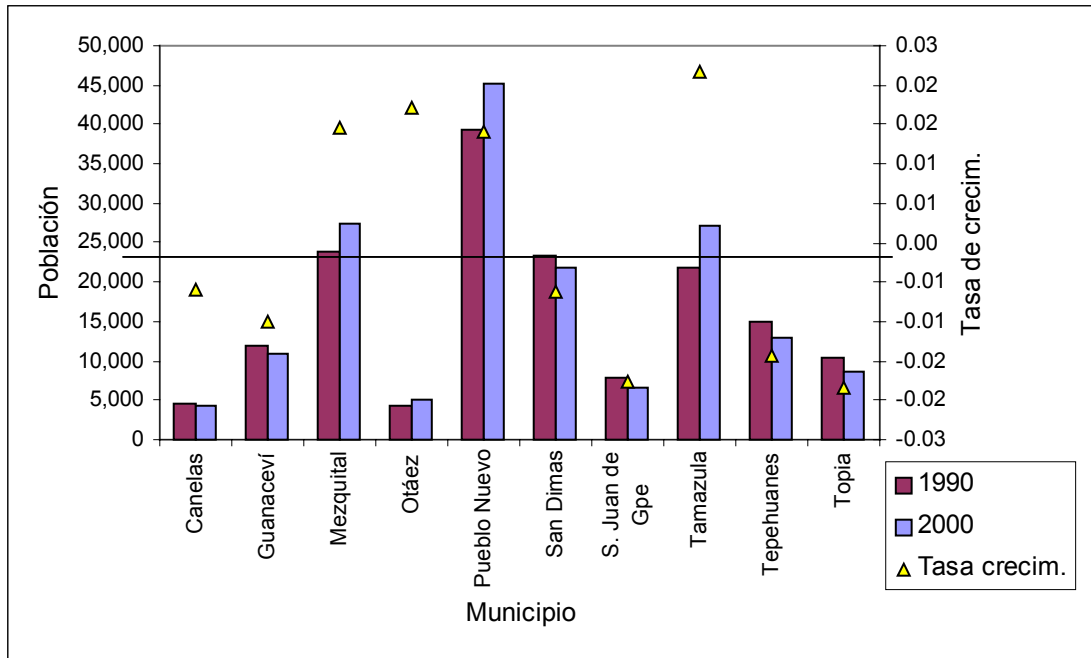
¹ Tasa de crecimiento = $(\ln \text{ de la población en 2000} / \ln \text{ de la población en 1990}) / 10$

Figura 3.1.2.1 Población total y tasa de crecimiento anual por tamaño de localidad del conjunto de municipios prioritarios de Durango, 1990 y 2000



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000

Figura 3.1.2.2. Población de los municipios prioritarios de Durango 1990 y 2000



Fuente: Censos de Población y Vivienda 1990 y 2000

Los municipios más extensos son Mezquital, Tepehuanes y Pueblo Nuevo. Los más secos son San Juan de Guadalupe, Guanaceví y Mezquital y los más húmedos Canelas, Pueblo Nuevo y Topia. Los más cálidos son Tamazula, Guanaceví y Canelas, y los más fríos Tepehuanes, Otáez y Topia. Los municipios con mayor composición urbana son Pueblo Nuevo, Tepehuanes y San Dimas y los de mayor nivel de bienestar son Pueblo Nuevo, Tepehuanes y San Juan de Guadalupe (cuadro 3.1.2.1).

Cuadro 3.1.2.1. Características generales de los municipios prioritarios de Durango.

Municipio	Población 2000	% rural	Grado de marginación 2000 *	Nivel de Bienestar	Extensión km ²	PEA por sector			
						Total	1 %	2 %	3 %
Canelas	4,298	100	0.89135 – A	1	683.4	1,051	27.3	24.7	48
Guanaceví	10,794	100	0.41475 – A	1	5,246.9	2,727	25	49	20
Mezquital	27,512	100	2.04873 – MA	1	7,196.5	5,799	75	15	10
Otáez	5,093	100	1.08136 – MA	1	906.5	781	70	15	10
P. Nuevo	45,217	51.25	-0.23426 – M	4	6,178.3	12,018	80	15	5
San Dimas	21,907	83.06	0.14498 – A	1	5,620.5	5,571	35	55	10
S. J. de Gpe	6,548	100	0.07061 – A	3	2,343.1	1,532	80	15	5
Tamazula	27,144	100	1.57514 – MA	1	5,188.1	6,122	80	15	5
Tepehuanes	12,937	63.19	-0.04874 – A	3	6,401.5	3,014	51.1	9.6	16.7
Topia	8,727	100	0.51811 – A	1	1,617.8				

Fuentes: INEGI, CONAPO. * A = Alto; MA = Muy alto, M = Medio

3.1.3. Producción agropecuaria

El conjunto de los diez municipios prioritarios de Durango, participa con el 3% de la superficie sembrada bajo riego y el 10.75% de la superficie sembrada en temporal. En la primera destacan San Juan de Guadalupe, Mezquital y Guanaceví, que reúnen el 81.8% de la superficie de riego, y en la segunda sobresalen Tamazula, San Dimas y Tepehuanes con el 45.5% de la superficie sembrada de temporal.

En esos municipios se tiene el 2.9% del inventario de bovinos productores de leche del Estado, el 25.5% de los bovinos productores de carne, el 17.8% de los caprinos, el 23.43% de los porcinos, el 17.9% de los ovinos, y el 2% de las aves, y se obtiene el 2.92% de la producción de leche y el 7.16% de la producción de carne del Estado. Estos datos revelan la escasa aptitud agropecuaria relativa de los municipios prioritarios.

De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004, los principales problemas agrícolas a afrontar son los siguientes:

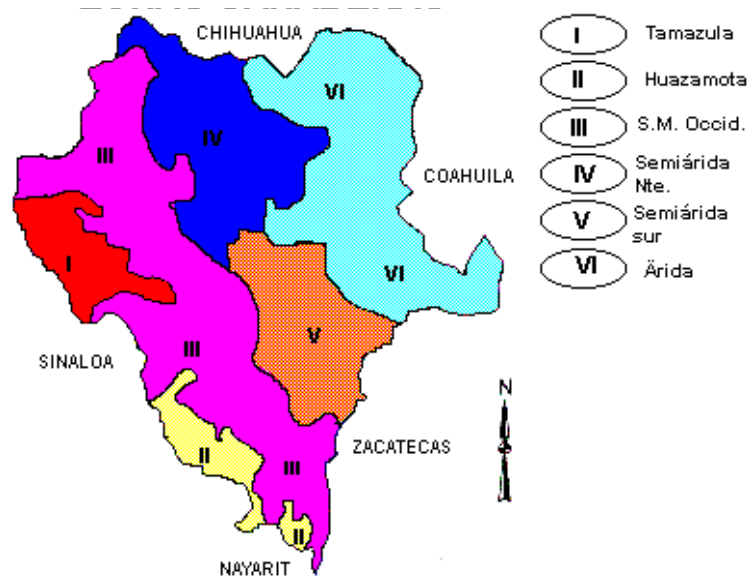
- ♦ El uso reducido de tecnología, que incrementa los riesgos productivos por las condiciones climáticas, especialmente entre los productores de las áreas de temporal.
- ♦ Los bajos rendimientos por unidad de área cultivada y la escasa participación de los productores en el beneficio, transformación y comercialización.
- ♦ El alto costo de producción de los cultivos forrajeros, que consumen grandes cantidades de agua de riego, y que están integrados a procesos productivos ganaderos.

- ♦ La escasa producción de forrajes de temporal, que depende de las condiciones climatológicas; además, existen serios problemas para su comercialización.
- ♦ El volumen variable de la producción de frutas, que se cosecha año con año.
- ♦ La competencia en precio y la colocación de la cosecha de hortalizas en el mercado, fuertemente presionada por otras regiones del país.
- ♦ Carencia de una estrategia local de comercialización de hortalizas, para competir en el mercado nacional e internacional.

En el aspecto pecuario, el principal problema de la explotación de bovinos carne de manera extensiva, se encuentra ubicado en el sobrepastoreo agravado por las condiciones de sequía prevalecientes desde hace 9 años. Lo anterior ha ocasionado un impacto negativo en la producción y productividad de los hatos en términos de una baja tasa reproductiva, bajos pesos al destete así como mayor mortandad.

Para el año de 2001, la sobrecarga animal fue estimada en el 69.8%, lo que refleja un grave problema de deterioro de la cubierta vegetal que repercute directamente en la productividad de los hatos bajo explotación extensiva. De ahí que encontremos índices bajos en las tasas de procreación del 50 al 60%, porcentaje al destete de 85% de los nacimientos, pesos al destete entre 120 y 140 kg, primer parto entre los 3.5 y 4 años de edad, etc. en general, una baja tasa de extracción. Una caracterización de los agostaderos del norte del país, donde se ubica Durango, es que el aumento de la producción se centra en la expansión territorial y no en la productividad de la superficie en explotación, es decir, se basa en un crecimiento horizontal, la falta de recursos financieros ha propiciado que los productores no encuentren alternativas viables para efectuar mejoramientos a los agostaderos y praderas (figura 3.1.3.1).

Figura 3.1.3.1. Zonas ganaderas en el Estado de Durango



Fuente: SAGARPA. Anuario Estadístico 1997.

En la zona de Tamazula, predomina el ganado de doble propósito (carne y leche) de la raza criolla y cruza con brahman y suizo. El pastoreo está basado en numerosas especies arbustivas y arbóreas, su producción es de autoconsumo y los excedentes se comercializan en el estado de Sinaloa.

El área de Huazamota, es una zona ganadera en donde predomina la actividad de producción de caprinos en forma extensiva con razas criollas y algunas cruza con nubia y granadina. El destino de la producción es local, para autoconsumo.

En la Sierra Madre Occidental, predominan el ganado bovino productor de carne y de doble propósito de razas criollas y cruza con brangus, beefmaster y suizo; se aprovechan pequeñas áreas de agostadero, conocidas como bajíos, pastizales inducidos y esquilmos de maíz y avena. La principal forma de explotación es extensiva.

La zona semiárida norte, es la zona ganadera más importante de la entidad, y se caracteriza por explotaciones de bovinos productores de carne, de razas de buena calidad como beffmaster, brangus y charolais, para producción de becerros macho en pie para exportación. Los agostaderos son altamente productivos sin embargo en los meses de enero a junio existe una época de secas por lo que frecuentemente se suplementa la alimentación del ganado.

En el área semiárida sur, se desarrollan explotaciones de ganado bovino de carne en forma extensiva, así como engorda en praderas bajo riego con un regular nivel tecnológico y destaca un periodo de estiaje prolongado, por lo que suplementa el ganado.

En la parte árida, se tienen explotaciones con diversa finalidad zootécnica como la zona caprina de Tlahualilo, el área de Lerdo y Gómez Palacio en donde destaca la actividad intensiva para producción de carne y leche de bovinos, y el área de Cuencamé y San Juan de Guadalupe con bovinos productores de carne y de doble propósito en sistemas extensivos.

3.1.4. Producción no agropecuaria y forestal

El conjunto de municipios prioritarios tenía en 1999 a 8,664 personas ocupadas en 2,052 unidades económicas, que generaron valor de \$60,032 por persona ocupada. La remuneración media fue de \$16,590 al año, equivalente al 27.6% del valor generado (cuadro 3.1.4.1). En el Estado, la generación de valor por persona ocupada fue de \$70,500 y la remuneración media de \$22,706, (32.2%), lo que indica que tanto la productividad del trabajo como su remuneración son menores en los municipios prioritarios que en el resto del Estado.

Del trabajo total registrado el 72.3% corresponde a personal remunerado y el resto a los propietarios, familiares y meritorios. La remuneración media por hora en el conjunto de los municipios prioritarios fue de diez pesos por hora. El personal ocupado representa en promedio el 5.09% de la población total, con valores extremos para los municipios de Pueblo Nuevo (11.5%) y Mezquital (0.51%).

Los datos anteriores expresan el escaso desarrollo económico de los municipios prioritarios, caracterizado por un alto porcentaje de empresas con fuerza de trabajo familiar, baja retribución del trabajo y escasa ocupación de personal remunerado.

Cuadro 3.1.4.1. Principales indicadores económicos de los municipios prioritarios de Durango (valores monetarios en miles de pesos)

Municipio	Unidades económicas	Personal ocupado	Remuneraciones	Activos fijos	Producción bruta	Insumos	Valor agregado	Personal remunerado*	Propietarios, familiares y meritorios*	% de trabajo remunerado
Canelas	34	121	2,779	4,610	14,731	6,232	8,499	177	119	59.80
Guanaceví	132	595	12,173	31,251	47,062	25,878	21,184	1009	299	77.14
Mezquital	69	141	1,455	6,276	10,651	3,538	7,113	176	161	52.23
Otáez	24	134	3,743	11,017	110,892	92,416	18,476	16	100	13.79
Pueblo Nvo.	1,047	5,040	69,474	191,921	372,650	196,612	177,038	8650	2552	77.22
San Dimas	141	1,053	37,442	814,287	380,393	150,257	230,136	1983	397	83.32
S. J. de Gpe	94	142	282	4,424	4,809	1,917	2,892	47	336	12.27
Tamazula	67	258	3,106	19,151	24,166	10,840	13,326	420	204	67.31
Tepehuanes	368	908	8,446	36,630	70,359	39,376	30,982	1297	1070	54.80
Topia	76	272	4,838	43,036	28,730	18,262	10,468	406	206	66.34
Total	2,052	8,664	143,738	1,162,603	1,064,442	545,329	520,114	14181	5444	72.26

Fuente: INEGI. Durango: Censos económicos 1999.

* Miles de horas hombre trabajadas

La industria es el sector de mayor producción en los municipios de Canelas, Pueblo Nuevo, Tamazula y Tepehuanes; en los municipios de Guanaceví, Otáez, San Dimas y Topia lo es la minería, y en San Juan de Guadalupe y Mezquital, el comercio (cuadro 3.1.4.2). En el conjunto destacan la minería de metales no ferrosos y la industria de la madera.

Cuadro 3.1.4.2 Producción bruta por sector de los municipios prioritarios de Durango (miles de pesos)

Municipio	Sector					
	Agua	Comercio	Industria	Minería	Pesca	Servicios
Canelas	16	2,358	11,593	0	0	450
Guanaceví	73	5,498	14,573	24,008	0	2,513
Mezquital	228	5,045	1,940	0	0	3,438
Otáez	108	668	0	91,927	0	286
Pueblo Nuevo	607	86,457	214,078	141	0	22,445
San Dimas	118	15,749	76,788	282,079	0	3,537
San Juan de Guadalupe	77	2,881	547	0	0	1,369
Tamazula	117	5,776	15,729	0	0	2,369
Tepehuanes	537	26,063	27,874	0	0	9,645
Topia	53	2,084	10,252	14,793	273	968
Total	1,934	152,579	373,374	412,948	273	47,020

Fuente: INEGI. Durango: Censos económicos 1999.

3.2. Caracterización de cadenas productivas prioritarias

3.2.1. Maíz

La producción de maíz en el Estado se realiza conforme a tres modalidades de cultivo: de temporal, con riego de bombeo y con riego de gravedad. La proporción de la superficie sembrada para cada modalidad varía ampliamente de un año a otro en función de la disponibilidad de agua y de la expectativa de rentabilidad del cultivo (para el bombeo). De la misma manera la rentabilidad del cultivo para cada modalidad fluctúa ampliamente de un año a otro.

De 1993 a 1998, el cultivo del maíz en Durango fue rentable para quienes lo produjeron con riego, especialmente de gravedad, pero financieramente produjo pérdidas para los productores de temporal (cuadro 3.2.1). En otros términos, en promedio para el periodo mencionado, 54 de cada cien productores de maíz tuvieron pérdidas.

La producción media por hectárea en el Estado es sólo del 64% de la nacional, con mayor grado de siniestralidad, ya que se cosecha el 78% de la superficie sembrada.

En los municipios prioritarios el maíz tiene una presencia importante, pero es básicamente de temporal y de autoconsumo, por lo que su cultivo se asocia con grados bajos de tecnología. El cultivo de maíz aún y con estas características fortalece la estructura productiva de los habitantes de estos municipios, ya que es la base de la alimentación humana y actúa como complemento de la ganadería de traspatio.

Cuadro 3.2.1. Rentabilidad del maíz por modalidad de cultivo 1993-1998

Ciclo	Superficie sembrada (% del total anual)			Rentabilidad (Utilidad / Costo)			
	Temporal	Gravedad	Bombeo	Temporal	Gravedad	Bombeo	Estatal
93	31.43	35.35	33.23	0.45	0.69	0.39	0.52
94	27.41	29.9	42.69	-0.94	-0.02	-0.11	-0.31
95	47.76	13.09	39.15	0.21	0.26	0.69	0.41
96	28.09	25.57	46.35	-0.52	0.28	0.33	0.08
97	78.45	21.55	0	-0.76	0.4	-0.76	-0.51
98	92.51	5.36	2.13	-0.99	0.37	0.21	-0.89
Promedio	50.94	21.80	27.26	-0.43	0.33	0.13	-0.12

Fuente: FIRA. Estudio de la rentabilidad del maíz en el Estado de Durango 1993-1998

El maíz es el constituyente primario de la cadena productiva de la harina, masa y la tortilla y es un constituyente importante de la cadena productiva de alimento para animales.

De acuerdo con el Sistema Empresarial Mexicano, el maíz se encuentra vinculado hacia delante con las siguientes actividades:

- Elaboración de harina de maíz
- Molienda de nixtamal
- Tortillerías
- Elaboración de botanas y otros productos de maíz
- Comercio al por mayor de otros productos alimenticios no mencionados anteriormente
- Comercio al por menor de pan y tortillas
- Comercio de productos alimenticios al por menor en supermercados y tiendas de autoservicio
- Comercio de productos alimenticios al por menor en almacenes y tiendas no especializadas

3.2.2. Frijol

En el Estado de Durango la producción de frijol se hace casi exclusivamente en temporal. Por ello los rendimientos por hectárea y la rentabilidad del cultivo fluctúan ampliamente según la presentación de las lluvias.

En el área agrícola de temporal, el frijol es el cultivo de mayor importancia con una superficie promedio de 300,00 hectáreas cada año, que equivalen al 51.6 % de esta superficie. El volumen de producción de grano es de aproximadamente 135,000 toneladas, sin embargo cuando la precipitación es favorable la producción ha llegado a 190,000 toneladas.

De los seis años comprendidos entre 1993 y 1998 sólo en dos el cultivo del frijol fue rentable y en cuatro de ellos los costos de producción superaron a los ingresos.

La producción media por hectárea en el Estado es sólo del 52% de la nacional, con mayor grado de siniestralidad, ya que se cosecha el 78% de la superficie sembrada.

De la producción que se obtiene, aproximadamente el 70% se destina al mercado regional y nacional y para ello se toman en cuenta las variedades preferentes.

En este cultivo, las recomendaciones técnicas se dirigen básicamente para el régimen de temporal y se tienen variedades como: Pinto Villa, Bayo Victoria, Negro Durango, Canario 101 y Bayo Madero. Gracias a las investigaciones del INIFAP se han creado variedades de frijol con cierto grado de adaptabilidad al temporal, con ciclos vegetativos que van de 74 a 110 días, en los que se puede presentar más de una floración y la consiguiente formación de vainas, algunas variedades de estos tipos son: Negro Sahuatoba, Negro Altiplano, Pinto Mestizo y Pinto Bayacora.

Los productores de granos con potencial productivo que no usan semilla certificada se caracterizan por contar con sistemas de producción semi mecanizada con explotaciones, fundamentalmente, de temporal y cuyo nivel socioeconómico se puede caracterizar como de medianas posibilidades. Las causas de la no utilización de semilla certificada son de dos tipos, una se refiere a las prácticas productivas que culturalmente están arraigadas en los productores y que en algunas ocasiones les impiden apreciar las ventajas de la utilización de este tipo de semillas. La otra causa se relaciona con la situación económica prevaleciente en la mayoría de estos núcleos sociales, en donde las erogaciones de cantidades adicionales para invertir en semilla certificada escapan a sus posibilidades.

Además de su escasa incorporación hacia atrás en la cadena productiva por las razones mencionadas, existe un excesivo intermediarismo y una fuerte desvinculación entre los productores básicos de la cadena, carecen de insumos de calidad y no se cuentan con esquemas de financiamiento para agregarle valor al producto. Esta situación adicionalmente se enmarca en una disminución del consumo *per cápita* nacional y el incremento de las importaciones autorizadas y de contrabando (SAGARPA, 2003).

La región de mayor potencial productivo para el frijol es la de Los Llanos, que se localiza en la parte sureste del Estado, y se integra de grandes llanuras que abarcan los municipios de Pánuco de Coronado, Guadalupe Victoria, Peñón Blanco y Cuencamé, ninguno de ellos considerado como prioritario.

Esta zona, ha contado para ello con asesoría técnica, por lo que los productores han adoptado nuevas tecnologías, como es la practica de "pileteo" la cual consiste en levantar bordos o contras de forma transversal a los surcos, con el objeto de aumentar el potencial de rendimiento de estos cultivos.

3.2.3. Bovinos productores de carne

La producción ganadera del bovino productor de carne en el Estado de Durango se encuentra representada por alrededor de 220,000 novillos que se exportan anualmente a los Estados Unidos de Norteamérica desde los meses de septiembre y octubre hasta los meses de abril y mayo principalmente. Lo anterior no significa necesariamente que esta

cifra represente la producción anual de crías macho ya que por las restricciones zoonos sanitarias impuestas por el mercado norteamericano hacia algunos estados del país, Durango se ha constituido como un importante centro de acopio con cerca del 40% de la cifra antes descrita.

Se considera que un buen año ganadero cuando la lluvia se distribuye en junio-octubre, para 1995 la sequía afectó a la producción de pastos y en consecuencia a la ganadería, con lo que se redujo el hato. La estrategia a la que se recurre en estas circunstancias es al sacrificio obligado, a las malas ventas, y a la exportación con la finalidad de descargar los agostaderos y conservar una parte de los activos en los predios ganaderos. La anterior estrategia provocó descapitalización en la ganadería, incremento en la intermediación y el aumento de ganaderos para producir becerros a la exportación.

Por otra parte los ganaderos se enfrentan a la importación de carne congelada proveniente de Europa y EUA a precios *dumping*, como se demostró con carne proveniente de Irlanda en 1992.

El sistema extensivo lo practican la mayor parte de los productores pecuarios en la entidad, el cual representa el mínimo costo de los métodos de producción de carne, los productores en este sistema se encuentran realizando inversiones importantes en la construcción y rehabilitación de agostaderos y que incluye resiembra de pastizales, cercos perimetrales y divisionales entre otras. El principal factor limitante de esta actividad es el agua, los productores también se encuentran realizando obras importantes que permitan la captación, conservación y distribución de este vital líquido a través de bordos para abrevadero, represas, líneas de conducción y bebederos principalmente.

La vegetación natural en el Estado, fuente sustentadora de la ganadería extensiva, se describe en los trabajos de la COTECOCA-SAGAR, los que identifican 29 tipos vegetativos y 76 sitios de productividad forrajera en un total de 11.74 millones de hectáreas. Se estima que actualmente, hay una sobrecarga animal promedio del 63.5%

El nivel tecnológico de las explotaciones se ubica en el medio y bajo, con problemas que limitan su desarrollo, tales como reducidos índices productivos y reproductivos derivados de la baja calidad genética del pie de cría; escasa o nula utilización de prácticas zootécnicas avanzadas en el manejo del ganado y del agostadero al practicar un sistema de pastoreo extensivo y por lo general de tipo continuo que se ve reflejado en la degradación de la cubierta vegetal por el sobrepastoreo.

Los programas estatales de sanidad animal relacionados con el ganado bovino incluyen las campañas contra tuberculosis, brucelosis y garrapata, en todo el Estado; la campaña para controlar la rabia paralítica bovina se efectuó en la Región de la Sierra Madre Occidental, donde hay presencia del murciélago hematófago, trasmisor de la enfermedad.

Los 10 municipios prioritarios abarcan el 35.1% de la superficie estatal y participaron en 1999 (anuario estadístico) con el 25.5% del inventario de ganado bovino de carne del Estado y con el 18.3% de la producción, lo que pudiera expresar que estos municipios no cuentan con el mayor potencial productivo de carne de bovino en el Estado.

La distribución del inventario ganadero en el Estado, está íntimamente relacionada con las regiones ecológicas existentes, concentrándose en la porción duranguense de la Altiplanicie Mexicana, por contener las mejores condiciones fisiográficas para la ganadería; ahí está la zona semiárida norte (D.D.R. 04) y semiárida sur (D.D.R. 01 y 03), con el mayor número de cabezas, los mejores parámetros productivos. Las especies forrajeras de mayor calidad, así como el pie de cría con una mejor calidad genética del Estado.

Es común en México que el ganado bovino se comercie en función de su peso, por lo que no se considera la variabilidad en las características del ganado, ni la diversidad de preferencias del consumidor; este sistema de intercambio establece un precio promedio que transfiere valor de quien produce ganado con mejores características, a quienes venden ganado con menor demanda, además de que el mensaje del consumidor acerca de sus preferencias, difícilmente llegan al productor. En las economías de mercado, los precios coordinan la actividad económica informando a productores y consumidores acerca de las variables en que deben enfocarse. Un sistema comercial sordo para entender lo que el cliente valora y mudo para informar al productor lo que el cliente aprecia, genera ineficiencias que afectan la competitividad de toda la cadena.

Las organizaciones de productores deben velar y no cesar en su esfuerzo por mejorar la eficiencia de la cadena productiva en que participan. Deben segmentar al mercado para aumentar la satisfacción de los consumidores, y como cadena productiva, obtener mayor valor al cobrar dicha satisfacción.

No obstante, si se toma en cuenta el grado de avance en estandarización y normalización de los países que dominan el mercado mundial de la carne, así como las leyes recientes de inocuidad en los alimentos aprobadas en EU y las tendencias mundiales respecto a seguridad alimentaria, se considera necesario que las organizaciones de productores, industriales, autoridades y dependencias involucradas en la cadena productiva carne de bovino, induzcan el establecimiento de normas que garanticen en primera instancia al consumidor la calidad demandada y la correspondencia real en precio, así como propiciar la competencia abierta y leal entre los productos de importación y los nacionales, con información que pudiera advertir al consumidor las características y origen del producto, la fecha de congelamiento y recomendaciones de uso preferente.

3.2.4. Forrajes

De 1994 a 1999, la superficie promedio sembrada de forrajes en el Estado fue de 80,618 ha en las que se produjeron 2,123,887 toneladas.

Los forrajes son el sustento de la ganadería de bovinos lecheros y de carne; se cultivan en 60,000 hectáreas anuales; sembrándose un 28% de alfalfa, 40% de avena y 25% de maíz y sorgo para ensilar. De la superficie cultivada, el 50% es de riego y el 50% de temporal. En el caso de riego, en los últimos años se han incrementado los programas y proyectos en sistemas de irrigación y uso eficiente del agua debido a la cantidad en uso para la explotación de forrajes.

El abastecimiento de esta cadena principalmente para las superficies de riego, tiende a vincular a los productores con la industria de los fertilizantes y la de semillas certificadas, así como con la tecnología de riego, sin embargo esto prácticamente no ocurre en los municipios prioritarios que tienden a producir básicamente en temporal y con una baja presencia en el conjunto de los forrajes cultivados (cuadro 3.2.2).

Cuadro 3.2.2. Superficie cosechada de forrajes en los municipios prioritarios

Municipio	Cultivo	Riego	Temporal	Total	%/Estado
Canelas	Avena	73.00	600.00	673.00	1.04
Guanaceví	Avena	120.00	1,780.00	1,900.00	2.94
Mezquital	Alfalfa	142.30	0.00	142.30	0.68
	Avena	0.00	1,648.00	1,648.00	2.55
Otáez	Avena	0.00	2,170.00	2,170.00	3.36
Pueblo Nuevo	Avena	0.00	6,752.00	6,752.00	10.44
San Dimas	Alfalfa	61.00	0.00	61.00	0.09
San Juan de Guadalupe		0.00	0.00	0.00	0.00
Tamazula	Avena	106.00	895.00	1,001.00	1.55
Tepehuanes		0.00	0.00	0.00	0.00
Topia		0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: INEGI. Anuario Estadístico de Durango. 2002.

En este sentido, los productores de forrajes de estos municipios se vinculan hacia adelante con su propia ganadería la que se sustenta principalmente en los pastos naturales e inducidos y se complementa con la producción de avena forrajera y alfalfa.

3.2.5. Agave

El Estado de Durango se encuentra entre los principales productores de mezcal del país, ya que sus características agro climáticas han permitido que la producción de los agaves se realice de forma natural en todo el territorio, y debido también a que el Estado en su totalidad se encuentra incluido dentro de la zona protegida por el decreto de la denominación de origen desde hace varios años.

No obstante sólo el agave de 18 municipios cumple con las características morfológicas necesarias para la producción del mezcal. Estos municipios están comprendidos entre las zonas noreste y sureste del Estado y son: Cuencamé, General Simón Bolívar, Guadalupe Victoria, Mezquital, Mapimí, Nazas, Pánuco de Coronado, Peñón Blanco, Poanas, Rodeo, San Juan de Guadalupe, San Luis del Cordero, San Juan del Río, Santa Clara, Vicente Guerrero, Nombre de Dios, Súchil y Tamazula, de los cuales sólo tres son considerados como prioritarios.

Las cadenas productivas Maguey – Mezcal y Sotol en el mediano y largo plazo pueden proporcionar a unidades de producción familiar importantes fuentes de empleo y sustento, con programas sustentables propiciando el arraigo de los habitantes del área rural.

Las denominaciones de origen que tienen estos productos, pueden contribuir al desarrollo forestal, agrícola y pecuario, así como al mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de las áreas rurales del Estado, mediante fuentes de empleo y derrama económica generada por estas cadenas productivas, ya que son productos de gran demanda en los mercados nacionales e internacionales.

3.3. Correspondencia entre necesidades del desarrollo de los municipios prioritarios y las acciones del programa

De las cadenas productivas definidas como prioritarias sólo la de maíz tiene una presencia significativa en los municipios prioritarios. Así, la totalidad de los apoyos PAPIR a la cadena maíz se ubicaron en municipios prioritarios, mientras sólo lo hicieron así el 1.4% de los apoyos a frijol, el 14.3% de los apoyos a bovinos y el 43.4% de los apoyos a forrajes.

El total de los apoyos a la cadena maíz consistieron de aspersoras de mochila y tuvieron un monto medio de \$372.75. La cadena de agave sólo tuvo un beneficiario. En conjunto los apoyos a las cadenas prioritarias tuvieron un total de 49 beneficiarios en los municipios prioritarios, lo cual no corresponde con el carácter de alta inclusión social que les confieren las reglas de operación.

En los municipios prioritarios hubo un total de 614 beneficiarios PAPIR que recibieron apoyos por un promedio de \$4,836.26, aunque sólo menos del 15% de los beneficiarios recibió apoyos mayores a \$5,000.00.

Capítulo 4

Evaluación de procesos

4.1. Diseño

En general se percibe que el programa fue diseñado en forma centralizada, los funcionarios entrevistados manifiestan que aunque participaron en reuniones de análisis y discusión e hicieron observaciones y propuestas, éstas no fueron atendidas debidamente. A pesar de que la mayoría de ellos manifiesta que sí existen los canales adecuados para incidir en el diseño, sólo uno manifiesta que se le hicieron adecuaciones locales.

Se considera que la normatividad federal ejerce un peso excesivo que limita la consideración de las particularidades estatales; sin embargo, se califica como aceptable el grado de correspondencia del diseño del grupo de programas con las políticas y necesidades estatales. Aunque se cuenta con algunos marcos referenciales y estudios diagnósticos de regiones particulares, no se tiene un diagnóstico general de la situación y perspectivas del desarrollo rural en el Estado que oriente la participación de los funcionarios en la adecuación de los programas a las condiciones locales.

El enfoque de articulación de los programas del grupo y su complementariedad con los programas transversales se ve como de mucho potencial, pero se reconoce que este año es relativamente bajo por la inercia de operación de años anteriores y por la presión que ejercen ciertas organizaciones para allegarse recursos.

En general se percibe en los funcionarios directivos y operativos del grupo de programas de desarrollo rural una posición de ejecutores de acciones conforme a procedimientos establecidos más que de diseñadores o planificadores del programa; su compromiso parece estar más ligado al cumplimiento de las formas del programa que al de sus objetivos.

El desarrollo rural de un estado, un municipio o una región, es un aspecto complejo y el diseño de las políticas para impulsarlo implica una amplia labor conceptual, de documentación, reflexión, crítica, análisis y discusión, sobre elementos de muy diversas disciplinas, so pena de caer en la paradójica hipótesis de que el desarrollo rural se alcanza con la eliminación de la población rural, ya que en los países más desarrollados la población rural siempre es inferior a 5% del total y esa es la tendencia demográfica del país. La participación efectiva en el diseño de programas de desarrollo rural, además de la existencia de los espacios adecuados, exige una preparación anímica, teórica y metodológica que no siempre poseen quienes tienen acceso a tales espacios.

4.2. Planeación

Casi la mitad de los funcionarios entrevistados señalan no haber participado en la planeación del grupo de programas, y la tercera parte dice haberlo hecho en la prelación

de componentes de apoyo, en la distribución de presupuestos y en el establecimiento de metas y plazos. Es pertinente señalar que entre los que manifiestan haber participado se encuentran tanto funcionarios estatales como federales y tanto funcionarios centrales como distritales y municipales.

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, los principales criterios de asignación presupuestal fueron la atención a cadenas y grupos prioritarios en la entidad, lo cual contrasta con el análisis de la base de datos que revela que a tales cadenas y grupos se aplicaron menos del 17% y 3% de los recursos, respectivamente.

Lo mismo ocurre con los criterios de apoyos diferenciados, los cuales según las entrevistas se establecieron en función de las regiones de atención prioritaria, pero éstas recibieron menos del 22% de los apoyos y su monto por beneficiario fue menos de la mitad del otorgado a los beneficiarios del resto del Estado.

La correspondencia de planeación entre objetivos, metas, plazos, presupuestos y capacidad operativa obtuvo calificaciones relativamente bajas (promedio de 7.7), lo que se asocia a una percepción generalizada de retraso operativo e insuficiencia de recursos.

El marco normativo recibió calificaciones medianamente aceptables (promedio de 8.2) aunque su nota más baja fue en lo relativo a su posibilidad de adecuación a la situación estatal y a su flexibilidad.

En general, la planeación del grupo de programas recibe por los funcionarios entrevistados una calificación apenas aprobatoria (promedio de 8), siendo los aspectos con menores notas los relativos a la disponibilidad y complementariedad de recursos de diferentes fuentes y la relación entre los programas del grupo.

Para mejorar la planeación, la recomendación más reiterada es la elaboración y empleo de un diagnóstico estatal. Sin embargo, es necesario dar claridad al concepto. Un diagnóstico útil para la elaboración de un plan de desarrollo rural implica la comprensión de porqué las cosas están como están y no su mera descripción, implica también la construcción de un juicio anticipatorio que pronostique su evolución ante diversas acciones.

Algunos diagnósticos se limitan a la descripción de una región, señalan que la población está dispersa, que hay analfabetismo y marginación, se cuantifican los movimientos migratorios, se señalan las principales características geográficas, se enumeran las actividades económicas predominantes, se describen las condiciones y servicios de las viviendas y se concluye que hay una problemática compleja cuya solución rebasa los alcances de los programas existentes. Todo ello en un documento de 200 páginas o más en las que abundan las descripciones y escasean las explicaciones, que a final de cuentas se utiliza más para justificar lo que se está haciendo que para identificar y proponer acciones innovadoras.

Si una región o grupo poblacional se considera marginado o de escaso desarrollo, es porque a eso lo ha conducido su historia y no podrá tener un desarrollo significativo por la mera continuación de sus actividades sino con la introducción de cambios substanciales y estos requieren de una idea clara.

Las políticas nacionales de desarrollo rural partieron de la idea de devolver a los pueblos las tierras que habían perdido por la dominación española y la aplicación tergiversada de las leyes de reforma, que condujo a la reforma agraria centrada en el reparto de tierras y complementada con irrigación, crédito, investigación, extensionismo y asistencia técnica.

Luego de 1940 cambiaron las prioridades de desarrollo el país y al campo se le atribuyó el papel de suministrar alimentos, materias primas para la industria y productos exportables, con lo cual efectivamente se le hizo productivo pero pobre, así, luego de que por 25 años la producción agropecuaria registró tasas de crecimiento superiores a las de la población, el campo se hallaba estancado, empobrecido y empezaba una crisis permanente.

En los años setenta se promulgó la Ley Federal de la Reforma Agraria con la idea de la organización y la explotación colectiva de la tierra como factores clave del desarrollo rural, es el periodo del “desarrollo rural integral”, con instrumentos que no correspondían a la idea de los programas y cuyo resultado más evidente fue el aumento de la emigración campesina a las ciudades y a los Estados Unidos.

Para los 90, luego de diagnosticar que todo en el campo funcionaba mal, la idea predominante fue subordinar el campo al mercado: reconversión productiva, cambio del patrón de cultivos y privatización fueron las divisas que condujeron a la reforma del artículo 27 constitucional y la promulgación de una nueva ley agraria; en compensación se establece el Procampo y poco después la Alianza para el Campo como subsidios paliativos a una crisis sostenida por más de 20 años que a pesar de los programas continúa agravándose.

La idea central de APC en 2002 era apoyar la integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas; se abandona la idea de influir para mejorar la calidad de vida del habitante del medio rural y se promueve la de agronegocios y competitividad.

La breve y general reseña anterior trata de dejar clara la necesidad de la reflexión sobre la viabilidad del desarrollo rural como requisito para participar en el diseño y planeación de las políticas y programas para impulsarlo, de otro modo la ponderada planeación participativa se torna imperio del sentido común, con buenas intenciones y escasos resultados.

4.3. Arreglo institucional

En los programas de desarrollo rural de APC participan localmente funcionarios directivos y operativos de SAGARPA y del Gobierno del Estado.

Aunque en la entrevista colectiva, los participantes de la Comisión de Desarrollo Rural manifiestan que cada cual tiene su espacio de participación, sabe sus funciones y respeta las de los demás en un funcionamiento armónico y complementario; en sus manifestaciones individuales abundan las referencias a la falta de articulación y coordinación entre instituciones y programas, la existencia de burocratismo excesivo y duplicidad de funciones. Se dice que estos aspectos son el origen de presiones de

diversos tipos que en cierta medida apartan al programa de sus directrices fundamentales.

En las entrevistas a funcionarios directivos y operativos se hizo evidente la existencia de diferencias y conflictos. Es evidente la escasa coordinación entre algunas entidades y al parecer no están bien delimitadas las responsabilidades de cada una de ellas.

Los entrevistados otorgan una calificación relativamente baja al arreglo institucional (promedio 7.7); la delimitación de funciones y responsabilidades entre entidades participantes, el predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones y la representatividad de los actores en los órganos de decisión fueron los aspectos con notas más bajas.

La federalización recibe una calificación similar (7.75), se percibe el predominio de un burocratismo impregnado de celo institucional que favorece más la competencia y la mutua descalificación que la colaboración y complementariedad en torno a los objetivos del programa. Aunque se pondera la participación de las autoridades municipales y de los productores, al parecer se les ve más como foros de legitimación y presencia política que como entidades a las cuales delegar responsabilidades reales de dirección y operación de los programas.

Los recursos humanos, materiales y financieros de las entidades operadoras del programa son calificados de aceptables, deficientes e insuficientes, respectivamente. Se considera que los programas operan con transparencia y hay una aceptable rendición de cuentas.

4.4. Operación

La correspondencia de la operación de los programas con lo programado respecto a la población objetivo, los componentes, los recursos financieros y las cadenas y regiones prioritarias es calificada como buena (8.6). Esta visión de los entrevistados no concuerda con los resultados del análisis de la información presentado en el capítulo dos de este informe, los cuales revelan una escasa correspondencia entre lo planeado y lo realizado, dando como consecuencia la reducción del monto medio de apoyo por proyecto debido al incremento en el número de proyectos aprobados, la elevada atención a solicitudes sin proyecto y la baja asignación de recursos a las regiones, grupos y cadenas prioritarias.

Como ya es tradicional, la operación de los programas inicia en la segunda mitad del año y al término de éste se tiene un avance de alrededor del 50%; esto condiciona una baja calificación de la oportunidad de operación de los programas (promedio de 7.2) y explica porqué el 20% de los beneficiarios consideran inoportuno el apoyo recibido.

Los recursos para la operación del programa empezaron a ser radicados en junio de 2002, al terminar el año se había radicado un poco menos del 70% del total, y la última radicación fue en marzo de 2003 (Cuadro 4.4.1).

**Cuadro 4.4.1. Radicación de recursos de los programas de desarrollo rural 2002.
(miles de pesos)**

Fecha	PAPIR		PROFEMOR		PRODESCA		Total	%	% acumulado
	Federal	Estatad	Federal	Estatad	Federal	Estatad			
12-Jun-02	3,866		767		1,530		6,163	21.07%	21.07%
04-Jul-02	2,137		525		1,361		4,023	13.75%	34.82%
02-Ago-02	1,760		371		723		2,855	9.76%	44.58%
07-Ago-02		741		439		745	1,925	6.58%	51.16%
03-Oct-02	3,171		1,007		1,073		5,251	17.95%	69.12%
07-Feb-03	2,566		429		613		3,608	12.34%	81.45%
06-Mar-03		3,759		611		1,055	5,425	18.55%	100.00%
Total	13,500	4,500	3,100	1,050	5,300	1,800	29,250		
Programado	13,500	4,500	3,100	1,050	5,300	1,800	29,250		

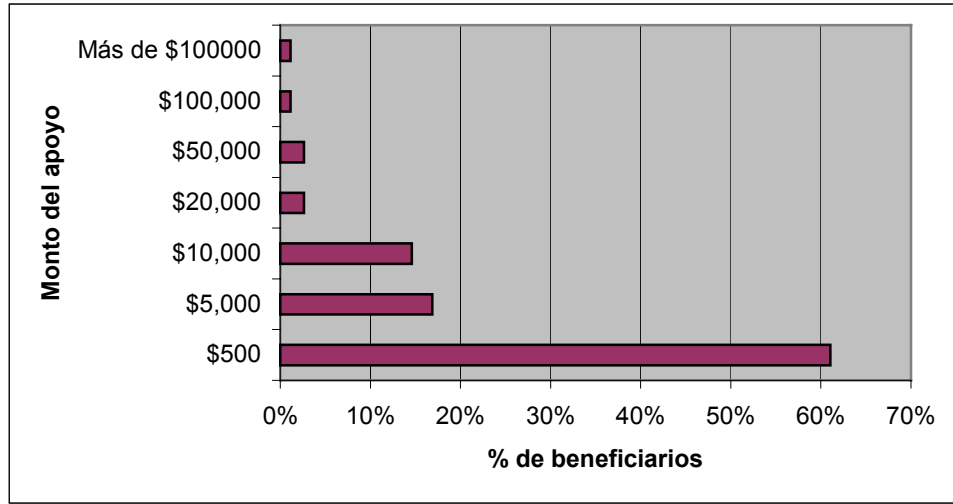
Fuente: FOFAE, Actas de las sesiones del Comité Técnico, 2002

En general la operación del grupo de programas fue calificada por los entrevistados con 7.75. El aspecto con menor calificación fue el de selección de proveedores y prestadores de servicios y el de más alta calificación fue la transparencia en el manejo de los recursos.

Las respuestas de los funcionarios sobre los criterios de asignación de apoyos diferenciados son dispersas, la mayoría señala las regiones de atención prioritaria, pero una proporción importante señala también el estudio de tipología de productores, las potencialidades del proyecto y la necesidad de impulsar una nueva actividad productiva. La definición de tantos criterios dispares pudiera reflejar poca claridad en los mismos. El hecho es que existen grandes diferencias entre el apoyo recibido por los beneficiarios, mientras más del 60% de los beneficiarios recibieron apoyos de monto menor a \$500.00, sólo el 7.5% recibió apoyos de monto mayor a \$20,000.00 (figura 4.4.1), y como se mencionó anteriormente, los beneficiarios de los municipios prioritarios recibieron apoyos de menor monto en promedio.

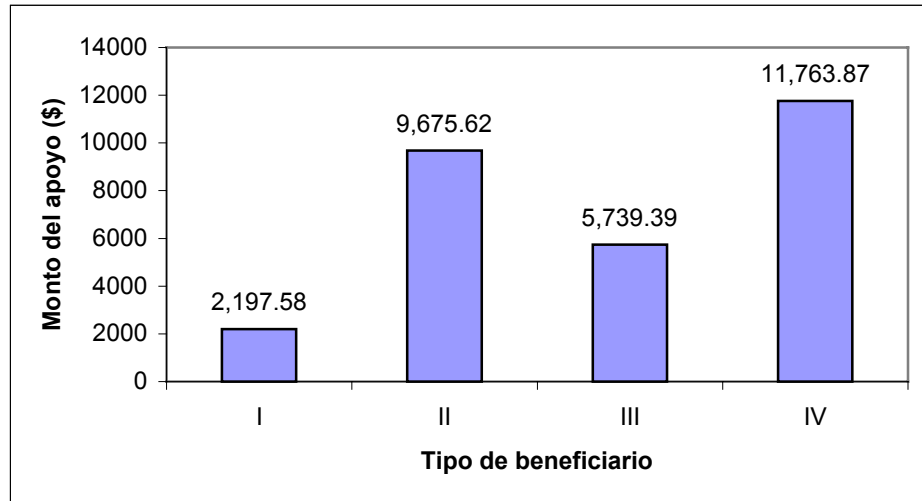
Los productores en mejores condiciones de capitalización (tipo IV) recibieron en promedio apoyos por más de cinco veces el recibido por los productores menos capitalizados (tipo I) (figura 4.4.2)

Figura 4.4.1. Distribución del monto del apoyo por beneficiario



Fuente: Base de datos del programa

Figura 4.4.2. Distribución del monto del apoyo por tipo de beneficiario



Fuente: Base de datos del programa

El 16.1% de los beneficiarios registrados en la base de datos como receptores de apoyos manifestaron no haberlos recibido. El análisis revela que más del 60% de las fallas en la recepción de apoyos es imputable a la operación del programa.

Por otra parte, el 23.2% de los beneficiarios que sí recibieron el apoyo lo obtuvieron en forma incompleta. El 86.5% de estos casos se refiere a beneficiarios de paquetes de aves, lo que pudiera indicar deficiencias en la adquisición o distribución de este componente.

En general se percibe a los apoyos como de buena calidad (calificación promedio de 8.7). Los animales recibieron las menores calificaciones y la maquinaria y equipo las mayores.

La evaluación de la recepción de apoyos por tipo de beneficiario revela que a los de tipo I correspondían los apoyos no recibidos, fueron los que lo recibieron incompleto con mayor frecuencia y para quienes fue menos oportuno (cuadro 4.4.2). En el año 2000, el 36.4% de los beneficiarios tipo I no recibieron el apoyo PADER que les había sido asignado; en el año 2002, con PAPIR esta proporción fue del 39.8%, lo que indica la persistencia del problema. Considerando que el productor tipo I es el de mayor marginación relativa, puede suponerse que es el que presenta mayores dificultades de recepción del apoyo, pero también es el que más necesidad tiene de éste y al que debe dirigirse preferentemente, de donde deriva la sugerencia de establecer mecanismos diseñados específicamente para asegurar que estos beneficiarios reciban los apoyos en forma efectiva, completa y oportuna.

Cuadro 4.4.2. Recepción del apoyo por tipo de beneficiario

Tipo de productor	Distribución		Recibió	Oportuno	Completo
	N°	%			
I	108	40.45%	60.19%	50.00%	38.89%
II	80	29.96%	100.00%	78.75%	73.75%
III	56	20.97%	100.00%	76.79%	85.71%
IV	23	8.61%	100.00%	86.96%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con base en la información recabada en los cuestionarios a beneficiarios PAPIR, 2002.

El principal medio de difusión de las actividades del grupo de programas lo constituyeron las reuniones públicas de información con los potenciales beneficiarios y la publicación en medios escritos, sin embargo sólo el 23% de los beneficiarios se enteraron por tales reuniones y medios. La mayor parte de los beneficiarios se enteraron por medios informales.

Los funcionarios refieren a la difusión de los programas como efectiva en función de la elevada presentación de solicitudes, sin embargo cabe hacer notar que dadas las características específicas de la población objetivo de los programas, las actividades de difusión debieran estar más orientadas a esa población en particular. Mientras el 78.3% de los beneficiarios tipo IV se enteraron del programa por las acciones directas de difusión del mismo, sólo lo hicieron así el 37% de los beneficiarios tipo I.

La relación de beneficiarios enterados del programa por las acciones de difusión del mismo y el total de beneficiarios es de 0.61, el cual puede ser considerado como índice de eficiencia de la difusión del programa.

Las ventanillas receptoras de solicitudes recibieron una calificación relativamente baja de 7.2, refiriéndose como aspectos más deficientes la publicación de las listas de solicitudes autorizadas, la publicación de proveedores y precios así como el acceso del solicitante a la información del estado de su trámite. Aunque los funcionarios señalan como principal criterio de asignación el orden de llegada de las solicitudes, los representantes de los productores expresan sus dudas al respecto.

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, las principales causas de no aprobación de solicitudes fueron la insuficiencia de recursos del programa y expedientes incompletos. Así mismo las principales razones de no ejercicio de solicitudes aprobadas fueron la indisponibilidad de recursos del beneficiario para hacer su aportación y la decisión del beneficiario de no hacerlo. De acuerdo con lo expresado por los beneficiarios que no recibieron el apoyo, la falta de aportación de su parte da cuenta del 11.6% de los casos y ninguno señaló haberlo rechazado por decisión propia.

De cualquier manera, la no recepción de apoyos por falta de recursos del beneficiario para hacer su aportación, es un problema de fondo que cierra uno de los círculos viciosos de la pobreza rural. Un funcionario propone el establecimiento de cajas de ahorro promovidas y apoyadas por PROFEMOR para favorecer las aportaciones para la recepción de apoyos PAPIR a sus integrantes, en lo que parece ser una vía interesante de articulación entre programas del grupo.

La calificación de los resultados de operación de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR fueron de 7.9, 7.1 y 7.8, respectivamente, lo cual no resulta halagador, aunque pudiera acotarse que por su carácter novedoso generó expectativas mayores a las factibles en un primer año de operación. No obstante la calificación de PROFEMOR, las organizaciones apoyadas manifiestan cambios positivos en todos los aspectos incluidos en la guía de entrevista.

Una de las acciones estratégicas de PROFEMOR 2002 fue la instalación, promoción y fortalecimiento de ocho Consejos de Desarrollo Rural Sustentable al nivel municipal, cuatro de distrito y uno regional. La instalación y operación de estos consejos es clave en el proceso de federalización de los programas al establecer las bases para la gradual transferencia de responsabilidades hacia los municipios pero enfrenta diversos obstáculos entre los que destacan la falta de apoyo y oposición de entidades gubernamentales centrales, la desconfianza de los productores ante la creación de nuevas entidades, la dificultad de conciliar intereses y delegar responsabilidades, y cierto traslape de sus funciones con las de COPLADEM. En cierto sentido se les ve como expansión de un aparato burocrático de por sí complejo que se traduce en poca participación y escasa posibilidad de operación. Sin embargo, se les ve también como etapas iniciales de un proceso que llevará a una mayor participación social, a la generación de proyectos más acordes a las necesidades locales y como un espacio que favorezca una mayor coordinación y efectividad de las acciones de desarrollo.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable perciben poca atención y desinterés de las entidades centrales, dificultando la continuidad de los acuerdos; consideran conveniente la inclusión de un representante del consejo municipal en la CEDR para defender los proyectos del municipio.

Aunque se señala que los proveedores se inscribieron en un padrón, cumplieron los requisitos legales, establecieron garantías y ofrecieron diversos servicios adicionales, los beneficiarios manifiestan que no se publicaron listas de proveedores y precios, que el incumplimiento de los proveedores contribuyó en casi el 30% de los apoyos no recibidos y el 70% de los beneficiarios dice no haber recibido ningún servicio adicional del proveedor.

Sólo el 28.3% de los beneficiarios dice haber seleccionado al proveedor. Se señala que los precios se han incrementado y que hay ineficiencia en la distribución de bienes, lo que podría reflejar cierta ineficacia en la selección y operación de los proveedores.

Nuevamente, los productores tipo I son los menos favorecidos: sólo el 6.5% de los beneficiarios de este tipo eligieron por sí mismos al proveedor y recibieron algún servicio adicional; en contraste, el 39.1% de los productores de tipo IV pudieron elegir al proveedor y el 43.5% recibió apoyos adicionales.

Considerando a la satisfacción del beneficiario con la operación del programa como la combinación de la recepción, integridad, oportunidad y calidad del apoyo, el índice general de satisfacción fue de 0.59.

La recepción del apoyo, la percepción sobre la facilidad y velocidad de los trámites, la selección del proveedor y la consecución de apoyos adicionales integran el índice de gestión del programa que en este caso tuvo un valor de 0.52.

Los prestadores de servicios profesionales enfrentaron el difícil reto de identificar, promover y gestionar proyectos productivos con viabilidad técnica, económica, financiera y ambiental en un contexto de escasa rentabilidad del sector en general y de mínimo financiamiento. Al parecer se pierde de vista la dificultad inherente a la tarea dando lugar a percepciones conflictivas y de descalificación mutua: hay autoridades que acusan a los técnicos de incapaces, hay técnicos que perciben al sistema como ineficiente y excesivamente burocratizado y hay productores que ven al papel del técnico como un requisito más para la obtención de apoyos.

Lo anterior conlleva a una baja calificación del trabajo de los prestadores de servicios profesionales (promedio de 6.4) y a un bajo número de proyectos con avances significativos.

De acuerdo a las Reglas de Operación corresponde a la UTOE la contratación de los prestadores de servicios profesionales y al CECADER la calidad de estos servicios y la validación de su pago. El pago a los prestadores de servicios profesionales está en función del número de integrantes del grupo, de su calidad de prioritarios y de su ubicación municipal.

La puesta en operación de estas reglas se percibe como complicada, burocratizada y poco efectiva; aparentemente favorece tanto la inclusión forzada o ficticia de integrantes a

los grupos como el fraccionamiento de grupos mayores, da origen a conflictos de intereses y visiones entre prestadores de servicios, productores y funcionarios y propicia la fragmentación del proceso en deterioro de su resultado final.

Conforme a lo anterior es más redituable para un técnico atender sólo la primera etapa de promoción del grupo e identificación del proyecto para ocho grupos de seis integrantes cada uno que desarrollar todas las etapas del proyecto de un grupo de 48 integrantes, no obstante que en el primer caso no lograra implementar ningún proyecto productivo y en el segundo lo hiciera exitosamente.

La expresión final de la operación del programa radica en que el beneficiario tenga el apoyo y lo utilice adecuadamente. En este sentido, luego de menos de seis meses de la fecha promedio de recepción de los apoyos, el 10.7% de los beneficiarios que lo habían recibido ya no lo conservaban debido principalmente a que había muerto o había sido consumido o vendido. De quienes conservaban el apoyo el 40% lo utilizaba a menos del 50% de su capacidad. Con lo anterior, el índice de funcionalidad del apoyo, que combina la permanencia del apoyo, las causas de su no conservación y el porcentaje de uso, toma un valor de 0.39.

El promedio de los cuatro indicadores mencionados relacionados con la operación del programa configura el índice general de operación el cual fue de 0.53.

4.5 Seguimiento y evaluación

La instrumentación de los mecanismos de seguimiento y evaluación interna del proceso de los programas de desarrollo rural es una de las atribuciones y responsabilidades de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, para cuyo cumplimiento se apoya en la UTOE que busca simplificar la operación y conseguir sinergias entre los programas, y en el CECADER como entidad de apoyo para el aseguramiento de la calidad de los servicios otorgados por los PSP.

La calificación promedio otorgada por los entrevistados a la UTOE fue de 6.94, pero precisamente los aspectos de seguimiento fueron los calificados con menores notas. En general el CECADER fue calificado con 6.4.

En contraste, el sistema de verificación y seguimiento obtuvo una calificación media de 7.88, destacando que las notas más altas corresponden a la cobertura de proyectos-beneficiarios verificados y la utilidad de la verificación.

Sin duda uno de los avances importantes en la modernización de la APC lo constituye el establecimiento y desarrollo del Sistema de Información del Sector Rural (SISER), el cual, aunque fue bien calificado por los funcionarios entrevistados (promedio de 8.5) dista todavía de ser utilizado plenamente, y su acceso es muy limitado.

La evaluación externa recibió una calificación general de 7.9, con la difusión de sus resultados como el aspecto menos reconocido. Sin embargo, es notorio que la evaluación se ve por algunos como una obligación incómoda y como un espacio de trabajo para las

entidades evaluadoras, con reducida utilidad y muy poco potencial de impacto en el mejoramiento de los programas.

4.6 Cambio en las reglas de operación

Las reglas de operación de la alianza para el campo 2003 ya no se enuncian para los programas sino para la reconversión productiva, la integración de cadenas, la atención de factores críticos y la atención a grupos y regiones prioritarios. Es decir el título de las reglas hace referencia a los objetivos en lugar de a los programas, y se introduce el nombre de Alianza Contigo, como alterno al de Alianza para el Campo.

Se mantiene el mismo objetivo general y las mismas líneas estratégicas, se mantienen también los objetivos específicos de las reglas 2002 y se adiciona el de fomentar la organización económica campesina como una prioridad para elevar la participación activa y corresponsable de los productores del campo, mediante el fortalecimiento de la participación organizada de los productores rurales en el desarrollo de las cadenas productivas al nivel local, regional y nacional.

Se conservan también los dos tipos de apoyo: atención a la demanda libre y a la demanda mediante proyectos. El marco general del monto de los apoyos también se mantiene, con la adición de que en el caso de proyectos productivos, para la cuantificación de la aportación de los beneficiarios se podrá considerar la mano de obra, materiales de la región, activos en poder de los beneficiarios y terrenos cuando éstos últimos, legalmente representen un incremento al patrimonio de cada uno de los beneficiarios y estén directamente relacionados con el proyecto en cuestión, sean éstos cedidos por alguno de los socios o adquiridos para el proyecto.

El propósito explícito del programa de desarrollo rural 2003 es idéntico al del grupo de programas de desarrollo rural 2002, sólo que el grupo de programas es ahora un programa y los anteriores programas pasan a ser subprogramas.

En la expresión de su orientación en el 2003 se adiciona el desarrollo de proyectos de producción primaria, y el fomento y consolidación de la organización empresarial substituye al de apoyar la participación de los productores y sus organizaciones.

El enunciado de la población objetivo pasa de referirse a “**habitantes** de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación (...) y **población** rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad” para hacer referencia ahora a “**productores** de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición (...) y en apoyo a la competitividad del resto de **productores**”

Conceptualmente el cambio de términos de “habitante” y “población” por “productores”, implica una connotación diferente que sugiere la subordinación de criterios sociales a los económicos. Es también relevante que mientras en 2002 el programa se restringía a regiones y municipios marginados, ahora se amplía a productores de bajos ingresos y a productores con necesidad de competitividad sin restricción relativa a su carácter de marginado.

Respecto a las características de los apoyos como porcentaje mínimo a aplicar para cada criterio, mientras en 2002 se establecía un mínimo del 70% para **municipios o regiones** definidos por su marginación en un anexo, ahora se conserva ese mínimo pero para **localidades** de alta y muy alta marginación; este cambio disminuye la posibilidad de impactar en el desarrollo de territorios definidos y en la integración de regiones al dispersarse los apoyos en localidades inconexas. El monto mínimo a aplicar para grupos prioritarios sigue siendo el 20% pero este criterio incluye ahora a personas de la tercera edad y a discapacitados, lo que le confiere mayor cobertura social. El criterio de cadenas productivas no presenta cambios y se agregan los criterios de proyectos propuestos por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y de productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, con 35% y 25%, respectivamente.

Incluir el criterio de los proyectos propuestos por los CMDR favorece el proceso de federalización y la toma de decisiones locales, aunque al no estar restringida a municipios prioritarios establece el riesgo que los municipios de menor marginación y mayor presencia participen en mayor medida. La inclusión del criterio de productores de bajos ingresos en zonas no marginadas, si bien amplía la cobertura del programa, aumenta el riesgo de diluir sus efectos.

Aunque la aplicación sobrepuesta de los criterios especificados hace posible el cumplimiento de todos ellos, se antoja que esto resulte difícil en términos operativos y de cualquier manera limita las posibilidades de adecuación del diseño del programa a las particularidades de los estados.

El objetivo general y los objetivos específicos de PAPIR no presentan cambio alguno. El objetivo general de PRODESCA, antes referido a proyectos de desarrollo, ahora se refiere a proyectos “que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales”, y en cuanto a los prestadores de servicios profesionales, ahora señala que constituyen una red abierta y competitiva aunque mantiene que deben ser certificados. El objetivo general de PROFEMOR se amplía a grupos prioritarios además de las UPR consideradas en forma exclusiva en 2002, y en lugar de “incrementar la participación y gestión social de la población...”, se refiere ahora a “promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales”, y el fortalecimiento de los procesos de autogestión para dar mayor poder de negociación y posicionamiento, que en 2002 estaba referido a los grupos prioritarios, ahora se refiere a empresas y organizaciones.

4.7 Evaluación general de los procesos operativos

La operación exitosa de un programa está en función de la claridad que tengan los responsables del mismo de su filosofía, objetivos y estrategias, del compromiso que establezcan con sus propósitos, y de la armonía y colaboración con la que coordinen sus esfuerzos para el cumplimiento de sus metas.

Al parecer, las preocupaciones inmediatas por aspectos administrativos, políticos y de control propician que los diferentes participantes en los procesos del grupo de programas de desarrollo rural pierdan el enfoque de su propósito general y no logren coordinar y

orientar efectivamente sus acciones hacia los fines proyectados, y la incorporación de nuevas modalidades de trabajo se vean impedidas por la inercia operativa y las dificultades para lograr consensos.

Lo anterior se refleja en las calificaciones que los propios responsables de diferentes procesos operativos dan a estos procesos (cuadro 4.7.1) y por la amplia variación (desviación estándar) entre las mismas, que refleja diferentes percepciones y valoraciones de un mismo aspecto y que pudiera expresar la falta de acuerdos entre ellos.

Cuadro 4.7.1 Calificaciones otorgadas por los funcionarios entrevistados a los diferentes aspectos de la operación del grupo de programas de desarrollo rural.

Aspecto	Promedio	Desv est
Diseño	8.33	0.64
Correspondencia de planeación	7.69	1.27
Marco normativo	8.19	1.00
Planeación	8.04	1.24
Arreglo institucional	7.74	1.05
Federalización	7.75	1.17
Recursos	7.57	0.98
Contraloría	8.00	1.27
Correspondencia de operación	8.57	1.16
Operación	7.75	1.92
Ventanillas	7.23	2.13
Papir	7.92	1.09
Prodesca	7.09	2.24
Profemor	7.82	1.52
UTOE	6.94	2.26
CECADER	6.24	3.12
Verificación y seguimiento	7.88	1.35
Promedio general	7.69	1.50

Fuente: Entrevistas a otros actores, 2002

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

5.1. Permanencia y funcionalidad de los apoyos

5.1.1. Beneficiarios PADER 2000

Para valorar la sostenibilidad de las inversiones de los programas de APC se aplicaron 56 cuestionarios a beneficiarios del PADER en el año 2000.

El 28.6% de los productores dijo no haber recibido el apoyo, de quienes lo recibieron el 32.5% lo conservaba en julio de 2003 y de éstos el 92.3% lo tenía en funcionamiento a un nivel promedio del 70% de su capacidad (cuadro 5.1.1.1). Los apoyos con mayor sostenibilidad fueron las aspersoras y los huertos de los cuales todos seguían en funciones tres años después de haberse otorgado; en el extremo opuesto, los porcinos y las aves fueron los apoyos más efímeros, las razones más frecuentes de no conservar los fueron las de haberlos consumido y que murieron.

Cuadro 5.1.1.1. Componentes de la muestra de beneficiarios PADER 2000

Componente	Asignado		Recibido		Conservado		En funciones	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Aspersora	3	5.36%	3	100.00%	3	100.00%	3	100.00%
Aves	30	53.57%	20	66.67%	2	10.00%	1	50.00%
Biofertilizante	10	17.86%	7	70.00%	2	28.57%	2	100.00%
Huerto	6	10.71%	5	83.33%	5	100.00%	5	100.00%
Pileteadora	2	3.57%	2	100.00%	1	50.00%	1	100.00%
Porcinos	4	7.14%	3	75.00%	0	0.00%	0	0.00%
Sembradora	1	1.79%	0	0.00%	0	0.00%	0	0.00%
Total	56	100.00%	40	71.43%	13	32.50%	12	92.31%

Fuente: Base de datos del programa

El 90% de los beneficiarios que recibieron el apoyo no obtuvieron ningún apoyo adicional. Los apoyos recibidos fueron calificados como de buena calidad sin diferencias importantes entre componentes (calificación promedio de 8.5).

El monto de los apoyos recibidos fue de \$125.00 a \$5,180.00 por beneficiario, con un promedio de \$555.30. La situación actual del apoyo parece guardar estrecha relación con el monto del apoyo ya que el porcentaje de beneficiarios que lo conserva, que lo tiene en

funcionamiento y el nivel de uso, se incrementan en paralelo con el monto del apoyo (cuadro 5.1.1.2).

Cuadro 5.1.1.2. Situación actual del apoyo PADER 2000 según su monto

Monto del apoyo	Conserva	Funciona	Nivel
Menos a \$500	20.00%	16.67%	55.00%
\$501 a \$2,500	62.50%	62.50%	75.00%
Más de \$2,500	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios PADER 2000

Al clasificar a los beneficiarios de PADER 2000 conforme a una tipología ascendente según niveles conjuntos de escolaridad, capital productivo, activos y orientación al mercado, se descubre que quienes no recibieron el apoyo, para quienes fue menos perdurable y menos funcional fueron los beneficiarios tipo I (cuadro 5.1.1.3) es decir, aquellos que más lo requieren.

La triple relación de la situación del apoyo con el componente asignado, monto del apoyo y con el tipo de beneficiario, podría indicar que la permanencia y funcionalidad de los apoyos está en función de la combinación de esos tres elementos. Los datos no permiten concluir el peso relativo del componente, su monto y las características del beneficiario en la permanencia y funcionalidad de los apoyos.

Cuadro 5.1.1.3. Situación actual del apoyo PADER 2000 según tipo de beneficiario

Tipo	N°	%	Recibió		Conserva		Funciona		Nivel
I	44	78.57%	28	63.64%	2	7.14%	1	50.00%	25.00
II	2	3.57%	2	100.00%	2	100.00%	2	100.00%	75.00
III	8	14.29%	8	100.00%	7	87.50%	7	100.00%	71.43
IV	2	3.57%	2	100.00%	2	100.00%	2	100.00%	87.50

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios PADER 2000

5.1.2. Beneficiarios PAPIR 2002

El 10.7% de los beneficiarios que recibieron el apoyo PAPIR 2002 no lo conservaban aproximadamente seis meses después, debido principalmente a que lo habían consumido o había muerto, aunque una parte también significativa lo había vendido. De los beneficiarios que tenían en su poder el apoyo, el 97.5% lo tenía en funcionamiento a un nivel medio cercano al 70% de su capacidad.

El análisis de la permanencia y funcionalidad por tipo de actividad del beneficiario permite identificar que la totalidad de los apoyos no conservados son animales de granja.

El monto medio del apoyo de quienes no lo conservan fue de \$360.50, mientras de quienes lo conservan fue de \$7,333.25, lo que sugiere una asociación entre el valor del apoyo y su permanencia.

El análisis por tipo de beneficiario revela que los del tipo I, es decir, los menos capitalizados, fueron los que recibieron apoyos de menor monto y tienen los menores porcentajes de permanencia y funcionalidad del apoyo (cuadro 5.1.2.1).

Cuadro 5.1.2.1 Situación del apoyo PAPIR 2002 por tipo de beneficiario

Tipo de beneficiario	Distribución		Situación actual del apoyo			Monto del apoyo
	N°	%	Conserva	Funciona	% func	
I	108	40.45%	45.37%	43.52%	24.01	\$2,197.58
II	80	29.96%	95.00%	92.50%	57.25	\$9,675.62
III	56	20.97%	96.43%	96.43%	68.48	\$5,739.39
IV	23	8.61%	91.30%	86.96%	60.00	\$11,763.87

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios PAPIR 2002

El nivel de aprovechamiento del apoyo es mayor en los apoyos orientados a las actividades agrícolas, especialmente cuando son también de mayor monto; sin embargo, en los apoyos a actividades pecuarias y no agropecuarias, no parece haber relación entre el monto del apoyo y su nivel de funcionamiento (cuadro 5.1.2.2)

Cuadro 5.1.2.2. Aprovechamiento del apoyo PAPIR 2002 según su monto y actividad principal del beneficiario

Nivel de funcionamiento del apoyo	Monto medio del apoyo	Actividad		
		Agrícola	Pecuaria	Otras
0 a 24%	\$2,819.86	7.14%	21.62%	20.00%
25 a 49%	\$992.32	2.38%	27.70%	20.00%
50 a 74%	\$3,621.90	14.29%	22.97%	40.00%
75 a 100%	\$15,135.53	76.19%	27.70%	20.00%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios PAPIR 2002

El índice de funcionalidad del apoyo, integrado como la multiplicación del porcentaje de beneficiarios que conservan el apoyo (89.3%) por el porcentaje medio de funcionamiento (69.7%), fue de **0.62**, y se reduce hasta **0.39** cuando se integra el factor de los

beneficiarios que perdieron el apoyo por causas imputables al programa (no funcionó, murieron, 37.8%).

Más del 90% de los apoyos que no se conservan son paquetes de aves. Dado que las aves son el componente más frecuente del programa, no sólo en 2002 sino desde 1996, conviene hacer una consideración especial sobre este componente.

La alta frecuencia de los paquetes de aves como componente de los programas de desarrollo rural de APC está relacionada con su bajo costo, su amplia aceptación y con el hecho de que el proveedor es el mismo gobierno del Estado. Tal vez esos mismos factores han hecho que el reparto de paquetes de aves tome un carácter inercial sin detenerse a evaluarlo reflexivamente y ligarlo a la evolución de los programas en sus aspectos de fondo.

Las aves que se entregan corresponden al tipo conocido como de doble propósito, es un ave desarrollada y mejorada en Inglaterra aunque distribuida y popularizada en todo el mundo; es reconocida como “fina” aunque medianamente apta para explotaciones poco tecnificadas y poco adaptada a las condiciones ambientales de la mayor parte del Estado. Tal vez en esto radica el problema, este tipo de ave exige cuidados que tradicionalmente no se proporcionan a las aves de traspatio, al no contar con ellos la mortalidad es alta, por otra parte, aunque tiene niveles de postura muy aceptables, tiene baja aptitud maternal lo que dificulta su reproducción en condiciones de traspatio.

Los paquetes de aves como apoyo para el desarrollo pueden tener un impacto significativo siempre y cuando el tipo de ave sea congruente con los objetivos del productor. La producción de traspatio, con bajos insumos industriales y poca tecnología productiva requiere aves adaptadas a tales condiciones “que sepan buscar su comida, dormir en el mezquite y sean buenas para empollar”. Por otra parte la producción industrial de aves requiere de aves diferentes, de alto rendimiento, lo cual va ligado a mayor susceptibilidad a enfermedades, mayores exigencias nutricionales y mayor escala de producción, por lo que requieren de instalaciones adecuadas, desinfección y vacunación estricta, alimentos balanceados y aptitudes administrativas ligadas a la producción comercial.

Para proyectos de producción de traspatio, el apoyo puede limitarse a las aves, pero estas deben ser del tipo adecuado para tales condiciones. Para proyectos de producción comercial de aves debe distinguirse si el producto a obtener es carne o huevo y el apoyo deberá considerar el paquete tecnológico en su conjunto, ya que en este sistema las aves representan una pequeña fracción de los costos de producción y, obviamente requiere de diferente tipo de aves.

5.2. Cambio tecnológico

La comparación de los insumos y las prácticas de las actividades productivas utilizadas por los beneficiarios antes y después del apoyo permiten generar una idea de los cambios tecnológicos ocurridos en un año.

En los beneficiarios con prácticas agrícolas los cambios registrados incluyen la adopción de materiales genéticos mejorados, así como el uso de variedades resistentes a plagas y el uso de agroquímicos. De los beneficiarios con actividades agrícolas, en promedio el 2.6% presentó cambios en los materiales genéticos utilizados, no hubo cambio en el uso de fertilizantes y el 2% modificó sus prácticas o insumos para el control de plagas.

En relación con el sistema de riego empleado, el 3.4% de los beneficiarios con actividades agrícolas tuvieron cambios, asociados al incremento de la superficie regada por el 10% de los productores.

Las labores agrícolas mecanizadas no tuvieron cambios. El control sanitario agrícola incrementó en 2.3%, principalmente por la incorporación de prácticas de combate de plagas y enfermedades.

En los beneficiarios con actividades pecuarias el cambio en la calidad genética de los animales explotados fue del 5.7%, especialmente por la incorporación de animales mejorados sin registro.

La infraestructura productiva se incrementó en el 3.1% de los productores, principalmente por la construcción de áreas para el manejo de los animales y de áreas techadas tanto para los animales como para los insumos.

Después del apoyo el 4.9% de los productores tuvieron cambios en sus actividades de prevención y control sanitario, como uso de vacunas, limpieza y desinfección.

En la alimentación del ganado, el 2.7% de los productores con esta actividad tuvieron cambios tecnológicos, principalmente por el uso de suplementos alimenticios.

El índice general de cambio tecnológico, como promedio de los aspectos anteriores es de 0.03. Considerándolos por separado, el cambio tecnológico en las actividades pecuarias, aunque también bajo, fue más del doble que el cambio tecnológico en actividades agrícolas.

5.3. Capitalización

En promedio, sólo el 0.26% de los beneficiarios del programa tuvieron cambios en la maquinaria y equipo disponibles para sus actividades productivas, pero estos cambios representan un incremento en su valor del 5.5%.

El aumento de las construcciones e instalaciones ocurrió en el 0.64% de los beneficiarios y representa el 7.2% de aumento en el valor de estos activos.

Para valorar el cambio en el inventario pecuario, las existencias de las diferentes especies fueron convertidas a unidades animales o equivalentes bovino. Esto permitió determinar que antes del apoyo los beneficiarios tenían en promedio 6.15 unidades animal que luego del apoyo tuvieron un incremento medio de 0.58 unidades animal, equivalente a 9.4%.

La superficie de tierra, su tipo y valor no cambiaron luego de los apoyos. Los cultivos tampoco tuvieron cambios a excepción de un ligero aumento en la superficie sembrada de frutales.

Conforme a lo anterior, el índice general de capitalización en el periodo 2001-2002, como promedio de los cinco aspectos mencionados es de 0.02, y la tendencia de cambio en los activos es de 1.03, lo que refiere estabilidad, el valor de los activos se mantuvo sin cambios.

5.4. Desarrollo de capacidades

En promedio, sólo el 1.4% de los beneficiarios incrementaron sus actividades de superación con respecto a su actividad productiva; el 2.1% incorporaron actividades administrativas, y el 1.7% ha realizado actividades de gestión que antes no realizaba, tales como buscar y obtener información para mejores ventas y compras o sobre los requerimientos del cultivo de su interés, y sobre organizaciones, sin embargo, otros, en una proporción similar, han disminuido sus actividades de gestión en cuanto a la búsqueda y obtención de apoyos complementarios a los de APC y de financiamiento a proyectos productivos.

El índice de desarrollo de capacidades, como promedio de los tres aspectos anteriores tomó un valor de 0.02.

5.5. Conversión productiva

De las actividades agrícolas presentó cambio positivo la producción de forrajes y praderas y hubo cambios negativos en productos maderables y en frutales; en conjunto el índice de conversión productiva tuvo un valor de -0.93% , lo que refleja que disminuyó ligeramente la participación de las actividades agrícolas en la composición del ingreso de los beneficiarios.

En las actividades pecuarias, hubo cambios positivos en la producción de aves y otras especies y negativos en bovinos, caprinos y porcinos; en conjunto el índice de conversión productiva tuvo un valor de -1.24% , que refiere una leve disminución de la participación de las actividades pecuarias en la composición del ingreso de los beneficiarios del programa.

La incorporación de un productor a la extracción de mármol y de otro a la comercialización de carne deshidratada fueron los cambios relativos a actividades no agropecuarias a consecuencia de los apoyos recibidos y no hubo actividades con cambios negativos, con lo cual el índice de conversión productiva para estas actividades tomó un valor de 14.4% que expresa el aumento de la participación de estas actividades en la composición del ingreso de los beneficiarios del programa.

En general, los datos anteriores indican una baja incidencia en la conversión o diversificación de las unidades de producción rural, sin embargo, los cambios observados

coinciden con las tendencias prevalecientes de cambio especialmente en cuanto al incremento de la superficie de producción de forrajes y el aumento de actividades no agropecuarias en el medio rural.

5.6. Cadenas de valor

Los cambios en el número de beneficiarios que producen sus propios insumos para la producción fueron mínimos, para en conjunto dar un índice de variación vertical hacia atrás de 0.012.

Así mismo, los cambios en la orientación al mercado y en la forma de venta de sus productos fueron también mínimos, para en conjunto dar un índice de variación horizontal hacia adelante de 0.08.

5.7. Organizaciones

Después del apoyo, el 34% de los beneficiarios eran miembros de alguna organización. El tipo de organización más perdurable y estable es la de Unión de Ejidos, aunque el mayor incremento en membresías se dio en las organizaciones no formales.

La variación en beneficiarios organizados fue de 1.36, que indica un incremento importante en el número de beneficiarios miembros de alguna organización después del apoyo.

El apoyo de la alianza es el principal beneficio o logro de las organizaciones, sus efectos en los demás aspectos de gestión, desarrollo de mercados, economías a escala o agregación de valor son mínimos y están prácticamente estancados.

Por lo anterior el índice de desarrollo de organizaciones toma un valor de escasamente 0.018, indicando que los beneficiarios no perciben prácticamente ningún desarrollo de las organizaciones a las que pertenecen.

5.8. Medio ambiente

Después del apoyo, el 4.5% de los beneficiarios incorporó alguna práctica de conservación o cuidado del ambiente, principalmente reforestación de áreas no cultivadas, control biológico de plagas y construcción de bordos o terrazas de contorno.

Por otra parte, el 1.3% de los beneficiarios dejó de realizar prácticas consideradas como negativas para el ambiente, tales como la quema de residuos y malezas del ciclo anterior y el uso de agroquímicos para el control de plagas.

En contraste, las prácticas consideradas como negativas en el uso de los recursos naturales también se incrementaron: el 20% de los beneficiarios incorporó alguna de esas

prácticas con efectos ambientales negativos tales como la pérdida de suelo por agua o viento, contaminación del agua con agroquímicos, quemas y deforestación.

Conforme a lo anterior, se puede decir que después del apoyo, el uso de los recursos naturales es en balance, menos sustentable que el año anterior.

5.9. Resultado general

Los impactos en las condiciones de vida son de difícil medición y se pudiera esperar que ocurran en el transcurso de varios años. Si se considera que el índice de marginación municipal expresa el grado en que un municipio es excluido del desarrollo, y que los programas de apoyo al desarrollo tienen el propósito contrario de promover la participación de los municipios apoyados en el desarrollo regional, sería de esperar que la evolución de los índices de marginación tuviera cierta relación con la inversión hecha por los programas de desarrollo.

Conforme a esta perspectiva se analizó el cambio en los índices de marginación 1995 y 2000, observando que ninguno de los diez municipios prioritarios para los programas de desarrollo mejoró su grado de marginación e incluso cinco de ellos pasaron de ser considerados como de marginación media a alta, es decir que en 2000 tenían mayor grado de marginación que en 1995.

El análisis de correlación de la inversión total del grupo de programas de desarrollo rural en 2002 con el cambio en los índices de marginación municipal 1995 – 2000 muestra la ausencia de relación entre ellos ($r=-0.0566$, $p=0.73$). La inversión gubernamental 2002 para el desarrollo rural por municipio tampoco tuvo correlación con los índices de bienestar y de marginación del año 2000. Esto pudiera indicar por un lado una aparente inefectividad de los programas para promover el desarrollo y por otro que no se dirigen preferentemente a los municipios más marginados o con menor bienestar, o bien, que los objetivos de los programas no tienden a mejorar los indicadores de marginación.

Los propósitos expresos del programa de promover el incremento del capital productivo, humano y social de los habitantes del medio rural y propiciar la integración comercial, regional, social y productiva de sus actividades, al parecer se diluyen en una operación burocratizada de ejercicio presupuestal ajustado más a las reglas de operación y a la satisfacción de demandas que al logro de tales propósitos

Lo anterior se expresa en el escaso valor de los indicadores de impacto del programa (cuadro 5.9.1) y en las expresiones de los propios funcionarios encargados del mismo, que señalan que los principales aspectos a fortalecer son su diseño y planeación y a la burocracia como principal debilidad del programa.

Cuadro 5.9.1. Principales índices de impactos del programa

Indicador	Valor
Cambio tecnológico	0.03
Capitalización	0.02
Desarrollo de capacidades	0.02
Conversión productiva	
Actividades agrícolas	-0.93%
Actividades pecuarias	-1.24%
Actividades no agropecuarias	14.4%
Cadenas de valor	
Variación vertical hacia atrás	0.012
Variación horizontal hacia delante	0.08
Desarrollo de organizaciones	0.018
Sustentabilidad ambiental	-16.8%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios PAPIR 2002

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones

En su carácter de principal instrumento de promoción de mejores condiciones de vida del habitante del medio rural, el grupo de programas de desarrollo rural de APC debe ser diseñado, planeado, operado y evaluado en función del logro de tal propósito. La interpretación de un amplio conjunto de elementos analizados para esta evaluación permite plantear que la preocupación por múltiples detalles reglamentarios, administrativos, políticos y operativos inmediatos del grupo de programas condiciona la pérdida de enfoque en su propósito general y da origen a la dilución de esfuerzos y al escaso cumplimiento del tal propósito.

La estrategia de APC, como serie de acciones encaminadas al logro de sus fines, concibe la integración comercial, regional, social y productiva para desarrollar el capital productivo, humano y social de los habitantes del medio rural. Sin embargo, los lineamientos estratégicos planteados no logran orientar efectivamente las acciones hacia los fines proyectados, como se infiere del análisis de las acciones realizadas, que hace evidente que la mayoría de ellas no corresponde a las líneas estratégicas definidas ni contribuye a los propósitos establecidos, probablemente a consecuencia de una operación inercial y burocratizada del grupo de programas.

Los recursos disponibles para apoyos del grupo de programas de desarrollo rural en el Estado de Durango ascendieron a \$27,787,500, los que divididos entre el total de la población objetivo potencial del Estado equivalen a un poco más de cincuenta pesos por posible beneficiario, y a doscientos pesos por beneficiario potencial de los diez municipios prioritarios del Estado.

Obviamente, por la disponibilidad de recursos asignados, el grupo de programas no podía haber sido de aplicación generalizada ni en el Estado ni en los municipios prioritarios. Se planeó para atender 929 proyectos con un apoyo promedio cercano a los treinta mil pesos por proyecto; sin embargo, la operación del programa incrementó el número de proyectos atendidos con lo que el apoyo medio por proyecto se redujo a menos de la mitad de lo planeado, reduciendo con ellos sus posibilidades de impacto.

A precios constantes, los recursos gubernamentales para los programas de desarrollo rural de APC en 2002, son prácticamente del mismo monto que los asignados en 1999.

Entre los factores que sin duda contribuyen en forma determinante a la disminución de las posibilidades de impacto del programa se encuentra la excesiva atención a demandantes individuales –el 70% de las solicitudes atendidas por PAPIR tienen un beneficiario–, y la alta frecuencia de asignación de apoyos de poco monto sin posibilidades reales de modificar significativamente las condiciones de los solicitantes (el 61% de los beneficiarios

recibieron apoyos menores a \$500.00, y sólo el 7.5% de los beneficiarios recibieron apoyos por más de \$20,000.00).

De las cadenas productivas definidas como prioritarias sólo la de maíz tiene una presencia significativa en los municipios prioritarios del Estado, aunque también se consideran con potencial la de agave y la de forrajes.

El propósito del grupo de programas de fortalecer el desarrollo regional se minimiza por la dispersión de la asignación de los apoyos y por la falta de confluencia de las acciones de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR en cuanto a los municipios y distritos atendidos. No hubo correlación entre los programas por municipio atendido

Los apoyos conjuntos de los tres programas fueron mayores al millón de pesos en sólo tres municipios prioritarios y dos no prioritarios, en cambio, en los veinte municipios menos atendidos estos apoyos promediaron un poco más de cien mil pesos por municipio, con lo cual difícilmente podrían haber tenido un impacto significativo en su desarrollo.

El propósito de promover el desarrollo rural preferentemente en las regiones de alta y muy alta marginación no se refleja en la distribución municipal de los apoyos, especialmente PAPIR y PROFEMOR, la cual no guarda relación con los índices de marginación y bienestar municipal. Sólo el 14.28% y 26.39% de los recursos de PAPIR y PROFEMOR se aplicaron en municipios con grado de marginación alto y muy alto; PRODESCA invirtió en estos municipios el 37% de sus recursos.

El objetivo de APC de fortalecer la integración comercial mediante el apoyo a cadenas productivas prioritarias no puede lograrse cuando se le destinan a este concepto menos del 17% de los recursos y estos se asignan a solicitudes individuales de bajo monto y mayoritariamente sin proyecto productivo.

Lo mismo ocurre con el objetivo de atención a grupos prioritarios, a los que se destinaron en 2.13% de los recursos, que fueron asignados a solicitudes individuales, de las cuales la gran mayoría comprendieron apoyos menores a mil pesos cada uno.

De los 146 proyectos apoyados por PRODESCA, aparentemente sólo tres recibieron apoyos PAPIR, algunos de ellos sin correspondencia alguna en cuanto a su orientación productiva, por ejemplo, una persona recibe cabras de PAPIR y el PRODESCA le apoyó para la identificación de un proyecto de centro recreativo. De los 55 proyectos apoyados por PAPIR sólo cinco fueron elaborados por técnicos PRODESCA.

Es necesario mejorar la articulación y coordinación entre instituciones y programas en un ambiente de colaboración y complementariedad en torno a los objetivos del programa. Así mismo se requiere simplificar y agilizar los trámites.

La operación del programa es tardía y con escasa correspondencia entre lo planeado y lo realizado, hay poca claridad en los criterios de asignación de apoyos diferenciados, más del 16% de los beneficiarios no recibieron el apoyo, principalmente por causas imputables a la operación del programa, el 23.1% de los beneficiarios que recibieron el apoyo lo obtuvieron en forma incompleta, la mayor parte de los beneficiarios se enteraron del

programa por medios informales, hubo deficiencias en la publicación de listas de solicitudes autorizadas, en la publicación de proveedores y precios y en el acceso del solicitante a la información del Estado de su trámite, sólo el 28.3% de los beneficiarios dice haber seleccionado por sí mismo al proveedor. A seis meses de la recepción del apoyo el 10.7% de los beneficiarios ya no lo conservaban y el 40% de quienes lo tenían lo utilizaban a menos del 50% de su capacidad.

Todos los apoyos no recibidos correspondían a los productores menos capitalizados (tipo I), estos fueron quienes recibieron apoyos de menor monto, quienes con mayor frecuencia lo recibieron incompleto y para quienes fueron menos oportunos; fueron a quienes menos llegó la difusión formal del programa, los que en menor proporción seleccionaron al proveedor y los que menos servicios adicionales recibieron del mismo; fueron también los que en menor proporción conservaron el apoyo o lo tenían con menor grado de funcionalidad. Si bien es probable que esto se relacione con su ubicación en localidades menos accesibles, parece indicar que la operación del programa tiene menor efectividad con quien debiera ser más efectivo, lo cual aumenta la desigualdad entre los productores rurales favoreciendo que los que más tienen, tengan aún más y los que menos tienen, tengan aún menos.

El diseño administrativo para la operación de los prestadores de servicios profesionales propicia traslapes en las funciones de la UTOE y el CECADER; se percibe como complicado, burocratizado y poco efectivo.

Después de tres años de la recepción de apoyos PADER, el 32.5% de quienes los recibieron aún lo conservaban y de estos el 92.3 lo tenía en funcionamiento a un nivel medio del 70% de su capacidad. Los apoyos con mayor permanencia fueron los de mayor monto, los dirigidos a actividades agrícolas y los otorgados a beneficiarios con mayor capitalización.

Los paquetes de aves son el componente de apoyo más abundante, el que con mayor frecuencia se recibe incompleto, el de menor permanencia y el que más frecuentemente se asigna a beneficiarios tipo I, al parecer el tipo de ave que se entrega no es acorde a las condiciones para las cuales se entrega.

El grupo de programas de desarrollo rural prácticamente no tuvo impactos, o estos fueron marginales, en el cambio tecnológico, en la capitalización, en el desarrollo de capacidades, en la conversión productiva, en las cadenas de valor, en las organizaciones, o en el medio ambiente de las UPR de los beneficiarios.

6.2. Recomendaciones

Se recomienda el establecimiento de un diplomado en desarrollo rural que favorezca el desarrollo conceptual, teórico y metodológico de quienes tienen potencial de participar en el diseño y planeación de los programas de desarrollo rural, especialmente los integrantes del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

A través de talleres *ad hoc* este diplomado favorecería la lectura, análisis y discusión de diversos documentos, tales como planteamientos teóricos, análisis de experiencias, estadísticas sociales, económicas y geográficas, planes e informes de gobierno e informes de evaluación; con base en estas lecturas y el análisis de casos, los participantes desarrollarían planteamientos que además de servir para la acreditación del diplomado constituirían la base para la adecuación del programa a las particularidades del Estado. Como propósitos adicionales del diplomado podrían establecerse los de lograr una mayor identificación de los objetivos a lograr y de las formas de colaborar para su logro.

Así, el diplomado además de influir en el desarrollo de los participantes en el programa, sería un espacio de trabajo para la revisión y adecuación de su diseño y planeación, lo cual permitiría una mejor operación del programa.

Una opción adicional, sería que mediante el diseño adecuado y estableciendo el convenio correspondiente con una universidad acreditada, los diplomados podrían efectuarse anualmente durante los primeros seis meses del año, con validez curricular para la obtención del grado de maestría para los participantes multianuales que cubran los requisitos adicionales, esto daría una mayor motivación a los participantes y una formación más sólida para un mejor desempeño ulterior.

Se sugiere que el coordinador general del programa de desarrollo rural designado por el Gobierno del Estado, como responsable del ejercicio de los programas de APC, pueda dedicar tiempo completo a esta tarea. Al fungir como responsable directo del programa deberá concertar y concretar la participación de las entidades relacionadas con el programa. Para ello es necesario el pleno reconocimiento de sus atribuciones por parte de las entidades federales participantes en el Programa ya que en su carácter de responsable único deberá favorecer una mayor articulación tanto entre subprogramas como entre entidades. Debe dominar las Reglas de Operación y las funciones de cada entidad participante, además de contar con amplia capacidad de concertación.

Es un señalamiento reiterado que los recursos del programa son insuficientes. Además de gestionar el incremento de estos recursos, la planeación del programa debiera ser realista en cuanto a definir acciones potencialmente efectivas con los recursos realmente disponibles. Si los recursos son suficientes para realizar acciones trascendentes con verdadero potencial de impacto en el desarrollo de sólo unos cuantos municipios es preferible programarlo y realizarlo así que diluir los recursos en acciones de escasa trascendencia repartidas por todo el Estado. Seguramente el resto de los municipios serán elegibles para recibir apoyos de otros programas.

Ligado a lo anterior se recomienda que la CEDRS determine el monto mínimo de los apoyos para que tengan potencial de impacto en el desarrollo, el cual en forma preliminar puede estimarse como no menor a \$10,000.00 por beneficiario y no otorgar apoyos menores a tal monto. Lo anterior se facilita con la consideración establecida en las reglas de operación en el sentido de que los productores pueden hacer su aportación al proyecto sin erogaciones económicas inmediatas.

Si el anterior fuera el monto promedio de los apoyos y los recursos disponibles fueran similares a los anteriores, se podría apoyar sólo alrededor de 2,000 beneficiarios, en

lugar de los casi 5,000 atendidos y si estos fueran de una región específica, seguramente el programa tendría impacto en su desarrollo; lo que se perdería de cobertura, se ganaría en focalización y efectividad. Para ello sería necesario programarlo en función de criterios bien claros y que la operación los siguiera estrictamente.

Para compensar la pérdida de cobertura podría elaborarse un plan multianual en el que se precisaran la sucesión de regiones a atender en cada año.

Lo anterior podría también fortalecerse con el análisis de las bases de datos 1996-2003 para identificar los beneficiarios, localidades y municipios que han recibido mayor atención y los que no han sido apoyados.

En función del objetivo de desarrollo del programa y de la insuficiencia de recursos para otorgar apoyos generalizados, todos los apoyos debieran asignarse a los productores con menor grado de capitalización (tipo I), así los apoyos aumentarían aún más su potencial de impacto y establecerían una tendencia de disminución de las desigualdades.

Se sugiere establecer un mecanismo que asegure que todos los apoyos asignados a los productores tipo I sean recibidos, lo reciban completo y con la mayor oportunidad posible.

El esquema propuesto de definir prioridades territoriales en las cuales concentrar los apoyos, permitiría ubicar en esos territorios a un número adecuado de prestadores de servicios profesionales para identificar, formular, poner en marcha y consolidar proyectos productivos viables.

Se sugiere también que además de los proveedores de servicios profesionales locales y multifuncionales, se registren PSP especializados en las cadenas productivas definidas como prioritarias que atiendan los proyectos relacionados con esas cadenas, ya sea directamente o en apoyo al PSP local.

Deberá explorarse también la posibilidad de que los mismos PSP, como concededores de los proyectos y de quienes los operan, se constituyan en intermediarios financieros ante la financiera rural para facilitar el acceso de los productores a quienes presta sus servicios al financiamiento adecuado y oportuno de acuerdo a las características del proyecto y para fortalecer el compromiso del PSP con el éxito de los proyectos productivos en que colabora.

Conforme a lo anterior si los productores marginados de municipios marginados, a través del apoyo coordinado de los subprogramas de desarrollo rural, fortalecen significativamente su capital productivo, su capital humano y su capital social, a la vez que logran un mayor grado de integración comercial, regional, social y productiva, puede considerarse que tomaron el impulso necesario para seguir desarrollándose por cuenta propia sin volver a ser beneficiarios del programa, al menos por algunos años, en lugar de crear una dependencia de los apoyos del programa que obliga a una cobertura mucho mayor de la posible en función de los recursos disponibles.

Para lograr en mayor medida lo anterior es necesario incluir componentes de desarrollo de infraestructura que fortalezca el potencial productivo regional, disminuya su vulnerabilidad a contingencias meteorológicas y favorezcan condiciones de

comercialización adecuada, tales como obras de captación pluvial, centros de acopio, procesamiento y comercialización.

Se sugiere que el centro avícola del gobierno del Estado, proveedor de los paquetes de aves rescate el genotipo de aves criollas adaptadas a las diferentes regiones del Estado y las reproduzca para abastecer con ellas todas las solicitudes o proyectos orientados a la producción rústica de traspatio. Lo anterior permitirá que estos apoyos tengan mayor supervivencia y originen menos gastos al receptor del mismo, haciéndolo más efectivo y con mayor potencial de impacto. El centro debería seguir produciendo el genotipo actual para solicitantes medianamente tecnificados.

Para lograr la capitalización de los productores tipo I, es necesario que en lugar, o además, de asignarles apoyos de insumos biológicos, se les dote de equipo e infraestructura productiva, lo cual adicionalmente aumentaría la permanencia y el impacto de los apoyos.

Para conferir mayor correspondencia a las acciones con los planes y con los propósitos, las evaluaciones intermedias deberán valorar las políticas, estrategias y formas de operación tanto en la perspectiva de la orientación hacia sus objetivos como en el cumplimiento de la normatividad y el ejercicio administrativo del programa.

El proceso de federalización debe aumentar su intensidad, para ello es necesario que la participación de las entidades municipales, de los DDR y del Estado en la operación del programa sea cada vez más determinante. Esto implica un doble proceso de adopción responsable de mayores atribuciones por las entidades periféricas, al mismo tiempo que las entidades centrales las delegan, para que se trate de una transferencia efectiva de funciones y no de una duplicidad o multiplicidad que genere conflictos, traslapes, burocracia e ineficiencia.

El criterio de atender las solicitudes por orden de recepción, aunque a primera vista parece adecuado, en realidad conlleva a que los primeros en enterarse tengan prioridad y establece el riesgo de perder la focalización de los beneficiarios prioritarios, los cuales por estar en localidades menores y menos comunicadas se enteran tardíamente y en los hechos pierden su carácter de prioritarios. La planeación del programa debe definir su enfoque y tanto la difusión del programa como los criterios de asignación de apoyos deben estar en función de éste.

Proyecto sin inversión es frustración, e inversión sin proyecto es despilfarro. Deben establecerse mecanismos más efectivos de identificación, promoción y establecimiento de proyectos en una perspectiva más social que administrativa.

Bibliografía

CONAPO. <http://www.conapo.gob.mx/>: índices de marginación.

Gobierno del Estado de Durango. <http://www.durango.gob.mx/>: municipios, SAGDR.

INEGI. <http://www.inegi.gob.mx/>: Censo General de Población y Vivienda 2000.

SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal. Evaluación de Alianza Para el Campo 2002.

SAGARPA. *Integración del Comité Nacional del Sistema Producto Frijol* (cadena productiva). Junio de 2003.

SAGARPA. *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2001. (SIACON)*. México, D.F., 2002.

SAGARPA. *Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera*. www.sagarpa.gob.mx (13 de febrero del 2003).

SISER. Expedientes de los beneficiarios incluidos en la muestra.

SISER. Expedientes de beneficiarios con proyecto productivo.

Warman, Arturo. El campo mexicano en el siglo XX. México, CFE, 2001.

Zorrilla Ornelas, Leopoldo. Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX. En Comercio Exterior 53(2): 104-113, 2003.

Anexos

Anexo 1: Metodología de Evaluación

Diseño de la muestra de beneficiarios

La muestra de beneficiarios para la aplicación e cuestionarios se obtuvo a partir del listado oficial proporcionado por el CTEE, el cual consta de 778 registros y 1705 beneficiarios con solicitud pagada.

Conforme a la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal, el tamaño de la muestra se calculó mediante la fórmula:

$$n = \delta / (1 + \delta / N)$$

donde δ es una constante según el grupo de programas a evaluar, que para desarrollo rural toma el valor de 315.99, y N es el número total de beneficiarios, entonces,

$$n = 315.99 / (1 + 315.99/1705) = 267$$

Una vez determinado el tamaño de la muestra éste se distribuyó proporcionalmente en los seis distritos de desarrollo rural según el porcentaje de beneficiarios en cada uno de ellos (cuadro A1.1).

Cuadro A1.1. Distribución de la muestra por DDR

DDR	N° de beneficiarios	%	Distribución de la muestra
Durango	134	7.86%	21
El Salto	297	17.42%	47
Guadalupe Victoria	245	14.37%	38
Laguna	153	8.97%	24
Ocampo	130	7.62%	20
Santiago Papasquiaro	746	43.75%	117
Total	1705	100%	267

Para la selección de beneficiarios a encuestar el listado oficial de solicitudes se expandió para que cada beneficiario tuviera un registro; la base de datos así generada se ordenó por DDR y por beneficiario en orden alfabético y se numeró en forma progresiva.

El cociente (K) del total de beneficiarios entre el tamaño de la muestra, se usó como intervalo de selección de beneficiarios a partir de un número aleatorio (S) entre 0 y K. Conforme a lo anterior $K = 1705 / 267 = 6$, y $S = 3$, por lo que los beneficiarios

seleccionados en cada distrito fueron, 3, 9, 15, 21... hasta completar el número de beneficiarios a encuestar en cada distrito.

Bajo el mismo procedimiento se estableció una lista adicional de reemplazos para cubrir aquellos beneficiarios incluidos en la muestra pero imposibles de encuestar.

Para evaluar la sostenibilidad de las inversiones y su impacto, se obtuvo también una muestra de los beneficiarios del PADER 2000 equivalente al 20% de la muestra de beneficiarios 2002. En este caso no se hizo distribución distrital y $N = 18,897$, $n = 53$, $K = 357$ y $S = 37$, por lo que los beneficiarios seleccionados fueron los 37, 384, 421.... Los reemplazos se identificaron por el mismo procedimiento.

Entrevistas a otros actores

Para obtener información, opiniones y comentarios sobre el grupo de programas, se realizaron 57 entrevistas a funcionarios, órganos colegiados, proveedores, técnicos y representantes de organizaciones (cuadro A1.2).

Cuadro A1.2. Entrevistas a otros actores del grupo de programas de desarrollo rural

Cargo o función desempeñada	N°
Subdelegado de planeación de SAGARPA	1
Secretario de agricultura, ganadería y desarrollo rural del gobierno del Estado	1
Secretario técnico del FOFAE	1
Funcionarios responsables operativos de programa por SAGARPA	3
Funcionarios responsables operativos de programa por SAGDR	3
Responsable de la UTOE	1
Comisión de Desarrollo Rural (colectiva)	1
Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (colectivas)	4
Coordinadores de los CDRS	6
Jefes de CADER	2
Jefes de DDR	2
Proveedores de bienes PAPIR	3
PSP – PRODESCA	11
PSP – PROFEMOR	7
Representantes de organizaciones económicas	7
Formador de formadores	1
Comité estatal de sanidad vegetal	1
Comité estatal de salud animal	1
Gerente estatal FIRCO	1
Total	57

Anexo 2: Análisis de la base de datos de PAPIR al cierre del programa.

Como se mencionó oportunamente, el documento de evaluación se hizo conforme a la base de datos del PAPIR proporcionada en mayo de 2003, la cual consignaba los datos correspondientes a un avance de apoyos otorgados del 41.4%.

Lo anterior arroja una visión parcial que no necesariamente es representativa del Programa en su conjunto, ya que bien puede ocurrir que algunas solicitudes, por incluir un proyecto de mayor complejidad, por provenir de localidades más apartadas o por peculiaridades del municipio o DDR de procedencia sean apoyadas más tardíamente.

El 17 de septiembre de 2003, se tuvo acceso a la base de datos de cierre del PAPIR, que consigna el ejercicio del 100% de los recursos del Programa. En esa fecha ya no era posible modificar el informe de evaluación en su cuerpo principal, pero con el propósito de complementarlo se ofrece en este anexo un breve análisis de dicha base de datos.

Al finalizar la operación de PAPIR 2002, se atendieron un total de 1,757 solicitudes que comprendieron a 4,956 beneficiarios que recibieron apoyos gubernamentales por un total de \$17,100,684.21.

De los beneficiarios del programa, el 65.94% fueron ejidatarios, el 4.18% pequeños propietarios y el 29.86% comuneros. El apoyo medio por beneficiario fue de \$3,450.50.

En relación a lo planeado y establecido en el anexo técnico, el monto de los apoyos tuvo un incremento mínimo, mientras las solicitudes atendidas aumentaron substancialmente, lo que dio por resultado que el apoyo por solicitud se redujera a menos de la mitad (cuadro A2.1).

Cuadro A 2.1. Comparación entre planeación y ejecución de PAPIR

	Planeado ¹	Ejecutado ²	Variación
Apoyos	\$17,100,000	\$17,100,684.21	0.00%
Proyectos (solicitudes)	727	1757	241.68%
Monto por proyecto	\$23,521.32	\$9,732.89	41.38%

¹ Anexo Técnico

² Base de datos al cierre del programa

La atención a la demanda sin proyecto comprendió el 88.16% de las solicitudes, el 34.12% de los apoyos y al 88.66% de los beneficiarios. En las regiones prioritarias se ubicaron el 17.87% de las solicitudes, el 36.92% de los apoyos y el 13.97% de los beneficiarios (cuadro A2.2).

Cuadro A 2.2 Distribución proporcional de los apoyos PAPIR por tipo de solicitud

Tipo	Solicitudes	Apoyos	Beneficiarios
Atención a la demanda libre en regiones no prioritarias	74.56%	27.29%	76.59%
Atención a la demanda libre en regiones prioritarias	13.60%	6.83%	12.07%
Atención a la demanda de proyectos en regiones no prioritarias	3.53%	22.73%	5.47%
Proyectos en regiones prioritarias	4.27%	30.09%	1.90%
No especificada	4.04%	13.06%	3.97%

Fuente: Base de datos al cierre del programa

Los Distritos de Desarrollo Rural con mayor apoyo económico fueron los de Laguna, El Salto y Santiago Papasquiario, aunque el de mayor número de solicitudes atendidas fue el de Durango (cuadro A2.3). Los municipios prioritarios incluidos en el Anexo 1 de las Reglas de Operación recibieron casi el 52% de los apoyos (cuadro A2.4).

Cuadro A 2.3 Distribución proporcional de los apoyos PAPIR por DDR

DDR	Solicitudes	Apoyos	Beneficiarios
Guadalupe Victoria	13.38%	12.10%	15.03%
Ocampo	14.85%	12.91%	7.22%
Durango	21.00%	14.93%	27.18%
Santiago Papasquiario	19.69%	17.89%	24.64%
El Salto	10.59%	18.76%	13.88%
Laguna	20.49%	23.41%	12.05%

Fuente: Base de datos al cierre del programa

Cuadro A 2.4 Distribución proporcional de los apoyos PAPIR por municipios prioritarios y no prioritarios

Programa	Indicador	Municipios prioritarios	Municipios no prioritarios
PAPIR	Beneficiarios	34.56%	65.44%
	Apoyos	51.65%	48.35%
	Apoyo / Beneficiario	\$5,156.13	\$2,549.57

Fuente: Base de datos al cierre del programa

Las cadenas productivas prioritarias recibieron en conjunto el 9.69% de los apoyos del Programa. La cadena más apoyada fue la de forrajes (cuadro A2.5). El único grupo prioritario definido en el Estado (mujeres) recibió el 1.07% de los apoyos. El apoyo a cadenas productivas fue recibido por 235 beneficiarios que presentaron 224 solicitudes y el apoyo a los grupos de mujeres fue para 14 solicitudes y 18 beneficiarias, lo que indica una alta proporción de solicitudes individuales en ambos casos.

Cuadro A 2.5 Distribución proporcional de los apoyos PAPIR por cadena productiva

Cadena	Solicitudes	Apoyos	Beneficiarios
Agave	0.06%	0.07%	0.02%
Bovinos	1.20%	1.82%	0.61%
Forraje	5.29%	5.74%	1.88%
Frijol	4.67%	1.94%	1.69%
Maíz	1.54%	0.11%	0.54%
Total	12.75%	9.69%	4.74%

Fuente: Base de datos al cierre del programa

El componente más frecuente fue el paquete de aves que comprendió al 68% de los beneficiarios; el componente de mayor valor promedio por beneficiario fue la microempresa rural de valor agregado; los componentes asignados a grupos mayores fueron las aves y las microempresas de producción primaria con 5 y 4 integrantes por solicitud (cuadro A2.6).

Cuadro A 2.6 Principales componentes de apoyo PAPIR

Componente	Apoyos	Beneficiarios	Monto/ben	Solicitudes
Aves	\$740,890.00	3,368	\$219.98	673
Micro empresa rural p.p.	\$8,852,069.93	455	\$19,455.10	111
Motobomba	\$777,640.01	187	\$4,158.50	187
Porcinos	\$150,593.35	187	\$805.31	100
Molino	\$797,925.10	155	\$5,147.90	137
Cabras	\$918,990.00	143	\$6,426.50	138
Microempresa rural v.a.	\$2,732,655.04	90	\$30,362.83	47
Aspersora de mochila	\$32,617.69	87	\$374.92	87
Contreadora	\$91,520.00	64	\$1,430.00	64
Traila	\$336,105.00	48	\$7,002.19	48
Ovinos	\$204,690.00	34	\$6,020.29	27