



Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA

Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural

Durango

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Durango

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO

Lic. Ángel Sergio Guerrero Mier
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Rodrigo Silva Cardona
Secretario de Agricultura, Ganadería y
Desarrollo Rural

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. Julio de la Mora Razura
Presidente

Ing. Rodrigo Silva Cardona
Secretario Técnico

Dr. Arturo Tijerina Chávez
Representante de Profesionistas y Académicos
Oscar Treviño Galván
Coordinador del CTEE

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Dr. Raúl Villegas Vizcaíno
Responsable de la Evaluación

Índice de contenido

Índice de cuadros.....	ii
Índice de figuras.....	iii
Siglas	iv
Presentación	v
Resumen ejecutivo.....	1
Introducción	5
Bases de la evaluación	5
Objetivos de la evaluación	5
Enfoque de la evaluación	5
Fuentes de información.....	6
Capítulo 1.....	8
Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural	8
1.1. La base conceptual del Programa de Desarrollo Rural.....	8
1.2. Evolución del Programa en el Estado de Durango.	10
Capítulo 2.....	14
Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa	14
2.1. Contexto social.....	14
2.2. Sector agropecuario	15
2.3. Multifuncionalidad en la economía rural.....	19
Capítulo 3.....	24
Evaluación de procesos en el Programa	24
3.1. Planeación	24
3.2. Cobertura y focalización.....	25
3.3. Montos y componentes de apoyo	28
3.4. Operación.....	32
3.5. Temporalidad de los procesos	34
3.6. Apoyos a la integración de cadenas agroalimentarias.....	35
Capítulo 4.....	37
Evaluación de impactos	37
4.1. Sobre la capitalización de los beneficiarios	37
4.2. Sobre el nivel tecnológico de las unidades productivas.....	38
4.3. Sobre la integración de cadenas agroalimentarias	40
4.4. Sobre el desarrollo de capacidades.....	40
4.5. Sobre el desarrollo de organizaciones.....	41
4.6. Sobre los Ingresos de los beneficiarios y el empleo	42
Capítulo 5.....	46
Conclusiones y recomendaciones	46
5.1. Conclusiones.....	46
5.2. Recomendaciones	49
Bibliografía	53

Índice de cuadros

Metas del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Durango.....	3
Indicadores de evaluación	4
Cuadro 1. Total y muestra de beneficiarios encuestados del Programa.....	6
Cuadro 2. Total y muestra para entrevistas de otros actores del Programa.....	7
Cuadro 1.2.1 Apoyo medio por beneficiario del Programa de Desarrollo Rural según grado de marginación municipal.....	11
Cuadro 3.1.1. Avances de los subprogramas de desarrollo rural 2003 al mes de marzo de 2004.....	25
Cuadro 3.1.2. Recursos federales aplicados a la integración de cadenas productivas.....	25
Cuadro 3.3.1. Distribución de la inversión PAPIR y sus beneficiarios por tipo de apoyo...29	
Cuadro 3.3.2 Distribución de los apoyos PRODESCA por componente.....	30
Cuadro 3.3.3. Características de los proyectos apoyados por PAPIR en 2003 y generados mediante acciones PRODESCA 2002 y 2003.....	30
Cuadro 3.4.1 Calificaciones asignadas por los entrevistados a algunos aspectos operativos del Programa.....	34
Cuadro 3.5.1. Tiempo en días de los procesos de PAPIR	34
Cuadro 3.6.1. Beneficiarios de los apoyos aplicados a las cadenas agroalimentarias definidas en el anexo técnico y monto medio de los apoyos federales.....	35
Cuadro 4.1.1. Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001 con cambios en capital atribuidos a AC, según tipo de beneficiario	37
Cuadro 4.1.2. Beneficiarios PAPIR 2003 con cambios en capital atribuidos a AC, según monto del apoyo.....	38
Cuadro 4.1.3. Capitalización proporcional por AC y por otras fuentes de beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001, según tipo de beneficiario.....	38
Cuadro 4.2.1. Nivel tecnológico de los beneficiarios del Programa y cambio inducido por el mismo.....	39
Cuadro 4.4.1. Beneficiarios 2003 con actividades administrativas, gerenciales y de gestión.....	41
Cuadro 4.5.1. Tamaño de las organizaciones en que participan los beneficiarios de AC.....	41
Cuadro 4.5.2. Tipos de organizaciones en que participan los beneficiarios de AC.....	42
Cuadro 4.6.1. Indicadores relacionados con los ingresos de los beneficiarios de PADER 2001 y PAPIR 2003 según actividad productiva.....	43
Cuadro 4.6.2. Cambios en el empleo atribuidos al apoyo de AC.....	45

Índice de figuras

Figura 1.2.1. Inversión gubernamental acumulada 1997-2003 por grado de marginación municipal.....	11
Figura 1.2.2. Tipos de beneficiarios atendidos por PADER 2001 y PAPIR 2003.....	13
Figura 2.2.1 Superficie sembrada (ha) de maíz en condiciones de riego y temporal en el estado de Durango.....	16
Figura 2.2.2. Rendimiento (ton/ha) de maíz grano de riego y de temporal en el estado de Durango.....	16
Figura 2.2.3. Superficie sembrada de frijol (ha) en el estado de Durango.....	17
Figura 2.2.4. Rendimiento (ton/ha) del cultivo del frijol en Durango.....	18
Figura 2.2.5. Superficie sembrada de forrajes en el estado de Durango.....	18
Figura 2.2.6. Inventario pecuario en el estado de Durango.....	19
Figura 2.3.1. Monto del apoyo PAPIR según tipo de beneficiario.....	23
Figura 3.2.1. Distribución proporcional de las localidades, inversión y beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2003 según grado de marginación de las localidades atendidas.....	26
Figura 3.2.2. Índices medios de marginación de las localidades por municipio.....	27
Figura 3.2.3. Población atendida por PADER 2001 y por PAPIR 2003 según grupos de edad.....	28
Figura 3.3.1. Monto del apoyo PAPIR por beneficiario.....	29
Figura 3.4.1. Nivel medio de uso de los apoyos recibidos según tipo de beneficiario.....	33
Figura 4.2.1 Cambio tecnológico de los beneficiarios del Programa.....	39

Siglas

AC – Alianza Contigo.

CADER – Centro de Apoyo al Desarrollo Rural.

CDR – Comisión de Desarrollo Rural

CONAPO – Consejo Nacional de Población.

DDR – Distrito de Desarrollo Rural.

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

FOFAE – Fondo de Fomento Agropecuario Estatal

INEGI – Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

PADER – Programa de Apoyo al Desarrollo Rural.

PAPIR – Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural.

PRODESCA – Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.

PROFEMOR – Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural.

PSP – Prestador de servicios profesionales.

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

SIACON – Sistema de Información Agropecuaria de Consulta.

UAAAN – Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

UTOE – Unidad Técnica Operativa Estatal.

Presentación

Como parte de la evaluación de los programas de Alianza Contigo, el informe expone los resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural con el propósito de determinar los ajustes que requiere para mejorar su desempeño.

El informe comprende el análisis de las bases conceptuales del Programa de Desarrollo Rural, de su evolución en el estado de Durango, del contexto socioeconómico en que operó y de sus procesos e impactos, lo cual se hace en cuatro capítulos que preceden y fundamentan a un quinto en el que se presentan las conclusiones y recomendaciones.

La evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2003 en el estado de Durango fue realizada por personal de la Unidad Laguna de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN), institución que se hace responsable de su calidad y contenido.

Los métodos, procedimientos e instrumentos de captación de información utilizados para la evaluación fueron desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la cual proporcionó soporte técnico durante todo el proceso.

El Comité Técnico de la Evaluación Estatal en Durango fue la entidad que llevó a cabo la contratación de la UAAAN, condujo el proceso de evaluación y supervisión del trabajo así como la revisión, calificación y dictamen sobre el presente informe de evaluación.

La evaluación permitió identificar que el Programa, más que detonar procesos de desarrollo constituye un mero paliativo a la difícil situación del medio rural del Estado. Esto es así debido a su escasa cobertura, a su amplia dispersión, al otorgamiento de una alta proporción de apoyos de mínimo monto, a la atención a localidades de menores grados de marginación y de productores en mejores condiciones y a la falta de atención diferenciada a los beneficiarios más pobres para promover la efectividad de los apoyos. A su vez, esto se deriva de una deficiente planeación del Programa, que al no definir prioridades específicas y efectivas, no le confiere un rumbo claro que le permita lograr impactos significativos.

Los subprogramas que integran al Programa parecen comportarse como programas independientes, cancelando el potencial sinérgico de los subprogramas que supone que al promover la organización, desarrollo de capacidades y capitalización de los productores se posibilitan procesos efectivos de desarrollo, ya que al favorecer que unos se organicen, otros desarrollen algunas capacidades y otros más adquieran algún capital productivo, no ocurre la integración necesaria para el desarrollo.

El desarrollo rural debe ser promovido mediante esfuerzos integrales e integrados. Aunque se ha planteado un Programa Especial Concurrente como forma de integrar en uno a las varias decenas de programas gubernamentales con objetivos relativos al desarrollo rural, en los hechos hay un grado mínimo de interrelación que reduce su efectividad y constituye entonces un dispendio de los de por sí escasos recursos para promover el desarrollo rural.

Resumen ejecutivo

Características relevantes del Programa

El Programa de Desarrollo Rural 2003 en el estado de Durango se enmarcó en los preceptos federales establecidos en las Reglas de Operación, sin establecer elementos normativos y de planeación específicos y sin precisar las prioridades que orientaran su operación hacia las particularidades estatales y regionales.

De los recursos de los programas federalizados de AC, sólo el 20.3% se destinó al Programa de Desarrollo Rural, lo cual, además de limitar excesivamente sus alcances, resulta incongruente con las deplorables condiciones de vida de la mayor parte de los habitantes del medio rural en el Estado.

La planeación del Programa se limita a proponer metas financieras y del número de beneficiarios a atender, sin precisar objetivos prioritarios que orienten efectivamente al Programa.

Ante la falta de directrices claras que integran a los subprogramas, hubo un bajo grado de interrelación entre ellos y en torno a objetivos comunes.

El nivel de marginación de los municipios y localidades del Estado no ha sido el criterio de distribución de los recursos del Programa. La inversión realizada por el Programa entre 1997 y 2003 en los cinco municipios de menor marginación fue 1.83 veces mayor que la realizada en los cinco municipios más marginados. Aunque en 2003 hubo un aumento considerable en los recursos aplicados a los municipios de mayor marginación, sólo el 37.4% de los apoyos se ubicaron en localidades de alta y muy alta marginación.

En cuanto al tipo de beneficiarios atendidos, en 2003 el 43.4% de los beneficiarios fue del tipo 1 (los más pobres). Esto representa un retroceso en la focalización del Programa respecto a 2001, cuando fue el 53.2%. Dada la reducción en el número de beneficiarios, esto significa que en 2003 se apoyó a la quinta parte de los beneficiarios tipo 1 apoyados en 2001.

Entre los beneficiarios más pobres fue menos eficiente la entrega de apoyos, recibieron los apoyos de menor monto y menor calidad, y la permanencia y nivel de uso de los apoyos fueron también menores respecto a los beneficiarios de mejores condiciones.

La atención de PAPIR vía proyectos correspondió al 76.1% de los recursos y el 49.3% de los beneficiarios; el resto fue en atención a la demanda. Los componentes de mayor frecuencia fueron bovinos y paquetes de aves, respectivamente.

El 51.8% de los beneficiarios tipo 1 y el 43% del total de los beneficiarios recibieron apoyos gubernamentales por menos de mil pesos por beneficiario, de los cuales no puede esperarse impacto alguno sobre el desarrollo rural. En el extremo opuesto, sólo el 10.7% de los beneficiarios tipo 1 y el 11.6% del total de los beneficiarios recibieron apoyos mayores a diez mil pesos, hasta un máximo de \$94,529.82.

La dispersión de los apoyos no permite que el Programa tenga impactos en el desarrollo de las localidades o municipios. Los apoyos de PAPIR se distribuyeron en el 95% de los municipios del Estado, en el 11% de las localidades rurales del mismo, pero atendió sólo al 0.55% de la población rural estatal.

Para la atención a grupos y regiones prioritarias y para la integración de cadenas agroalimentarias se aplicaron respectivamente el 23.1% y el 32% de los recursos programados para tales fines.

De los 2,899 beneficiarios registrados en la base de datos de PAPIR, 2,526 recibieron el apoyo (87.13%). De estos, 2,255 conservaban el apoyo unos meses después de haberlo recibido (89.29%), aunque sólo 1,116 lo usaban a más del 75% de su capacidad (49.49%).

De los 1,258 beneficiarios tipo 1 atendidos (43.41%), 876 recibieron el apoyo (69.64%). De estos, 697 lo conservaban (79.49%) y sólo 254 lo usaban a más del 75% de su capacidad (41.94%).

Los recursos de PRODESCA fueron aplicados principalmente al diseño (79.2%) y puesta en marcha de proyectos (14.9%). La capacitación fue prácticamente nula por lo que el índice de variación en el desarrollo de capacidades fue de 0.06.

Uno de cada cinco proyectos generados por PRODESCA es apoyado por PAPIR. El costo promedio del proyecto PRODESCA representa el 28% de la inversión media de PAPIR. Esto implica un gasto en la generación de proyectos de \$1.40 por peso invertido en su capitalización.

De los recursos ejercidos por PROFEMOR, el 74.1% se aplicó al fortalecimiento de organizaciones y el resto a la consolidación de siete Consejos Municipales y tres Distritales de Desarrollo Rural Sostenible.

El índice de variación en el desarrollo de organizaciones fue de 0.1. Al parecer, el Programa ha estimulado la formación de organizaciones rurales pequeñas e informales orientadas principalmente a favorecer la obtención de apoyos.

Entre la recepción de las solicitudes y el pago de los apoyos, transcurrieron en promedio 134 días para la atención a la demanda, 179 días para los proyectos, 150 días en el diseño de proyectos, 146 días para solicitudes de puesta en marcha de proyectos y 114 días para solicitudes de fortalecimiento de organizaciones.

Conclusión

El objetivo del Programa de fomentar la capitalización de las unidades de producción rural, se cumplió en no más de 530 beneficiarios, que representan al 0.10% de la población rural y probablemente al 0.5% de las unidades de producción. De ellos, no más de 145 corresponden a la población prioritaria.

Los diversos indicadores de los resultados e impactos del Programa de Desarrollo Rural presentan magnitudes irrelevantes, demostrando la prácticamente nula incidencia de la aplicación de los recursos públicos para el desarrollo rural.

Resulta inadmisibles que un programa de esta naturaleza continúe operando de esta forma, sobre todo con recursos fiscales y una agenda social en el campo tan apremiante y amplia.

Recomendación

Orientar el Programa al desarrollo comunitario a través del apoyo a unidades de producción familiar. Para ello, los tres subprogramas deben operar en las localidades de 500 a 2,500 habitantes de mayor marginación a través de proyectos integrales de desarrollo comunitario orientados por criterios de factibilidad social e impacto en el bienestar familiar y de la comunidad.

Debe mejorarse sustancialmente el arreglo institucional, fortaleciendo la coordinación entre la federación y el Estado por medio de un programa de acompañamiento de la operación del Programa de Desarrollo Rural, que fortalezca la planeación y operación estatal por medio de instrumentos y mecanismos que hagan efectivamente posible la focalización de los recursos en la población objetivo y que incrementen los impactos de los recursos públicos.

Metas del Programa de Desarrollo Rural en el estado de Durango

Características	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR
Metas financieras			
Anexo Técnico	\$20,790,000	\$6,760,000	\$5,149,950
Addendum	\$17,955,000	\$5,755,000	\$4,968,130
Avance al inicio de la evaluación	\$10,752,123	\$2,645,563	\$3,020,015
Avance respecto al Addendum	59.9%	46.0%	60.8%
Metas en número de beneficiarios			
Anexo Técnico	3,695	1,980	57
Addendum	3,023	1,980	66
Avance al inicio de la evaluación	2,899	3,237	68
Avance respecto al Addendum	95.9%	163.5%	103%
Apoyo promedio por beneficiario			
Anexo Técnico	\$5,627	\$3,414	\$90,350
Addendum	\$5,939	\$2,907	\$75,275
Avance al inicio de la evaluación	\$3,709	\$817	\$44,412
Avance respecto al Addendum	62.4%	28.1%	59%

Indicadores de evaluación

Indicador		Tipo de beneficiario				General
		1	2	3	4	
Recepción del apoyo	2003	69.64%	100%	100%	100%	86.82%
	2001	75.82%	100%	100%	-	87.13%
Oportunidad del apoyo	2003	79.49%	78%	82.35%	66.67%	78.57%
Calidad del apoyo	2003	8.82	9.06	8.94	9.67	8.99
Conservación del apoyo	2003	79.49%	94.00%	94.12%	100%	89.29%
	2001	86.57%	89.47%	86.96%	-	87.76%
Nivel de uso	2003	62.90%	75.54%	57.81%	79.17%	68.94%
	2001	59.91%	68.63%	73.75%	-	65.50%
Aumento en el capital	2003	33.93%	30.61%	41.18%	66.67%	35.16%
	2001	20.88%	24.56%	30.43%	-	23.39%
Cambio tecnológico-agrícola	2003	0.034	0.037	0.030	-0.016	0.033
	2001	0.000	0.035	0.006	-	0.012
Cambio tecnológico-pecuario	2003	0.101	0.089	0.007	-0.003	0.079
	2001	0.198	0.113	0.028	-	0.147

Introducción

Bases de la evaluación

En general, evaluar significa estimar las cualidades de lo que se está evaluando y establecer el alcance de su significación, importancia y validez. En particular, evaluar el Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo en el estado de Durango, en tanto serie de acciones del Gobierno Federal para fortalecer el sector rural y mejorar la calidad de vida de sus habitantes¹, implica valorar su concepción, diseño, ejecución y resultados con el fin de identificar los ajustes que requiere para cumplir en mejor forma su cometido.

La presente evaluación responde al interés de los gobiernos federal y estatal de obtener elementos para mejorar al Programa; legalmente se fundamenta en lo dispuesto en el Decreto de Egresos de la Federación 2003 y en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003; constituye un elemento central para mejorar la política agropecuaria y rural y conforma un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

Objetivos de la evaluación

La evaluación de los procesos e impactos del Programa tiene el propósito central de establecer elementos de juicio que permitan a los gobiernos federal y del estado de Durango mejorarlo mediante el fortalecimiento de acciones, la reorientación de actividades y la modificación de procesos.

En general, se pretende valorar la pertinencia de los componentes, la articulación entre subprogramas y la identificación de beneficiarios, como base para determinar modificaciones factibles, oportunas y de utilidad práctica, con el potencial de incrementar la eficacia operativa y los impactos del Programa.

En particular, se analizan los procesos de asignación de recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas agroalimentarias de alta inclusión social y a los diferentes tipos de beneficiarios y se valoran los impactos de las inversiones en bienes de capital financiados por PAPIR; se ponderan los efectos del Programa sobre el desarrollo de capacidades administrativas, productivas y tecnológicas de la población beneficiada y se analiza la aportación del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas.

Enfoque de la evaluación

Esta evaluación tomó como base el análisis de la estrategia de desarrollo rural expresada por el Programa y los aspectos definitorios de sus tres subprogramas: inversión rural (PAPIR), desarrollo de capacidades (PRODESCA) y consolidación organizativa (PROFEMOR).

¹ SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo. Diario Oficial, 25 de julio de 2003.

Como marco de la evaluación se toman las cuatro líneas de estrategia definidas por SAGARPA: atención a regiones y grupos prioritarios, integración de cadenas agroalimentarias, reconversión productiva y atención a factores críticos, con especial énfasis en las dos primeras y en referencia a la política de desarrollo rural y las definiciones estratégicas del gobierno del Estado.

La evaluación de procesos se centra en los realizados durante 2003 y los que están en curso durante 2004; la evaluación de impactos económicos y productivos se refiere a los generados por los apoyos de los ejercicios 2001 y 2003, considerando los plazos para la maduración de las inversiones realizadas.

El triple carácter de la evaluación: participativa, cualitativa y cuantitativa, permitió involucrar a los responsables directivos y operativos del Programa en la precisión de los temas de evaluación, en la selección de indicadores y en el análisis de resultados; permitió comprender el contexto en que operó el Programa, analizar los procesos que influyen en su trascendencia y proporcionó mediciones de sus resultados e impactos y de sus relaciones con factores determinantes.

Fuentes de información

Para la valoración de los diferentes aspectos del Programa se utilizaron los siguientes tipos y fuentes de información:

Documentos oficiales: Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, bases de datos de cada uno de los subprogramas, actas de las sesiones del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, de la Comisión de Desarrollo Rural del Estado y del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado, Anexos Técnicos del Programa, anuarios estadísticos de producción agropecuaria del Estado y Plan Estatal de Desarrollo.

Testimonios y opiniones de los beneficiarios del Programa: Se aplicaron un total de 298 cuestionarios a beneficiarios del Programa, seleccionados mediante un proceso aleatorio que garantiza su validez y representatividad, diseñado y supervisado por FAO y SAGARPA (cuadro 1).

Testimonios y opiniones de funcionarios y otros actores del Programa: Se aplicaron un total de 50 entrevistas a participantes en el diseño y operación del Programa conforme a lo dispuesto en la Guía Metodológica para la Evaluación (cuadro 2).

Cuadro 1. Total y muestra de beneficiarios encuestados del Programa.

Año	N	n	Actividades Agrícolas	Actividades Pecuarias	Actividades no agropecuarias
2001	11,891	169	21	143	5
2003	2,899	129	40	75	14
Total	14,790	298	61	218	19

Fuente: Información proporcionada por los responsables del Programa

Cuadro 2. Total y muestra para entrevistas de otros actores del Programa

Tipo de actuación	Total	Muestra
Funcionarios directivos	7	7
Funcionarios operativos	39	12
Prestadores de servicios profesionales	100	15
Representantes de organizaciones	24	9
Coordinadores de CDRS	8	7
Total	176	50

Fuente: Información proporcionada por los responsables del Programa

Testimonios y opiniones de no beneficiarios: Para constituir un grupo de comparación, en una muestra aleatoria de las localidades en las que operó el Programa se aplicaron cuestionarios a 30 vecinos de beneficiarios con características sociales y económicas similares pero que no recibieron apoyo del Programa.

Testimonios y opiniones de beneficiarios de PAPIR por la vía de proyectos identificados o desarrollados mediante acciones de PRODESCA: Para valorar interacciones efectivas entre subprogramas se practicaron entrevistas a profundidad a dos beneficiarios de este tipo y a los prestadores de servicios profesionales participantes.

Testimonios y opiniones de beneficiarios de grupos prioritarios, cadenas agroalimentarias de alta inclusión social y de apoyos no agropecuarios: Para evaluar criterios de prelación, asignación de componentes y los impactos consecuentes, se realizaron tres estudios de caso: uno a grupos prioritarios, uno a beneficiarios asociados a una cadena productiva y otro a beneficiarios de apoyos no agropecuarios.

Testimonios y opiniones de beneficiarios con experiencias exitosas y no exitosas: Para identificar factores de éxito y fracaso se estudiaron a profundidad tres proyectos considerados en cada una de las categorías mencionadas.

Capítulo 1

Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural

1.1. La base conceptual del Programa de Desarrollo Rural

Sólo lo que está plegado, enrollado o arrollado puede ser desplegado, desenrollado o desarrollado. Aplicado a las personas, el término desarrollo tiene su origen en la noción griega de que cada cual tiene un destino inevitable que el decurso del tiempo va desplegando. Edipo demuestra que aún conociendo previamente tal destino, no hay esfuerzo efectivo para evadirlo. La doctrina metafísica del determinismo consideraba a todo fenómeno como necesariamente determinado, es decir, había sido fijado previamente por las condiciones que le dieron origen. Para ciertas religiones el hado define lo que nos sucede conforme a lo dispuesto por Dios.

Aunque tales nociones, doctrinas y preceptos han quedado superadas, contaminan al término desarrollo y lo orientan a la concepción de que el devenir social tiene una sola vía con etapas sucesivas por las que irremediamente debe transitarse, establecida ya sea por su finalidad o por su antecedente. Progresar o avanzar es ir hacia delante y adelante implica una dirección.

Cuando se dice que un pueblo está más desarrollado que otro, se infiere que a éste le hace falta más tiempo y superar ciertas etapas para llegar a la situación de aquél. ¿Puede discutirse si en 1492 los mayas tenían mayor desarrollo que los españoles o viceversa?. ¿Bajo qué perspectiva podría considerarse que un calendario más exacto, mejores matemáticas, y una cultura más armónica con la naturaleza, implicara más desarrollo aunque no usaran el acero, tuvieran sistemas de producción de alimentos más limitados y no navegaran más allá de la costa? ¿Existe un estándar del desarrollo? ¿Cómo se establece? Se habla también de “grados de desarrollo” como si se tratara de peldaños de una escalera en la que unos han subido más que otros.

En contraste, la evolución no está determinada ni por una finalidad ni por un antecedente, combina el azar de los cambios con la necesidad de sobrevivir para transmitirlos y esta combinación puede tomar formas diversas. Cada grupo cambia según su propio potencial y en función de su entorno.

Pensar en un desarrollo humano similar en todos los rincones del planeta, implica entonces la negación de los diferentes ambientes en que vivimos ¿Será esta negación de origen, la base del deterioro ambiental?

Al adjetivar el desarrollo humano como regional ¿Significa que es, o puede ser, realmente diferente en cada región? ¿Serían diferencias de grado, o de dirección? ¿Implicaría cambios diversos sin dirección preestablecida para las diferentes regiones? ¿Imponen la globalización económica y el centralismo político actuales un estándar de desarrollo? ¿Cuál es el efecto de un estándar de desarrollo sobre el desarrollo regional?

Por millones de años la evolución humana tendió a la diversificación, cada raza en su lugar, con rasgos, dietas y cualidades diferenciadas. Los últimos 500 años hemos estado tendiendo a la estandarización, lo mismo en todas partes.

Los Programas de Desarrollo Rural de Alianza Para el Campo son de carácter federal y de operación estatal con espacios de participación regional y municipal. En principio, este esquema abre la posibilidad de desarrollos regionales diferenciados. Sin embargo, el centralismo que históricamente ha caracterizado a nuestro país se expresa implacable en los diversos niveles: la localidad se pierde en el nivel municipal, éste en el estatal y éste a su vez en el federal. No ha bastado que las reglas de operación permitan adecuaciones estatales, ni que la operación estatal contemple la participación de DDR, CADER y municipios, para que el Programa se constituya en un mosaico tan diferenciado como las localidades rurales y sus necesidades y esquemas de desarrollo.

Lo anterior se expresa principalmente en las fases de diseño y planeación de los programas anuales; prácticamente se limitan a la transcripción de aspectos claves de las reglas de operación y a la cuantificación de metas, sin intentar verdaderas adecuaciones del Programa a condiciones o aspiraciones locales. De diez funcionarios a los que se preguntó si el estado había introducido alguna delimitación o acotamiento de la población objetivo del Programa, cinco dijeron que sí y cinco que no; quienes dieron respuesta afirmativa señalaron que se hizo a través de estudios de estratificación de productores, de grupos y regiones prioritarias y del diagnóstico del sector.

El diseño actual del Programa considera al desarrollo local como la resultante de tres elementos fundamentales: capitalización, desarrollo de capacidades y desarrollo organizacional en torno a cuatro áreas: reconversión productiva, atención a grupos y regiones prioritarias, atención a factores críticos y la integración de cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social. Sin embargo, estas áreas de atención se difuminan en la operación del Programa, convirtiéndose en muchas ocasiones en meras etiquetas de distribución de recursos, ante la falta de esfuerzos para precisarlas e integrarlas a objetivos de desarrollo. Los funcionarios entrevistados asignan una calificación media de 6.5 al grado de articulación en cuanto a diseño entre programas y subprogramas.

Las reglas de operación parten del reconocimiento de la complejidad, pluralidad, diversidad y asimetría del país y de plantear el desarrollo rural como mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, sin embargo no han conducido a una operación congruente con tales planteamientos.

La focalización del Programa es ambigua, en tanto por una parte dispone una atención especial a regiones marginadas y por otra se dirige a productores de bajos ingresos independientemente de la región en que habiten, lo que se traduce en el apoyo a productores más que a comunidades rurales, reduciendo así el desarrollo rural al fortalecimiento productivo de individuos aislados en lugar del postulado de mejoramiento integral del bienestar social.

Aunque conceptualmente parece claro que el desarrollo es una cuestión de grupos sociales, de comunidades, la focalización del Programa a nivel de productores dispersos puede constituir una invasión de reglas ajenas individualistas en el seno de comunidades

que se manejan con reglas colectivas con el riesgo de efectos adversos en las relaciones sociales comunitarias².

La base de datos de PAPIR 2003 consigna que 626 beneficiarios lo fueron en forma individual y recibieron un apoyo promedio de \$4,443.01, y que 2,273 beneficiarios lo fueron como integrantes de grupos y recibieron un apoyo medio de \$3,506.73 por beneficiario. Una gran cantidad de estos grupos se constituyen o simulan sólo para fines de la obtención del apoyo.

A la amplitud y generalidad de la definición de la población objetivo se opone su escasa cobertura. Mientras la población rural del estado de Durango en 2000 era de 524,606, de los cuales 153,609 habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, el número de beneficiarios del PAPIR en 2003 fue apenas de 2,899, de los que sólo 791 y 165 eran residentes de localidades de alto o muy alto grado de marginación respectivamente.

A la intención explícita de fundar el desarrollo rural en la capitalización de sus unidades productivas se opone el reducido monto de la gran mayoría de las inversiones del Programa: el 84.5% de los beneficiarios 1997-2003, recibieron apoyos menores a mil pesos y sólo el 1.45% tuvo apoyos mayores a \$10,000. En 2003, sólo 84 de los 956 beneficiarios PAPIR residentes en localidades de alto o muy alto grado de marginación recibieron apoyos iguales o superiores a los diez mil pesos por beneficiario.

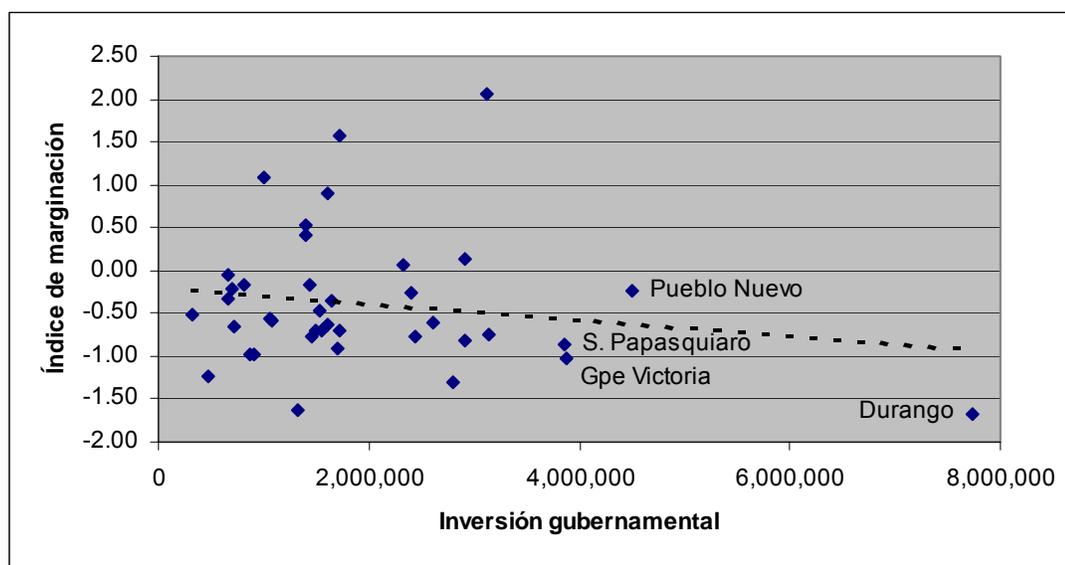
1.2. Evolución del Programa en el Estado de Durango.

Entre 1997 y 2003, de la inversión rural asociada al Programa, el porcentaje aportado por los fondos gubernamentales ha tenido grandes variaciones, sin embargo, la tendencia ha sido a la baja (62% en 2001 contra 46% en 2003). De los beneficiarios 2001 que no recibieron el apoyo, ninguno señaló como causa de ello el que no hubiera podido hacer su aportación, mientras de los beneficiarios en 2003, el 17.7% adujo tal causa. Esta tendencia afecta negativamente a la focalización del Programa, ya que precisamente la población de menores ingresos es la que se encuentra más limitada para realizar la inversión complementaria requerida por el Programa.

Entre la inversión gubernamental del Programa de apoyo al desarrollo rural acumulada entre 1997 y 2003 y el grado de marginación municipal no hay correlación significativa (figura 1.2.1, $r=-0.17$, $p=0.31$), ya que las mayores inversiones se realizaron en municipios de muy baja marginación (Durango), baja marginación (Guadalupe Victoria y Santiago Papasquiaro) y marginación media (Pueblo Nuevo). Mientras los cinco municipios de mayor marginación recibieron el 11.7% de la inversión, los cinco de menor marginación recibieron el 21.5%. Esto expresa que la distribución de los recursos del Programa no está en función del grado de marginación de los municipios atendidos.

² Boltvinik, J. Economía Moral. La Jornada, 28 de mayo de 2004.

Figura 1.2.1. Inversión gubernamental acumulada 1997-2003 por grado de marginación municipal.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos del Programa y los índices de marginación de CONAPO

Entre 1997 y 2000, el monto medio de los apoyos gubernamentales se mantuvo alrededor de los \$730.00 por beneficiario, con una atención media anual de 11,400 beneficiarios. A partir de 2001, empieza a ascender el monto medio del apoyo por beneficiario a la vez que disminuye el número de beneficiarios atendidos. Esta tendencia a aumentar el monto de los apoyos por beneficiario aumenta las probabilidades de impacto de los apoyos, pero, dado que obliga a la disminución del número de apoyos otorgados, hace aún más importante su adecuada focalización. Sin embargo, aunque en 2003 el monto medio del apoyo por beneficiario fue mayor que en 2001, estos montos fueron menores para los municipios de alto y muy alto grado de marginación, lo que sugiere que el avance en el aumento de los apoyos se diluye por deficiencias en la focalización (cuadro 1.2.1).

Cuadro 1.2.1 Apoyo medio por beneficiario del Programa de Desarrollo Rural según grado de marginación municipal

Grado de marginación	2001	2003
Muy bajo	\$ 2,429.01	\$ 700.84
Bajo	\$ 2,564.60	\$ 2,744.98
Medio	\$ 3,173.55	\$ 5,220.72
Alto	\$ 2,495.98	\$ 2,372.89
Muy alto	\$ 4,124.39	\$ 3,281.44
General	\$ 2,913.42	\$ 3,587.45

Fuente: Información proporcionada por los responsables del Programa

En siete años, el Programa ha tenido una cantidad de beneficiarios equivalente al 12% de la población rural. Si efectivamente cada apoyo otorgado hubiera podido detonar un

proceso local de desarrollo y hacerlo extensivo a cuatro o cinco integrantes de la familia, alrededor de la mitad de la población rural del Estado habría mejorado sus condiciones de vida. Sin embargo, sólo el 1.45% de los beneficiarios (0.2% de la población rural) ha recibido apoyos mayores a \$10,000 pesos con potencial de impacto significativo y desafortunadamente una importante proporción de ellos no fue parte de la población objetivo prioritaria.

Aunque los proyectos productivos constituyen una parte esencial del Programa, tanto en su orientación general como en sus objetivos, de 872 solicitudes atendidas por PAPIR 2003, sólo 89 (10.2%) corresponden a proyectos y de estos, sólo 38 están asociados a acciones de PRODESCA. El 61.1% de los beneficiarios 2003 vía proyecto no le confieren al proyecto ninguna utilidad además de cumplir el requisito para la obtención del apoyo.

En 2002, PRODESCA apoyó 146 acciones tendientes a la identificación, promoción y apoyo a la gestión de proyectos; sólo 28 de estos proyectos fueron programados para recibir apoyos de PAPIR en 2003, aunque al inicio de la presente evaluación sólo 19 habían recibido recursos. Otros cinco grupos de beneficiarios PRODESCA 2002 recibieron apoyo PAPIR en 2003, pero para proyectos o acciones diferentes a las desarrolladas por PRODESCA.

En 2003, PRODESCA apoyó el diseño de 157 proyectos y la puesta en marcha de 44 más, pero sólo 19 de los beneficiarios de PRODESCA lo fueron también de PAPIR.

En 2003, PROFEMOR realizó 60 acciones de fortalecimiento de empresas y organizaciones rurales con una inversión de \$2,122,500 y un total de 15,074 beneficiarios de 14 municipios. De las sesenta organizaciones apoyadas por PROFEMOR, cuatro habían recibido apoyo PROFEMOR en 2002, tres fueron también apoyadas por PRODESCA y cuatro por PAPIR.

El apoyo al fortalecimiento institucional de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable otorgado por PROFEMOR en 2003 atendió a uno de los tres municipios de muy alto grado de marginación; a cuatro de los seis municipios de alto grado de marginación y a uno de grado medio de marginación. Sin embargo los tres consejos distritales apoyados se ubican en municipios de bajo grado de marginación.

En los seis municipios en que hubo apoyo PROFEMOR al fortalecimiento institucional se invirtieron también el 40% de los apoyos PAPIR y el 51% de los apoyos PRODESCA; en los tres distritos se invirtieron el 56% de los apoyos de PAPIR y el 58% de los de PRODESCA.

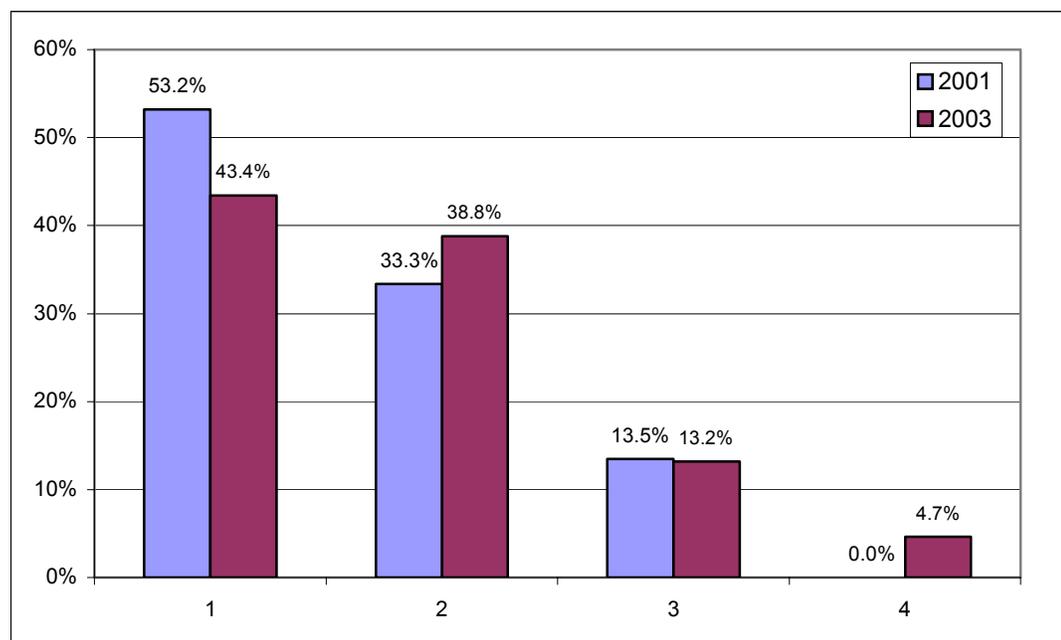
Al parecer, los tres subprogramas en que se divide el Programa no se operan como acciones complementarias estrechamente interrelacionadas entre sí, sino como entidades independientes con algunos puntos de contacto.

La tipificación de los beneficiarios del Programa conforme a su escolaridad, la escala de operación productiva, el valor de sus activos y el nivel de incorporación de elementos técnicos en su actividad productiva, clasifica a cada beneficiario en uno de cinco tipos, en los que el tipo 1 es el de menor nivel y el tipo 5 el de mayor nivel.

En 2001, más de la mitad de los beneficiarios atendidos correspondieron al tipo 1 y no hubo beneficiarios de los niveles 4 y 5. En 2003, se redujo en casi diez puntos porcentuales la atención a los beneficiarios tipo 1 y sí hubo beneficiarios tipo 4 (figura 1.2.2).

Si se considera que en 2003 el número de beneficiarios de PAPIR fue cuatro veces menor que el número de beneficiarios PADER 2001, puede apreciarse que el menor tino en la focalización del Programa 2003 dio como resultado la atención de sólo la quinta parte de los beneficiarios tipo 1 respecto a 2001. Lo anterior a pesar de que los funcionarios directivos del Programa señalaron que el criterio más importante en la asignación de recursos fue por prioridades regionales, de tipos de productores, sanitarias, productivas o sociales.

Figura 1.2.2. Tipos de beneficiarios atendidos por PADER 2001 y PAPIR 2003



Fuente: Elaboración propia conforme a la tipología diseñada por FAO y las encuestas a beneficiarios

Capítulo 2

Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Programa

2.1. Contexto social

En su apartado sobre desarrollo social, el Plan Estatal de Desarrollo de Durango 1998-2004, establece la corresponsabilidad de la sociedad y su gobierno de crear las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales, bajo las cuales los ciudadanos puedan aspirar a la superación y a una vida digna.

En su diagnóstico sobre infraestructura hidráulica y saneamiento, el Plan señala que 1,630 localidades cuentan con coberturas iguales o mayores al 50%, 145 con coberturas del 30% al 50% y 1,515 con cobertura menor al 30%. En lo referente a electrificación y alumbrado público, destaca que hay 3,252 localidades sin servicio de energía eléctrica.

En Durango, como en otras partes del país, la geografía conspira en contra de la economía³. En efecto, las características topográficas, climáticas y de vegetación del estado, dificultan las actividades primarias, limitan la integración social y con ello la formación y calidad de capital humano y condicionan baja productividad y alta desigualdad regional.

En Durango hay 6,218 localidades menores a 2,500 habitantes en las que viven 524,606 personas; alrededor de la mitad de ellas habita en viviendas sin servicio sanitario, sin agua entubada o sin energía eléctrica; 28,539 hablan alguna lengua indígena.

De los 39 municipios que integran el Estado, nueve tienen alto o muy alto grado de marginación, en los que viven 65,211 y 59,749 habitantes respectivamente.

CONAPO registra 999 localidades de muy alto grado de marginación, en las que habitan 44,772 habitantes, de los cuales el 86.9% reside en viviendas sin servicio sanitario, 79.8% en viviendas sin energía eléctrica, 78.3% en viviendas sin agua entubada y el 86.2% en viviendas con piso de tierra. El 35.4% de los mayores de 15 años son analfabetas y el 77.1% no han terminado la primaria. El 81% de la población ocupada tiene ingresos menores a dos salarios mínimos.

A pesar de lo apremiante de la situación esbozada y de la prioridad que el Plan Estatal de Desarrollo asigna al desarrollo rural, en 2003 se destinaron a Desarrollo Rural sólo el 20.3% de los recursos de los Programas Federalizados de AC.

³ Esquivel, G. Geografía y desarrollo económico en México. BID, 2000.

2.2. Sector agropecuario

El VIII Censo Ejidal 2001, identifica que en el Estado de Durango hay 1,114 propiedades sociales y 126,612 ejidatarios, con una superficie total de 8,651,178.70 ha de las cuales 929,697.78 ha se encuentran parceladas y asignadas a 92,245 ejidatarios.

De las propiedades sociales del estado, en el 90.9% se realizan actividades agrícolas, en el 93.3% actividades ganaderas, en el 23.6% actividades forestales y en el 13% actividades de recolección. Puede observarse que la suma de estas actividades es de 220.8% lo que da cuenta de la multifuncionalidad y falta de especialización de las unidades productivas rurales, aunque habría que considerar además a las actividades no agropecuarias.

El 45.7% de las propiedades sociales participa en alguna forma de organización social y en el 54.8% se ha realizado alguna operación de compraventa.

Respecto al sector agropecuario y forestal, el Plan Estatal de Desarrollo define como prioridades estimular la organización social, modernizar la producción, la diversificación de los apoyos crediticios y el desarrollo sostenible.

La agricultura del estado de Durango se basa en 642,000 ha de las cuales el 79% es de temporal y el 21% de riego; el 82% se dedica a cultivos básicos como frijol, maíz y trigo, el 12% a forrajes, el 3% a frutales, principalmente manzana y nogal, y el resto a cultivos industriales y hortalizas.

De los recursos aplicados a los programas federalizados de AC, se destinan a Fomento Agrícola el 38.05%.

El principal objetivo de la ganadería estatal es la producción de becerros para la exportación y, en la Comarca Lagunera, la producción de leche en grandes explotaciones de alta tecnificación, así como la producción avícola de huevo y carne también en explotaciones altamente tecnificadas e integradas.

De los recursos aplicados a los Programas Federalizados de AC, se destinan a Fomento Ganadero el 17.35%.

Durango es el estado de mayor producción forestal maderable del país; sin embargo, el atraso tecnológico en el aprovechamiento y la transformación, la ausencia de inversiones en estudios, los muy particulares sistemas de financiamiento en la comercialización, la carencia de un programa de infraestructura en caminos, la carencia de mecanismos que garanticen la concertación y la falta de programas para consolidar la cultura forestal, han causado un escaso desarrollo en las zonas forestales del estado y han dado origen a serias desventajas para participar en mercados internacionales.

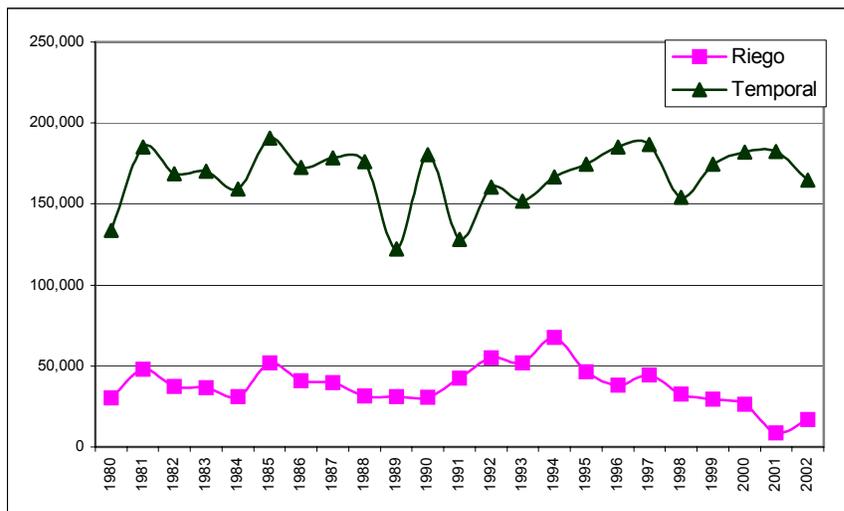
Entre 1980 y 2002 se sembraron un promedio de 209,209 ha de maíz para la producción de grano, de las cuales el 20% son de riego y el 80% de temporal, con rendimientos medios de 3.30 ton/ha y 0.67 ton/ha respectivamente (figuras 2.2.1 y 2.2.2).

La producción de maíz con riego ha tenido un desarrollo tecnológico significativo expresado en el incremento de su productividad: de 2.5 ton/ha que se obtenían entre

1980 y 1989, se pasó a más de 4 ton/ha entre 1993 y 2002. Sin embargo, la superficie sembrada en esta modalidad se redujo un 21% en ese periodo, aparentemente por cambio hacia cultivos más rentables.

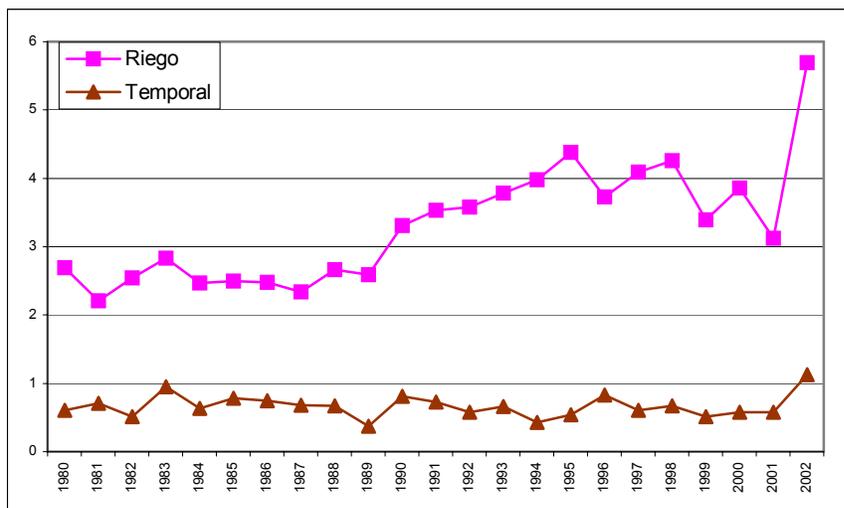
La producción de maíz en condiciones de temporal se ha mantenido estable tanto en rendimiento como en superficie sembrada, con oscilaciones al parecer más ligadas a las condiciones climáticas que a las de mercado.

Figura 2.2.1 Superficie sembrada (ha) de maíz en condiciones de riego y temporal en el estado de Durango



Fuente: SIACON, SAGARPA

Figura 2.2.2. Rendimiento (ton/ha) de maíz grano de riego y de temporal en el estado de Durango



Fuente: SIACON, SAGARPA

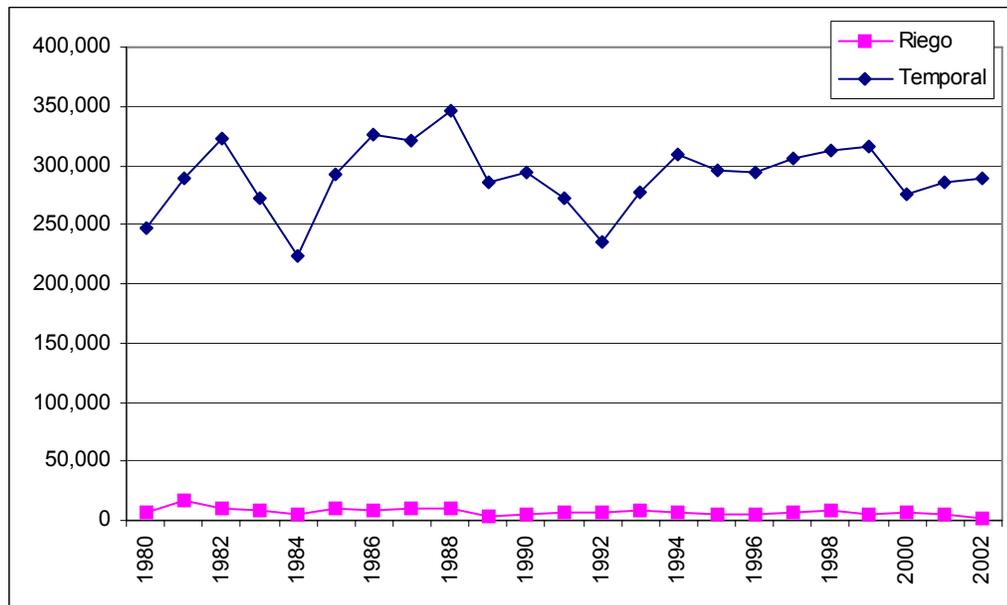
Entre 1980 y 2002, en el estado de Durango se sembraron un promedio de 298,231 ha de frijol, de las cuales sólo el 2.5% son de riego y el 97.5% de temporal, con rendimientos medios de 1.08 ton/ha y 0.43 ton/ha respectivamente (figuras 2.2.3 y 2.2.4).

La producción de frijol con riego ha aumentado su productividad en un 30% y reducido su superficie sembrada en un 36% en ese periodo, aparentemente por cambio hacia cultivos más rentables.

La producción de frijol en condiciones de temporal, a pesar de importantes fluctuaciones, se ha mantenido estable tanto en rendimiento como en superficie sembrada, con oscilaciones al parecer más ligadas a las condiciones climáticas que a las de mercado.

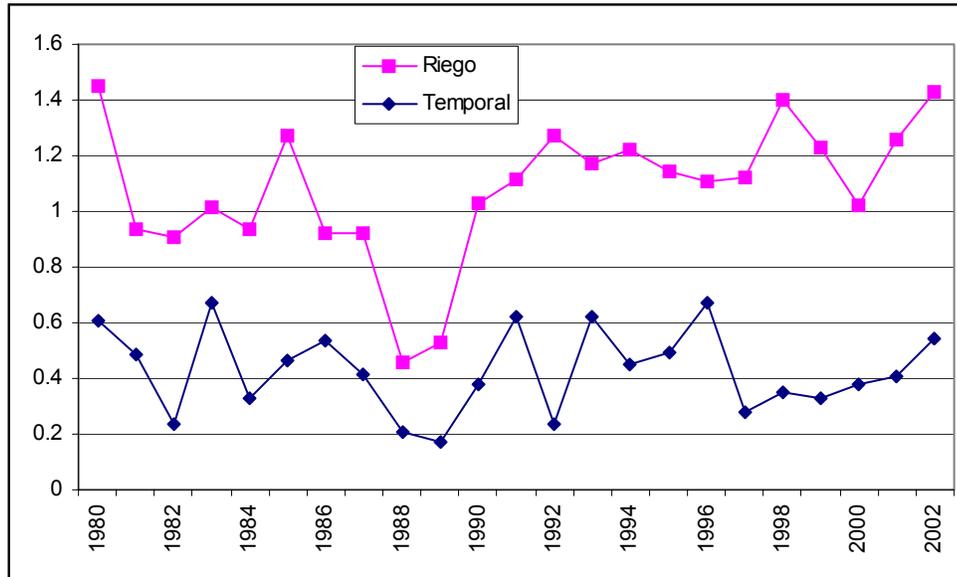
Mientras la superficie sembrada de forrajes en tierras de riego se ha ido expandiendo en forma más o menos constante hasta duplicarse en los últimos veinte años, en las tierras de temporal ha tenido grandes fluctuaciones que demuestran su inestabilidad. En algunos años, su aparente alta rentabilidad y el efecto de políticas gubernamentales de estímulo, han llevado a que la superficie sembrada se duplique de un año a otro, pero la falta de resultados origina su desplome en los años siguientes (figura 2.2.5).

Figura 2.2.3. Superficie sembrada de frijol (ha) en el estado de Durango



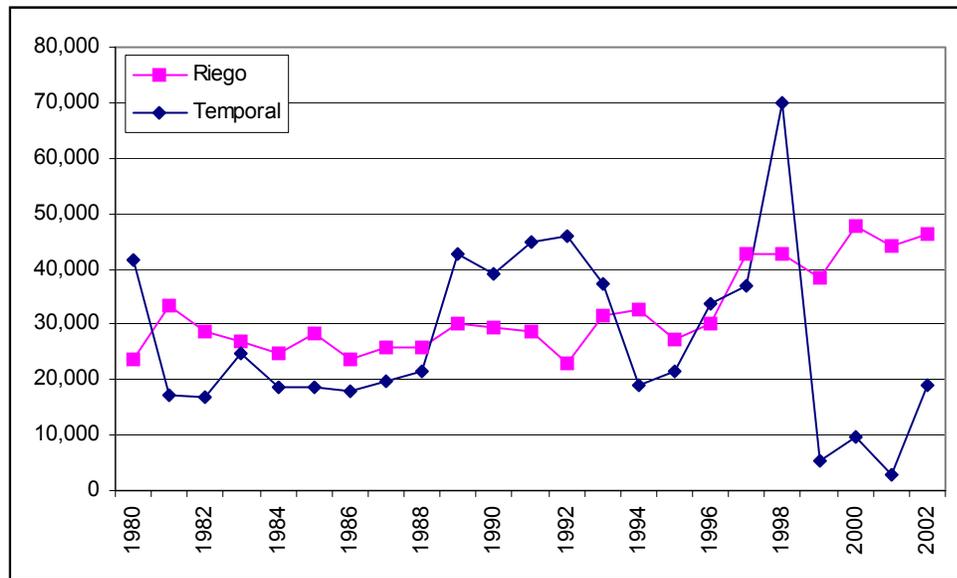
Fuente: SIACON, SAGARPA

Figura 2.2.4. Rendimiento (ton/ha) del cultivo del frijol en Durango



Fuente: SIACON, SAGARPA

Figura 2.2.5. Superficie sembrada de forrajes* en el estado de Durango



Fuente: SIACON, SAGARPA

* Incluye alfalfa, avena, cebada, maíz, sorgo y trigo forrajeros y zacate ballico

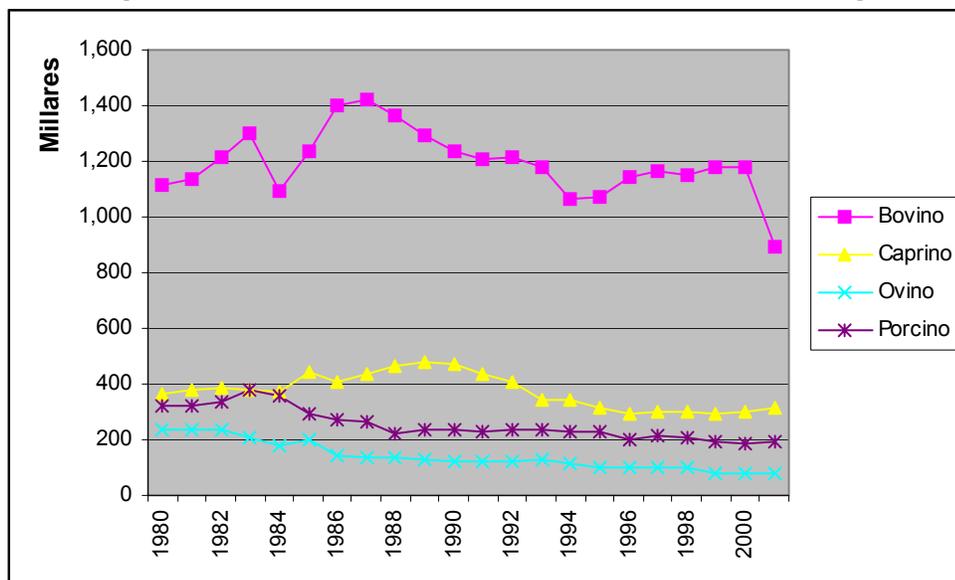
El inventario pecuario del estado de Durango, luego de haber repuntado en los años 80 ha mantenido una tendencia ligeramente decreciente en los últimos diez años (figura

2.2.6). Sin embargo, el aumento en su productividad ha permitido un ligero incremento en el volumen de la producción pecuaria a pesar de la disminución en el inventario.

La producción pecuaria es un fenómeno complejo de muy diversas modalidades, a muy diferentes escalas y con diferentes demandas tecnológicas y de servicios profesionales. Mientras más del 85% de las unidades de producción son menores a veinte unidades animales, aplican sistemas productivos de baja intensidad, conjuntan el 30% del inventario y generan el 20% de la producción, unas cuantas empresas realizan procesos productivos a gran escala que dan origen a más del 70% de la producción.

Las diferencias entre las unidades productivas pecuarias no son sólo de escala, aunque éste sea tal vez el aspecto más notorio. Tales diferencias son múltiples e incluyen los motivos para producir, los factores que participan en las decisiones sobre qué y como producir, sus relaciones con el medio ambiente, los requerimientos de capital de inversión y de trabajo, el tipo de insumos que utilizan, las características de los productos que generan, los destinos de la producción, las cualidades genéticas de los animales, las enfermedades que padecen con mayor frecuencia, sus requerimientos tecnológicos y los atributos de los servicios profesionales que demandan.

Figura 2.2.6. Inventario pecuario en el estado de Durango



Fuente: SIACON, SAGARPA

2.3. Multifuncionalidad en la economía rural.

El sector rural además de concentrar la pobreza, es el asiento de los más pobres entre los pobres. En los últimos 15 años ha aumentado el costo del acceso al crédito, los seguros, mercado, los insumos modernos, las semillas, el agua y la asistencia técnica, mientras los precios de los productos agropecuarios han disminuido, acentuando así la diferenciación

social y el empobrecimiento rural⁴. Los ingresos obtenidos de la siembra de dos o tres hectáreas de maíz o frijol de temporal o con la producción obtenida de 10 a 20 unidades animales son claramente insuficientes para el sostenimiento de cualquier familia rural.

La baja rentabilidad de las actividades agropecuarias, la reducida escala en que operan la gran mayoría de las unidades de producción y el bajo nivel tecnológico de las mismas obligan a la falta de especialización de la familia rural en alguna de ellas. Para sobrevivir, el habitante del medio rural realiza una combinación de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, de recolección y no agropecuarias.

En este contexto, clasificar a la población objetivo del Programa de Desarrollo Rural como productores agrícolas, pecuarios o no agropecuarios, resulta un artificio, ya que como unidad familiar pueden trabajar uno o varios cultivos, criar una o más especies animales, coleccionar plantas o animales silvestres, además de laborar como jornaleros, veladores, en la construcción, en el servicio doméstico, en maquiladoras, elaborar artesanías, realizar otras actividades y recibir aportaciones de familiares emigrados. Alternando actividades a lo largo del año logran generar los insumos necesarios para vivir.

Una gran parte de las actividades del habitante marginado del medio rural se encuentra fuera de la lógica y de la dinámica del mercado y corresponde en mayor grado a la necesidad, conveniencia, tradición y conocimientos y habilidades desarrollados en su historia de vida. De esta manera, se realiza tal o cual actividad no por su rentabilidad, sino porque es lo que se sabe hacer, es lo que se ha hecho antes, se considera conveniente y le permite sobrevivir.

Una importante proporción de sus actividades no está monetarizada, esto es, su realización no implica la disponibilidad de dinero: con semilla del ciclo anterior, el trabajo familiar y el temporal, obtiene dos toneladas de maíz y una de frijol, con las que basa la alimentación familiar, la de sus animales de trabajo y de algunos especímenes pecuarios, en un proceso en el que el dinero participa marginalmente.

Sin embargo, el análisis de rentabilidad convierte todo en moneda, calcula costos de cada proceso por especie - producto y asigna valor de mercado a los productos. Obviamente concluye que la actividad en cuestión no es rentable y da origen a políticas de reconversión para que en lugar de frijol o maíz se siembren, por ejemplo, forrajes, suponiendo que su venta proporcionará ingresos suficientes para comprar los alimentos que dejaron de producirse y hasta un excedente para mejorar. El resultado más frecuente es que no se obtiene el rendimiento esperado, se vende a menor precio del supuesto y se deteriora la alimentación familiar y en general, se suprimen actividades económicamente "no rentables" pero que fundamentan la supervivencia y ciertas condiciones de bienestar por su articulación en un esquema multifuncional.

En otras ocasiones, el análisis destaca la baja productividad de los procesos productivos y da origen a políticas de "mejoramiento" genético y tecnológico de los procesos productivos, suponiendo que al mejorar los rendimientos por unidad de superficie o por animal habrá excedentes cuya venta permitirá mejorar las condiciones de vida. El

⁴ Lustig, NC y Székely, M. México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. Washington, 1997.

problema radica en que las semillas y animales mejorados lo son en el sentido de una alta capacidad de respuesta a insumos y procesos también “mejorados” de los que no dispone generalmente el habitante del medio rural. Así, el beneficiario de esas especies mejoradas se ve obligado a comprar insumos que antes no adquiriría, pero dada su escasa capacidad de compra o financiamiento, estos insumos no se obtienen en la cantidad o calidad requeridas. Nuevamente el resultado más frecuente es que no se obtiene el incremento esperado en los rendimientos y los excedentes no logran acomodarse en el mercado o lo hacen a precios bajos, así, la monetarización de los egresos superó a la de los ingresos generando endeudamiento y agravamiento de su situación.

Con relación a lo anterior, mención especial requieren los paquetes de aves como componente de apoyo de los programas de AC. Sin duda alguna, han sido el apoyo de mayor frecuencia en el estado de Durango: más del 60% de los beneficiarios históricos del Programa lo han sido de este componente.

Los paquetes de aves corresponden a pollos de la raza Plymouth Rock, la cual fue desarrollada en los Estados Unidos a mediados del siglo XIX a partir de razas europeas. Es un ave dócil, considerada como de doble propósito, adecuada para su explotación en granja de baja tecnificación. Sin embargo, su origen y desarrollo en zonas templadas y en condiciones semi-intensivas, disminuyen su tolerancia a las condiciones rústicas del traspatio, lo cual se expresa en elevada mortalidad y baja reproducción.

En 2003 se entregaron alrededor de 32,430 aves de este tipo. Manejadas adecuadamente se podría esperar que estas aves produjeran en un año más de tres millones de huevos, si el 10% de estos se incubara, se obtendrían alrededor de 200,000 crías viables; si el 20% de ellas se dejaran para reposición, el tamaño de la parvada del conjunto de beneficiarios se mantendría estable y ellos habrían incorporado a su dieta el consumo de más de dos millones de huevos y más de 100,000 pollos, suficiente para que cada miembro de la familia de cada beneficiario comiera un huevo diario y medio pollo por semana. Sin embargo, cuatro meses después de su entrega sobrevivían menos de 15,000 aves y la mayor parte de ellas jamás se reproducirán. En cambio, el beneficiario gastó 180 pesos en la adquisición del paquete y supongamos que gastó al menos 120 pesos más en alimentos y otros insumos, recibió 20 pollos se le murieron diez, se comió cinco (10 kg) y de los cinco restantes obtuvo 20 kg de huevo; en resumen, el apoyo se redujo a que pagara diez pesos por cada kilogramo de pollo o huevo que obtuvo, lo cual es un exiguo subsidio al consumo y ningún factor de desarrollo.

El problema radica en tres aspectos principales: el genotipo entregado no es el adecuado para la explotación de traspatio en el estado, el apoyo se reduce a los semovientes y no incluye ningún componente tecnológico, y el apoyo técnico para el adecuado aprovechamiento de las aves es nulo.

Las Reglas de Operación 2003 señalan en la presentación del Programa de Desarrollo Rural, que las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural se orientan a fomentar la capitalización de las **unidades de producción familiar**. Sin embargo, al definir a la población objetivo deja de lado este concepto y establece el de productores, ya sean individuales, constituidos legalmente como organización o al menos con la intención de hacerlo. Mientras prácticamente todos los habitantes del medio rural participan en una

u otra forma en alguna unidad de producción familiar, relativamente pocos lo hacen en una organización legalmente constituida o con intención de hacerlo.

Para el Subprograma PAPIR, se establece el apoyo a proyectos productivos o de atención a la demanda.

Respecto a los proyectos, aunque en el apartado correspondiente a Desarrollo Rural se señala que deben ser **socialmente** viables (Art. 75, fracción II, inciso c), al referirse a apoyos de alto monto se omite la exigencia de viabilidad social, al señalar solamente la viabilidad técnica, económica, financiera y, en su caso, ambiental (Art. 77, fracción II, inciso c) y en la guía anexa para la elaboración de proyectos en ninguna parte se hace referencia al carácter social del proyecto. De hecho la evaluación de proyectos hace énfasis en los aspectos técnicos, financieros y de mercado, con lo que pierden su potencial como proyectos de desarrollo, al excluir a la mayoría marginada del medio rural para quienes prácticamente no existe proyecto viable en los términos que se postulan.

La atención a la demanda supuestamente implica que se atienda a las necesidades percibidas por los productores, sin embargo las Reglas de Operación no definen el concepto y en los hechos queda como espacio legal para repartir apoyos de bajo monto -y nulo impacto en términos de desarrollo- a un amplio número de personas (en 2003 el 89.5% de las solicitudes atendidas por PAPIR y más del 50% de sus beneficiarios, lo fueron en "atención a la demanda", el 70% de ellos recibieron apoyos de monto menor a \$500.00). En la mayoría de los casos, la "demanda" se reduce a aceptar el ofrecimiento de tal o cual apoyo.

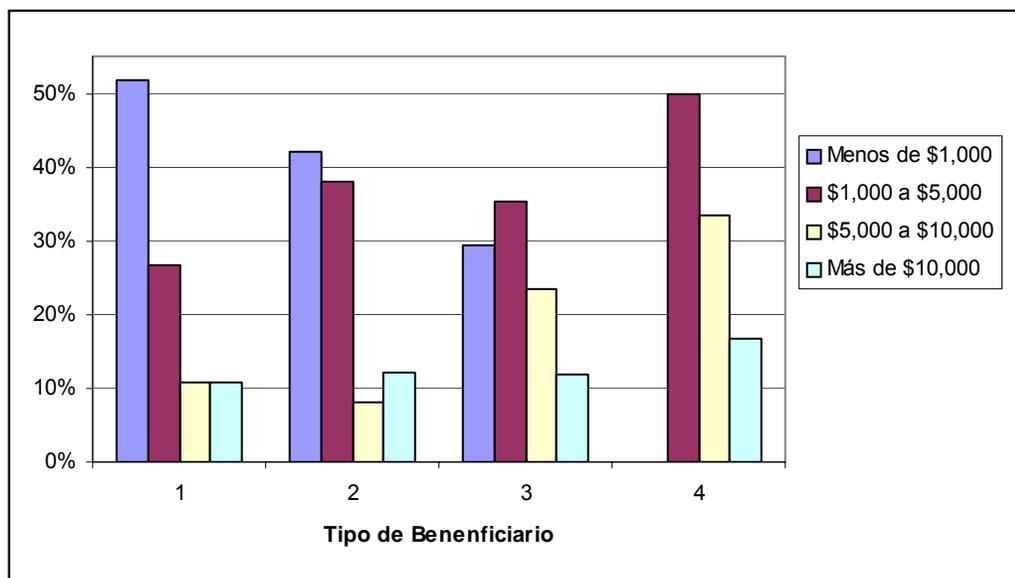
Por otra parte, las reglas establecen que en la atención de la demanda prevalecerá el criterio de "primero en tiempo, primero en derecho". Este criterio de atención por orden de llegada de las solicitudes, aunque aparentemente justo, conlleva al menos dos efectos negativos: 1) los primeros en entregar la solicitud son los primeros en enterarse y los más cercanos a las ventanillas, 2) impide el establecimiento de cualquier planeación y criterio de prioridad. Así, la medida propicia que una proporción importante de los apoyos no llegue a quien debe llegar y no sirva para lo que debe servir.

La no consideración de la viabilidad social de los proyectos y la atención de la demanda por orden de llegada de las solicitudes son factores que impiden la asignación de apoyos conforme a criterios de desarrollo social y dan lugar a que los que más tengan se lleven los apoyos mayores y quienes más necesitan reciban apoyos de bajo monto y escaso potencial de impacto. Así, el 78.6% de los beneficiarios tipo 1 recibieron apoyos menores a \$5,000 (figura 2.7).

Se indica también que los subprogramas de Desarrollo Rural darán atención especial a la integración de cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social (Art. 72), es decir, incorporar al productor primario a la sucesión de procesos de generación de valor que culminan con el consumidor, incrementando su participación en los beneficios económicos. Cuando más del 80% de la producción es para el consumo familiar, como es el caso de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural, no hay cadena productiva ni distancia entre productor y consumidor. La lógica productiva más que al beneficio económico en sentido monetario, corresponde a necesidades básicas y el concepto de cadenas productivas de valor se substituye por el de redes sociales de supervivencia y

desarrollo, las cuales pueden resultar afectadas al orientar los apoyos bajo la estricta lógica del mercado.

Figura 2.3.1. Monto del apoyo PAPIR según tipo de beneficiario



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los responsables del Programa

Capítulo 3

Evaluación de procesos en el Programa

3.1. Planeación

Los anexos técnicos del Programa son la expresión de la normatividad específica y de los compromisos en cada estado. Constituyen entonces la manifestación de la planeación del Programa en la entidad.

El Anexo Técnico del Programa en el estado de Durango determina las metas para cada subprograma y para la atención de grupos y regiones prioritarias y de cadenas agroalimentarias, pero no establece elementos normativos específicos. No obstante que este Anexo Técnico se estableció el 25 de julio de 2003, el 30 de octubre de ese año se modifica mediante un addendum en el que se reducen las metas financieras del Programa en un 13%, aunque señala que se hace “en función de las necesidades reales de apoyos por parte de los productores”.

Al iniciar la evaluación del Programa (abril de 2004), los avances en proyectos (solicitudes) y beneficiarios eran mayores a los avances en el ejercicio de los recursos. Esto implica que el monto medio de los apoyos del Programa se redujo a un poco menos de la mitad de lo planeado en el Addendum al Anexo Técnico (cuadro 3.1.1). Esta situación ha ocurrido también en años anteriores y parece expresar que las presiones de la demanda de apoyos impiden el cumplimiento de las metas establecidas. Con ello, al provocar que se atienda a más personas con menos recursos a cada una, los apoyos que pudieron haber sido detonantes de proceso de desarrollo se reducen a paliativos sin posibilidad de trascendencia.

Con relación a la atención de grupos y regiones prioritarias, el Anexo Técnico y su Addendum reproducen los grupos prioritarios señalados en las Reglas de Operación: mujeres, jóvenes, indígenas, personas de la tercera edad y discapacitados y definen los recursos federales a destinar para cada grupo por cada Subprograma. De acuerdo a la base de datos, a la atención de grupos y regiones prioritarias, en PAPIR sólo se aplicó el 25% de lo programado, en PRODESCA el 27.7% y en PROFEMOR el 8.4%. En el Programa en conjunto, a la atención de grupos y regiones prioritarias sólo se aplicaron el 23.1% de los recursos federales programados en el Addendum para ese fin.

El Anexo Técnico y su Addendum definen como cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social a las de frijol, bovinos carne, agave y frutales y asigna los montos de los apoyos federales que debieran destinarse a cada una de ellas, en cada uno de los subprogramas. El cuadro 3.1.2 permite comparar los recursos aplicados al apoyo de cada cadena contra los programados y revela un bajo cumplimiento de lo planeado, especialmente para frijol y agave. Destaca también la escasa armonía entre subprogramas: mientras PAPIR y PRODESCA dieron prioridad a los bovinos de carne, PROFEMOR se orientó hacia frutales y frijol.

Cuadro 3.1.1. Avances de los subprogramas de desarrollo rural 2003 al mes de marzo de 2004

Subprograma Componente	Programado			Pagado			Avance (%)			
	Proy	Benef	Monto (miles)	Proy	Benef	Monto (miles)	Proy	Benef	Monto	Apoyo /ben
PAPIR	739	3,023	17,955	872	2,899	10,752.1	118.0	95.9	59.9	62.4
Proyectos	126	1,462	12,569	89	1,430	8,182.6	70.6	97.8	65.1	66.6
Demanda	613	1,561	5,386	783	1,469	2,569.6	127.7	94.1	47.7	50.7
PRODESCA	182	1,980	5,755	213	3,237	2,645.6	117.0	163.5	46.0	28.1
Diseño	120	1,400	3,695	154	2,064	1,948.4	128.3	147.4	52.7	35.8
Puesta en marcha	42	400	1,400	40	456	365.3	95.2	114.0	26.1	22.9
A. T. y consultoría	10	90	500	18	710	140.6	180.0	788.9	28.1	3.6
Capacitación	10	90	160	1	7	6.3	10.0	7.8	3.9	50.4
Prom. de proyectos	0	0	0			95				
Progr. especiales	0	0	0			90				
PROFEMOR	66	4,968.1	68	3,020	103.0	60.8	59.0			
Fort inst Distr	4		480	3		283.6	75.0		59.1	78.8
Fort inst Mpal	8		960	6		458.2	75.0		47.7	63.6
Consolidación	50	3,000	3,297	57		2,122.5	114.0		64.4	56.5
Fom empr	4	600	231	2		155.7	50.0		67.3	134.7
Desarrollo rural	987	5,003	28,678	1,153	6,136	16,417.7	116.8	122.6	57.2	49.0

Fuente: Addendum al Anexo Técnico 2003, 30 de octubre de 2003 y base de datos del Programa.

Cuadro 3.1.2. Recursos federales aplicados a la integración de cadenas productivas

Cadena	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Total	Addendum	%
Frijol	0	0	135,000	135,000	2,720,419	4.96%
Bovinos carne	1,283,968	508,500	67,500	1,859,968	2,720,419	68.37%
Agave	27,462	59,063	0	86,525	1,165,895	7.42%
Frutales	0	207,188	202,500	409,688	1,165,894	35.14%
Total	1,311,430	774,750	405,000	2,491,180	7,772,627	32.05%

Fuente: Información proporcionada por los responsables del Programa

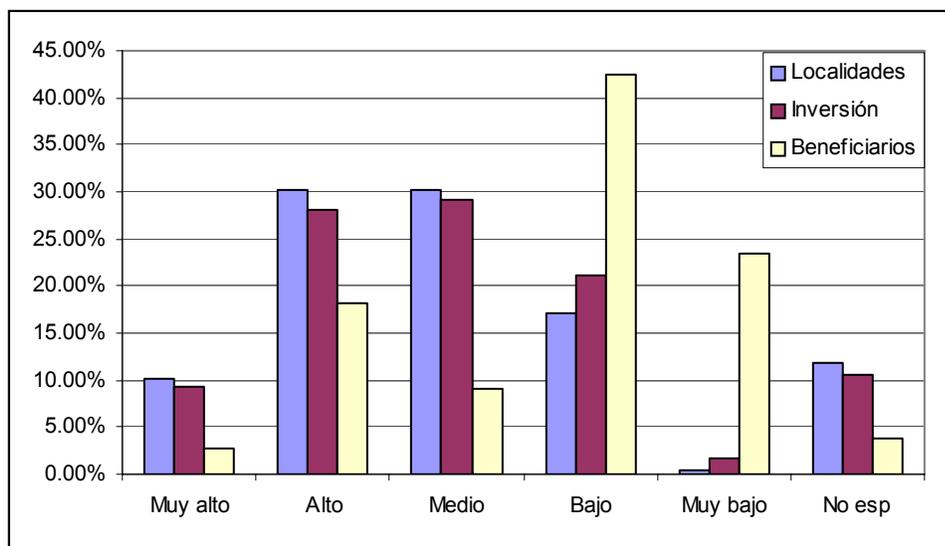
3.2. Cobertura y focalización

El Programa de Desarrollo Rural 2003 aplicó recursos en el 15.2% de las localidades rurales del Estado de Durango. De las 2,106 localidades con alto y muy alto grado de marginación del estado, el Programa atendió a 192 (9.12%), que representan el 10.1% del total de las localidades atendidas en el estado, en las que se invirtieron el 37.4% de los apoyos y se ubicaron el 21.1% de sus beneficiarios (figura 3.2.1).

La correlación es una medida de qué tan relacionadas se encuentran dos variables entre sí; la intensidad de la relación se expresa por r, siendo más fuerte mientras más se acerque al valor de 1 y más débil al tender a cero. Si el Programa se orienta

prioritariamente a la atención de las localidades de mayor marginación, es de esperarse que la inversión del Programa por localidad se encuentre relacionada con su grado de marginación. Sin embargo no hubo correlación entre la inversión de los subprogramas de desarrollo rural por localidad y el índice de marginación (PAPIR: $r = 0.0434$, $P = 0.457$; PRODESCA: $r = -0.0821$, $P = 0.338$; PROFEMOR: $r = -0.3056$, $P = 0.156$). El valor absoluto más alto de r es para PROFEMOR pero con signo negativo, lo que indica que la relación existente es inversa, es decir se invirtió más en las localidades de menor marginación.

Figura 3.2.1. Distribución proporcional de las localidades, inversión y beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural 2003 según grado de marginación de las localidades atendidas.



Fuente: Base de datos del Programa e índices de marginación CONAPO

La figura 3.2.2 permite comparar los valores medios de marginación para las localidades rurales del estado y para las localidades atendidas por el Programa y revela que no se logró ubicar al Programa en las localidades de mayor marginación relativa; mientras el índice de marginación de las localidades rurales del estado tiene un promedio de -0.0864 , el de las localidades atendidas es de -0.7013 .

Lo anterior implica que el Programa no ha logrado aplicar los recursos donde más se requieren, lo cual es más relevante mientras menor sea la cobertura. Si como vimos, el Programa atiende sólo al 15% de las localidades objetivo y a menos del 10% de la población prioritaria, es sumamente importante que los recursos se focalicen lo más estrictamente posible.

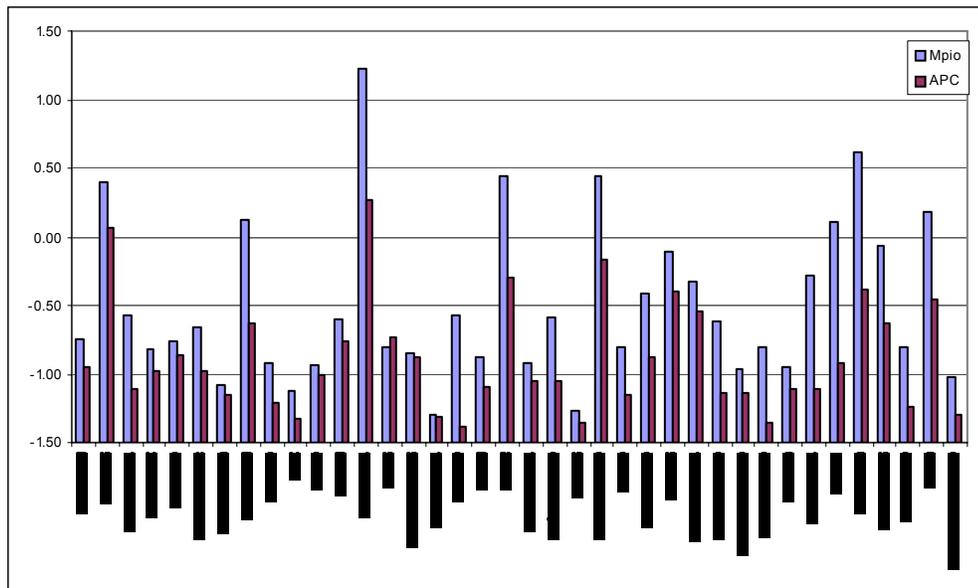
De los beneficiarios PADER 2001, el 55% fueron mujeres. En contraste y a pesar de constituir uno de los grupos prioritarios, en 2003 las mujeres representaron sólo al 42.6% de los beneficiarios PAPIR. Esta disminución proporcional aunada a la drástica reducción

en el número de beneficiarios, significa que en 2001 se apoyó a cinco veces más mujeres que en 2003.

Aunque los diferentes tipos de beneficiarios son aceptables conforme a las reglas de operación del Programa, sin duda alguna una mayor proporción de los beneficiarios tipo 1 corresponde a una mayor focalización del Programa ya que son estos quienes más lo requieren.

Como se ha señalado, al reducir el número de beneficiarios del Programa se hace necesario aumentar el énfasis en la focalización. Un ejemplo de ello lo constituye la comparación de los tipos de beneficiarios atendidos en 2001 y 2003. Proporcionalmente la atención a beneficiarios tipo 1 disminuyó diez puntos porcentuales de 2001 a 2003 pero en términos reales el número de beneficiarios tipo 1 apoyados en 2003 representa sólo el 60% de los atendidos en 2001.

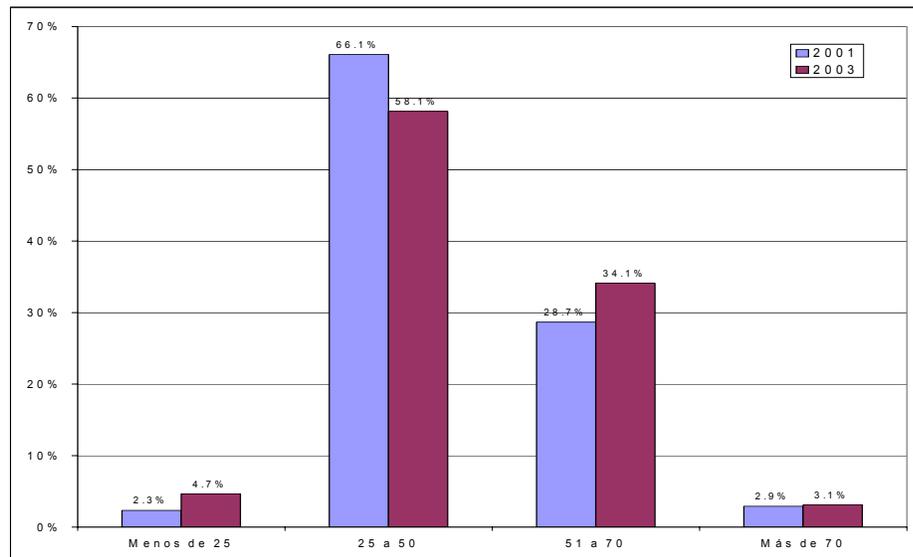
Figura 3.2.2. Índices medios de marginación de las localidades por municipio



Fuente: Base de datos del Programa e índices de marginación CONAPO

La población atendida por el Programa es principalmente la de 25 a 70 años de edad (figura 3.2.3). A pesar de que se consideran como grupos prioritarios a los jóvenes y a los mayores de edad, estos representaron el 4.7% y el 3.1% de los beneficiarios 2003 respectivamente. Al comparar la edad de la población atendida en 2001 y 2003, se aprecia una disminución en ocho puntos porcentuales de las personas de 25 a 50 años, la cual, pudiera estar relacionada con el aumento de la emigración de ese grupo de edad.

Figura 3.2.3. Población atendida por PADER 2001 y por PAPIR 2003 según grupos de edad



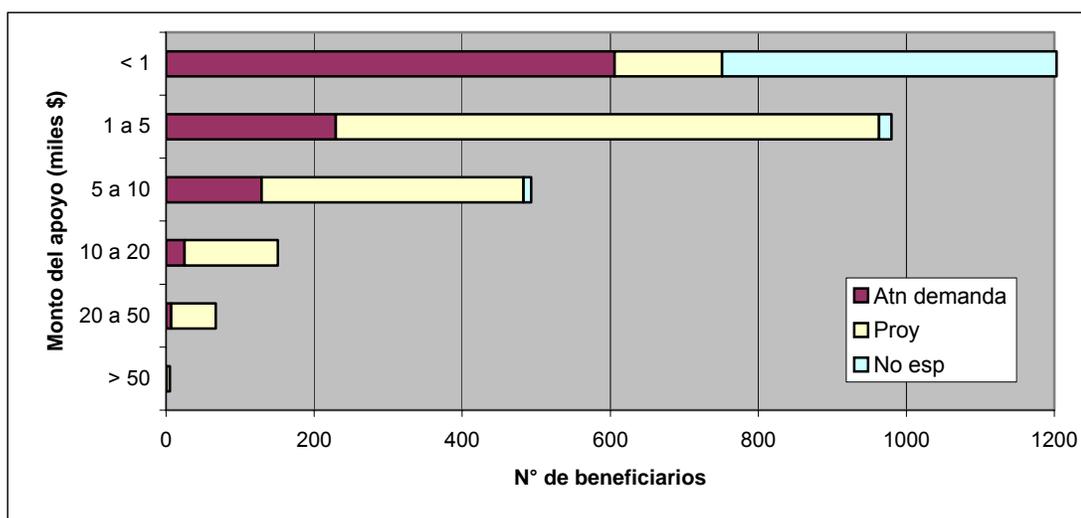
Fuente: Base de datos del Programa.

El 4.65% de los beneficiarios PAPIR 2003 habla alguna lengua indígena. Esto representa un incremento considerable al compararse con el 1.17% del PADER 2001 y seguramente refleja el esfuerzo de focalización hacia ese grupo poblacional. Sin embargo, debe considerarse que en 2001, adicionalmente al PADER operaba un subprograma específico para la atención de la zona indígena y que la reducción en el número total de beneficiarios implica que a pesar del aumento proporcional, el número absoluto de beneficiarios de habla indígena atendidos por PADER 2001 y por PAPIR 2003 es prácticamente el mismo.

3.3. Montos y componentes de apoyo

PAPIR ejerció recursos gubernamentales por un total de \$10,752,123.40 que distribuyó entre un total de 2,899 beneficiarios. El 76.1% de los recursos y el 49.3% de los beneficiarios correspondieron al apoyo a proyectos y el resto a atención a la demanda. Lo anterior significa que el monto medio del apoyo fue de \$3,708.91 por beneficiario y que los beneficiarios de proyectos recibieron apoyos 3.27 veces mayores que los de atención a la demanda.

En conjunto, el 41.5% de los beneficiarios recibieron apoyos menores a \$1,000 y sólo el 7.7% recibieron apoyos mayores de \$10,000 (figura 3.3.1). Mientras el monto del apoyo más frecuente entre los beneficiarios tipo 1 y 2 fue de \$220, para los de tipo 4 fue de \$2,500.

Figura 3.3.1. Monto del apoyo PAPIR por beneficiario

Fuente: Base de datos del Programa.

El componente más frecuente de la atención a la demanda por PAPIR fue el de aves que se asignó a 825 beneficiarios (56.2%) y representó el 6.1% de la inversión; los componentes de mayor inversión fueron molinos y remolques para forrajes que en conjunto significaron el 41.4% de los apoyos para 11.4% de los beneficiarios. El principal componente de los proyectos PAPIR fue el de bovinos, en el que se distribuyeron apoyos por \$2,203,609.42 (26.9%) a un total de 287 (20.1%) beneficiarios (cuadro 3.3.1).

Cuadro 3.3.1. Distribución de la inversión PAPIR y sus beneficiarios por tipo de apoyo

Atención a la demanda			Vía proyectos		
Apoyo	% inv	% ben	Apoyo	% inv	% ben
Aves	6.07%	56.16%	Bovinos	26.93%	20.07%
Aspersora	8.98%	16.07%	Forrajes	8.15%	5.38%
Becerro	6.01%	4.63%	Labranza	7.10%	5.66%
Motobomba	9.10%	5.17%	Turismo y serv no agrop	15.20%	25.03%
Molino	14.63%	4.29%	Frutales	6.26%	10.63%
Traila y remolques	26.77%	7.08%	Caprinos	5.87%	4.27%
Porcinos	1.50%	2.11%	Agroindustrias	5.16%	2.52%
Caprinos	0.34%	0.14%	Mecanización	4.06%	4.55%
Maquinaria agrícola	23.75%	3.47%	Invernadero	3.50%	2.52%
Otros	2.86%	0.88%	Otros	17.78%	19.37%
Total	100.00%	100.00%	Total	100.00%	100.00%

Fuente: Base de datos del Programa.

PRODESCA ejerció recursos gubernamentales por un total de \$2,460,562.50 con los que apoyó a un total de 3,237 beneficiarios. La mayor parte de los recursos se aplicó al diseño de proyectos y las actividades de capacitación fueron mínimas (cuadro 3.3.2).

Cuadro 3.3.2 Distribución de los apoyos PRODESCA por componente

Componente	Acciones	Inversión		Beneficiarios	
		\$	%	N°	%
Diseño	157	1,948,375.00	79.18%	2,064	63.76%
Puesta en marcha	44	365,292.50	14.85%	456	14.09%
Consultoría	19	140,625.00	5.72%	710	21.93%
Capacitación	1	6,270.00	0.25%	7	0.22%
Total	221	2,460,562.50	100%	3,237	100%

Fuente: Base de datos del Programa.

Muy probablemente esta baja inversión en capacitación está relacionada con el bajo valor alcanzado por el índice de variación en el desarrollo de capacidades que en 2003 fue de 0.06 y en 2001 había sido de 0.26.

PRODESCA operó en 28 de los 39 municipios del estado. El diseño de proyectos se hizo en 21 municipios, entre los que destacan con mayor monto de inversión Mezquital, San Juan de Guadalupe, Pueblo Nuevo, San Dimas y Durango, los cuales ocupan los lugares 1, 8, 13, 7 y 39 según su grado de marginación, respectivamente. En doce municipios se pusieron en marcha proyectos, los de mayor inversión fueron Mezquital, Durango, Pueblo Nuevo, Poanas y Coneto de Comonfort, con los lugares, 1, 39, 13, 32 y 10.

Las Reglas de Operación establecen que los apoyos PRODESCA pueden ser a tres tipos de proyectos: modulares, de actividades en común, e integrales de desarrollo regional; sin embargo, la base de datos del Programa 2003 registra sólo apoyos a proyectos de actividades en común.

La confrontación de las bases de datos de PAPIR-2003 y de PRODESCA (2003 y 2002) permitió identificar que 19 de los 89 proyectos apoyados por PAPIR estaban vinculados a acciones de PRODESCA 2003 y otros 19 a acciones de PRODESCA 2002 (Cuadro 3.3.3).

Cuadro 3.3.3. Características de los proyectos apoyados por PAPIR en 2003 y generados mediante acciones PRODESCA 2002 y 2003.

Actividad	N°	PRODESCA	PAPIR	Beneficiarios	% PRODESCA
Agrícola	15	\$ 438,967.50	\$ 1,759,897.60	192	24.94%
Pecuaria	15	\$ 450,244.61	\$ 1,436,925.50	244	31.33%
No agropecuaria	8	\$ 152,400.00	\$ 543,307.11	89	28.05%
Total	38	\$ 1,041,612.11	\$ 3,740,130.21	525	27.85%

Fuente: Bases de datos de los Programas.

En 2002 PRODESCA generó 146 proyectos, de los cuales dos recibieron apoyo de PAPIR en ese mismo año y diecinueve al siguiente año. En 2003 PRODESCA generó 201 proyectos, de los cuales diecinueve recibieron apoyo de PAPIR y podría esperarse que en 2004 lo recibieran alrededor de 30 más.

Lo anterior implica que de 347 proyectos generados por PRODESCA, sólo 70 podrían llegar a ser apoyados por PAPIR, es decir, uno de cada cinco. Si a eso agregamos que el costo del proyecto PRODESCA apoyado, representa en promedio el 28% de la inversión por PAPIR, tenemos que se está gastando $\$0.28 \times 5 = \1.40 en la generación de proyectos por cada peso que se invierte en los mismos. Sin embargo, los funcionarios entrevistados califican con nueve la complementariedad en la práctica entre PRODESCA y PAPIR.

Una expresión del bajo impacto del Programa en el desarrollo de capacidades, la constituye el que los beneficiarios encuestados señalan que sus principales fuentes de información tecnológica son parientes o compadres, vecinos y la radio. Los PSP ocuparon el noveno lugar y sólo el 4.35% de los beneficiarios los mencionaron.

PROFEMOR ejerció recursos gubernamentales por \$2,864,312, de los que aplicó el 74.1% para el fortalecimiento de organizaciones y el 25.9% para la consolidación de siete Consejos Municipales y tres Distritales de Desarrollo Rural Sostenible.

Los funcionarios del Programa asignan una calificación media de 8.4 a la operación y funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y el 90% considera que son una representación auténtica, que sus miembros asisten con regularidad a las sesiones y que hay coordinación entre estos, los distritales y el estatal. Sin embargo, al preguntarles luego por los problemas del proceso de municipalización, el 50% señala que uno de ellos es la coordinación entre instancias. Por otra parte, sólo el 22.6% de los beneficiarios de los municipios en que se han destinado recursos para la consolidación de los CMDRS saben de su existencia. Cabe señalar que el 13.2% de los beneficiarios en municipios en que no operan los consejos municipales contestaron saber de su existencia, por lo que es posible que los beneficiarios confundan a los consejos municipales y los distritales.

Dos terceras partes de los representantes de las organizaciones económicas de primer nivel apoyadas por PROFEMOR, manifiestan que han estado vinculados con el Programa entre uno y tres años y la tercera parte restante por más de tres años.

En general, los representantes de las organizaciones apoyadas coinciden en señalar que el subprograma es benéfico y efectivo para fortalecer a las organizaciones, pero también en que es muy burocrático y tardado.

La complementariedad entre PROFEMOR y PAPIR recibió una calificación promedio de 4.94 y la de PROFEMOR y PRODESCA de 4.0, lo que denota que los funcionarios del Programa están conscientes de la escasa interacción entre estos subprogramas, al grado de que le asignan mayor calificación a la complementariedad entre el Programa de Desarrollo Rural y otros programas gubernamentales (5.3), aunque ésta también es reducida.

3.4. Operación

Las entrevistas a vecinos de los beneficiarios que no recibieron apoyo del Programa permitieron identificar que el 48% de ellos no se enteraron del Programa, lo que denota una difusión inadecuada. Entre los que se enteraron, el 50% presentó solicitud y la mitad de ellos manifiesta no haber tenido respuesta alguna a pesar de haber entregado su solicitud en la ventanilla correspondiente. La razón más frecuente por la que a pesar de saber del Programa no presentaron solicitud fue que consideraron que no reunían los requisitos.

El 86.8% de los beneficiarios recibieron efectivamente el apoyo autorizado, una proporción similar a la del 87.1% registrada para los beneficiarios 2001, lo cual refleja que no ha habido avances en ese aspecto. Al analizar la recepción del apoyo por tipo de beneficiario, en ambos años la totalidad de quienes no lo recibieron fueron del tipo 1.

El 41% de los beneficiarios programados pero que no recibieron el apoyo no sabe el porqué no lo recibió, el 5.9% lo atribuye al proveedor y el 17.7% no ha podido dar su parte.

La calidad que los beneficiarios le reconocen al apoyo recibido es en general alta (9 en escala de 0 a 10). Analizándola por grupo de componentes, la mayor calidad corresponde a las construcciones e instalaciones (9.35), le sigue la maquinaria y equipo (9.19), luego las semillas y plántulas (8.74) y por último los animales (7.64). Lo lamentable es que la frecuencia de los componentes asignados es exactamente en el orden inverso; así, el 44% de los beneficiarios recibió los apoyos considerados de menor calidad y sólo el 1% recibió el de mayor calidad. Asimismo, los apoyos de menor calidad fueron para los beneficiarios tipo 1.

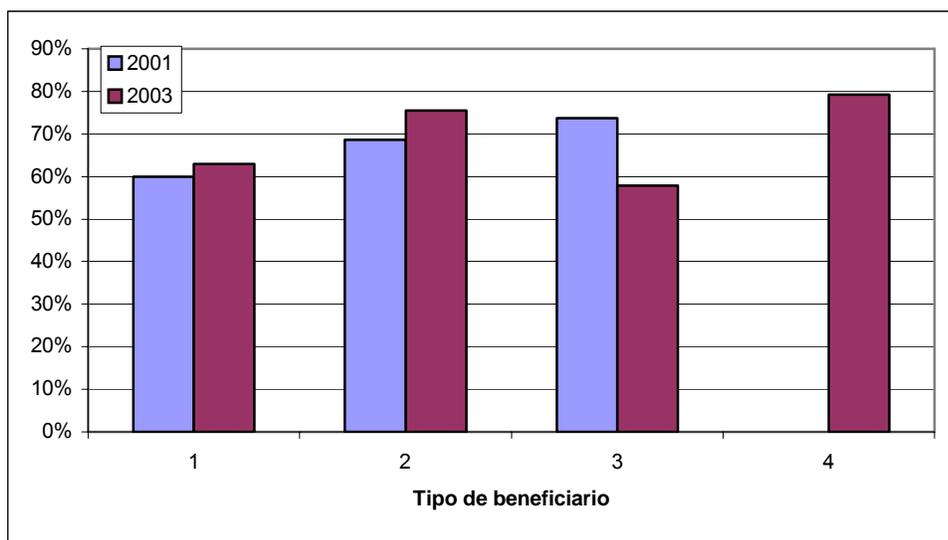
El 47% de los beneficiarios consideró fácil tanto el acopio de la documentación requerida como el llenado de la solicitud. Asimismo, una proporción similar considera excelente la asesoría del personal en la integración de la solicitud y la capacidad y actitud del personal de ventanilla. Sólo al 10% de los beneficiarios les pareció difícil reunir la documentación y llenar la solicitud, aunque sólo el 5.5% consideró mala la asesoría en la integración de la solicitud.

Al aplicar las encuestas a los beneficiarios de PAPIR 2003, habían transcurrido en promedio cuatro meses de la recepción del apoyo y en general el 10.7% de quienes lo habían recibido ya no lo conservaba. Esto ocurrió principalmente entre los beneficiarios tipo 1 de los cuales el 20.5% no tenía ya el apoyo recibido, porcentaje aun menor al observado para los beneficiarios del PADER 2001. Esta disminución en la conservación del apoyo puede ser resultado de dos factores concurrentes: por una parte, una mayor precariedad de la situación de los beneficiarios que los lleva a comerse o vender el apoyo recibido (33% y 25% en 2003 y 2001 respectivamente) y por otra parte, a una mayor mortalidad de los semovientes recibidos (41.7%).

De los que conservaban el apoyo recibido en 2003, el 11.1% no lo estaba usando, el 14.1% lo usaba en menos de un cuarto de su capacidad, el 12.2% en menos de la mitad de su capacidad, el 13.1% hasta tres cuartas partes y el 49.5% lo usaba a su capacidad plena. Al analizar el nivel de uso del apoyo por tipo de beneficiario y en comparación con

el de los apoyos recibidos en 2001 (figura 3.4.1), destaca que el nivel general de uso de los apoyos es muy similar, 65.5% en 2001 y 68.9 en 2003, lo que sugiere que el grado de utilización del apoyo prácticamente no cambia en dos años; por otra parte, aunque hay una tendencia a que a mejor condición del beneficiario aumente el nivel de uso del apoyo, en 2003 los beneficiarios tipo 3 usan el apoyo en un nivel menor, lo cual podría estar relacionado con que el 65% de ellos fueron receptores de apoyo a proyectos y carecen del capital de trabajo necesario para el uso pleno de los apoyos.

Figura 3.4.1. Nivel medio de uso de los apoyos recibidos según tipo de beneficiario



Fuente: Cuestionarios aplicados a beneficiarios

Los funcionarios y técnicos entrevistados no fueron muy magnánimos al calificar los diferentes elementos de la estructura operativa del Programa y su desempeño (cuadro 3.4.1). Llama la atención que las calificaciones más bajas sean al apego a las reglas de operación y a las funciones de seguimiento de la UTOE, aunque hay que notar también que en estos conceptos las calificaciones son más dispersas, lo que denota alta discrepancia entre los entrevistados.

Cuadro 3.4.1 Calificaciones asignadas por los entrevistados a algunos aspectos operativos del Programa

Concepto	Promedio	Desviación estándar
Arreglo institucional	8.96	0.97
Federalización	8.01	1.15
Comisión de Desarrollo	8.29	1.27
Coordinación entre CDR y otras estructuras	8.40	2.10
Seguimiento de la UTOE a los elementos del Programa	7.18	2.63
Capacidad para generar proyectos	8.44	0.98
Capacidad para evaluar proyectos	8.58	0.91
Apego a las Reglas de Operación	7.03	3.20
Orientación a la integración de cadenas	8.05	1.04

Fuente: Cuestionario aplicados a otros actores del Programa.

3.5. Temporalidad de los procesos

De acuerdo a la información consignada en la base de datos, las solicitudes atendidas por PAPIR se recibieron entre el 18 de marzo y el 30 de noviembre de 2003 y fueron pagadas entre el 10 de noviembre de 2003 y el 9 de marzo de 2004.

El establecimiento del acuerdo de compromiso por el FOFAE, tomó en promedio 20 días más para los proyectos que para la atención a la demanda. Considerando que en ese periodo se sometieron a evaluación los proyectos, esa demora adicional parece razonable, sin embargo, la liberación de los recursos tomó en promedio 24 días más para los proyectos, lo cual no parece adecuado en función de su mayor prioridad (cuadro 3.5.1)

Según los cuestionarios aplicados a beneficiarios, el tiempo transcurrido entre la entrega de la solicitud y la recepción del apoyo fue de 160 ± 98 días, lo cual corresponde en buena medida a lo identificado a partir de la base de datos. Sin embargo, los funcionarios entrevistados señalaron que este tiempo fue de 107 ± 68 días, lo que pudiera expresar que perciben los procesos como más ágiles de lo que en realidad son.

De acuerdo con el calendario de radicación de recursos PAPIR, para el 17 de septiembre el Programa disponía de recursos suficientes para pagar las solicitudes procesadas, sin embargo los pagos iniciaron dos meses después, lo que demuestra que el retraso en el pago de los apoyos no se debe a retraso en las asignaciones.

Cuadro 3.5.1. Tiempo en días de los procesos de PAPIR *

Tipo de apoyo	Recepción de solicitudes a acuerdo de compromiso	Acuerdo de compromiso a acuerdo de liberación	Acuerdo de liberación a pago	Recepción de solicitudes a pago
Atención a la demanda	52 ± 50	59 ± 35	35 ± 24	134 ± 44.7
Proyectos	72 ± 42	83 ± 29	25 ± 16	179 ± 49.2

Fuente: Bases de datos del Programa.

* Los datos corresponden a promedio \pm desviación estándar.

Las solicitudes de apoyo a PRODESCA para el diseño de proyectos se recibieron entre el 21 de febrero y el 11 de noviembre de 2003. El tiempo transcurrido entre la recepción de la solicitud y el pago del apoyo fue de 150 ± 46 días. Para la puesta en marcha de proyectos, las solicitudes se recibieron entre el 7 de marzo de 2003 y el 20 de febrero de 2004 y de la recepción de la solicitud al pago del apoyo transcurrieron 146 ± 43 días.

Las solicitudes de apoyo a PROFEMOR se recibieron entre el 15 de mayo y el 2 de octubre de 2003 y se pagaron entre el 3 de noviembre de 2003 y el 17 de febrero de 2004. El tiempo transcurrido entre la recepción de la solicitud y el pago del apoyo fue de 114 ± 35 días.

3.6. Apoyos a la integración de cadenas agroalimentarias

Aunque tanto el Anexo Técnico como su Addendum establecen sólo cuatro cadenas productivas prioritarias, la base de datos registra otras cadenas en las que consigna componentes tales como paquetes de aves y de porcinos. Esto parece indicar que no se tienen definidos con claridad los criterios que hacen de un apoyo un medio de atención a la integración de cadenas agroalimentarias.

La atención a las cadenas prioritarias importó el 18.32% de los recursos federales aplicables del Programa y atendió al 45.64% de los beneficiarios. La amplia inclusión social parece reflejarse en PROFEMOR y en PRODESCA, en los que muchos beneficiarios recibieron apoyos de bajo monto (la mitad del monto medio por beneficiario), pero no en PAPIR en el que pocos beneficiarios recibieron apoyos por el doble del apoyo medio por beneficiario en el subprograma (cuadro 3.6.1).

Cuadro 3.6.1. Beneficiarios de los apoyos aplicados a las cadenas agroalimentarias definidas en el anexo técnico y monto medio de los apoyos federales

Cadena	PAPIR	PRODESCA	PROFEMOR	Total	\$/benef
Frijol	0	0	442	442	305.43
Bovinos carne	312	649	4,675	5,636	330.02
Agave	6	86	0	92	940.49
Frutales	0	287	2,896	3,183	128.71
Total	318	1,022	8,013	9,353	266.35
Total del subprograma	2,899	2,520	15,074	20,493	663.61
% en cadenas	10.97%	40.56%	53.16%	45.64%	40.14%
\$ por beneficiario	4,123.99	758.07	50.54	266.35	

Fuente: Bases de datos del Programa.

Los apoyos más frecuentes otorgados para la integración de la cadena agroalimentaria de bovinos fueron becerros, aspersoras, molinos y motobombas; es difícil identificar cómo estos beneficios podrían incorporar al productor primario a la sucesión de procesos de generación de valor que culminan con el consumidor e incrementar su participación en los beneficios económicos. El 98.5% de los beneficiarios de PAPIR en 2003 manifestaron que el apoyo recibido lo destinaron a la producción primaria.

Algunos apoyos con potencial de influir en la integración de procesos, por ejemplo, el establecimiento de una planta de alimentos, no han tenido efecto ya que no se consideraron en el proyecto los costos de operación y no se cuenta con el capital de trabajo necesario para ponerla en funcionamiento.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

4.1. Sobre la capitalización de los beneficiarios

Para valorar si el Programa se asocia a la capitalización de las unidades productivas se calculó el valor de su maquinaria, equipo, vehículos, construcciones, instalaciones, ganado, plantaciones y cultivos perennes, antes y después del apoyo.

El 35% de los beneficiarios de PAPIR 2003 manifiestan haber aumentado su capital a consecuencia del apoyo recibido unos meses antes. De los beneficiarios de PADER 2001, el 23.4% reporta aumento en su capital por efecto del apoyo recibido dos años antes (cuadro 4.1.1).

Esta diferencia entre 2001 y 2003 podría representar un avance en la efectividad del Programa para capitalizar a sus beneficiarios y estar asociada al mayor monto de los apoyos 2003 respecto a los de 2001 y a la implementación de proyectos. Sin embargo, podría estar influida por el tiempo transcurrido desde la recepción del apoyo y reflejar que sólo una parte de los apoyos tienen efectos perdurables sobre la capitalización.

Es relevante destacar que en números absolutos, lo anterior implica que el Programa 2001 permitió la capitalización de 4.2 veces más beneficiarios que el Programa 2003, aunque la proporción de beneficiarios capitalizados sea menor.

Al hacer el análisis del efecto del Programa sobre la capitalización de los beneficiarios según su tipología y según el monto del apoyo (cuadros 4.1.1 y 4.1.2), se hace evidente que este efecto es mayor tanto para los beneficiarios de mejor condición como para los que recibieron apoyos de mayor monto. Debe destacarse que el 38% de los beneficiarios que recibieron apoyos menores a mil pesos manifiestan haber aumentado su capital, lo que implica que se trata de personas que antes del apoyo no contaban con capital alguno y el apoyo recibido constituye prácticamente su único capital.

Cuadro 4.1.1. Beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001 con cambios en capital atribuidos a AC, según tipo de beneficiario (%)

Programa - año	Cambio	Tipo de beneficiario				Total
		1	2	3	4	
PAPIR - 2003	Aumento	33.93%	30.61%	41.18%	66.67%	35.16%
	Disminución	0.00%	4.08%	0.00%	0.00%	1.56%
	Sin cambio	66.07%	65.31%	58.82%	33.33%	63.28%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
PADER - 2001	Aumento	20.88%	24.56%	30.43%		23.39%
	Disminución	0.00%	0.00%	0.00%		0.00%
	Sin cambio	79.12%	75.44%	69.57%		76.61%
	Total	100.00%	100.00%	100.00%		100.00%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

Cuadro 4.1.2. Beneficiarios PAPIR 2003 con cambios en capital atribuidos a AC, según monto del apoyo (%)

Cambio	Monto del apoyo AC				Total
	< 1,000	1,000 a 5,000	5,000 a 10,000	>10,000	
Aumento	37.74%	27.91%	41.18%	40.00%	35.16%
Disminución	0.00%	2.33%	0.00%	6.67%	1.56%
Sin cambio	62.26%	69.77%	58.82%	53.33%	63.28%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

Tanto en 2001 como en 2003 la capitalización atribuida a factores diferentes al Programa fue mayor que la asociada con éste, aunque mientras en 2001 lo fue en relación de tres a uno, en 2003 fue apenas de 1.5 a uno (cuadro 4.1.3). Esto podría significar que el Programa ha ganado relevancia como fuente de capitalización del habitante del medio rural, tanto por su propia evolución como por la reducción de otras fuentes de capitalización. Esta mayor relevancia del Programa implica una mayor exigencia para su adecuado funcionamiento.

Cuadro 4.1.3. Capitalización proporcional por AC y por otras fuentes de beneficiarios PAPIR 2003 y PADER 2001, según tipo de beneficiario (%)

Tipo	2001		2003	
	AC	Otras	AC	Otras
1	47.42%	127.54%	64.51%	35.45%
2	13.85%	80.78%	16.32%	31.92%
3	8.10%	15.54%	8.18%	14.73%
4			10.87%	10.02%
General	10.90%	33.24%	12.92%	19.71%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

4.2. Sobre el nivel tecnológico de las unidades productivas

El análisis del nivel tecnológico de las unidades productivas de los beneficiarios del Programa 2003 se realizó considerando la calidad genética de semillas y plántulas, el riego, la fertilización y la mecanización para las actividades agrícolas, y la calidad genética de los animales, su alimentación y la infraestructura para las actividades pecuarias.

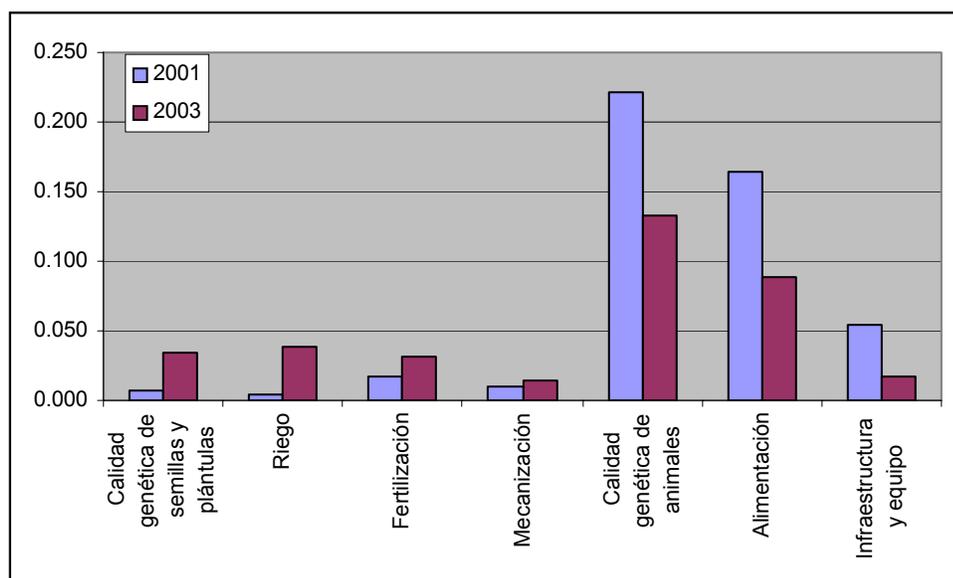
El bajo valor del índice correspondiente expresa la escasa incorporación de tecnologías productivas inducida por el Programa (el índice tiene un rango de 0 a 1). Como podía esperarse, el índice de cambio tecnológico, aunque bajo para todos los tipos de beneficiarios, es mayor para los de peores condiciones (1 y 2), dado que su menor nivel tecnológico implica una mayor sensibilidad de cambio. Es también destacable que las actividades pecuarias tienen mayor nivel tecnológico que las actividades agrícolas y tuvieron mayor nivel de cambio (cuadro 4.2.1).

Cuadro 4.2.1. Nivel tecnológico de los beneficiarios del Programa y cambio inducido por el mismo

Tipo de beneficiario	2001						2003					
	Antes		Después		Cambio		Antes		Después		Cambio	
	Agr	Pec										
1	0.014	0.054	0.014	0.252	0.000	0.198	0.023	0.036	0.058	0.137	0.034	0.101
2	0.054	0.244	0.089	0.358	0.035	0.113	0.032	0.118	0.070	0.207	0.037	0.089
3	0.121	0.201	0.126	0.229	0.006	0.028	0.083	0.186	0.113	0.193	0.030	0.007
4							0.111	0.215	0.095	0.213	-0.016	-0.003
Total	0.042	0.137	0.054	0.284	0.012	0.147	0.039	0.096	0.071	0.175	0.033	0.079

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

El mayor nivel de cambio asociado al Programa se observó en la calidad genética de los animales (figura 4.2.1) debido a la alta proporción de beneficiarios que recibieron semovientes y a que invariablemente los consideran de mejor calidad respecto a los que tenían previamente. El segundo lugar lo ocupa el cambio en la alimentación, ya que los animales mejorados la requieren. Sin embargo, debe considerarse que la mayoría de estos animales tiene escasa capacidad reproductiva (la calificación media otorgada por los beneficiarios a este aspecto fue de 5.6, en una escala de 0 a 10, y el número de crías mejoradas esperadas equivale al 21.7% de los animales mejorados en posesión), lo que le confiere un carácter efímero al cambio tecnológico inducido por el Programa.

Figura 4.2.1 Cambio tecnológico de los beneficiarios del Programa

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

4.3. Sobre la integración de cadenas agroalimentarias

Los apoyos orientados a la integración de las cadenas agroalimentarias deben tender a aumentar la participación del productor primario en los beneficios económicos del conjunto de procesos que hay entre éste y el consumidor final. Esta integración puede ser hacia atrás, al mejorar las condiciones para proveerse de los insumos necesarios para la producción, o hacia adelante, al aumentar su participación en la comercialización de los productos.

Conforme a lo anterior los componentes de apoyo a la integración de cadenas agroalimentarias deben tener el potencial de modificar el acceso a insumos o a mercados, y no simplemente tener relación con la denominación de la cadena. Así, los apoyos consistentes en paquetes de aves, porcinos o bovinos no deben ser considerados como orientados a la integración de cadenas.

Dada la orientación de los apoyos a la producción primaria, la alta proporción de la producción orientada al autoconsumo, la baja asignación de recursos a la integración de cadenas y a que muchos de los apoyos correspondientes a estos recursos no tienen potencial real de modificar las cadenas, el Programa tuvo un mínimo potencial de impacto en la integración de cadenas, incluso los indicadores calculados a partir de los cuestionarios a beneficiarios toman valores insignificantes o negativos; por ejemplo, el índice de integración vertical hacia atrás tuvo valores de -0.31, 0.06 y -0.12 para las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, respectivamente.

4.4. Sobre el desarrollo de capacidades

El 5.4% de los beneficiarios de PADER 2001 y el 10.7% de los beneficiarios de PAPIR 2003 señalan haber recibido capacitación de algún técnico del Programa. Aunque de escasa cobertura, la capacitación recibida parece haber sido efectiva, ya que la gran mayoría de quienes la recibieron manifiesta que aplica las recomendaciones que se le hicieron, califica a la capacitación como satisfactoria e indispensable y que le ayudó a recibir el apoyo.

El análisis de las actividades administrativas, gerenciales y de gestión realizadas por los beneficiarios antes y después del apoyo (cuadro 4.4.1), además de mostrar que las realizan menos del 10% de los beneficiarios, permite apreciar que a la vez que el Programa indujo la incorporación de algunas de ellas, permitió el abandono de otras, minimizando el desarrollo neto de estas actividades.

El índice de variación de capacidades que relaciona las actividades administrativas, gerenciales y de gestión realizadas antes y después del apoyo con la capacitación, tuvo un valor de apenas 0.06 para los beneficiarios de PAPIR 2003, apenas la cuarta parte del valor obtenido para los beneficiarios 2001 (0.26).

Cuadro 4.4.1. Beneficiarios 2003 con actividades administrativas, gerenciales y de gestión

Actividad	La realizaban	Dejaron de hacerla	Empezaron a hacerla		La hacen
			Por AC	Por otras causas	
Registro de cuentas	3	0	1	1	5
Registro de producción	1	0	2	1	4
Nueva actividad	0	0	1	0	1
Participación en la elaboración de proyectos	2	2	1	0	1
Información para ventas	1	1	2	0	2
Información para compras	1	1	2	0	2
Obtención de financiamiento	2	2	1	0	1
Integración a organizaciones	2	1	1	0	2
Total	12	7	11	2	18

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.
n = 129

4.5. Sobre el desarrollo de organizaciones

El 25% de los beneficiarios de PAPIR 2003 recibieron el apoyo a través de una organización, este valor contrasta con el de PADER 2001 cuando sólo lo hicieron el 6.7% de sus beneficiarios.

La comparación de las organizaciones en que participan los beneficiarios de AC en 2001 y 2003 (cuadro 4.5.1), revela que aunque ha aumentado el número de organizaciones, ha disminuido su tamaño, al pasar de un promedio de 220 integrantes por organización en 2001, a 42 en 2003. Al parecer esta tendencia continúa, ya que en el 25% de las organizaciones en que participan los beneficiarios 2003 disminuyó el número de sus integrantes y sólo en el 10.7% de ellas aumentaron para una pérdida neta del 9%. En contraste, en el 12.5% de las organizaciones de 2001 disminuyó el número de sus integrantes, en el 12.5% aumentaron y la pérdida neta equivale al 1.6%.

Cuadro 4.5.1. Tamaño de las organizaciones en que participan los beneficiarios de AC

Tendencia	2001					2003				
	Organizaciones		N° de miembros			Organizaciones		N° de miembros		
	N°	%	Antes	Después	Dif.	N°	%	Antes	Después	Dif.
Decreciente	1	12.50%	33	0	-33	7	25.00%	891	740	-151
Estable	6	75.00%	1,674	1,674	0	18	64.29%	260	260	0
Creciente	1	12.50%	60	65	5	3	10.71%	26	70	44
Total	8	100%	1,767	1,739	-28	28	100%	1,177	1,070	-107

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

También el tipo de organización en que participa el beneficiario de AC ha cambiado. Mientras en 2001 las uniones de ejidos agrupaban a casi el 90% de los beneficiarios participantes en organizaciones, en 2003 en este tipo de organización sólo participaba el 2% y el 74% se encontraba en organizaciones catalogadas como “otras” (cuadro 4.5.2).

Cuadro 4.5.2. Tipos de organizaciones en que participan los beneficiarios de AC

Tipo de organización	2001			2003		
	Org	N° de miembros		Org	N° de miembros	
	N°	Antes	Después	N°	Antes	Después
Asociación Civil	0	0	0	4	29	47
Asociación Rural de Interés Colectivo	0	0	0	0	0	0
Cooperativa	1	60	65	1	3	24
Sociedad Anónima	0	0	0	0	0	0
Soc. de Producción Rural	2	50	50	4	38	38
Soc. de Solidaridad Social	1	16	16	6	138	137
Unidad Agrícola e Industrial de la Mujer	0	0	0	1	40	40
Unión de ejidos	2	1,558	1,558	1	20	25
No formal	0	0	0	0	0	0
Otra	2	83	50	11	909	759

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios.

Al parecer, las políticas operativas de AC han inducido la formación de pequeñas organizaciones de tipos no convencionales, cuyo principal beneficio es aumentar las probabilidades de obtención de apoyos, como lo expresa la disminución del índice de desarrollo de las organizaciones de 2001 a 2003 (0.175 a 0.098), el cual relaciona los beneficios obtenidos antes y después del apoyo con el número de beneficiarios que lo recibieron a través de una organización.

4.6. Sobre los Ingresos de los beneficiarios y el empleo

Los impactos del Programa sobre la capitalización de sus beneficiarios, su nivel tecnológico, su integración a cadenas agroalimentarias, el desarrollo de sus capacidades y el desarrollo de las organizaciones deben reflejarse en los ingresos de los beneficiarios y el empleo en sus unidades productivas.

En los apartados previos hemos visto que el Programa favorece la capitalización de una cuarta parte de sus beneficiarios en una proporción de alrededor del 11%; que el nivel tecnológico de los beneficiarios del Programa es sumamente bajo y que es mínima la incorporación de tecnologías como resultado del Programa; que los beneficiarios del Programa producen principalmente para el autoconsumo, es mínima su integración a las cadenas productivas y no recibieron apoyos que promovieran tal integración; que sólo una pequeña proporción de los beneficiarios han desarrollado sus capacidades productivas, administrativas, gerenciales y de gestión, y que la influencia del Programa sobre las organizaciones no ha estado orientada a mejorar sus condiciones de producción o comercialización.

Conforme a lo anterior, el Programa tiene un reducido impacto en los ingresos y el empleo; sin embargo, dada la relevancia de estos factores en los objetivos del Programa, se procede a analizarlos con cierto detalle.

4.6.1. Ingresos

Los ingresos generados por las actividades agropecuarias están determinados por las unidades de producción, los rendimientos productivos, los precios de los productos y los costos de producción. Para diferenciar los efectos de cada uno de estos factores, con la información obtenida de los cuestionarios a beneficiarios, se construyeron los indicadores que se presentan en el cuadro 4.6.1.

Cuadro 4.6.1. Indicadores relacionados con los ingresos de los beneficiarios de PADER 2001 y PAPIR 2003 según actividad productiva

Indicador	Act. agrícolas		Act. pecuarias	
	2001	2003	2001	2003
l de producción (IQ)	1.029	0.951	1.06	1.49
l de rendimientos (IR)	1.021	1.039	1.11	1.06
l de unidades de prod (I UP)	1.008	0.916	0.95	1.40
l de ingresos (IY)	1.057	1.550	1.57	1.75
l de precios (IP)	1.027	1.630	1.58	1.17
l de costos (IC)	0.877	1.218	1.28	0.99
l de excedentes (IE)	1.028	1.312	1.51	1.86

Fuente: Cálculos propios basados en los cuestionarios a beneficiarios.

El índice de producción expresa el volumen de productos obtenido después de recibir el apoyo respecto al mismo volumen antes del apoyo y corresponde al producto de las unidades en producción por su rendimiento. Así un valor de uno significa que antes y después del apoyo se produjo la misma cantidad, un valor mayor a la unidad expresa un aumento después del apoyo y uno inferior implica disminución.

Los beneficiarios de PAPIR 2003, en sus actividades agrícolas aparentemente tuvieron una ligera disminución en la producción después de recibir el apoyo y en las actividades pecuarias aparentemente produjeron 49% más luego del apoyo. Dada la proximidad en la recepción del apoyo estos cambios están influidos por la presencia misma del apoyo o la expectativa que éste genera; así, quien recibió algún equipo o maquinaria de uso agrícola no percibe cambios inmediatos en la producción, pero quien recibió animales asocia de inmediato el aumento en el inventario con un aumento en la producción (el índice de producción para las aves alcanzó un valor de 3.9).

Los índices de producción de los beneficiarios PADER 2001, tanto en actividades agrícolas como pecuarias son muy cercanos a la unidad. A dos años de la entrega de los apoyos las unidades de producción agrícola se mantienen sin cambio y las unidades de producción pecuaria disminuyeron en 5%, lo que expresa el carácter efímero del mercado aumento (40%) percibido tras la recepción de semovientes. Los rendimientos de las actividades agrícolas aparentemente han tenido un muy ligero incremento (2%), mientras los de las actividades pecuarias registraron un aumento aparente del 11%, la mayor parte

de este incremento está asociado a las aves y a los porcinos, en menor medida a bovinos y fue nulo en caprinos, lo que parece indicar una alta sensibilidad de las actividades pecuarias de traspato.

Con base en lo anterior, puede asumirse que los impactos del Programa en cuanto a la producción agropecuaria se limitan a favorecer la conservación de los niveles productivos previos. Lo cual, si bien pudiera significar un aporte para aminorar el proceso de pauperización de una fracción de la población rural, no puede considerarse satisfactorio en función de los bajos niveles de producción prevalecientes.

El índice de ingresos combina el producto de los índices de producción con el de precios. En 2003, los beneficiarios con actividades agrícolas y pecuarias registraron un aumento aparente en sus ingresos del 55% y 75% respectivamente, debido principalmente al aumento en el precio de los productos agrícolas y al aumento de las unidades pecuarias en producción. Sin embargo, el ingreso de los beneficiarios 2001 con actividades agrícolas, a dos años de haber recibido el apoyo, muestra un incremento del 5% asociado a la disminución de los costos de producción y al incremento en los precios; en las actividades pecuarias el aumento aparente en los ingresos es del 57%, dependiente principalmente del aumento en los precios.

Nuevamente este último indicador alcanza su valor más elevado para las aves, a las que por su carácter de mejoradas se les atribuye un valor de mercado más elevado, aunque en realidad prácticamente todas sean para autoconsumo, lo que reduce gran proporción del aumento en los ingresos al consumo de aves de mayor valor de mercado.

Considerando lo anterior y en virtud de que para los vecinos de los beneficiarios, quienes no recibieron apoyo, el índice de ingresos fue de 1.10, se colige que el impacto real del Programa sobre los ingresos de los beneficiarios es mínimo

Es también relevante notar que para las actividades agrícolas 2003 y para las pecuarias 2001, los aumentos en los ingresos, además de estar relacionados con aumentos en los precios, son concurrentes con incrementos en los costos de producción.

El excedente o ganancia es el producto de las unidades en producción por los rendimientos y por los precios menos los costos de producción. El índice de excedentes es la relación de las ganancias obtenidas después del apoyo con las de antes del mismo. En este sentido, el índice expresa cuántas veces es mayor la ganancia después del apoyo que antes del mismo. En cierta forma concentra el resultado de los indicadores anteriores y tiene por tanto los mismo acotamientos. Como referencia comparativa, para quienes no recibieron apoyo este índice tuvo valores de 1.44 y 1.12 para actividades agrícolas y pecuarias respectivamente.

El análisis del conjunto de indicadores sobre el ingreso, permite inferir que los apoyos pecuarios tienen mayor impacto aparente que los apoyos a actividades agrícolas, debido muy probablemente a que los apoyos pecuarios, al ser en su mayoría semovientes, constituyen de inmediato un aumento de las unidades en producción, con mayor rendimiento y mayor precio de mercado. En cambio, los apoyos agrícolas, en su mayoría equipos y herramientas que facilitan o mejoran tareas que ya se realizaban, su impacto se reduce a un sutil efecto en los costos de producción, el cual es más difícil de percibir.

4.6.2. Empleo

El índice de cambio en el empleo es el cociente del número de jornales empleados antes de recibir el apoyo entre los empleados después de recibirlo. Para su análisis se agruparon según su tendencia de cambio para actividades realizadas antes y después del apoyo (cuadro 4.6.2).

Cuadro 4.6.2. Cambios en el empleo atribuidos al apoyo de AC

Tendencia	2001		2003	
	%	Índice	%	Índice
Decreciente	1.32%	0.96	6.56%	0.62
Creciente	25.00%	1.37	9.47%	1.50
Total	26.32%	1.362	16.03%	1.225

Fuente: Cálculos propios basados en los cuestionarios a beneficiarios.

Después de recibir el apoyo, los beneficiarios del Programa en 2003 a quienes se aplicó el cuestionario, señalan que el número de jornales requeridos para las actividades apoyadas pasó de 11,356 a 17,627 y que el 76% de este incremento fue consecuencia del apoyo recibido. Esto significa que el Programa hizo necesarios 4,797 jornales más para la realización de las actividades productivas de la muestra de beneficiarios estudiada. Extrapolando esta cifra al total de beneficiarios PAPIR 2003, puede estimarse que el Programa dio origen a alrededor de 70,000 jornales, equivalentes a 190 empleos permanentes: 140 contratados y 50 familiares.

En contraste, la estimación de jornales originados por el Programa en 2001 (con cinco veces más beneficiarios), es de alrededor de 50,000, equivalentes a 140 empleos permanentes: 18 contratados y 122 familiares.

Lo anterior parece indicar que el Programa origina en el corto plazo la necesidad de contratar empleados para la realización de actividades inducidas por el apoyo recibido, pero luego estas actividades van disminuyendo y van siendo absorbidas por los integrantes de la unidad familiar.

La relación de los empleos generados con la población atendida y el monto invertido, como expresión de la eficiencia del Programa en cuanto a su impacto sobre el empleo, es en el corto plazo, de un empleo generado por cada diez beneficiarios y por cada \$57,000 de recursos gubernamentales para apoyos y a mediano plazo pasa a ser de un empleo generado por cada 85 beneficiarios y por cada \$112,000 de inversión en apoyos.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

- El Programa muestra aún un alto grado de centralización
- Los subprogramas y las áreas de atención tienen poca articulación entre sí y escasa integración en torno a objetivos de desarrollo.
- La marginación de las localidades no parece haber sido un criterio de prelación del Programa sino meramente una restricción normativa que limita la asignación de recursos a localidades de baja marginación.
- La definición de la población objetivo como productores individuales y sus organizaciones, es poco congruente con la orientación hacia la capitalización de unidades familiares y hacia el desarrollo comunitario.
- En 2003, PAPIR atendió al 0.6% de los habitantes de localidades de alto o muy alto grado de marginación y sólo el 8.8% de ellos recibió apoyos iguales o superiores a \$10,000.00. Con este nivel de atención llevaría 33 años atender a la población objetivo, con resultados seguramente muy limitados.
- El aumento en el porcentaje de aportación de los productores tiene un efecto excluyente de quienes más necesitan de él.
- La distribución de los recursos del Programa entre los municipios del Estado no se relaciona con sus niveles de marginación.
- La adecuada focalización del Programa es ahora más importante en virtud de que en los últimos años ha aumentado el monto medio de apoyo por beneficiario y ha disminuido el número de beneficiarios. Sin embargo, en 2003 se atendió a una proporción menor de los beneficiarios más pobres (tipo 1) que en 2001, e incluyó a beneficiarios tipo 4, no atendidos en 2001.
- Sólo el 10.2% de las solicitudes atendidas por PAPIR 2003 corresponden a proyectos y de estos, sólo el 42.6% tuvo su origen en acciones de PRODESCA ejercidas en 2002 y 2003.
- Por cada peso de apoyo a proyectos de inversión rural, se gastaron \$1.40 en las acciones conducentes a la elaboración de los proyectos.
- La asignación de sólo el 20.3% de los recursos de los Programas Federalizados de AC al Programa de Desarrollo Rural limita su potencial para establecer procesos de desarrollo que permitan superar los altos niveles de marginación imperantes (la población de las localidades de alto y muy alto grado de

marginación representa el 29.3% de la población rural del Estado y sus requerimientos para superar tal situación son obviamente mayores).

- La generación de proyectos que cumplan con las exigencias establecidas es prácticamente imposible debido a que las actividades agropecuarias en las zonas marginadas del estado, en lo general, no son económicamente rentables por su reducida escala, baja productividad y el escaso valor de mercado de sus productos.
- El Programa debe tomar en mayor consideración el hecho de que las unidades familiares de la población rural del estado, especialmente en las zonas marginadas, sobreviven gracias a la diversificación y alternancia de sus actividades, muchas de ellas fuera de la lógica del mercado y de la rentabilidad financiera pero que han sido efectivas hasta cierto punto, para sobrellevar las deterioradas condiciones económicas del medio rural. Las actividades productivas son más una forma de vida que una empresa, al evaluarlas conforme a indicadores empresariales se tiende a descartarlas y con ello se trastoca su forma de vida y se agrava su marginación.
- La marginación ocurre precisamente cuando una comunidad es excluida durante cierto tiempo de los beneficios del desarrollo de la entidad en que se ubica. Es contradictorio e injusto que a quienes se dejó fuera del desarrollo, para incorporarlos, les exijamos los atributos y cualidades que sólo se obtienen cuando se participa de sus beneficios.
- Más del 60% de los beneficiarios históricos del Programa han sido apoyados con paquetes de aves no adecuadas a las condiciones de explotación, sin los complementos tecnológicos adecuados y sin la asesoría técnica para su aprovechamiento, por lo que en vez de impulsar una actividad de traspatio con potencial productivo y de promoción del desarrollo, se ha limitado a ser un exiguo subsidio al consumo.
- Los apoyos denominados como “atención a la demanda” distan mucho de realmente estar dirigidos a las necesidades sentidas por el habitante de las zonas rurales marginadas, como lo sugiere tal denominación. En lugar de ello son una forma de repartir apoyos de bajo monto a un número relativamente grande de personas, con lo que se diluyen los recursos, se impide el establecimiento de criterios de prelación y se dispersan los objetivos, convirtiéndose así en un mínimo subsidio sin efecto alguno en el desarrollo rural.
- Contrario a los objetivos del Programa, los beneficiarios de mejor condición reciben los mayores apoyos y quienes más necesitan reciben menos.
- Los directivos del Programa en el estado no ejercen la posibilidad otorgada por el Programa de establecer elementos normativos y de planeación específicos para las particulares condiciones de Durango. En consecuencia, el Programa opera sin prioridades claras y específicas que lo orienten y aumenten su efectividad.

- Los recursos disponibles son claramente insuficientes, sin embargo, entre los meses de julio y octubre de 2003 sufrieron una importante disminución sin causas explícitas.
- La planeación del Programa permite la programación del número de solicitudes y beneficiarios a atender y el monto de los recursos a asignar; sin embargo, tanto en 2003 como en años anteriores, los recursos ejercidos son iguales o menores a los programados en el Anexo Técnico y su Addendum, mientras las solicitudes atendidas rebasan a las programadas con el efecto obvio de reducción del monto del apoyo por solicitud y por beneficiario, lo cual limita su potencial de impactos y con ello el cumplimiento de sus objetivos.
- Aunque se establece que las directrices principales del Programa son la atención a grupos y regiones prioritarias y la integración de cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social y en la programación se incluyen metas para cada una de ellas, en la operación, estas áreas no tienen el papel de principio orientador de las actividades que se realizan y de las decisiones que se toman.
- De 2001 a 2003, el número de beneficiarios se redujo a una sexta parte, el monto medio del apoyo se cuadruplicó, y disminuyeron las proporciones de mujeres y de beneficiarios tipo 1.
- Mientras el 41.5% de los beneficiarios PAPIR 2003 recibieron apoyos menores a \$1,000, sólo el 7.7% recibieron apoyos mayores a \$10,000.
- PRODESCA invirtió 5.3 veces más recursos en el diseño de proyectos que en su puesta en marcha. De los proyectos diseñados en 2002, sólo uno de cada 4.7 recibió apoyo de PAPIR en 2003. Ninguno de los proyectos diseñados o puestos en marcha corresponden a la categoría de proyectos integrales de desarrollo regional.
- La capacitación fue prácticamente excluida del Programa 2003, al dedicar a ello sólo el 0.24% de los recursos de PRODESCA.
- Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable no han logrado que las prioridades municipales se constituyan como criterios de asignación de recursos.
- El Programa no contó con acciones de difusión y promoción efectivas para que la población objetivo elegible y prioritaria presentara sus solicitudes de apoyo.
- No se ha logrado superar el índice de no recepción de apoyos por los beneficiarios tipo 1. Tanto en 2001 como en 2003, las fallas en la entrega de apoyos ocurrieron con los beneficiarios más pobres.
- El número de beneficiarios tipo 1 con apoyos duraderos en 2003 fue menos del 17% respecto a los de 2001. Esto es el efecto conjunto de la reducción en el total de beneficiarios, la menor proporción de los tipo 1 en 2003, la no recepción del apoyo por este tipo de beneficiarios y el nivel en que lo conservan.

- Hay una relación inversa entre calidad y cantidad de los apoyos y entre calidad del apoyo y condición del beneficiario. La mayoría de los beneficiarios recibe los apoyos de menor calidad y estos son para los beneficiarios en peores condiciones.
- Entre la recepción de la solicitud de apoyo de PAPIR o de PRODESCA y su pago, transcurren en promedio cinco meses, a pesar de que el FOFAE toma el acuerdo de compromiso entre 1.5 y 2 meses después de que se recibió la solicitud y de que hayan sido radicados los recursos comprometidos.
- El Programa no tuvo efecto significativo sobre la integración de cadenas agroalimentarias.
- Entre 2001 y 2003 se aprecia una significativa reducción en la participación de otras fuentes de capitalización de los beneficiarios PAPIR, lo que aumenta la relevancia relativa del Programa.
- El efecto del Programa sobre el nivel tecnológico de las unidades productivas de los beneficiarios fue mínimo y de escasa duración.
- El Programa tuvo un mínimo impacto sobre el desarrollo de actividades administrativas, gerenciales y de gestión y sólo el 10.7% de los beneficiarios PAPIR recibieron capacitación técnica sobre el componente recibido.
- Entre 2001 y 2003, el número de organizaciones en que participan los beneficiarios del Programa se ha incrementado, se ha reducido el número de sus integrantes, el tipo de organización ha cambiado hacia figuras no convencionales y ha hecho que su principal objetivo sea el aumento de las probabilidades en la recepción de apoyos.
- El Programa ha favorecido que sus beneficiarios conserven sus niveles de producción, de ingresos y de empleo en un contexto de disminución de tales niveles.

5.2. Recomendaciones

- Considerando que uno de los dos objetivos fundamentales de AC es impulsar al desarrollo rural para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y que el 30% de la población rural del Estado vive en condiciones de alta y muy alta marginación, debiera asignarse al menos el **50%** de los recursos estatales y federales de los programas federalizados al Programa de Desarrollo Rural. Conforme a las Reglas de Operación, le corresponde a la delegación de SAGARPA en el Estado concertar con el gobierno estatal la distribución de recursos gubernamentales por Programa.
- Hacer efectivo el Programa Especial Concurrente establecido conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para integrar y armonizar los diversos programas gubernamentales orientados al desarrollo rural.

- Aplicar los recursos del Programa **exclusivamente** en las localidades de mayor marginación. Si los recursos disponibles sólo permiten atender a menos del 1% de la población rural, resulta indispensable que se atienda a quienes más lo requieren.
- Modificar la orientación del Programa para que en lugar de atender a individuos y a grupos de productores, esté dirigido al **desarrollo comunitario** a través de la capitalización de un número significativo de las **unidades de producción familiar** en cada localidad. El desarrollo es una cuestión de grupos sociales, no de individuos ni de productores aislados, en este sentido los grupos sociales clave son la familia y la comunidad. Al orientar el Programa hacia ellos la capitalización económica que se logre se potenciará con la capitalización social asociada, al respetar y consolidar las redes sociales.
- Las acciones de los tres subprogramas deben ser concurrentes en cuanto a localidades atendidas y a objetivos. No tiene sentido que unos se organicen, otros desarrollen capacidades y otros más se capitalicen.
- Los PSP deberán fungir como **técnicos de desarrollo comunitario** a los que se les asignaría un número reducido de comunidades. Cada técnico tendría como función identificar las necesidades y potencialidades de las comunidades que atiende, elaborar el **proyecto integral de desarrollo comunitario** de cada una de ellas con la participación activa de la comunidad y hacer las gestiones conducentes a la obtención de los apoyos, su adecuada recepción y puesta en operación. Para favorecer la eficiencia de las labores de los técnicos, estos deberán tener un pago decoroso, el respaldo institucional y contar con el soporte técnico adecuado, así como con las facilidades para hacer concurrir recursos de otros programas.
- Al tener como eje de su operación a los proyectos integrales de desarrollo comunitario, el Programa conjuntaría sus dos formas básicas de atención vía proyectos y vía atención a la demanda, ya que cada proyecto sería de hecho una forma planeada de atender a las demandas de las comunidades programadas.
- La elaboración y la evaluación de los proyectos integrales de desarrollo comunitario deberán estar orientadas por criterios de factibilidad social e impacto en el bienestar familiar y comunitario, así como por el propósito de integrar y complementar las diferentes fuentes de financiamiento del desarrollo rural.
- El carácter integral de los proyectos implica tanto su orientación a la capitalización, desarrollo de capacidades y desarrollo organizacional, como la consideración del capital de trabajo e inversiones diferidas que determinan la plena puesta en operación de los proyectos.
- El porcentaje de apoyo gubernamental deberá ser de entre 70 y 90% conforme a las Reglas de Operación y para cuantificar la aportación de los beneficiarios se podrá considerar la mano de obra, materiales de la región y activos en su poder, con el fin de que la exigencia de la aportación de los beneficiarios no se constituya en factor de exclusión.

- Una vez que los proyectos sean aprobados y los recursos comprometidos, su pago no debiera tardar más de dos a cuatro semanas, con ello el tiempo entre la recepción de la solicitud y su pago se reduciría a la mitad.

Si por ejemplo, se estableciera el objetivo de atender a las localidades de 500 a 2,500 habitantes de alto y muy alto grado de marginación, la población total a atender sería de alrededor de 20,000 personas, pertenecientes a 4,000 familias de 256 localidades.

Si cada año se apoyara a 1,000 familias de 64 localidades, aplicando el 50% de los recursos al desarrollo rural, cada familia tendría apoyos por alrededor de \$60,000 y cada localidad habría recibido apoyos del Programa por más de \$1,000,000. Así, en sólo cuatro años se habría cubierto a la totalidad de la población objetivo y muy probablemente se habrían detonado procesos significativos de desarrollo en una alta proporción de las localidades que más lo requieran.

Suponiendo que a cada técnico se le asignaran tres localidades, se requeriría de 22 técnicos a los que se les podría pagar al menos diez mil pesos mensuales. Realizando reuniones periódicas en las que los técnicos compartieran sus experiencias entre sí, con los funcionarios directivos y operativos del Programa y con representantes de instituciones relacionadas con el desarrollo rural, los proyectos integrales de desarrollo comunitario se enriquecerían con las aportaciones de los participantes, podrían lograr mayor complementariedad con otros programas y aumentarían sus probabilidades de éxito.

Lo anterior significa comprometer plenamente al Programa con sus objetivos. Si se considera que AC tiene como propósitos fundamentales el fortalecimiento del sector rural ante el proceso de globalización y el impulso al desarrollo rural para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y que en Durango ambos propósitos son igualmente relevantes, resulta razonable distribuir los recursos de los programas federalizados equitativamente entre ambos propósitos.

El compromiso del Programa con el desarrollo rural obliga a implementar un verdadero esquema de planeación que permita determinar objetivos, metas y plazos concretos, no tan sólo en términos de metas financieras y de número de beneficiarios, sino establecer un esquema coherente en el que la precisión de objetivos determine a los demás elementos, como quiénes serían los beneficiarios, dónde estarían ubicados y cómo se determinarían los componentes de apoyo idóneos a los propósitos.

El desarrollo es una cuestión de comunidades más que de individuos en particular. Otorgar apoyos efectivos a diez habitantes de una comunidad de 500 o mil habitantes, aún cuando pudiera mejorar los ingresos de los diez beneficiarios, es muy probable que no tenga impacto en el desarrollo de la localidad e incluso podría tener efectos negativos al trastocar las reglas de la comunidad. En este sentido, se sugiere dirigir el Programa hacia localidades mediante proyectos integrales de desarrollo comunitario.

Es claro que el Programa no puede ser considerado como de aplicación generalizada, sino como un instrumento de apalancamiento para transformar estructuralmente a un reducido número de localidades. Dada la escasa cobertura del Programa, resulta obvio que las localidades a atender debieran ser las de mayor marginación y aún así, podría atenderse solamente a una pequeña parte de ellas; por ello es necesario definir sólo

aquellas con potencial de respuesta a planes a mediano plazo en donde puedan detonarse procesos de desarrollo sin dependencia del Programa, de manera que las localidades atendidas dejen de serlo tras lograr su transformación y el Programa continúe con otras.

La concurrencia entre subprogramas implica que operen en forma secuencial en las mismas comunidades, con objetivos armónicos y tres fases bien definidas: 1) Planeación, que incluya desde la adecuación de normas y presupuestos hasta la elaboración de los proyectos de desarrollo comunitario 2) Gestión, cuyo eje de acción es concertar la participación de los programas de AC y de otros programas para el apoyo a los proyectos, y 3) Operación, que asegure el cumplimiento de lo programado y dé el seguimiento requerido para garantizar sus resultados.

Una vez definidas las localidades a atender, el Programa sería responsable de la elaboración de los proyectos de desarrollo comunitario en los que se plantearían las necesidades de capitalización, capacitación y organización, las que a su vez serían el eje de operación de los subprogramas correspondientes. Ser responsable significa literalmente responder por los proyectos e implica desempeñar tal labor con seriedad y eficacia.

El diseño de los proyectos de desarrollo comunitario sería la labor central de los PSP con el soporte técnico de un programa institucional de acompañamiento que garantice su pertinencia, su enfoque integral y su adecuación.

Los proyectos se orientarán al desarrollo de la localidad en su conjunto, a través del apoyo a las actividades de un número significativo de unidades familiares. Al desarrollar las capacidades de los integrantes de una familia se favorece su efecto multiplicador a través del poder formativo de la familia; asimismo, al fomentar la capitalización de la unidad familiar se conforma un patrimonio que propicia su permanencia.

Para que el Programa sea efectivo, no basta con ejercer una determinada cantidad de recursos conforme a ciertas reglas, es indispensable que incida en las estructuras de las localidades rurales y para ello, los funcionarios directivos y operativos del Programa deben conformar un grupo eficaz y responsable en el sentido de que comparten un objetivo bien definido, se comprometen con él, realizan las actividades necesarias para su logro y se obligan a tomarlo con seriedad y a garantizar sus resultados.

Bibliografía

Boltvinik, J. Economía Moral. La Jornada, 28 de mayo de 2004.

CEPAL. Capital social y pobreza. Conferencia Regional sobre capital social y pobreza. Santiago de Chile, 24-26 de septiembre de 2001.

CONAPO. Índices de marginación municipal, 2002.

CONAPO. Índices de marginación por localidad, 2002.

Durango. Plan Estatal de Desarrollo 1998-2004.

Esquivel, G. Geografía y desarrollo económico en México. BID, 2000.

INEGI. VIII Censo Ejidal 2001.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Lustig, NC y Székely, M. México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. Washington, 1997.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). Diario Oficial, 25 de julio de 2003, tercera sección, p1. .

SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON) versión 1.1, 1980-2002.

Silva Lira, Iván. Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

Anexo. Método de evaluación

Diseño de la muestra de beneficiarios

La muestra de beneficiarios tuvo su origen en el listado oficial de los beneficiarios del Programa proporcionado por el Coordinador del CTEE, el cual consta de 1,302 solicitudes individuales y grupales de 2,899 beneficiarios de PAPIR 2003 y de 3,657 solicitudes de 11,891 beneficiarios de PADER 2001. El marco muestral consideró a todos los beneficiarios

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 134.74 para PAPIR 2003 y de 170.96 para PADER 2001 y N es el número total de beneficiarios, entonces,

$$n_{2003} = 134.74 / (1 + 134.74/2899) = \mathbf{129} \text{ y,}$$

$$n_{2001} = 170.96 / (1 + 170.96/11891) = \mathbf{169}$$

Para la selección de beneficiarios a encuestar el listado completo de beneficiarios se ordenó alfabéticamente y se numeró en forma progresiva.

El cociente del total de beneficiarios entre el tamaño de la muestra (k), se usó como intervalo de selección de beneficiarios a partir de un número aleatorio (s) entre 0 y k. Conforme a lo anterior $k_{2003} = 23$, y $s_{2003} = 16$, por lo que los beneficiarios seleccionados de PAPIR 2003 fueron, el 16, 39, 62, ... hasta completar 129 y $k_{2001} = 71$, y $s_{2001} = 12$, por lo que los beneficiarios seleccionados de PADER 2001 fueron, el 12, 83, 154, ... hasta completar 169.

Bajo el mismo procedimiento se estableció una lista adicional de reemplazos correspondiente al 20% del tamaño de muestra, para cubrir aquellos beneficiarios incluidos en la muestra pero imposibles de encuestar.

La muestra así definida fue revisada y aprobada por el CTEE a través de su coordinador.

Entrevistas a otros actores

Para obtener información, opiniones y comentarios sobre el grupo de programas, se realizaron 50 entrevistas a funcionarios, técnicos y representantes de organizaciones (cuadro A1.1)

Cuadro A1. Entrevistas a otros actores del grupo de programas de Desarrollo Rural

Cargo o función desempeñada	N°
Delegado SAGARPA	1
Subdelegado de planeación de SAGARPA	1
Secretario de agricultura, ganadería y desarrollo rural del gobierno del Estado	1
Subsecretario de desarrollo rural del gobierno del Estado	1
Funcionarios responsables operativos de programa	3
Coordinadores de los CDRS	7
Jefes de CADER	9
Jefes de DDR	3
PSP	15
Representantes de organizaciones económicas	9
Total	50

De los jefes de CADER y de DDR se entrevistó a un tercio del total definido en forma aleatoria. De los PSP se buscó entrevistar a diez de ellos más un 10% del excedente de diez, lo que equivale a 19 definidos al azar, pero tres no pudieron ser localizados y uno se negó a ser entrevistado. En el caso de los representantes de organizaciones económicas se siguió un criterio similar al aplicado para PSP, lo que definió una muestra de 13, pero cuatro de ellos no pudieron ser localizados.

Integración y procesamiento de bases de datos

Las respuestas a los cuestionarios a beneficiarios 2003 y 2001, así como las de entrevistas a otros actores, fueron capturadas en el sistema diseñado para tal efecto por el equipo de apoyo técnico de FAO en *Lotus Notes* y exportados a *Excell*.

Lo anterior permitió integrar una base de datos para cada grupo de cuestionarios (2001 y 2003) y otra para las entrevistas a otros actores, las cuales fueron procesadas conforme al manual para el cálculo de indicadores y conforme a la tipología de beneficiarios, también diseñados por FAO.

El análisis de estas bases de datos además de la base de datos del programa proporcionada por los responsables del Programa y la base de datos de indicadores de marginación obtenida de CONAPO, se realizó mediante las funciones de hoja de cálculo (*Excell*) tales como obtención de porcentajes y proporciones, frecuencias, medidas de tendencia central y de dispersión, conteos y sumas condicionales. Adicionalmente se obtuvieron algunos cálculos de correlación mediante el paquete *Statistica*.

Cuadro A2. Beneficiarios 2003 que respondieron los cuestionarios de evaluación

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
CONSUELO ORONA CENICEROS	9083	22 DE MAYO	CANATLAN
MARTA QUIÑONES MEZA	9090	ANAHUAC	CANATLAN
BERNARDO ZALAZAR	9079	DONATO GUERRA	CANATLAN
MANUELA MORALES HERERA	9077	DONATO GUERRA	CANATLAN
ALVARO FAVELA	9245	GOMELIA	CANATLAN
MAGDALENA NEVARES V	9101	LA CAÑADA	CANATLAN
EFREN ROJAS O	9100	MARTIN LOPEZ	CANATLAN
CELSA ACOSTA QUIÑONES	9099	MARTÍN LÓPEZ	CANATLAN
SAUL ALDAMA TORRES	9097	MARTIN LOPEZ NUEVO IDEAL	CANATLAN
URBANO REYES GALINDO	9237	MAYMORIT	CANATLAN
FRANCISCO JAVIER GALLEGOS QUEZADA	9236	MAYMORITA	CANATLAN
MARIA ADELA SILVA VARGAS	9094	RICARDO FLORES MAGON	CANATLAN
JOAQUINA VILLANUEVA SOTO	9231	SAN DIEGO DE ALCALA	CANATLAN
IRENE CONTRERAS CHAVEZ	9227	SANTA TERESA DE LOS PINOS	CANATLAN
MARGARITA DURON HERNANDEZ	9225	SANTA TERESA DE LOS PINOS	CANATLAN
RUBÉN BELTRAN HERNÁNDEZ	5814	DURAZNO DE JIMENEZ	CANELAS
RODRIGO RODRIGUEZ MONARREZ	5844	LOS MANGOS	CANELAS
RAUL RODRIGUEZ CARDENAS	0003	ZAPOTES DE RODRÍGUEZ	CANELAS
JOSE ANDRES MORALES SOTO	8251	LAJAS	CONETO DE COMONFORT
MARIA GUADALUPE ALVARADO MARRUFO	9185	PIPILA	CONETO DE COMONFORT
SUSANA PIEDRA ALVARADO	9187	PIPILA	CONETO DE COMONFORT
HILDA VERONICA FLORES CORRAL	8263	20 DE NOVIEMBRE	DURANGO
MARTHA NOEMI MELENDEZ QUIÑONEZ	1457	SAN JOSE DE CASA BLANCA	DURANGO
LUIS AYALA IBARRA	7829	STA ANITA	DURANGO
CECILIA PEREZ SOTO	1615	SAN JOSE DE ZARAGOZA	GENERAL SIMON BOLIVAR
SONIA CAVS680430 CARDOZA VIZCARRA	1615	SAN JOSE DE ZARAGOZA	GENERAL SIMON BOLIVAR
BLAS ERASTO NUÑEZ RODRIGUEZ	2587	INDE	INDE
MARIA MACEDONIA PUENTE SOTO	6977	21-May	LERDO
HORTENSIA ARANIEGA PUENTE	6978	21 DE MAYO	LERDO
ELIZABETH VALTIERREZ HERNÁNDEZ	6973	LOMA, LA	LERDO
MARIA BUENDICIA ALVAREZ	6971	MONTERREY	LERDO
CARLOS DE LA CRUZ ROMERO	0864	PUERTO DE JABONCILLO	MAPIMI
EFRAIN SORIA MARTINEZ	0335	ROMA/TEXAS	MAPIMI
ROSENDO RAMIREZ LUNA	1773	VENUSTIANO CARRANZA	MAPIMI
JOSE CRUZ CIRIANO SOTO	2209	AGUITA ZARCA	MEZQUITAL
MARGARITO AGUILAR SOTO	2209	AGUITA ZARCA	MEZQUITAL
CONCEPCION SOTO PAEZ	6697	MESA DE LAS VACAS	MEZQUITAL
RENE NUÑEZ GARAY	6727	PUERTO HUAMUCHIL	MEZQUITAL
ISAIAS VICTORIANO VICTORIANO	6730	SAN BERNABE	MEZQUITAL
AGUSTINA MORALES FLORES	6673	SANTA MARIA DE OCOTAN	MEZQUITAL
ALFONSO CAMARGO SIMENTAL	1731	EUFEMIO ZAPATA	NAZAS

Beneficiarios 2003 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
JOSEFINA LUGO FLORES	1732	SAN PEDRO DEL TONGO	NAZAS
PETRA MORENO GUTIÉRREZ	1732	SAN PEDRO DEL TONGO	NAZAS
OCTAVIO AGUIANO CAREÑO	2038	VICOLAS	NOMBRE DE DIOS
MARTIN ALVARADO AGUIRRE	6513	MELCHOR OCAMPO	NUEVO IDEAL
MARTIN ALVARADO AGUIRRE	6513	MELCHOR OCAMPO	NUEVO IDEAL
ADOLFO ESCOBEDO GONZALEZ	1900	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
AMORES ESCOBEDO LOPEZ	1900	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
ANTONIO SALAS VARGAS	1900	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
HERMELINDO MEDINA MARTINEZ	1900	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
JOSE LUIS VALENZUELA PÉREZ	1900	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
UVALDO ROSALES GUTIERREZ	1900	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
HERMELINDA MARTINEZ ANAYA	6903	EL ENCINO DE LA PAZ	OCAMPO
JESUS BARRAZA CARRILLO	6903	EL ENCINO DE LA PAZ	OCAMPO
NICOLAS RODRIGUEZ HERRERA	6903	EL ENCINO DE LA PAZ	OCAMPO
VICTOR BUENO SAUCEDA	2376	LA HACIENDITA	OCAMPO
HILDA FABIOLA ARMENDARIZ DIAZ	0029	VILLA LAS NIEVES	OCAMPO
JOSE LUIS DE LA CRUZ RIVAS	2385	VILLA OCAMPO	OCAMPO
FIDEL BURCIAGA PEREZ	0166	MORELOS	ORO, EL
JORGE MEDINA MONTAÑO	0266	FELIPE ANGELES	POANAS
MARGARITO RAMIREZ VIZCARRA	9198	BORBOLLONES	PUEBLO NUEVO
MAXIMILIANO DELGADO QUIÑONEZ	9189	BORBOLLONES	PUEBLO NUEVO
MARIA CARMEN LABRADOR SARABIA	3042	CAMPAMENTO SIN	PUEBLO NUEVO
EDUVIGES AMAYA RAMIREZ	3168	CORRALITOS	PUEBLO NUEVO
FRANCISCO BUENO RAMIREZ	3168	CORRALITOS	PUEBLO NUEVO
MAXIMILIANO DELGADO QUIÑONES	3168	CORRALITOS	PUEBLO NUEVO
ALFREDO QUIÑONES DELGADO	3168	CORRALITOS LA PEÑA	PUEBLO NUEVO
LORENZO RIOS DUARTE	3168	CORRALITOS LA PEÑA	PUEBLO NUEVO
OSCAR ALBERTO MOLINA ESPARZA	3168	CORRALITOS LA PEÑA	PUEBLO NUEVO
ADELAIDA CARMONA RAMIREZ	3168	CORRALITOS LA PEÑO	PUEBLO NUEVO
ALONSO CABRERA SARABIA	3221	COSCATE, EL	PUEBLO NUEVO
NORMA PATRICIA LUJAN SOTO	0427	CHAVARIA VIEJO	PUEBLO NUEVO
ISMAEL DELGADO MERAZ	0426	CHAVARRIA VIEJO	PUEBLO NUEVO
VIDAL DIAZ CABRERA	3040	EL MOLINO	PUEBLO NUEVO
MARIA EULALIA CONTRERAS CASTAÑEDA	4908	JOSÉ MA. MORELOS	PUEBLO NUEVO
MA. ISABEL ANTUNA TORRES	9129	LA CAMPANA	PUEBLO NUEVO
LORETO BASTIDAS LIZARRAGA	5018	LA VICTORIA	PUEBLO NUEVO
VICENTE AVILA LERMA	3069	LOS NARANJOS	PUEBLO NUEVO
EDUARDO FRANCO CORTEZ	432	MIL DIEZ	PUEBLO NUEVO
BERTHA ALICIA FLORES DELGADO	9215	ANIMAS, LAS	RODEO
IRMA ROMERO FLORES	9213	ANIMAS, LAS	RODEO
FEDERICO FLORES VALENZUELA	9216	LAS ANIMAS	RODEO

Beneficiarios 2003 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
MANUEL VILLA SILERIO	9219	LINARES DEL RIO	RODEO
ANTONIO ONTIVEROS PÉREZ	9209	LINARES DEL RÍO	RODEO
CESAREA CARDOSA ZAMORA	9217	LINARES DEL RÍO	RODEO
MA. DEL REFUGIO RAMOS VALENZUELA	9221	LINARES DEL RÍO	RODEO
OSCAR ENRIQUE BARRAZA HOLGUIN	5612	20 DE ABRIL	SAN BERNARDO
TOMAS ANAYA RODRIGUEZ	4790	CUEVECILLAS	SAN DIMAS
ALMA DELIA ROMERO ARELLANO	9144	LA LAGUNA DE PROGRESO	SAN DIMAS
PETRA ROMERO ARRIETA	9140	LAGUNA DE PROGRESO	SAN DIMAS
MARIA ASUNCIÓN MELENDEZ DIAZ	9161	SAN ANTONIO DE LA CRUZ	SAN DIMAS
DAVID MELÉNDEZ NEVARES	4784	SAN ANTONIO DE LA CRUZ	SAN DIMAS
EMILIANO SAUCEDO MELENDEZ	9160	SAN ANTONIO DE LA CRUZ	SAN DIMAS
MANUELA DE JESUS CORTEZ MELENDEZ	9159	SAN ANTONIO DE LA CRUZ	SAN DIMAS
DANIEL PÉREZÓN SOTO	4791	SAN DIMAS	SAN DIMAS
PÉREZ CARMELO SOTO PEREZ	8501	SAN FCO DE LOS LOBOS	SAN DIMAS
JUANA LARRETA RODRIGUEZ	8501	SAN FCO. DE LOS LOBOS	SAN DIMAS
ARMANDO GUTIERREZ ESCOBEDO	4868	SAN LUIS DE VILLA CORONA	SAN DIMAS
MANUELA PÉREZÓ RAMIREZ	9155	TAMORES DE ABAJO	SAN DIMAS
ALFONSO PÉREZÓN MONTIEL	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
BENITO PÉREZÓN CARRIZOZA	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
EUSTOLIA RODRIGUEZ LOPEZ	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
HERNAN SOTO RODRIGUEZ	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
HERNAN SOTO RODRÍGUEZ	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
JOSE RAFAEL CARRASCO MEDRANO	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
MARIA AUXILIADORA LARES MAPULA	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
MAURILIO CASTRO DIAZ	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
PAULINA MONTIEL MEJORADO	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
RAMIRO NEVAREZ GUZMAN	4782	VENCEDORES	SAN DIMAS
NORMA LILIA NEVAREZ MONARRES	4816	VERACRUZ DE LA SIERRA	SAN DIMAS
ADELAIDA CORTEZ MONTIEL	4875	YERBANIZ	SAN DIMAS
AGUSTIN GUTIERRES RODRIGUEZ	0905	SIETE ZACATES	SAN JUAN DE GUADALUPE
ANASTACIA RENTERIA RENTERIA	9177	10 DE OCTUBRE	SAN JUAN DEL RIO
NARIA DEL SOCORRO GARCIA AMARO	9182	10 DE OCTUBRE	SAN JUAN DEL RIO
JOSE MARCELO PÉREZÓN MERAZ	4183	ARRAZAS	SANTIAGO PAPASQUIARO
JUAN URBINA ASTORGA	4165	ATOTONILCO	SANTIAGO PAPASQUIARO
CELESTINA CERVANTES RIOS	0095	JOSÉ RAMÓN VALDEZ	SANTIAGO PAPASQUIARO
VICENTE VELAZQUEZ RESENDES	5769	LA LAGUNITA	SANTIAGO PAPASQUIARO
JOSÉ DE JESUS GARCÍA SOTO	5742	SANTIAGO PAPASQUIARO	SANTIAGO PAPASQUIARO
ALICIA RAMIREZ ROSALES	9251	SOLEDAD, LA	SUCHIL
BELÉN ESPELETA GONZÁLEZ	9250	SOLEDAD, LA	SUCHIL
PÉREZÓN PÉREZ RAMÍREZ	9255	SUCHIL	SUCHIL
MARIA DE LA LUZ CISNEROS FLORES	9256	SUCHIL	SUCHIL

Beneficiarios 2003 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
SILVIA SAULA CASTILLO	0405	TAMAZULA	TAMAZULA
HILARIO MARTINEZ LOPEZ	5885	EL TULE	TEPEHUANES
SAMUEL HERRERA	0022	SAN PEDRO DE PEZCADORES	TEPEHUANES
EDGAR ORTIZ ECHEVERRIA	9117	FCO. JAVIER	VICENTE GUERRERO
GLORIA ELENA BETANCOURT ÁLVAREZ	9126	GRACEROS	VICENTE GUERRERO
MARGARITA MANCILLAS VENEGA	9113	VICENTE GUERRERO	VICENTE GUERRERO

Cuadro A3. Beneficiarios 2001 que respondieron los cuestionarios de evaluación

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
MARTÍN VARELA ACOSTA	6753	ANAHUAC	CANATLAN
ELSA RODRIGUEZ NEVARES	2467	CANATLAN	CANATLAN
JOSE MIGUEL VILLASEÑOR UNZURRIAGA	10215	CANATLAN	CANATLAN
JOSEFINA ORTIZ RIOS	11938	CANATLAN	CANATLAN
TULIANA MEDINA ARREOLA	10205	CANATLAN	CANATLAN
VIRGINIA GUADALUPE FUENTES QUEZADA	11967	CANATLAN	CANATLAN
MARIA MAGDALENA ONTIVEROS AMAYA	2473	CANATLÁN	CANATLAN
NICOLAS ORTEGA REYES	2455	FLORES MAGON	CANATLAN
ANGEL ANDRADE BARRIOS	2450	GAMELIA	CANATLAN
MARIA DEL CARMEN QUIÑONES BLANCO	11965	LA CAÑADA	CANATLAN
ANA LILIA ARCINIEGAS GUZMAN	11936	NOGALES	CANATLAN
JOSE CAYETANO ONTIVEROS CASTILLO	6732	RICARDO FLORES MAGAN	CANATLAN
MARGARITA REYES MORALES	11867	CONETO DE COMONFORT	CONETO DE COMONFORT
MARIA FÁTIMA SEGOVIA FRANCO	11819	CONETO DE COMONFORT	CONETO DE COMONFORT
ROSALBA EMILIA ARREOLA AMAYA	6754	CONETO DE COMONFORT	CONETO DE COMONFORT
JOSÉ ANTONIO SORIA MORALES	8586	EL PIPILA	CONETO DE COMONFORT
PALO ARREOLA AMAYA	11952	EL VIZCAINO	CONETO DE COMONFORT
MARTHA CASTAÑEDA JAQUEZ	7843	EL PASAJE	CUENCAME
ANTONIA LAZARIN BOCANEGRA	2871	PASAJE	CUENCAME
ROBERTO DELGADO LOPEZ	6789	RAMON CORONA	CUENCAME
ROSA MARIA DEL ALTO FLORES	10063	RAMON CORONA	CUENCAME
CARLOS DEL ALTO MORALES	6789	RAMÓN CORONA	CUENCAME
MARIA VALENTINA GUTIÉRREZ RAMOS	931	18 DE MARZO	DURANGO
ESTEBAN DEL HOYO MARTINES	11815	AHABRAM GLZ	DURANGO
JOSE LUIS SOTO SOTO	1776	AQUILES SERDAN	DURANGO
PETRONILA ORONA REYES	1291	BANDERAS DEL AGUILA	DURANGO
MARIA SORIA BATRES	1627	COL HIDALGO	DURANGO
AURORA SARMIENTO FIGUEROA	2356	COL. FELIPE ANGELES	DURANGO
SILVIA RIOS AVILA	10163	COLONIA HIDALGO	DURANGO

Beneficiarios 2001 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
DORA ONTIVEROS ZAMARRIPA	10093	DOLORES HIDALGO	DURANGO
ALICIA SANTOS TERRONES	10138	DURANGO	DURANGO
ALICIA VAZQUEZ GÓMEZ	10718	DURANGO	DURANGO
GABRIEL SOLIS LEYVA	10004	DURANGO	DURANGO
JOSÉ RUBÉN CHAVEZ HERRARA	8411	DURANGO	DURANGO
JUAN MANUEL CANDIA CONTRERAS	10247	DURANGO	DURANGO
MARIA ELENA AVITIA VILLA	3177	DURANGO	DURANGO
MAYELA MORENO LUNA	10080	DURANGO	DURANGO
PLACIDO HERNANDEZ BLANCO	11932	DURANGO	DURANGO
CATALINA LERMA CORRAL	1276	EL ARENAL	DURANGO
OTILIA GUERRERO GARCIA	11935	EL ARENAL	DURANGO
MARIANA MEDRANO NEVAREZ	11989	EL CARMEN	DURANGO
JUANA MARÍA MUÑOZ VENEGAS	10038	EL DURAZNO	DURANGO
BERNARDA RAZO ARROYO	10196	FCO. MONTES DE OCA	DURANGO
CARLOTA ROSAS CORRAL	3290	HEROES DE NACCOZARI	DURANGO
GUSTAVO SIGALA RODRIGUEZ	12004	IGNACIO ZARAGOZA	DURANGO
ARTURO CHÁVEZ GARCÍA	9720	J. REFUGIO SALCIDO	DURANGO
ELVIRA GUERRERO REYES	1803	JOSE MA. PINO SUAREZ	DURANGO
MARTHA LETICIA MONTES ESPINO	11095	JOSÉ MARIA MORELOS	DURANGO
MARIA DEL CARMEN ROSALES SANDOVAL	11664	JOSE MARIA PINO SUAREZ	DURANGO
ADELA MENDEZ COVARRUBIAS	11998	JUAN B CEBALLOS	DURANGO
ANA MARIA FLORIANO GALLEGOS	11996	LA LUZ	DURANGO
TERESA DE LOS SANTOS MIRANDA	944	LA LUZ	DURANGO
ANA MARIA RIVAS HOLGUIN	1072	LA QUINTA	DURANGO
MARIA ANA HERNÁNDEZ ARREOLA	943	LLANO GRANDE	DURANGO
ALFREDO VALLES RODRIGUEZ	932	MARIANO MATAMOROS	DURANGO
MARIA TERESA ROSALES ESPARZA	8241	METALES	DURANGO
HERMINIA ALVAREZ DÍAZ	8481	NICOLAS ROMERO	DURANGO
MARCOS ZUÑIGA VALDEZ	1633	NICOLAS ROMERO	DURANGO
SILVIA RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	11816	NICOLAS ROMERO	DURANGO
LORENA GONZÁLEZ LÓPEZ	952	NUEVA PATRIA	DURANGO
MARCIANA SOTO LARRETA	11078	NUEVA PATRIA	DURANGO
JAIME VILLANUEVA ORTEGA	11787	OTINAPA	DURANGO
RAUL SARMIENTO ORTEGA	3175	OTINAPA	DURANGO
FELIX CRUZ SAVALA	10198	PINO SUAREZ	DURANGO
CARLOS MIGUEL GUERECA DIAZ	1101	PLAN DE AYALA	DURANGO
FAUSTO FIGEROA PÉREZ	3234	PLAN DE AYALA	DURANGO
CATALINA MORALES RODRIGUEZ	12015	RIO VERDE	DURANGO
FEDERICO ROBLES ARAIZA	12012	RODRÍGUEZ PUEBLA	DURANGO
ANTONIO FLORES DELFIN	12009	RODRIGUEZPUEBLA	DURANGO
GIL VALDES RETANA	11792	SAN BENITO	DURANGO

Beneficiarios 2001 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
JUANA ORTEGA MERCADO	11793	SANTA ISABEL DE BATRES	DURANGO
SALOME RODRÍGUEZ RUIZ	1128	SANTIAGO DE BAYACORA	DURANGO
MARIA MARQUEZ SOTO	10146	UNIDOS VENCEREMOS	DURANGO
JOSE MORA RODRIGUEZ	11854	UNION DE RODRIGUEZ	DURANGO
MARGARITA CARRILLO ARANDA	11631	VALLE FLORIDO	DURANGO
MODESTA COBARRUBIAS RODRÍGUEZ	11933	VALLE FLORIDO	DURANGO
MODESTA COBARRUBIAS RODRÍGUEZ	11933	VALLE FLORIDO	DURANGO
JOAQUIN RIVAS CANO	10184	VERACRUZ	DURANGO
SANTANA MEDINA GONZALEZ	10011	ORIENTE AGUANAVAL	GENERAL SIMON BOLIVAR
OLIBERTO SALAS MEZA	7567	HUITRON	GOMEZ PALACIO
GUILLERMO DELGADO ACOSTA	7509	JIMENEZ	GOMEZ PALACIO
FLORINDA DE SANTIAGO MORENO	1142	POANAS	GOMEZ PALACIO
CLARA HERNANDEZ GONZALEZ	11963	CARRILLO PUERTO	GUADALUPE VICTORIA
JAIME ALONSO GARCIA	9611	FELIPE CARRILLO PUERTO	GUADALUPE VICTORIA
JOSÉ MANUEL GARCÍA ROCHA	6878	FELIPE CARRILLO PUERTO	GUADALUPE VICTORIA
MIRNA ARACELI BARBOSA MARTINEZ	6031	FELIPE CARRILLO ROMERO	GUADALUPE VICTORIA
FIDEL MORENO RODRÍGUEZ	5826	J. GPE. RODRÍGUEZ	GUADALUPE VICTORIA
DOMINGO GUTIERREZ ORTIZ	6500	COL. JOSE AGUIRRE SALAS	INDE
JESUS MANUEL ARZOLA BARRAZA	6514	COL. JOSE AGUIRRE SALAS	INDE
MARIA ISABEL LIRA HERNANDEZ	4259	PICARDIAS	LERDO
LAURA PANUCO HERNÁNDEZ	11076	EL MEZQUITAL	MEZQUITAL
LUISA SOTO FLORES	4273	EL TRONCON	MEZQUITAL
RITA DERAS AMADOR	11092	MEZQUITAL	MEZQUITAL
CLEOTILDE VIZCARRA HERNANDEZ	11820	EJ. PASO NACIONAL	NAZAS
ELOISA ZAPATA JIMENES	11592	EJ. DOLORES HIDALGO	NAZAS
TOMAS SACAZAR ORTEGA	7783	NAZAS	NAZAS
FRANCISCA ALVAREZ ALVARADO	11994	NOMBRE DE DIOS	NOMBRE DE DIOS
ROSA MARIA NAJERA DIAZ	11881	NOMBRE DE DIOS	NOMBRE DE DIOS
ERNESTINA SIMENTAL GONZÁLEZ	8641	TUITAN	NOMBRE DE DIOS
JULIO ANDRADE VALDEZ	10255	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
RUBÉN SALAS CHAVEZ	3705	NUEVO IDEAL	NUEVO IDEAL
JUAN CHAVIRA CENICEROS	1423	PROVIDENCIA	OCAMPO
DANIEL ALVARADO GARCIA	2440	GENERAL ESCOBEDO	ORO, EL
FRANCISCO OSCAR CARRETE BOLIVAR	9127	SANTA MARIA DEL ORO	ORO, EL
DOMITILA FAVELA MARTINEZ	11686	ADOLFO LÓPEZ MATEOS	PANUCO DE CORONADO
OLGA LIDIA GAMBOA CASTILLEJOS	11812	FCO I MADERO	PANUCO DE CORONADO
BENITA ARAMBULA ORTIZ	11812	FCO. I MADERO	PANUCO DE CORONADO
TOMASA LOPEZ IBARRA	11809	FCO. JAVIER MINA	PANUCO DE CORONADO
EPITACIO FLORES ENRIQUEZ	11680	LOS LOBOS	PANUCO DE CORONADO
CECILIA ALVARADO ESPARZA	11679	PANUCO DE CORONADO	PANUCO DE CORONADO
LOURDES LUNA ESTRADA	11685	PANUCO DE CORONADO	PANUCO DE CORONADO

Beneficiarios 2001 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
ISIDORA ANGEL AYALA	11810	SAN JOSE DE AVINO	PANUCO DE CORONADO
ISIDORA ANGEL AYALA	11810	SAN JOSÉ DE AVINO	PANUCO DE CORONADO
BALTAZAR AMAYA PUGA	1940	PEÑÓN BLANCO	PEÑÓN BLANCO
PAULINO MORENO COHETO	11850	PEÑÓN BLANCO	PEÑÓN BLANCO
GUADALUPE EVERARDO RENTERIA SAUCEDO	3288	ESTACIÓN POANAS	POANAS
MARIA CARMEN SALCIDO SALAZAR	4210	ESTACIÓN POANAS	POANAS
LETICIA ROJAS PIEDRAS	2029	LA VILLITA DE SAN ATENOJENES	POANAS
ROSA ELIA FUENTES RIVERA	5950	LOS ANGELES	POANAS
ALICIA RODRIGUEZ SOTO	11947	POANAS	POANAS
JUAN REYES AMEZCUA	6900	ADOLFO RUIZ CORTINES	PUEBLO NUEVO
GRACIELA REYES AMEZCUA	578	ADOLFO RUÍZ CORTINES	PUEBLO NUEVO
ANTELMO AVILA DELGADO	9456	ANEXO PINO GORDO	PUEBLO NUEVO
PEDRO MEDRANO MORALES	8101	ANEXO SANTA LUCIA	PUEBLO NUEVO
LETICIA DELGADO MEDRANO	11697	CHAVARRIA NUEVO	PUEBLO NUEVO
ALFREDO CALDERÓN ESTRADA	5269	LA CAMPANA	PUEBLO NUEVO
ANTONIO GARCÍA CASTRO	11877	MIL DIEZ	PUEBLO NUEVO
PEDRO ALBALLO ROJAS	12018	SAN BERNARDINO DE MILPILLA	PUEBLO NUEVO
VICENTE REYES CHICO	5413	SAN BERNARDINO DE MILPILLA	PUEBLO NUEVO
JOAQUIN GAMEZ SALINAS	5362	SAN BERNARDINO DE MILPILLAS	PUEBLO NUEVO
MARIO MURGA GONZÁLEZ	5394	SAN BERNARDINO DE MILPILLAS	PUEBLO NUEVO
ROMAN RAMOS DE LA CRUZ	5379	SAN BERNARDINO MILPILLAS	PUEBLO NUEVO
JOSÉ SANTOS BLANCO QUIÑONEZ	1660	SAN PABLO	PUEBLO NUEVO
ESPERANZA MORENO LOPEZ	11144	ABASOLO	RODEO
GRACIANO REYES AMAYA	11799	EJIDO RODEO	RODEO
SOCORRO GALINDO VILLA	11143	RODEO	RODEO
MARIA GUADALUPE ROMERO ESTRADA	11703	LAGUNA PROGRESO	SAN DIMAS
JOSÉ APOLINAR ZAMUDIO QUIÑONES	11968	LOS FRESNOS	SAN DIMAS
ANDRÉS ROCHA JUAREZ	6823	SAN DIMAS	SAN DIMAS
FRANCISCA ROCHA FRIAS	10997	SAN DIMAS	SAN DIMAS
HÉCTOR MANUEL VAZQUEZ MELENDEZ	9226	VENCEDORES	SAN DIMAS
HILARIO PERALES ORTIZ	75239	EJ BENITO JUAREZ	SAN JUAN DE GUADALUPE
JOSE ANGEL VELAZQUEZ ORONA	74931	STO NIÑO	SAN JUAN DE GUADALUPE
CANDELARIA RAMÍREZ RAMÍREZ	5349	EL AGUAJE	SAN JUAN DEL RIO
FELICITA MENDOZA RANGEL	5639	EL CHABACANO	SAN JUAN DEL RIO
ESTHER MENDOZA GARCÍA	5361	EL TERRERO	SAN JUAN DEL RIO
JOSÉ OSCAR ROMERO ROSAS	5661	FACO. PRIMO DE VERDAD	SAN JUAN DEL RIO
MARGARITO GALLEGOS VILLA	3059	FACO. PRIMO DE VERDAD	SAN JUAN DEL RIO
EVARISTO RAYMUNDO GALLEGOS	5614	LOS CHARCOS	SAN JUAN DEL RIO

Beneficiarios 2001 que respondieron los cuestionarios de evaluación (continuación)

Nombre	Expediente	Localidad	Municipio
ALEJANDRO MONTENEGRO ARCE	11960	SAN JUAN DEL RIO	SAN JUAN DEL RIO
JUAN SOTO MARQUEZ	5506	SAN JUAN DEL RIO	SAN JUAN DEL RIO
MARIA DEL REFUGIO QUÑONES	5524	SAN JUAN DEL RIO	SAN JUAN DEL RIO
MARIA LUDIVINA VARGAS	5599	SAN JUAN DEL RIO	SAN JUAN DEL RIO
ROSA LARES PÉREZ	12016	SAN JUAN DEL RIO	SAN JUAN DEL RIO
RAFAEL AVILA MERAZ	10999	BARRAZAS	SANTIAGO PAPASQUIARO
MAGDALENO SOTO	11590	GARAME	SANTIAGO PAPASQUIARO
MARIA DE LA CRUZ MELERO ESTRADA	3088	SAN ANDRÉS DE ATOTONILCO	SANTIAGO PAPASQUIARO
CATALINA CORRAL ORTEGA	11841	SUCHIL	SUCHIL
ESMERALDA LUNA CORRAL	11841	SUCHIL	SUCHIL
CASIMIRA NAVAR CABAA	11692	TEPEHUANES	TEPEHUANES
JOSE TRINIDAD VELAZQUEZ CHAVALLIN	3327	EJ ROSAS	TLAHUALILO
RAFAEL BENAVIDES CASTAÑEDA	11003	EJ. HORIZONTE	TLAHUALILO
TERESA DE JESUS RODRÍGUEZ BELMON	3321	EJ. ROSAS	TLAHUALILO
ALBERTA MUÑOS LOPEZ	8203	EJIDO SAN JULIO	TLAHUALILO
ALBERTA MUÑOZ LÓPEZ	8203	SAN JULIO	TLAHUALILO
TRINIDAD FELIX MONARREZ	4895	EL CARRIZO	TOPIA
ARNOLDO MONARREZ GOMEZ	5043	TOPIA	TOPIA
ROSA RODRÍGUEZ RAMÍREZ	5050	VALLE DE TOPIA	TOPIA
LAURENCIA PARRA QUEZADA	3378	GRACEROS	VICENTE GUERRERO
MARIA EVA RAMIREZ GUERRA	6774	VICENTE GUERRERO	VICENTE GUERRERO
SERGIO CELIS NAJERA	6818	VICENTE GUERRERO	VICENTE GUERRERO

Cuadro A4. Otros actores entrevistados

Cargo	Nombre
Delegado de SAGARPA	Alfonso Oliverio Elías Cardona
Secretario de Desarrollo Rural en el Estado	Rodrigo Silva Cardona
Subdelegado de Planeación	Sergio Luis Llano
Subsecretario DR (Edo)	Pedro Silerio
Responsable operativo PAPIR	Francisco Escobedo
Responsable operativo PRODESCA	Uvaldo Ibarra López
Responsable operativo PROFEMOR	Héctor Huitrón
Jefe de CADER: Canatlán	Nemesio Ávila Silva
Jefe de CADER: Poanas	Rafael Díaz
Jefe de CADER: San Dimas	Filiberto Ríos Guerrero
Jefe de CADER: Gpe. Victoria	Manuel de Jesús Fierro Meza
Jefe de CADER: Guanaceví	Francisco García Salas
Jefe de CADER: Canelas, Topia y Tepehuanes	Oswaldo Rodríguez Palacios

Otros actores entrevistados (continuación)

Cargo	Nombre
Jefe de CADER: Mapimí	Luis Gerardo Alvarado López
Jefe de CADER: San Juan de Gpe	Rubén Marino Rodríguez Salas
Jefe de CADER: Lerdo	Cecilio Gerardo Peña Zúñiga
Jefe de DDR: El Salto	Abel Ortíz Ríos
Jefe de DDR: Ocampo	Joel Delgadillo Delgadillo
Jefe de DDR: Lerdo	Francisco Javier Rojas Solís
Coordinador del CDRS: Mezquital	Arnulfo Valdés Perales
Coordinador del CDRS: Pueblo Nuevo	Elizandro Jimenéz Corchado
Coordinador del CDRS: Tamazula	Carlos Rodríguez Camarillo
Coordinador del CDRS: Guanaceví	G. Rodríguez Villarreal
Coordinador del CDRS: Canelas	Pedro Peña Villarreal
Coordinador del CDRS: Topia	Hermilo Jurado Cázares
Representantes de organizaciones	Alvarado Bueno José Alfredo
	Cortez Chávez José Luis
	Gándara Graciano Miguel
	Martínez Herrera Hugo César
	Montelongo Antuna Gerardo
	Sarabia Paniagua Alfredo
	Torres Vega Alejandro
Prestadores de servicios profesionales	Edgar A. Mercado V.
	Guillermo Echávez Valverde
	Francisco García Luna
	José Ma. Humberto Velázquez Piedra
	Leoncio Sánchez Rodríguez
	Ma. Dolores Manríquez Castro
	Omar Benedicto Soto Chan
	Ruth Martínez Partida
	Teodoro Aguilar Ornelas
	Claudia Martínez Hernández
	Miguel Martínez Zamarripa
	Alberto Leyva Gutiérrez
	Antonio Gutiérrez Gutiérrez
	Leobardo Ramos Chapoy
José Cruz Nájera Vizarraga	