



# Evaluación Alianza para el Campo 2004



## Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

### **Durango**

# **MÉXICO**

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal  
**Programa Desarrollo Rural**

**Durango**

## DIRECTORIO

### GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO

CP. Ismael Alfredo Hernández Deras  
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. José de Jesús Muñoz Ramos  
Secretario de Agricultura, Ganadería y  
Desarrollo Rural

MVZ. Nicolás Alcantar Hecheverría  
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General de Planeación y  
Evaluación

Ing. 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

Dr. José de Jesús Muñoz Ramos  
Secretario Técnico

Dr. Arturo Tijerina Chávez  
Representante de Profesionistas y Académicos

Oscar Treviño Galván  
Coordinador del CTEE

---

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Raúl Villegas Vizcaíno  
Responsable de la Evaluación

## Índice general

Índice de cuadros .....	iii
Índice de figuras .....	iv
Siglas .....	v
Presentación .....	vi
Resumen ejecutivo .....	1
Elementos del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural .....	1
Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en el Estado .....	1
Síntesis de la evolución del Programa en temas relevantes .....	2
Principales impactos del Programa .....	3
Recomendaciones .....	4
<b>Introducción .....</b>	<b>6</b>
Bases de la evaluación .....	6
Objetivos de la evaluación .....	6
Enfoque de la evaluación .....	7
Fuentes de información .....	7
<b>1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....</b>	<b>9</b>
Caracterización general del desarrollo del estado.....	9
Entorno estatal de la economía rural .....	10
Agricultura.....	11
Ganadería.....	13
Empleo.....	14
Población rural en el estado .....	16
Respuesta del Programa a las condicionantes estatales .....	17
<b>2. Principales resultados y tendencias del Programa.....</b>	<b>18</b>
Evolución de la participación en las aportaciones .....	18
Evolución de la cobertura del Programa.....	19
Distribución de apoyos por Distrito de Desarrollo Rural .....	19
Distribución de apoyos por grado de marginación municipal .....	20
Distribución de apoyos por tipo de beneficiario .....	20
Evolución del monto del apoyo por beneficiario .....	22
Evolución de los componentes de apoyo del Programa.....	23
Principales resultados del Programa .....	24
<b>3. Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes .....</b>	<b>25</b>
Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa .....	25
Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural.....	25
Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos .....	25
Focalización de beneficiarios.....	26
Evolución del proceso de asignación de recursos.....	28
Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes .....	32
Capitalización de las unidades de producción rural (UPR) y de las organizaciones económicas (OE) apoyadas por PAPIR .....	34
Orientación del Programa .....	34
Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos.....	35
Fondos de garantía líquida .....	35
Desarrollo de capacidades en el medio rural .....	36
Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales .....	36
Interacción con el CECADER y el INCA Rural .....	36
Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural.....	37
Participación de los PSP en la formulación de proyectos.....	37

Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR).....	38
Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR) .....	39
Compendio .....	40
<b>4. Evaluación de impactos.....</b>	<b>41</b>
Impactos de PAPIR .....	41
Ingreso y empleo .....	41
Inversión y capitalización .....	43
Producción y productividad.....	46
Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social .....	47
Cambio tecnológico .....	48
Impactos de PRODESCA .....	48
Desarrollo de capacidades .....	48
Impactos de PROFEMOR .....	49
Proceso de municipalización .....	50
Compendio .....	53
<b>5. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>54</b>
Conclusiones .....	54
Retos para el desarrollo rural estatal .....	54
Evolución del Programa.....	55
Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa .....	55
Principales impactos .....	56
Recomendaciones .....	57
<b>Literatura citada.....</b>	<b>61</b>
<b>Anexo 1: Método de evaluación .....</b>	<b>62</b>
Diseño de la muestra de beneficiarios.....	62
Otras fuentes de información.....	62
Integración y procesamiento de bases de datos .....	63
Métodos de análisis estadístico de bases de datos .....	63
<b>Anexo 2: Indicadores del Programa .....</b>	<b>64</b>

## Índice de cuadros

<b>Nº</b>	<b>Título</b>	<b>P</b>
1.	Principales indicadores de los procesos del Programa.....	2
2.	Principales indicadores de impacto del Programa.....	3
1.1.	Distribución porcentual de la población ocupada por tamaño de la localidad, según situación en el trabajo, 2000.....	15
1.2.	Distribución porcentual de la población ocupada por tamaño de la localidad, según ocupación principal, 2000.....	15
1.3.	Indicadores demográficos según tamaño de localidad .....	16
3.1.	Distribución proporcional de beneficiarios y apoyos por DDR según el grado de marginación de las localidades, 2004.....	27
3.2.	Duración de los procesos de atención a solicitudes PAPIR.....	33
3.3.	Apoyos PAPIR 2004 por grado de marginación de la localidad.....	34
3.4.	Oferta de PSP en el estado de Durango.....	36
3.5.	Acciones dentro del rubro de consolidación organizativa.....	40
4.1.	Análisis del impacto del Programa en el ingreso.....	42
4.2.	Análisis del impacto del Programa en el empleo.....	44
4.3.	Análisis del impacto del Programa en la capitalización.....	44
4.4.	Análisis del impacto del Programa en la producción y productividad.....	47

---

## Índice de figuras

N°	Título	P
1.1.	Comparación de las tasas de crecimiento medio anual de la población nacional y del estado de Durango, 1950-2000.....	9
1.2.	Superficie cosechada y valor de la producción de la agricultura de riego y de temporal.....	11
1.3.	Distribución de la superficie agrícola por DDR.....	12
1.4.	Producción de maíz de temporal y pérdidas debidas a la variabilidad interanual en Durango entre 1980 y 2003.....	12
1.5.	Producción de frijol de temporal y pérdidas debidas a la variabilidad interanual en Durango entre 1980 y 2003.....	13
1.6.	Producción de carne de bovino y pérdidas debidas a la variabilidad interanual en Durango entre 1980 y 2003.....	14
2.1.	Participación proporcional de los gobiernos federal y estatal y de los productores en PADER 1997-2001 y PAPIR 2002-2004.....	18
2.2.	Distribución proporcional de los apoyos de PADER y PAPIR por DDR.....	19
2.3.	Distribución proporcional de los recursos PADER y PAPIR según el grado de marginación municipal.....	20
2.4.	Distribución proporcional de los beneficiarios PAPIR según su tipología.....	21
2.5.	Distribución proporcional de los beneficiarios PAPIR según su tipología y monto del apoyo.....	21
2.6.	Número de beneficiarios y monto medio del apoyo gubernamental de PADER y PAPIR.....	22
2.7.	Frecuencia relativa del monto del apoyo por beneficiario PADER y PAPIR.....	23
3.1.	Inversión gubernamental por grado de marginación, 1997-2004.....	26
3.2.	Localidades por grado de marginación, 2000.....	30
4.1.	Relación del monto del apoyo y la presencia de proyecto con los impactos en ingresos y capitalización de los beneficiarios.....	46
4.2.	Comparación de los servicios recibidos como parte del apoyo en 2002 y 2004.....	49



## Siglas

AC (APC)	Alianza Contigo (Alianza para el Campo)
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CTEE	Comités Técnicos Estatales de Evaluación
DR	Desarrollo Rural
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAE	Fideicomiso de Distribución de Fondos
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

## **Presentación**

Este informe de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2004 en el Estado de Durango, constituye una aportación a la mejoría del Programa y con ello, al desarrollo rural del Estado.

La evaluación que aquí se presenta, en su carácter de investigación institucional, se rige por los principios de veracidad, objetividad, exactitud y precisión; no pretende halagar ni denostar, sino ser uno más de los elementos de colaboración democrática para el desarrollo nacional, al aportar información válida que sustenta las interpretaciones y recomendaciones que eventualmente se traducirán en una mayor efectividad del Programa para el logro de sus objetivos.

La orientación metodológica para la evaluación fue desarrollada por la FAO y el proceso de evaluación fue conducido por el CTEE como responsable de la contratación y supervisión de la UAAAN como Entidad Evaluadora Estatal (EEE), así como de la revisión, calificación y dictamen del presente informe de evaluación.

La colecta de información, su análisis e interpretación, así como la integración general del informe de evaluación, fueron realizadas por la UAAAN, la cual se hace responsable de su calidad y contenido.

El informe de evaluación, además de la introducción en que se caracteriza el estudio realizado, consta de cinco capítulos. En el primero se describe el desarrollo reciente del estado y las principales características de su sector rural como condicionantes estatales del Programa así como la forma en que éste responde a aquéllas. En el segundo y tercer capítulos se reseñan la evolución, resultados y tendencias del Programa de 1997 a 2004, en una visión dinámica, crítica y sintética. En el cuarto capítulo se presentan los impactos del Programa en 2002 y 2004. En el quinto se presentan las deducciones obtenidas del contenido de los cuatro apartados anteriores, y se hacen las sugerencias identificadas para mejorar el impacto y operación del Programa.

El documento se complementa con un informe ejecutivo en el que se sintetiza lo más relevante de su contenido, la relación de la literatura consultada para su elaboración y un anexo en el que se describe el método de evaluación utilizado.

## **Resumen ejecutivo**

### **Elementos del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural**

En Durango la topografía se opone a la economía y la fisiografía dificulta el desarrollo, lo que se traduce en falta de oportunidades para el progreso individual y familiar y lo configura como un estado tradicionalmente expulsor de población.

El rezago en el desarrollo de la entidad es grave, pero lo es mucho más en el medio rural, en el que habita el 35.3% de su población, lo que ubica a Durango como el noveno estado de mayor ruralidad en el país.

Ante este panorama, Durango debiera estar entre los estados que mayor proporción de los recursos de APC destinara al Desarrollo Rural, sin embargo tradicionalmente asigna menos de la media nacional.

Mientras la segura y productiva agricultura de riego ha reducido su superficie, la azarosa e incierta agricultura de temporal la ha aumentado. Estos cambios expresan la pérdida de prioridad de la agricultura en la definición de las políticas públicas: la contracción de la superficie de riego corresponde a la disminución de la inversión estatal para su expansión y conservación, el aumento de la superficie de temporal representa un intento de subsistencia en un contexto de crisis y la baja productividad expresa la falta de respaldo tecnológico y financiero a los productores.

El resultado es el realce de la polarización agrícola y el acrecentamiento de cultivos ilícitos; contribuyendo a aumentar la pobreza, violencia, desigualdad social y emigración.

Aunque Durango destaca en diversas actividades pecuarias, su grado de inclusión social es prácticamente nulo, con excepción, en algunas regiones del estado, de la ganadería caprina y la ganadería extensiva de bovinos de carne. Esta última ha mostrado un importante desarrollo técnico y productivo en los últimos veinte años, sin embargo, es hasta 2003 cuando se incluye en el Programa como cadena productiva prioritaria y realmente empieza a tener presencia significativa hasta 2004.

### **Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en el Estado**

Los productores aportan el 46% de la inversión de PAPIR, el gobierno federal el 39%, y el estatal el 15%. Durango es el estado en el que los productores aportan mayor proporción de los recursos de APC. Esto parece limitar la apropiación del Programa por las autoridades estatales y excluir a los productores de bajos ingresos al no poder hacer su aportación, limitando así el objetivo del Programa de impulsar el desarrollo rural.

La asignación de recursos por DDR y por municipio, no se relaciona con las actividades productivas o con las condiciones de marginación locales. Paradójicamente, la mayor inversión se ha realizado en los municipios y localidades de marginación baja y media, y cada vez es menor la proporción de beneficiarios tipo 1, los de menor desarrollo relativo.

El Programa ha pasado de muchos beneficiarios con mínimo beneficio, a pocas personas beneficiadas con apoyos de mayor relevancia. Así, aumentan las probabilidades de generar impactos positivos trascendentes en la población atendida, a la vez que disminuye la cobertura del Programa. Esto le confiere un carácter crucial a la focalización, ya que a menor cobertura se requiere mayor precisión en la asignación de apoyos.

El 76.6% de los beneficiarios de PADER - PAPIR 1997-2004, recibieron apoyos menores a mil pesos y sólo el 9% fue apoyado con diez mil pesos o más. Esto explica el mínimo impacto del Programa en la capitalización, ingresos y cambio técnico, lo que se agrava al considerar que la mayoría de los beneficiarios con apoyos mayores no residen en localidades marginadas ni son los de menor desarrollo relativo, lo que limita aún más al Programa respecto a su objetivo de promoción del desarrollo rural.

### **Síntesis de la evolución del Programa en temas relevantes**

PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR han actuado como entidades independientes entre sí, con un mínimo nivel de complementariedad e integración. Al parecer, los funcionarios responsables del Programa en el estado están conscientes de ello y empiezan a considerarlos acciones diferentes pero tendientes a un mismo fin. El apoyo mediante proyectos empieza a generalizarse. Sin embargo, pocos proyectos han logrado erigirse en instrumentos efectivos para propiciar la trascendencia del apoyo.

En general la focalización del Programa ha sido deficiente, aunque lentamente tiende a mejorar. Su distribución no guarda relación con la marginación, los grupos prioritarios no han tenido realmente un trato preferencial, las cadenas productivas han tenido poca presencia, escasa consistencia y mínima orientación a incorporar al productor en la sucesión de procesos de generación de valor. Sin embargo, el Programa ha logrado incluir entre sus beneficiarios a los de menor desarrollo relativo.

La cobertura del Programa es mínima. Conforme a su nivel de los últimos cuatro años, la atención a la población de localidades de alto y muy alto grado de marginación llevaría más de 100 años.

Sólo cinco componentes: aves, porcinos, aspersores, frutales y motobombas, fueron asignados a casi el 90% de los beneficiarios 1997 a 2003. En 2004, estos componentes representaron menos del 10%, implicando un brusco viraje del Programa hacia acciones de mayor impacto potencial.

El Programa no ha tenido una orientación definida y efectiva ni al desarrollo de municipios o localidades marginadas, ni a la población rural pobre, ni a grupos prioritarios, ni a la capitalización de las unidades de producción rural, ni a la integración de cadenas agroalimentarias. Su dispersión revela la ausencia de políticas claras y efectivas, y minimiza sus resultados.

En 2004, el Programa es en diversos aspectos, muy diferente a lo que había sido hasta 2003, con mejor focalización, mayores montos de apoyo por beneficiario y mayor presencia de los proyectos en las inversiones, anunciando una nueva etapa de mayor efectividad del Programa en el estado (cuadro 1).

**Cuadro 1. Principales indicadores de los procesos del Programa**

<b>Indicador</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
Recepción del apoyo	87.2%	98.2%
Solicitudes atendidas con proyecto	45.1%	70.4%
Uso previo de componentes similares	62.9%	59.9%
Realizaron inversiones adicionales	19.8%	22.2%
Utilizaron otras fuentes de financiamiento	4.6%	2.8%
Apoyos recibidos por beneficiario desde 1997	1.3	1.7

Fuente: Encuestas a beneficiarios

## Principales impactos del Programa

Los impactos del Programa sobre ingresos, empleo, capitalización, producción y productividad y nivel tecnológico de sus actividades productivas, son reducidos (cuadro 2) y se concentran en los beneficiarios de tipo 2, residentes en localidades de marginación media o baja, que recibieron apoyos mayores a \$10,000.

La mayoría de los casos en que los apoyos no fueron recibidos, no se conservan o no se utilizan, corresponden a productores tipo 1, especialmente de localidades marginadas. Esta es otra forma en la que los principales destinatarios del Programa son excluidos de sus beneficios.

Lo anterior demuestra la mínima efectividad del Programa para promover el desarrollo de la población objetivo prioritaria.

**Cuadro 2. Principales indicadores de impacto del Programa**

Indicador	Magnitud
Beneficiarios que conservan el apoyo	30.1%
Índice de uso del apoyo	89.4%
Beneficiarios con aumento en el ingreso	12.7%
Beneficiarios para crear un empleo	209
Beneficiarios capitalizados	21.8%
Beneficiarios con aumento en la producción	21.2%
Beneficiarios con mayor nivel tecnológico	4.1%

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002

PRODESCA ha concentrado sus acciones en el diseño y puesta en operación de proyectos, marginando la asistencia técnica y excluyendo lo relativo a fondos comunitarios. Aún así, sólo uno de cada cinco proyectos apoyados por PAPIR fue diseñado o puesto en operación con el apoyo de PRODESCA y en estos el costo fue superior al 25% de la inversión, expresando la escasa correspondencia entre subprogramas. En 2004, sólo el 6% de los beneficiarios de PAPIR dice haber recibido servicios de asistencia técnica.

Los beneficiarios de PAPIR que pertenecen a alguna organización económica, pasaron del 13.3% en 2002 a 27.5% en 2004. Sólo el 12.5% y 3.4% de esas organizaciones recibieron apoyo de PROFEMOR, respectivamente.

Dado que PROFEMOR ha concentrado sus esfuerzos en la constitución y operación de los CMDRS, sus posibles impactos tardarán en manifestarse. El 42.5% de los beneficiarios PAPIR sabe de la existencia del CMDRS en su municipio y alrededor del 80% de ellos lo consideran de utilidad, aunque sólo la mitad reconoce su imparcialidad, capacidad de decisión y representatividad.

El proceso de municipalización, aunque en ciernes, ha generado promisorias expectativas, aunque también ciertas tensiones con las estructuras centrales y los consejos de DDR.

Durango es una entidad histórica y geográficamente marcada por la desigualdad. La marginación es un fenómeno histórico y social que excluye a una gran parte de la población de los beneficios derivados del desarrollo, aún cuando hayan participado de los esfuerzos para conseguirlos. Es por ello en parte, que se justifica y se impone la

utilización de recursos públicos para atenuarla. Sin embargo, la marginación extrema tiene tal poder de exclusión que puede dejar fuera a la población marginada de los efectos de los programas creados expresamente para ello. Por ello, es necesario que los directivos y operadores de tales programas contemplen las diversas formas de exclusión social que operan en la marginación y tomen las medidas pertinentes para evitarlas.

### **Recomendaciones**

Es de suma importancia que el CEDRS, considerando el grave rezago en el desarrollo del medio rural del estado, asigne al Programa de Desarrollo Rural, por lo menos el 60% de los recursos del próximo ejercicio de APC, lo que permitirá por lo menos triplicar el impacto del Programa y así contribuir a abatir el grave rezago del medio rural duranguense.

Para contribuir a superar la limitada cobertura del Programa y favorecer un mayor grado de apropiación del Programa por las instancias locales, las autoridades estatales deben considerar la posibilidad de aportarle recursos con mayor oportunidad y de mayor monto. Dado que en años anteriores pudo aportar proporcionalmente el doble de lo actual, esto pudiera ser factible.

Es recomendable adecuar la proporción de apoyos a actividades agrícolas, pecuarias, forestales y no agropecuarias a las características de la economía rural de la entidad. Esto implica incluir los apoyos a actividades forestales, orientar los apoyos a actividades agrícolas hacia la disminución de las pérdidas asociadas a la variabilidad interanual en los cultivos de temporal, y respecto a las actividades pecuarias, dar prioridad a la ganadería bovina de carne, aunque considerando también la producción caprina y ovina.

Por lo menos el 70% de los beneficiarios y el 80% de los apoyos debieran destinarse a los residentes en localidades de alto y muy alto grado de marginación. Para ello debe diseñarse un proceso ascendente de asignación de recursos a localidades, municipios y DDR, conforme a las premisas de: 1) promover el desarrollo comunitario efectivo mediante la atención de aproximadamente el 50% de las familias de las localidades marginadas, y 2) asignar apoyos con potencial de impacto.

Lo anterior podría configurar un plan multianual del Programa que favorezca la integración de los subprogramas y la gestión de fondos concurrentes, en torno a objetivos específicos de desarrollo.

Es necesario definir con precisión políticas diferenciales que rijan la aportación de los productores y el mecanismo de otorgamiento de apoyos, de tal forma que posibiliten que los productores de localidades marginadas y muy bajos ingresos, accedan a los apoyos que requieren, sin que su aportación o el financiamiento del apoyo lo limiten.

Los bajos rendimientos y alta vulnerabilidad de la agricultura de temporal están altamente relacionados con la pobreza rural y gran parte de su origen radica en que la incertidumbre en la cosecha obliga a reducir el riesgo, minimizando la inversión en semillas, fertilización y labores culturales. Por ello, es conveniente establecer componentes de apoyo tendientes a resolver tal situación.

La operación del Programa debe adecuarse para garantizar que los productores tipo 1, especialmente los de localidades marginadas, reciban y utilicen los apoyos necesarios. Dado que estos beneficiarios son los de menor escolaridad, menores ingresos y baja capacidad de gestión, sus aportaciones deben ser de menor proporción, sin el esquema

de reembolso y contar con el soporte del personal del Programa para asegurar su acceso a los apoyos.

Se insiste en la recomendación de no autorizar ningún apoyo menor a \$10,000 ni mayor a \$50,000 por beneficiario, o al menos definir con claridad los casos en que ello pudiera proceder.

Se recomienda una mayor vinculación del Programa, mediante convenios específicos, con las instituciones de investigación, educación y servicios del estado y de estados colindantes, para aprovechar su potencial aportación en tareas tales como la identificación de necesidades, elaboración, evaluación y seguimiento de proyectos e identificación de tecnologías a promover.

Es necesario clarificar los conceptos de grupos prioritarios y de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, y definir con precisión las políticas de inclusión o no en el Programa.

Aunque la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos es de fundamental importancia, también lo es su viabilidad social, por lo que se recomienda su consideración tanto en los lineamientos para la elaboración de proyectos, como en las instancias de evaluación de los mismos.

Los cambios mostrados por el Programa en 2004 son muy positivos y esperanzadores porque parecen indicar que se toma un rumbo de mayor compromiso con el desarrollo rural y parecen anunciar impactos significativamente mayores.

El proceso de municipalización es también acertado aunque debe buscarse la forma de fortalecer la capacidad técnica de los municipios para operar el Programa conforme a sus principios fundamentales, sin que ello implique su burocratización. Este fortalecimiento técnico podría también formar parte de los convenios con las instituciones educativas y de investigación. Se recomienda hacer ejercicios de planeación conducentes a la elaboración de planes operativos municipales que planteen líneas principales de acción, localidades prioritarias y componentes preferenciales.

## **Introducción**

### **Bases de la evaluación**

Los programas de la Alianza para el Campo “Alianza Contigo 2004”, forman parte de los esfuerzos del Gobierno Federal para fortalecer al sector ante el proceso de globalización e impulsar el desarrollo rural para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante cuatro grandes áreas de acción; 1) Reconversión productiva, 2) Integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, 3) Atención a grupos y regiones prioritarias, y 4) Atención a factores críticos.

Conforme al esquema anterior y en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa de Desarrollo Rural se orienta a fomentar la capitalización de las unidades de producción rural, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales, al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios, al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de las organizaciones.

El Programa de Desarrollo Rural de AC, representa un importante instrumento de la política rural nacional y por ello el país tiene primordial interés en garantizar su efectividad. Este interés nacional se expresa en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo y en las disposiciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, que plantean la realización de la evaluación del Programa como un elemento central para el mejoramiento de la política agropecuaria y rural y como un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos públicos.

### **Objetivos de la evaluación**

La evaluación estatal del programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 2004 tiene como objetivos:

- Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia.
- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos.
- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios.
- Valorar los avances del Programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.



- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.
- Valorar el avance y las perspectivas del proceso de municipalización del Programa.

### **Enfoque de la evaluación**

Como base para valorar la trayectoria, el alcance y los vacíos dejados por el Programa durante su operación en el Estado, y establecer los fundamentos de las decisiones sobre su continuidad o reorientación, se consideró la evolución del Programa en los últimos cuatro años, generando así una visión retrospectiva y dinámica, con mayor potencial para dar origen a recomendaciones pertinentes.

La evaluación se hizo bajo la perspectiva de lograr mayor eficacia operativa y mayor efectividad de los recursos invertidos, con la finalidad de generar información y propuestas útiles para los responsables de la política sectorial en la toma de decisiones.

Aunque la evaluación es responsabilidad de la UAAAN, su realización contó con la colaboración permanente de las autoridades estatales y federales correspondientes, estableciendo así un proceso de retroalimentación oportuna tanto del proceso de evaluación como de operación del Programa.

La información generada mediante el proceso de evaluación tiene carácter integral en tanto combina análisis cualitativos tendientes a la comprensión de los diferentes factores que influyen en los resultados e impactos del Programa con los análisis cuantitativos de éstos, con lo cual se posibilita la identificación de relaciones determinantes de los efectos del Programa y se fundamentan las propuestas para su mejoría.

### **Fuentes de información**

La evaluación del Programa tiene como base la información obtenida de las siguientes fuentes:

- Informes previos de evaluación del Programa tanto en el Estado como a nivel Nacional, que permiten dar continuidad y seguimiento a los resultados previos y generar elementos de análisis dinámico.
- Información documental sobre el Programa, incluyendo sus Reglas de Operación vigentes y previas, guías técnicas normativas, anexos técnicos y sus addenda, listados de beneficiarios, informes de avances y de cierre, resultados de las evaluaciones internas y actas de las sesiones de FOFAE y CEDRS.
- Información documental sobre el entorno en que se desarrolla el Programa, incluyendo planes nacional y estatal de desarrollo, anuarios estadísticos, censo de población, indicadores de marginación, bienestar y desarrollo humano, así como informes de gobierno.
- Encuestas a beneficiarios del Programa. Para definir la tipología de beneficiarios, caracterizar los apoyos y generar indicadores de resultados e impactos del Programa, se aplicaron los cuestionarios diseñados por la UA-FAO a una muestra de 226 beneficiarios 2002 y 216 beneficiarios 2004, seleccionados mediante un

método que asegura un nivel de confianza del 95% y un error menor al 10% (ver anexo 1).

- Entrevistas a funcionarios y técnicos relacionados con el Programa. Para obtener información sobre la gestión del Programa y las condiciones de su operación, se aplicaron las entrevistas diseñadas por la UA-FAO a Presidentes municipales, funcionarios responsables del desarrollo rural en los municipios, funcionarios de SAGARPA y del gobierno estatal que participan en la dirección y operación del Programa, integrantes de las comisiones y consejos de desarrollo rural, prestadores de servicios profesionales, coordinadores municipales de PROFEMOR y técnicos que apoyan a organizaciones económicas. En total fueron aplicadas 116 entrevistas.

## Capítulo 1

### Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

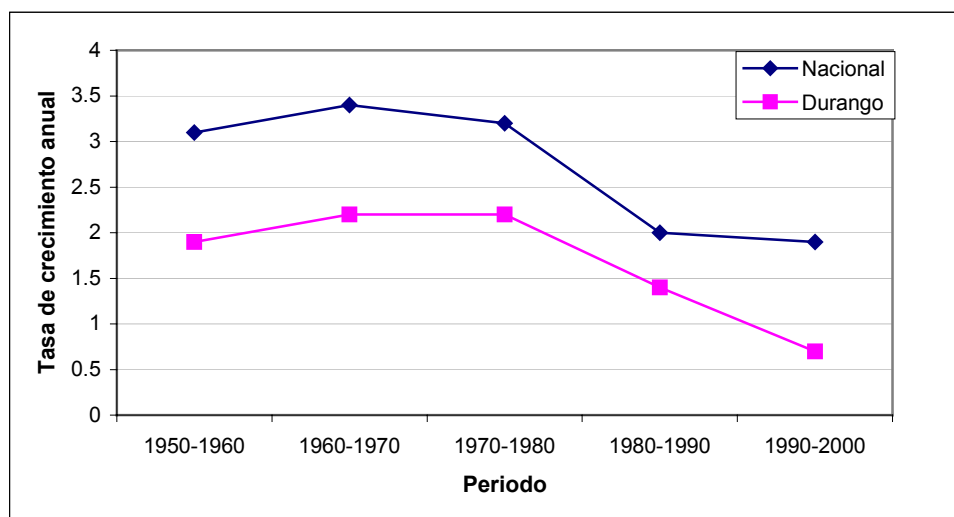
#### Caracterización general del desarrollo del estado

Durango forma parte de las provincias fisiográficas de la Sierra Madre Occidental y de las Sierras y Llanuras del Norte, por ello el 46% de su territorio es templado, el 31.2% es semiárido y el 18.8% es árido. Así mismo, más de la mitad de su territorio tiene cobertura vegetal de bosques y el resto de vegetación de zonas áridas. Estas características plantean retos particulares al desarrollo de la entidad: en la sierra principalmente por la dificultad de comunicación e integración y en las llanuras en especial por la escasa disponibilidad hídrica.

Respecto a los valores nacionales, su territorio representa el 6.3%, su población el 1.49% y su aportación a la generación de valor agregado bruto el 1.3%.

Aunque la tasa de natalidad de la entidad es mayor a la nacional, (19.3 y 18.8, respectivamente) y la tasa de mortalidad es similar (4.6 vs 4.5), el crecimiento poblacional es consistentemente menor (figura 1). Lo anterior es resultado de un saldo migratorio negativo equivalente en el año 2000 al 19.9% de su población. De los 39 municipios del estado, sólo nueve presentaron de 1990 a 2000 una tasa de crecimiento anual positiva, destacando Tamazula, Lerdo, Durango y Otáez, mientras las tasas más bajas se encuentran en Indé, San Pedro del Gallo, Tlahualilo y San Bernardo.

**Figura 1.1. Comparación de las tasas de crecimiento medio anual de la población nacional y del estado de Durango, 1950-2000.**



Fuente: INEGI. VII al XII Censos de Población y Vivienda, 1950 a 2000.

De acuerdo al censo del año 2000, el 25.7% de las viviendas de la entidad no disponían de drenaje, el 5.9% no disponían de electricidad y el 6.1% no disponían de agua entubada, lo que implica que de estos servicios, sólo el de agua entubada está por encima de la media nacional (23.0, 4.6 y 10.23, respectivamente).

De la población mayor a cinco años, el 1.97% habla lengua indígena, especialmente Tepehuano y Huichol; de ellos, el 17.2% no habla español. El 66.7% de la población de habla indígena habita en 385 localidades de muy alto grado de marginación; el 18% en 48 localidades de alta marginación y el restante 16% se encuentra disperso en localidades de moderada y escasa presencia indígena.

En 2003, la escolaridad media de la población de 15 años y más de la entidad era de 7.7 años, menor a la media nacional de 7.9 años <sup>1</sup>.

Con un 49.2% de la población no derechohabiente de servicios de salud, Durango ocupa el doceavo lugar nacional en este concepto <sup>2</sup>.

Durango ocupa el segundo lugar nacional en aseguramiento de hojas de marihuana y el primero de semillas de esta misma planta <sup>3</sup>.

Con 5.41% de población analfabeta de 15 años y más, 28.75% de población sin primaria completa de 15 años y más, 13.67% de ocupantes de viviendas sin drenaje, 6.57% de ocupantes de viviendas sin energía eléctrica, 7% de ocupantes de viviendas sin agua entubada, 40.3% de viviendas con hacinamiento, 13.73% de ocupantes de viviendas con piso de tierra, 42.12% de la población en localidades de menos de 5,000 habitantes y 50.12% de la población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos, Durango ocupa el lugar 17 de marginación social en el contexto nacional.

### **Entorno estatal de la economía rural**

La producción agropecuaria, silvicultura y pesca, que a nivel nacional significó en 2003 el 3.84% del valor agregado bruto, en el estado aportó el 13.6% <sup>4</sup>. Esto denota la relevancia de las actividades rurales en la economía de la entidad.

Durango cuenta con 1,114 ejidos y comunidades agrarias que conjuntan 930,000 ha de superficie parcelada, lo que representa el 3.68% y 2.70% de los datos nacionales respectivos, indicando que en Durango la superficie parcelada por ejido o comunidad agraria es en promedio, menor a la nacional<sup>5</sup>. Además, el valor de la producción agrícola del estado constituye el 1.99% del nacional, lo que expresa un menor valor medio de los productos agrícolas estatales <sup>6</sup>.

Las principales actividades pecuarias en el estado son la producción de carne de ave, bovino y caprino, que aportaron en 2003 el 8.3%, 4.3% y 4.0% del volumen de la producción nacional de carne en canal, así como la producción de leche de caprino y de bovino, que en 2003 significaron el 25.4% y el 9.7% del volumen nacional, y la producción de huevo para plato con el 4% de la producción nacional.

Las actividades agropecuarias en el estado en 2003 generaron productos por un valor total de 12.39 miles de millones de pesos, de los cuales el 69.1% es resultado de

---

<sup>1</sup> SEP. *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Principales Cifras, 2003/2004*. México, D.F., 2004

<sup>2</sup> INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Tomo II.*, 2001

<sup>3</sup> PGR. CENAPI. *Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas*. En: INEGI. Anuario de estadísticas por entidad federativa, 2005.

<sup>4</sup> INEGI. SCNM. *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1998-2003, 2004*

<sup>5</sup> INEGI. *VIII Censo Ejidal, 2001. Resultados.*, 2004

<sup>6</sup> SAGARPA. *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003 (SIACON)*. México, D.F., 2004

actividades pecuarias y el 30.9% de actividades agrícolas y, en conjunto, el 67.2% se obtuvo en el DDR Laguna.

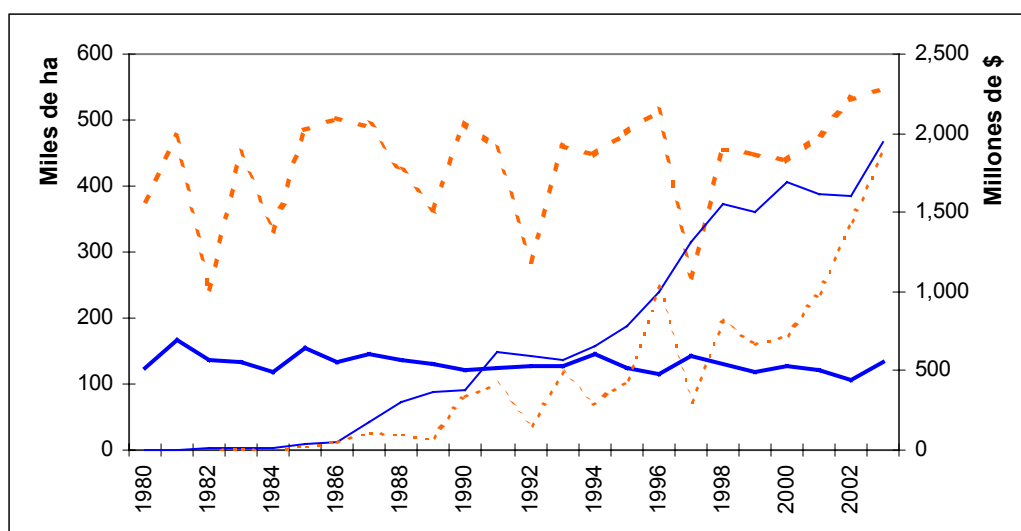
La producción forestal maderable de Durango generó en 2003 productos por un valor de 2.33 miles de millones de pesos, por lo que es la principal del país, al aportar el 32.7% del volumen nacional y el 38.5% de su valor<sup>7</sup>.

### Agricultura

Las actividades agrícolas de la entidad se practican en alrededor de 700,000 ha, de las cuales el 20% son de riego y el 80% de temporal. En las últimas dos décadas la superficie sembrada bajo riego ha disminuido en un 19% y la de temporal se ha incrementado en un 16% (figura 1.2).

La productividad, estimada como el valor de la producción por hectárea, en 2003 fue 4.3 veces mayor en condiciones de riego que en temporal, aunque en años de mal temporal, como en 1997, llega a ser hasta 16 veces mayor.

**Figura 1.2. Superficie cosechada y valor de la producción de la agricultura de riego (líneas continuas) y de temporal (líneas punteadas)**



Fuente: SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003. México, D.F., 2004

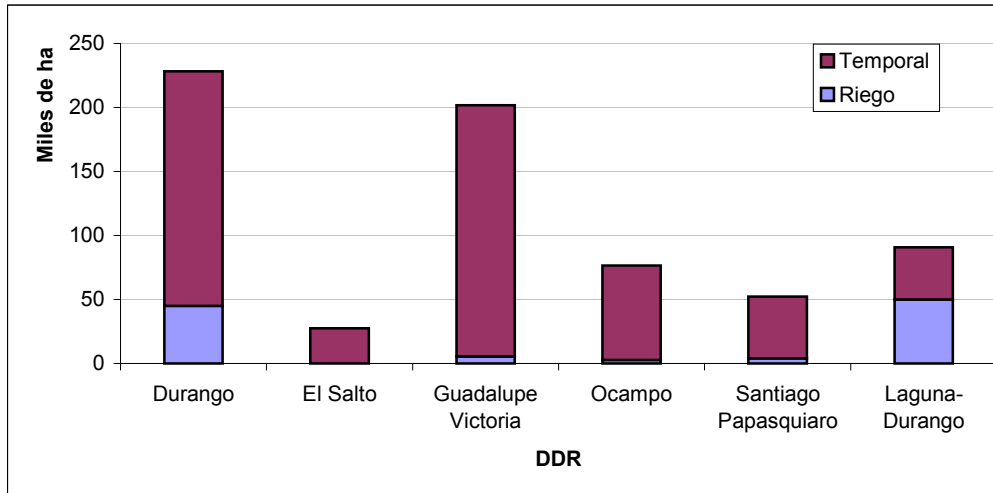
En efecto la agricultura de temporal en Durango es una actividad de alto riesgo. En promedio, cada año 80,000 ha (15.7%) sembradas no son cosechadas, lo que significa al menos un año de condiciones sumamente precarias para miles de campesinos. Ante la gran incertidumbre de la agricultura de temporal, los productores tienden a disminuir el riego minimizando la inversión en el establecimiento del cultivo, lo que da origen a bajos rendimientos aún en años climáticamente favorables.

Los DDR de Durango y Laguna concentran el 88.6% de la superficie agrícola de riego y entre los DDR de Durango y Guadalupe Victoria concentran al 66.6% de la superficie agrícola de temporal (figura 1.3). Sin embargo, la mayor siniestralidad relativa ocurre en

<sup>7</sup> SEMARNAT. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental. Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, 2003

los DDR más áridos de Villa Ocampo y Laguna, donde en 2002 la superficie sembrada y no cosechada representó el 24.5% y el 11.8% en cada uno de los DDR mencionados.

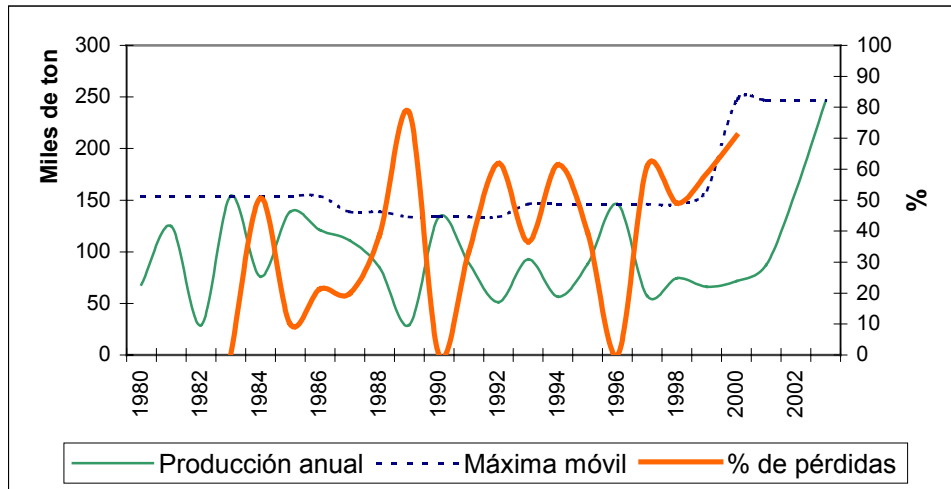
**Figura 1.3. Distribución de la superficie agrícola por DDR**



Fuente: SAGARPA. *Anuario Agrícola por DDR 2003*, SIAP. México, D.F., 2004

El frijol y el maíz grano son los principales cultivos de temporal al constituir el 84.7% de la superficie sembrada. Al analizar su producción en el periodo 1980-2003, según el procedimiento propuesto por Gommès<sup>8</sup>, conforme al cual las pérdidas se estiman respecto al máximo en periodos de siete años<sup>9</sup>, se obtuvieron las figuras 1.4 y 1.5.

**Figura 1.4. Producción de maíz de temporal y pérdidas debidas a la variabilidad interanual en Durango entre 1980 y 2003**

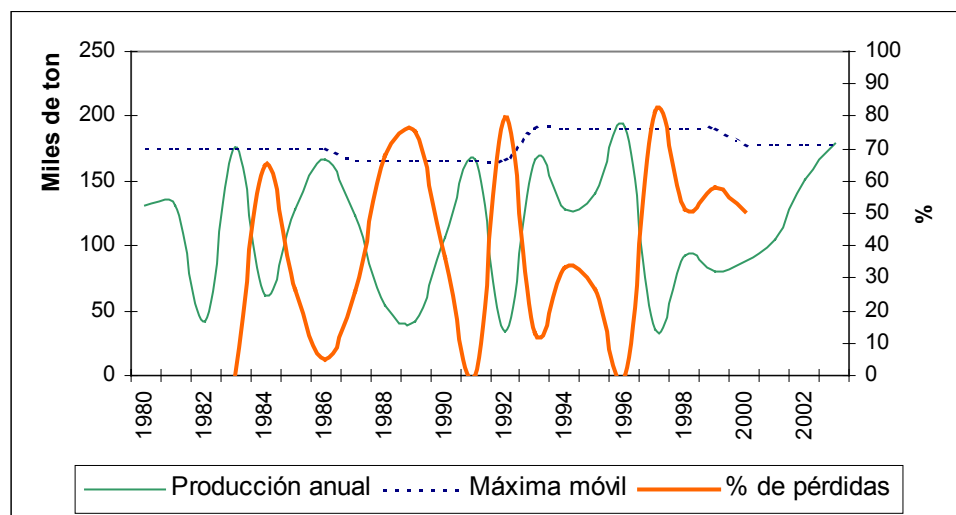


Fuente: Estimadas a partir de los datos de SAGARPA. *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003 (SIACON)*. México, D.F., 2004

<sup>8</sup> Gommès, R. *Climate-related risk in agriculture*. FAO, 1998

<sup>9</sup> Pérdidas en el año A (%) = 100 x (PM-P)/PM, PM = Producción máxima entre A-3 y A+3.

**Figura 1.5. Producción de frijol de temporal y pérdidas debidas a la variabilidad interanual en Durango entre 1980 y 2003**



Fuente: Estimadas a partir de los datos de SAGARPA. *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003 (SIACON)*. México, D.F., 2004

Conforme a lo anterior, la producción de maíz en temporal tiene una probabilidad del 65% de tener pérdidas respecto a la producción potencial local, mayores al promedio anual que es del 38.4% y la de frijol tiene una probabilidad de 47% de tener pérdidas mayores al 38.7%.

Considerando que en siete años al menos uno tuvo condiciones favorables, puede asumirse que cada máximo está expresando el potencial productivo del sistema y su aumento puede atribuirse a mejoras técnicas, entonces, el incremento medio anual del rendimiento por ha cosechada, a partir del máximo en periodos de siete años, constituye un indicador de desarrollo tecnológico del sistema. En los casos analizados, el rendimiento medio por ha registra un aumento medio anual de apenas 0.54 kg/ha y 0.13 kg/ha para maíz y frijol respectivamente y hace evidente el escaso avance en este sentido.

Por otra parte, el cambio medio anual del porcentaje de pérdidas respecto al volumen de producción expresa la evolución de la correspondencia entre el cultivo y el entorno, por lo que puede considerarse como indicador del cambio adaptativo. Para el maíz y frijol en temporal, este indicador toma valores de 2.22% y 1.24% respectivamente, indicando que las pérdidas van en aumento, por lo que no se ha disminuido la vulnerabilidad de estos sistemas productivos.

### **Ganadería**

Durango ocupa el segundo lugar nacional en producción de leche de caprino, el tercero en leche de bovino, el cuarto lugar en producción de carne de ave, el quinto en producción de huevo para plato y el séptimo en producción de carne de bovino. Sin embargo, debe acotarse que la producción pecuaria está concentrada en el DDR Laguna, donde se genera el 84.6 % del valor total de la producción pecuaria estatal.

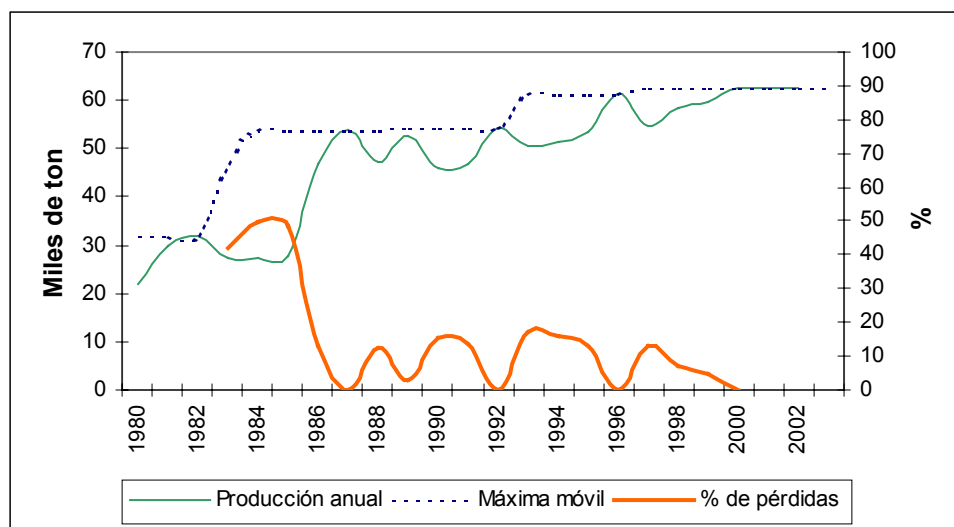
La actividad pecuaria más distribuida en el estado es la producción de carne de bovino. En esta actividad se tiene una probabilidad del 29% de tener pérdidas mayores al

promedio anual de 15.74%, el indicador de desarrollo tecnológico es de 1.94 y el cambio adaptativo es de -1.96, indicando que el rendimiento por animal va en aumento y las pérdidas anuales están disminuyendo.

Lo anterior hace evidente que la producción de carne de bovino es más segura que las actividades agrícolas de temporal, ha tenido mayor desarrollo técnico y es menos vulnerable a las condiciones ambientales (figura 1.6).

Estos datos respaldan la decisión de las autoridades estatales de considerar a la ganadería bovina extensiva como palanca del desarrollo rural en el estado y conferirle un carácter prioritario en el Programa de Desarrollo Rural.

**Figura 1.6. Producción de carne de bovino y pérdidas debidas a la variabilidad interanual en Durango entre 1980 y 2003**



Fuente: Estimadas a partir de los datos de SAGARPA. *Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003 (SIACON)*. México, D.F., 2004

## Empleo

En Durango, la población económicamente activa representa el 44.1% de la población mayor de 12 años. En el país ésta asciende al 49.3%, indicando que en la entidad hay una mayor carga económica para la población productiva. La mayor proporción de personas económicamente activas se concentra en las localidades de 50,000 y más habitantes, donde más del 50% tiene esa condición, mientras en las localidades menores a 2,500 habitantes sólo alcanza el 35.1%, con valores extremos en municipios rurales como Otáez, Mezquital y Coneto de Comonfort, con 25.3%, 20.8% y 18.8%, respectivamente.

La tasa de ocupación parcial y desocupación en el estado es de 20.4%; casi dos puntos porcentuales mayor que la media nacional.

Respecto a la situación en el trabajo, conforme disminuye el tamaño de la localidad aumenta la proporción de trabajadores por su cuenta, el de trabajadores familiares sin pago y el de jornaleros y peones, mientras disminuye la de empleados y obreros y la de patrones y empresarios (cuadro 1.1). Esto implica que casi el 60% de la población ocupada en las localidades rurales tiene un alto grado de incertidumbre en sus ingresos,



los cuales además son menores, lo cual, por una parte expresa el bajo grado de desarrollo relativo de tales localidades y por otra constituye un obstáculo para la participación en programas de desarrollo, al limitar la capacidad de la población de hacer inversiones complementarias.

**Cuadro 1.1 Distribución porcentual de la población ocupada por tamaño de la localidad, según situación en el trabajo, 2000.**

Situación en el trabajo	Tamaño de localidad (habitantes)				
	Menos de 2,500	2500 a 14,999	15,000 a 49,999	50,000 a 99,999	100,000 y más
Empleados y obreros	41.2	58.9	68.7	75.1	74.6
Jornaleros y peones	14.5	10.6	4.6	2.2	2.5
Patrones y empresarios	1.3	3.2	5.1	2.5	3.1
Trabajadores por su cuenta	24.5	19.4	16.7	16.3	15.8
Trabajadores familiares sin pago	13.2	3.9	2.0	1.2	1.5
No especificado	5.3	4.0	2.9	2.7	2.5

Fuente: INEGI. Perfil sociodemográfico: Durango, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

En lo concerniente a la ocupación principal, en las localidades rurales predominan obviamente las actividades agropecuarias (cuadro 1.2), las cuales toman sus valores más elevados en los municipios de Tamazula, San Bernardo y San Pedro del Gallo, con porcentajes mayores al 60%. Debe destacarse que mientras en las grandes localidades urbanas hay un profesionista ocupado por cada 120 habitantes, en el medio rural hay uno por cada 1,340 habitantes.

**Cuadro 1.2 Distribución porcentual de la población ocupada por tamaño de la localidad, según ocupación principal, 2000.**

Situación en el trabajo	Tamaño de localidad (habitantes)				
	Menos de 2,500	2500 a 14,999	15,000 a 49,999	50,000 a 99,999	100,000 y más
Profesionistas y técnicos	5.5	11.2	10.7	15.9	18.4
Trabajadores agropecuarios	41.4	13.4	4.8	1.8	1.3
Trabajadores en la industria	28.3	34.3	35.4	37.1	30.9
Trabajadores administrativos	3.0	6.9	9.2	10.1	11.8
Comerciantes y trabajadores ambulantes	6.5	15.8	16.6	15.0	15.8
Trabajadores en otros servicios	12.1	16.0	20.8	17.9	19.8
No especificado	3.2	2.4	2.5	2.2	2.0

Fuente: INEGI. Perfil sociodemográfico: Durango, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

En las localidades rurales, el 26.3% de la población ocupada no recibe ingresos y el 42.7% recibe menos de dos salarios mínimos. En contraste en las localidades mayores a 100,000 habitantes, el 55.8% percibe más de dos salarios mínimos. Esta situación es más acentuada en los municipios de San Bernardo, San Juan de Guadalupe e Indé en los que menos del 15% de la población ocupada recibe más de dos salarios mínimos.

### Población rural en el estado

El 35.3% de la población estatal radica en 3,087 localidades menores a 2,500 habitantes, lo que ubica a Durango como noveno estado de mayor ruralidad, con el 2.12% de la población rural nacional.

De la población rural estatal, el 30.4% radica en localidades de alto y muy alto grado de marginación; de las localidades rurales el 68.2% tienen alto y muy alto grado de marginación.

Como se vio en párrafos anteriores, el grado de desarrollo del estado es precario. Sin embargo, cuando los indicadores de desarrollo se desagregan por tamaño de localidad, resultan evidentes las críticas condiciones del medio rural estatal (cuadro 1.3). Un ejemplo de ello es que la escolaridad media de los municipios más urbanizados es más del doble que en los municipios de alta ruralidad.

**Cuadro 1.3. Indicadores demográficos según tamaño de localidad.**

Indicador (promedio)	Tamaño de localidad (N° de habitantes)			
	1 a 2,500	2,501 a 5,000	5,001 a 15,000	> a 15,000
Población total	504,903	85,516	100,648	737,891
Grado medio de marginación	-0.0675	-1.4494	-1.6118	-1.8439
% Población analfabeta de 15 años o más	17.2	6.1	4.9	3.4
% Población sin primaria completa de 15 años o más	56.9	33.8	28.9	20.4
% Viviendas sin disponibilidad de servicio sanitario exclusivo	57.4	15.5	9.4	7.8
% Viviendas sin energía eléctrica	42.4	2.3	1.6	1.7
% Viviendas sin agua entubada en el ámbito de la vivienda	48.8	5.5	5.0	4.5
Logaritmo natural del promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares	0.8	0.4	0.3	0.3
% Viviendas con piso de tierra	46.9	10.3	8.8	7.1
% Población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos	73.9	59.8	56.5	41.7

Fuente: A partir de las estimaciones de CONAPO con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Principales Resultados por Localidad.

Ante lo precario de esas condiciones, gran cantidad de personas optan por emigrar. Durango ocupa el quinto lugar nacional en población emigrante a los Estados Unidos y tiene un importante saldo negativo migratorio. Dado que la población emigrante es en su mayoría masculina y en edad de máxima productividad (15 a 44 años), el medio rural está viviendo un proceso de feminización y aumento relativo de la población infantil y de la tercera edad, lo cual hace aún más difícil el desarrollo rural.

Un dato significativo y preocupante es que mientras en el país, el 1.9% de la población de siete a 29 años que dejó de asistir a la escuela, lo hizo porque la escuela estaba muy lejos o no había escuela, en Durango fue el 5.3%

### **Respuesta del Programa a las condicionantes estatales**

En el contexto nacional Durango ocupa el lugar 17 en marginación, el lugar 19 en disponibilidad de recursos gubernamentales de APC, el lugar 12 respecto a la proporción de recursos aportados por el gobierno estatal y el primer lugar en cuanto al porcentaje de aportación de los productores respecto a la inversión total asociada a APC<sup>10</sup>.

A pesar de ser uno de los estados con mayor rezago en cuanto a desarrollo rural, Durango asigna sólo alrededor del 23 % de los recursos de los Programas Federalizados de AC al Programa de Desarrollo Rural. En contraste, a nivel nacional, de 2000 a 2003, en promedio se asignaron al Programa de Desarrollo Rural el 46.5% de los subsidios de APC<sup>11</sup>.

La distribución de recursos entre Programas es una expresión de las prioridades que los administradores del Programa asignan a sus diferentes elementos, ya sea como resultado de su enfoque o de la presión de diversos sectores sociales. En este caso, dados los objetivos de AC y el escaso grado de desarrollo del medio rural en el estado, poca duda podría haber de que debiera asignarse al desarrollo rural una proporción mucho mayor de sus recursos.

De 2001 a 2003, sólo el 25.6% de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural radicaban en localidades de alto y muy alto grado de marginación, a los que se asignaron el 28.8% de los recursos, con lo cual el monto medio del apoyo a beneficiarios de este tipo de localidades fue de \$2,493. En ese periodo, el 45.3% de los apoyos fueron menores a \$1,000 por beneficiario y el 94.2% menores a \$10,000.

En el estado hay 2,106 localidades clasificadas como de alto y muy alto grado de marginación, en las que en 2000 habitaban 153,609 personas. En el periodo 2001-2003 el Programa tuvo algún beneficiario en 336 (16%) de estas localidades y apoyó a 5,933 de esas personas (3.86%)

De las 336 localidades marginadas atendidas, sólo en 193, equivalentes a menos del diez por ciento de este tipo de localidades, tuvo más de cinco beneficiarios por localidad.

Los datos anteriores reflejan que la marginación no ha sido un criterio orientador del Programa y, considerando que los apoyos mínimos y aislados no tienen ningún impacto en el desarrollo rural, tampoco la promoción del desarrollo rural ha sido su orientación principal.

---

<sup>10</sup> SAGARPA. Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo, 2004, 28 de julio de 2005.

<sup>11</sup> FAO-SAGARPA. Evaluación Alianza Contigo 2003. Informe General, octubre 2004

## Capítulo 2

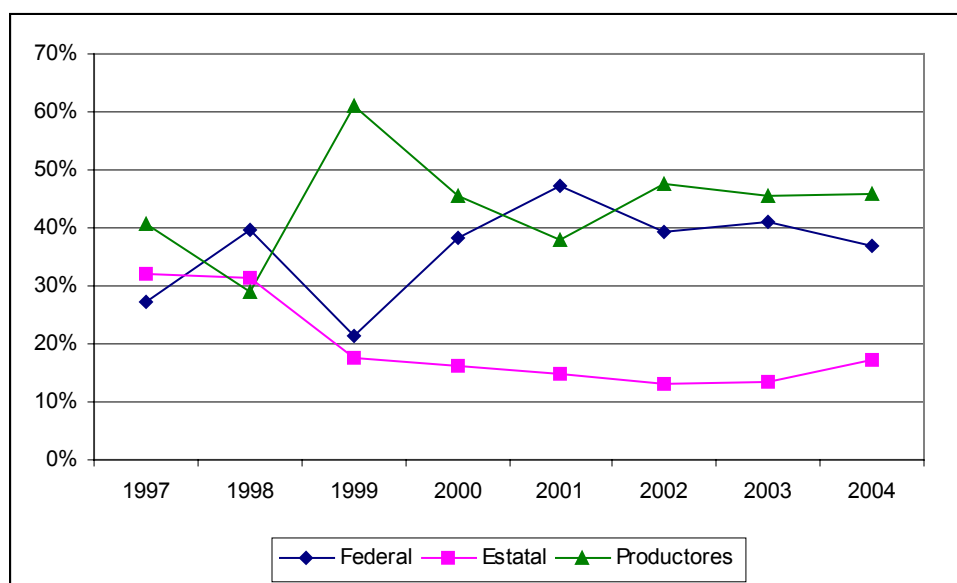
### Principales resultados y tendencias del Programa

#### Evolución de la participación en las aportaciones

El término “alianza” implica la unión de diversas entidades concurrentes hacia un mismo fin. En el caso de APC las entidades aliadas son los gobiernos federal y estatal y los productores, con el propósito de impulsar el desarrollo rural, especialmente en los municipios y localidades de mayor marginación.

Inicialmente, la aportación de recursos por cada aliado se aproximaba a una tercera parte. En los últimos años, los productores aportan alrededor del 46% de la inversión, el gobierno federal el 39% y el gobierno estatal alrededor del 15% (figura 2.1). En el contexto nacional Durango es el estado en el que los productores participan en mayor proporción en la integración de los recursos de APC.

**Figura 2.1. Participación proporcional de los gobiernos federal y estatal y de los productores en PADER 1997-2001 y PAPIR 2002-2004**



Fuentes: Bases de datos del Programa

La diferente participación de los aliados en la aportación de recursos tiene implicaciones importantes tanto en términos de dirección como de congruencia con sus objetivos.

Bajo la lógica de que a mayor participación en la inversión, mayor participación en la decisión, correspondería a los productores el mayor peso relativo en la toma de decisiones; sin embargo, dada la dispersión y falta de integración de los productores, su participación en el diseño, planeación, dirección y operación del Programa es prácticamente nula, las cuales han sido función casi exclusiva del gobierno federal, lo cual contraviene los principios de federalización y dificulta tanto la adecuación del Programa a las peculiaridades regionales como el desarrollo de la capacidad administrativa del Programa por las instancias locales.

Por otra parte, el objetivo de impulsar el desarrollo rural en los municipios y localidades de mayor marginación se ve dificultado por la escasa disponibilidad de recursos de los productores marginados que o los excluye del Programa o los limita a apoyos de bajo monto e impacto irrelevante.

Durante los tres años de existencia de PRODESCA y PROFEMOR, sus recursos gubernamentales se han integrado en un 75% por fondos de origen federal y 25% estatal.

## Evolución de la cobertura del Programa

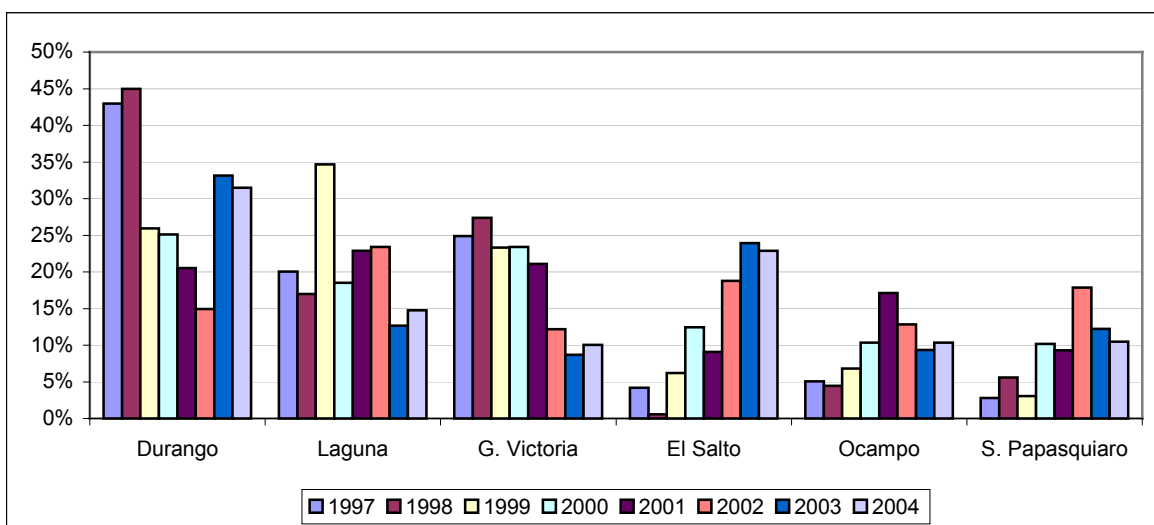
### *Distribución de apoyos por Distrito de Desarrollo Rural*

De 1997 a 2004, el Programa ha dado atención preferencial a los DDR Durango y Laguna, los cuales cuentan con el 88.6% de la superficie agrícola de riego, generan el 90% del valor de la producción pecuaria y comprenden los municipios de menor marginación. En el DDR Durango, se concentra el 27.6% de la inversión acumulada de PADER y PAPIR y el 40.9% de sus beneficiarios; en el DDR Laguna se aplicaron el 19.5% de los recursos y el 14.5% de los beneficiarios

El DDR Guadalupe Victoria, con la mayor superficie agrícola de temporal, ocupa el tercer lugar en cuanto a inversión acumulada del Programa, aunque con una clara tendencia a la disminución de la proporción de inversión en este distrito, que en 2003-2004 fue una tercera parte de la realizada en 1997-1998. Lo contrario ha ocurrido en el DDR El Salto, de vocación principalmente forestal, en el que la proporción de inversión del Programa se ha quintuplicado. Los DDR Ocampo y Santiago Papasquiari, son los de menor inversión acumulada del Programa, aunque en ambos la tendencia es creciente (figura 2.2).

La distribución de los apoyos de PRODESCA 2002-2004 se concentra también en los distritos de Durango y Laguna en los que se ejercieron el 37.9% y 21.7% respectivamente, mientras en Ocampo se aplicó sólo el 2.9% de los apoyos gubernamentales. PROFEMOR, en el mismo periodo, dio atención preferencial a los DDR de Durango y El Salto, con 26.3% y 22.2% respectivamente.

**Figura 2.2. Distribución proporcional de los apoyos de PADER y PAPIR por DDR**



Fuentes: Bases de datos del Programa

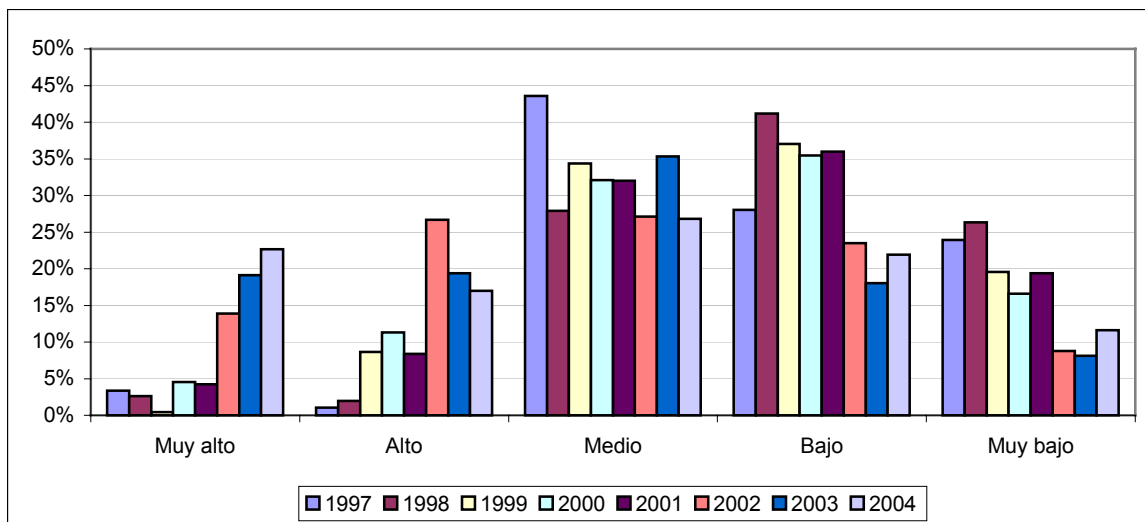
Conforme a lo anterior, la distribución de recursos entre DDR no parece responder a ninguna política definida de desarrollo rural, sino a la lógica de que quien más tiene, más tendrá, asociada a su mayor presencia, mayor visibilidad y mayor capacidad de gestión, continuando el ciclo de la desigualdad.

### ***Distribución de apoyos por grado de marginación municipal***

De la inversión total de PADER y PAPIR entre 1997 y 2004, sólo el 26.7% se ha aplicado en municipios de alto y muy alto grado de marginación, mientras el 32.3% se invirtió en los municipios de grado medio de marginación, el 28.3% en los de baja marginación y el 14.8% en los de muy bajo grado de marginación. El 18.4% y el 35.5% de los recursos gubernamentales 2002 a 2004 de PRODESCA y PROFEMOR respectivamente, se han ejercido en municipios de alto y muy alto grado de marginación, mientras el 56.8% y el 35.5% también respectivamente se aplicaron en municipios de baja y muy baja marginación. Lo expuesto hace evidente que la marginación municipal no ha sido un criterio determinante de la distribución presupuestal.

Sin embargo, durante el periodo mencionado, se aprecia una clara tendencia a incrementar la participación de los municipios de alto y muy alto grado de marginación, disminuyendo en los de bajo y muy bajo grado de marginación, mientras la inversión proporcional en los municipios de marginación media se ha mantenido más o menos estable (figura 2.3).

**Figura 2.3. Distribución proporcional de los recursos PADER y PAPIR según el grado de marginación municipal**

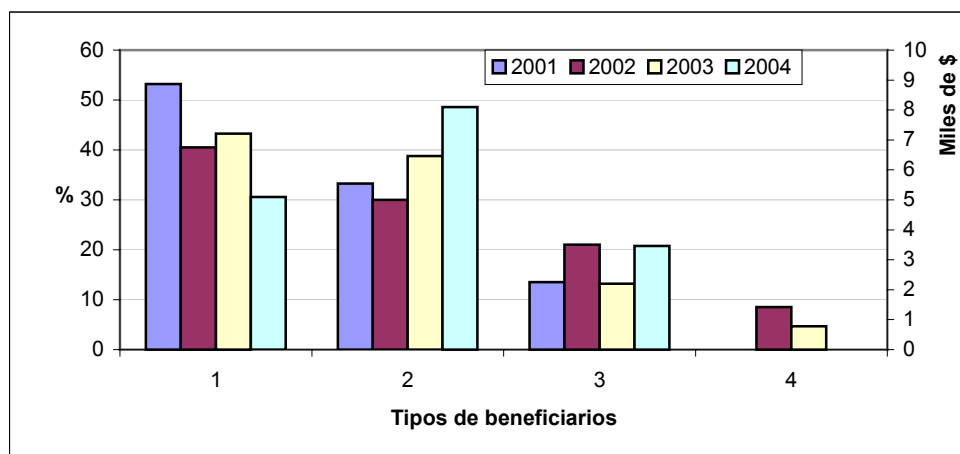


Fuentes: Bases de datos del Programa

### ***Distribución de apoyos por tipo de beneficiario***

Conforme a la tipología diseñada por la UA, que pondera la escolaridad, superficie agrícola disponible, tenencia de especies pecuarias, el valor de los activos y el nivel tecnológico de las actividades de los beneficiarios y los clasifica en cinco categorías ascendentes, entre 2001 y 2004 el Programa ha ido disminuyendo su atención a los beneficiarios más desposeídos (Figura 2.4).

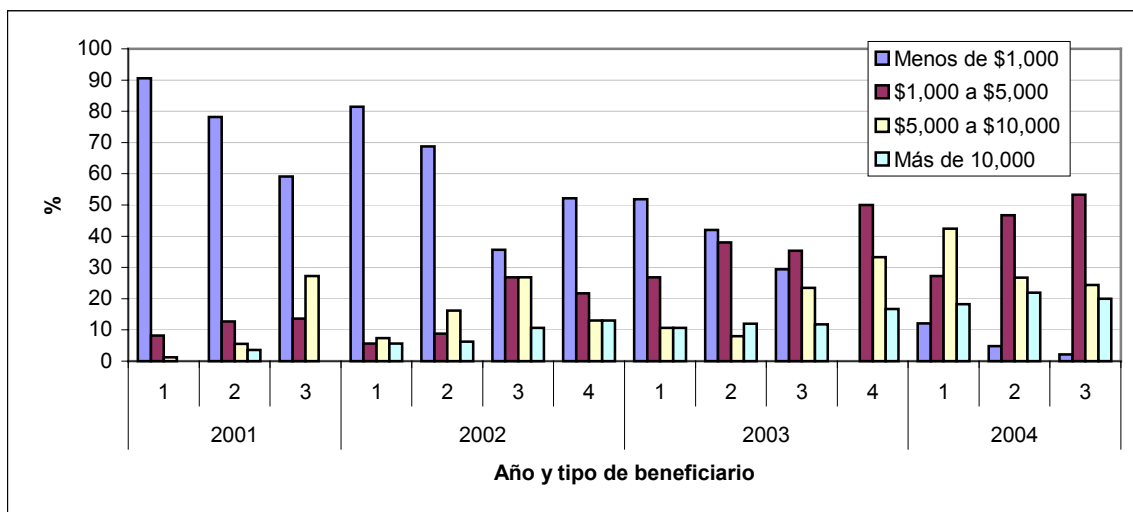
**Figura 2.4. Distribución proporcional de los beneficiarios PAPIR según su tipología**



Fuentes: Muestras de beneficiarios para la evaluación externa.

De 2001 a 2003 se atendió a una alta proporción de beneficiarios tipo 1, sin embargo, a la gran mayoría de ellos se les asignaron apoyos gubernamentales por menos de \$1,000 (figura 2.5). En 2004, los beneficiarios tipo 1 dejaron de ser mayoritarios, y aunque a una importante proporción de ellos se le asignaron apoyos mayores a cinco mil pesos, la mayoría de los beneficiarios con apoyo menor a mil pesos correspondió a los de este tipo.

**Figura 2.5. Distribución proporcional de los beneficiarios PAPIR según su tipología y monto del apoyo.**



Fuentes: Muestras de beneficiarios para la evaluación externa.

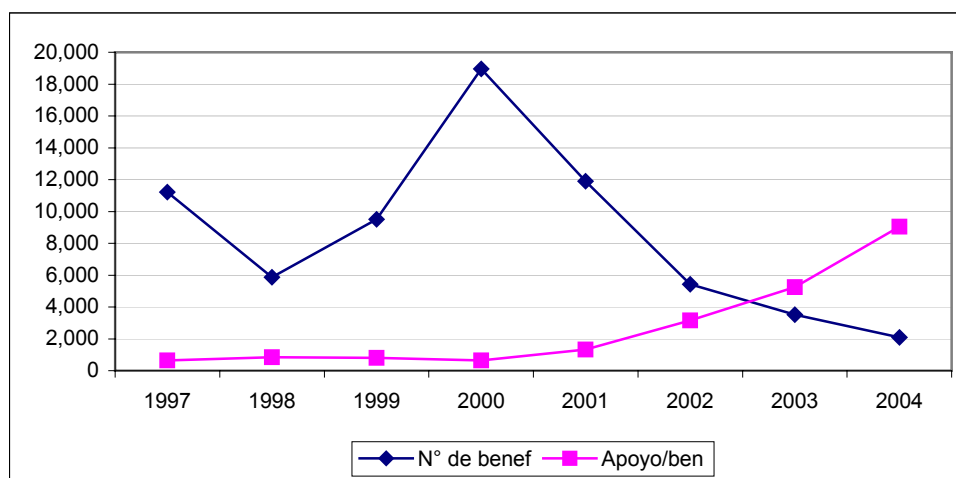
Los datos anteriores muestran que el Programa cuando atendió a la población más desposeída lo hizo con apoyos prácticamente intrascendentes, y al aumentar el monto de los apoyos disminuyó significativamente la proporción de este tipo de población. De esta manera se reduce el potencial del Programa para atenuar las tremendas desigualdades del medio rural de la entidad y promover su desarrollo armónico.

Debe destacarse, sin embargo, que en ninguno de los años referidos se atendió a beneficiarios tipo 5 (de alto grado de desarrollo relativo) que sólo en 2002 y 2003 se atendió a algunos beneficiarios tipo 4 y que la mayor parte de los beneficiarios atendidos son del tipo 1 y 2. Esto implica que el problema no radica tanto en el tipo de beneficiarios atendidos por el Programa, sino en la asignación de apoyos mínimos a la población más necesitada, lo cual parece estarse superando a partir de 2004.

### Evolución del monto del apoyo por beneficiario

El Programa parece estar transitando de una política de “muy poco para muchos”, que le llevó a atender hasta casi 19,000 personas en 2000, con un apoyo medio menor a \$640 (figura 2.6) y prácticamente ningún impacto trascendente, hacia una de “lo necesario para los que alcance” como ocurre en 2004, con un poco más de dos mil beneficiarios y de nueve mil pesos de apoyo por beneficiario, con mayor probabilidad de generar impactos relevantes.

**Figura 2.6. Número de beneficiarios y monto medio del apoyo gubernamental de PADER y PAPIR**

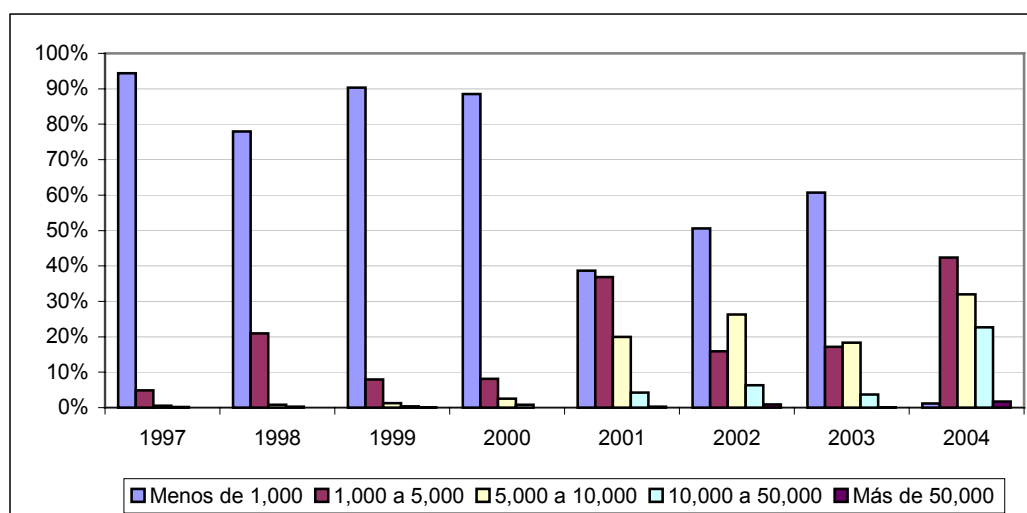


Fuentes: Bases de datos del Programa

Con menor número de beneficiarios se hace posible la asignación de mayores montos de apoyo, así, entre 1997 y 2000, casi el 90% de los beneficiarios recibieron apoyos menores a mil pesos, entre 2001 y 2003 lo hicieron casi el 50% y en 2004, sólo el 1.2% (figura 2.7). Sin embargo, es pertinente insistir en que la reducción en el número de beneficiarios, confiere mayor relevancia a una focalización rigurosa en la asignación de los apoyos, para minimizar tanto errores de exclusión como los de inclusión, sobre todo si estos son los de mayor monto.



**Figura 2.7. Frecuencia relativa del monto del apoyo por beneficiario PADER y PAPIR**



Fuentes: Bases de datos del Programa

### **Evolución de los componentes de apoyo del Programa**

El principal componente de apoyo del Programa ha sido sin duda el paquete de aves. El cual entre 1997 y 2003 se asignó en promedio a más del 60% de los beneficiarios, aunque representó menos del 14% de la inversión gubernamental.

La avicultura de traspatio pudiera constituir una actividad de cierta relevancia en los hogares rurales, pero su promoción no se logra mediante la mera entrega de pollos como hizo el Programa, y menos aún si éstos no son del genotipo adecuado para las condiciones del medio, lo que dio por resultado que constituyera el apoyo más efímero del Programa. Al parecer, en 2004, empieza a operar el concepto de granja avícola de traspatio en forma más integral; así, el monto del apoyo por beneficiario para este componente es ahora diez veces mayor y algunos de los apoyos para esta actividad incluyen obra civil y equipamiento, aunque falta considerar la adaptación, alimentación y sanidad, aspectos obviamente claves.

Algo parecido ocurre con los porcinos, que en los primeros años del programa se asignaron a más del 13% de los beneficiarios y luego a menos del 3%. Con los bovinos, caprinos y ovinos ocurrió lo contrario: han sido prácticamente inexistentes hasta 2002, y en 2004 fueron asignados al 21.9%, 4.2% y 1.6%, respectivamente.

En 1997, el 90% de los beneficiarios lo fueron de sólo cinco componentes de apoyo (aves, porcinos, aspersores, frutales y motobombas); en 2003, esos mismos cinco componentes se entregaron al 87% de los beneficiarios, pero en 2004 sólo a menos del 10%. Esto denota la mínima evolución del Programa en cuanto a componentes de apoyo y el cambio radical iniciado en 2004.

En 2004, los componentes de mayor frecuencia fueron instalaciones y equipos para el manejo del ganado, vientres bovinos, implementos agrícolas, sementales bovinos, agroindustrias, aves, invernaderos, frutales y tractores. Cabe aclarar que más del 70% de

los beneficiarios que recibieron aves, sementales y vientres bovinos, ya usaban previamente componentes similares.

### **Principales resultados del Programa**

En función de las características ya referidas del Programa, especialmente su reducida participación presupuestal en el conjunto de programas de APC, sus deficiencias de focalización y la elevada proporción de apoyos intrascendentes tanto por su bajo monto como por lo efímero de sus componentes más abundantes, puede decirse que el Programa ha tenido un impacto muy reducido sobre el desarrollo rural de la entidad.

Las evaluaciones de años anteriores han demostrado que los impactos del Programa han sido mínimos y que están relacionados con el monto de los apoyos. Considerando el periodo 1997-2004 en su conjunto, el cociente del monto total de apoyos gubernamentales entre el total de beneficiarios es de apenas \$1,485.61, el 76.6% de los beneficiarios recibieron apoyos menores a mil pesos y sólo el 9% recibió apoyos mayores a diez mil pesos. En consecuencia, los escasos impactos en capitalización, ingresos, cambio tecnológico y desarrollo de capacidades se han concentrado en los pocos beneficiarios que han recibido apoyos de monto considerable, que tienden a ser los de tipos superiores y, por lo tanto, menos sensibles al efecto del Programa.

## Capítulo 3

### Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

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

##### *Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural*

En 2002 se reorientó la estrategia de Desarrollo Rural buscando evitar duplicidades y precisar objetivos, de esta manera se conformaron tres subprogramas base orientados a la formación de capital físico (PAPIR), capital humano (PRODESCA) y capital social (PROFEMOR). La articulación entre los tres subprogramas a través de un proyecto productivo buscaría generar un proceso de desarrollo rural sobre bases sólidas. No obstante, en 2002 no hubo correlación entre las actividades por distrito o por municipio de los tres subprogramas.

En el ejercicio 2003, sólo el 10.2% de las solicitudes atendidas por PAPIR, correspondieron a proyectos, y de estos, menos de la mitad (42.7%) se vincularon con PRODESCA. Por otra parte, en 2003<sup>12</sup> mientras PAPIR y PRODESCA dieron prioridad a los bovinos de carne, PROFEMOR apoyó organizaciones orientadas a frutales y frijol.

Los funcionarios directivos y operativos están concientes del bajo nivel de relación entre los subprogramas muestra de ello es la calificación emitida para la complementariedad entre PROFEMOR y PAPIR (4.94) y la de PROFEMOR y PRODESCA (4.0),

En el ejercicio 2004 uno de cada dos funcionarios directivos y operativos opinó que existe entre bastante y mucha relación entre PAPIR y PRODESCA, no así entre PAPIR y PRODESCA con PROFEMOR en donde uno de cada cinco funcionarios opina que existe una alta relación. Al analizar las bases de datos correspondientes, se presenta sin embargo otra realidad, ya que de los proyectos apoyados con recursos de PAPIR 2004, el 12.8% aparecen en el listado de PRODESCA 2004 y el 8.4% en el de PRODESCA 2003, aunque el 29.6% de los encuestados dice haber recibido apoyo de PRODESCA para la gestión e implementación del proyecto financiado. Sólo el uno por ciento de los beneficiarios 2004 recibieron el apoyo concurrente de PAPIR y PROFEMOR.

Persiste en consecuencia el esfuerzo aislado entre los tres subprogramas, lo que repercute directamente en la consecución de los objetivos del Programa y denota un escaso avance en la instrumentación de la complementariedad de los subprogramas como concepto clave en la estrategia de APC.

##### *Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos*

El apoyo mediante proyectos, empieza a tener presencia significativa en el estado hasta 2004, ya que en 2002 y 2003 sólo representaron el 11.8% y 10.2% de las solicitudes de apoyo atendidas. Conforme a la evaluación 2003, el 61.1% de los beneficiarios consideraban al proyecto como mero requisito para la obtención del apoyo y no le conferían utilidad alguna.

---

<sup>12</sup> FAO -SAGARPA-Gobierno del estado de Durango. Evaluación de la Alianza para el Campo 2003. Informe de Evaluación Estatal. Desarrollo Rural. Durango, . 2004.

En 2004 se muestran avances en la entrega de bienes con proyecto: de acuerdo con la base de PAPIR, el 100% de los beneficiarios se atendieron así, de los cuales el 78.8% no fueron atendidos con recursos de PRODESCA (2003 y 2004); es decir, se debe asumir que el resto de los proyectos fueron elaborados por técnicos que no se encontraban en el padrón de PSP o bien por los propios productores. Estos últimos señalan en las respuestas al cuestionario que exclusivamente el 70.4% de ellos presentó proyecto, lo que no corresponde con lo asentado en la base de datos del Programa.

En cualquier circunstancia, la estrategia de hacer del proyecto el instrumento articulador de los subprogramas de desarrollo rural, no se ha consolidado del todo en el estado de Durango.

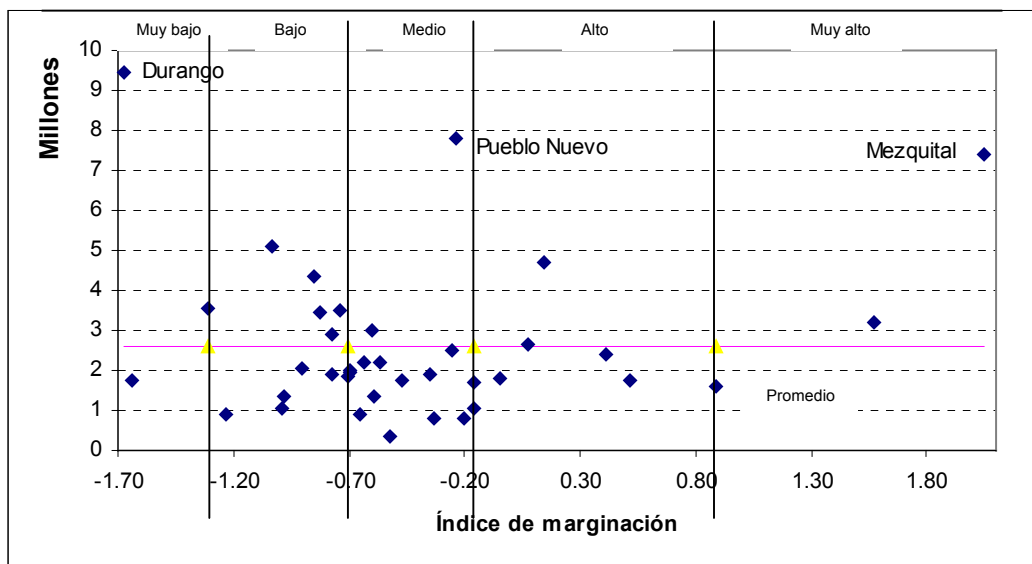
### **Focalización de beneficiarios**

En 2002, las Reglas de Operación consideraron un anexo en donde se definieron los municipios que por su grado de marginación debían ser considerados como prioritarios para el Programa<sup>13</sup>. Sin embargo, el relajamiento en el entendimiento de las RO 2002 impidió la concentración de los apoyos en la población de menor desarrollo relativo.

En 2003, de las 2,106 localidades clasificadas por CONAPO como de alta y muy alta marginación en el Estado, el Programa atendió a 192, representando al 10.1% del total de las localidades atendidas.

A nivel municipal, la inversión en desarrollo rural acumulada entre 1997 y 2004 no guarda relación con su nivel de marginación. Los cinco municipios con mayor marginación, recibieron en ese periodo el 11.7% de la inversión (figura 3.1).

**Figura 3.1. Inversión gubernamental por grado de marginación, 1997-2004.**



Fuentes: Bases de datos del Programa

<sup>13</sup> Las Reglas de operación en 2002 consideraban como población objetivo a las mujeres, jóvenes e, indígenas y personas de la tercera edad habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación relacionados en su Anexo 1, además de la población rural de otros municipios que reúna los requisitos de elegibilidad (capítulo 4.2).

Algunos miembros de la CDR consideran que aún existe la tendencia de apoyar a los productores que cuenten con solvencia económica y que la focalización se ve matizada por la presión política que ejercen algunos productores, directamente o a través de sus líderes.

La focalización del Programa mejoró substancialmente en 2004, lo que se advierte en el monto de inversión dedicado a las localidades de muy alto y alto grado de marginación (46.2%) y en el porcentaje de beneficiarios atendidos de estas localidades (53.76%). Todavía es muy heterogénea la focalización de beneficiarios en los diferentes DDR (cuadro 3.1)

**Cuadro 3.1 Distribución proporcional de beneficiarios y apoyos por DDR según el grado de marginación de las localidades, 2004.**

DDR	Grado de marginación de las localidades					
	Muy alto y alto		Medio		Bajo y muy bajo	
	Beneficiarios	Apoyos	Beneficiarios	Apoyos	Beneficiarios	Apoyos
Durango	64.21	57.75	26.72	30.50	6.52	10.74
El Salto	44.96	45.78	20.02	20.86	3.81	1.01
Guadalupe Victoria	55.38	35.52	35.40	61.19	6.29	1.49
Laguna	48.22	42.28	20.81	36.79	26.03	17.62
Santiago Papasquiaro	42.56	31.36	15.59	35.94	32.86	19.07
Ocampo	44.53	43.29	19.91	17.29	25.71	15.36
Estatad	53.76	46.23	23.79	31.5	13.5	9.94

Fuente Base de datos del Programa 2004

Por otra parte, su cobertura es mínima. En 2000 la población rural era de 524,606, de los que 153,609 habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, el número de beneficiarios del PAPIR entre 2003 y 2004 fue de 4,988, de los que sólo 2,079 eran habitantes de este tipo de localidades.

De los beneficiarios PAPIR 2004, el 33.3% fueron mujeres, el 19.4% jóvenes menores de 30 años y 17.6% fueron adultos mayores de 60 años, que recibieron apoyos promedio de \$7,384.6, \$10,672.2, y \$6,312.2, respectivamente; es decir, sólo los jóvenes recibieron apoyos mayores a la media general. Aunque estos datos no demuestran un trato efectivamente prioritario a esos grupos poblacionales, aunque hay cierto avance respecto a 2002, cuando recibieron apoyos muy inferiores a la media general.

La proporción de población de habla indígena atendida ha aumentado gradualmente. En 2001 fue el 1.2%, en 2002 el 3.1%, en 2003 el 4.7% y en 2004 el 18.9%, respecto a los beneficiarios PAPIR.

Los altibajos que se observan en la atención a mujeres, jóvenes y adultos de la tercera edad, mas que resultado de una política instrumentada para ello, parecen un tanto circunstanciales y azarosos.

Como demuestran los datos consignados en el capítulo anterior (Distribución de apoyos por tipo de beneficiario), el Programa apenas empieza a dar atención preferencial a los beneficiarios de menor desarrollo relativo (tipo 1 y 2). Así, en 2002, el 5.6% de los beneficiarios tipo 1 y 2 recibieron apoyos mayores a \$10,000 y en 2004 fueron el 20.5%.

Este avance importante en la focalización se puede fortalecer con proyectos y mayores rangos de apoyo, sobre todo si se toma en consideración que la atención a beneficiarios tipo 1 en 2003 y 2004 representa sólo el 60% y 31%, respectivamente, de los atendidos en 2001.

En 2002 los apoyos ligados a cadenas productivas fueron solicitudes individuales, de las que el 56.3% recibieron apoyos menores a \$5,000.00. Los apoyos a la cadena prioritaria maíz, tuvieron un monto promedio de apenas de \$372.75. Para 2003, los apoyos más frecuentes otorgados para la integración de la cadena 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.

El apoyo a las cadenas productivas ha evolucionado al alza, así, mientras en 2002 se atendió solo al 4.5% del total de beneficiarios en las cadenas definidas, en 2004 el número de beneficiarios incluidos en las cadenas definidas fue del 49%, siendo la principal cadena apoyada la de bovinos con el 43% del total de beneficiarios.

Se observa una tendencia en los Anexos Técnicos de los años correspondientes a variar las cadenas productivas de alta inclusión social. De un año a otro desaparecen algunas (maíz, forrajes, frutales) y se incluyen otras (durazno) sin mediar justificación alguna y existe una (agave) que a pesar de que ha persistido desde 2002 los apoyos y beneficiarios han sido mínimos.

### **Evolución del proceso de asignación de recursos**

El 64% de los funcionarios directivos consideran que tal y como el Programa se encuentra diseñado, les ha sido útil para la implantación de las líneas y acciones de la política sectorial de Durango. Estos elementos del diseño, opina el 82% de los funcionarios directivos, han sido en su mayor parte apropiados e instrumentados en el estado.

Lo anterior es interesante ya que estas opiniones contrastan con lo que se ha advertido en los apartados correspondientes, lo que establece una contradicción entre la planeación y la operación del Programa en 2001 a 2003.

Efectivamente, los lineamientos básicos del Programa se han incorporado y estos son considerados en los Anexos Técnicos de cada año. Las cadenas de alta inclusión social han variado, generando la impresión de que faltan estudios que soporten las prioridades de política; la orientación a grupos prioritarios y áreas de alta marginación no se observan en la operación; en años anteriores ha prevalecido la atención a la demanda y los bajos montos por beneficiario. Lo anterior a pesar de que los funcionarios dicen establecer las prioridades de política en función de estudios de estratificación, diagnósticos, estableciendo grupos y regiones prioritarias y cadenas de amplia inclusión social.

En el ejercicio 2004 sí se observa un mayor grado de asimilación del Programa tanto por los funcionarios directivos como los operativos, aunque subsisten limitantes en los montos promedio por beneficiario, establecimiento de apoyos con proyecto e interrelación entre los programas de Desarrollo Rural.

Un 70% de los funcionarios consideran que hay correspondencia entre PAPIR y las necesidades del estado, un 30% en lo relativo a PRODESCA y un 60% con respecto a PROFEMOR. Sin embargo, en las respuestas abiertas de los funcionarios en este tema, destacan comentarios que señalan que en el nivel operativo existen deficiencias en la

interpretación de los lineamientos emitidos, no se establece una coordinación estratégica entre los subprogramas, no existe una instancia operativa que los coordine globalmente, ha habido una alta rotación del personal, hay reticencia para apoyar a las zonas marginadas en tanto que se señala que sólo existen personas adultas, niños y mujeres, solamente se ha apoyado en forma sistemática el frijol y el ganado bovino, las organizaciones tradicionales de productores politizan el Programa, hay ausencia de diagnósticos locales y regionales, existe poca mezcla de recursos, etc.

Con el cambio en el diseño y las Reglas en 2002, se otorgó una mayor flexibilidad a los estados para adecuar el Programa a su problemática; esta oportunidad no fue sin embargo lo suficientemente aprovechada y aunque en los Anexos se definían las metas y los montos, así como las cadenas y grupos que habría que apoyar, en la operación de 2002 y 2003 ha dominado otro criterio.

El 60% de los funcionarios directivos señalan que existe una buena articulación entre PRODESCA y Fomento Agrícola, lo que de cierta forma coincide con la opinión del 88% de los PSP en el sentido de estar vinculados con otros programas de la APC, aunque su relación con otros programas del Estado es sólo del 44%. Los productores por su parte en 2004, se vinculan principalmente con PROCAMPO (73%), PROGAN (29%), Programa de subsidios del diesel, electricidad y primas de seguro (17%) y Oportunidades (25%).

El principal avance que se destaca en 2004 para la determinación de prioridades en la asignación de recursos es el de retomar el grado de marginación de las localidades para focalizar a los beneficiarios e inversiones, así como para determinar conjuntamente con otros elementos la distribución municipal del 50% de los recursos del Programa.

Ya en el informe de 2002 y 2003 se consideraba la falta de operatividad de los acuerdos<sup>14</sup>, derivada de escasa complementariedad en las acciones de las diferentes instancias, la poca compenetración de la estructura operativa en los objetivos y espíritu del Programa.

Es innegable que se presenta una buena distancia entre lo que se planea con lo que se opera. La orientación y el diseño del Programa no se ha incorporado en los niveles operativos, sobre todo en el periodo 2001-2003. Los operadores se limitan a “cumplir” reglas y a ejecutar el presupuesto, pareciera que no existe en ocasiones la necesidad de ser creativos, y esto es normal, ya que las reglas de cualquier sistema no se diseñan para obtener discernimiento y conformidad. En realidad como señala Behn<sup>15</sup>, aquellos a los que se pretende imponer estos requerimientos seguramente los verán como una adición más a la multiplicidad de regulaciones que deben cumplir, en lugar de lineamientos coherentes que, de ser aplicados con discrecionalidad inteligente a las circunstancias específicas de su entorno, podrían realmente ser de ayuda. Superar la brecha entre lo planeado por la CDR y lo operado requiere de la atención permanente de

---

<sup>14</sup> En 2002 se planteaba que *“La operación exitosa de un programa está en función de la claridad que tengan los responsables del mismo de su filosofía, objetivos y estrategias, del compromiso que establezcan con sus propósitos, y de la armonía y colaboración con la que coordinen sus esfuerzos para el cumplimiento de sus metas. Al parecer, las preocupaciones inmediatas por aspectos administrativos, políticos y de control propician que los diferentes participantes en los procesos del grupo de programas de desarrollo rural pierdan el enfoque de su propósito general”*.

En 2003 se mencionaba que *“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”*.

<sup>15</sup> Robert Behn Behn. Public Management Report, Vol. 2, N° 5, Enero de 2005.

los funcionarios directivos para que orienten a los funcionarios operativos y tomen acuerdos constantemente con ellos.

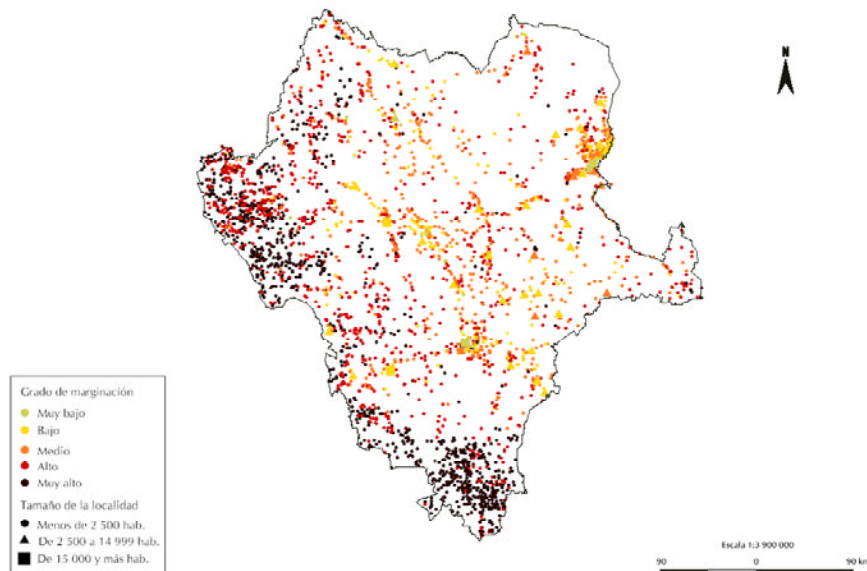
El 73% de los funcionarios considera que la operación del Programa a través de proyectos productivos es mejor que la atención a la demanda. Se comenta que el proyecto obliga a cumplir la responsabilidad que se adquiere al estar en un grupo, además de que promueve una visión más clara del destino de los recursos, existe menos dispersión y se atiende a más productores; adicionalmente se señala que con el proyecto se puede contar con elementos tangibles para otorgar asistencia técnica.

Para su selección comentan que existe un grupo técnico que evalúa su pertinencia, revisa su veracidad, analiza que cumplan con las expectativas y recomienda aquellos proyectos que se encuentran dentro de las cadenas prioritarias definidas. Estos profesionales -se indica- no se encuentran en los CMDRS, lo que es indispensable para apoyar los proyectos acordes a las condiciones de la zona.

Por otra parte, existen comentarios que limitan el alcance de los proyectos en tanto que los productores de bajos ingresos piensan en pequeños apoyos y que no necesitan proyecto para ello o bien que la oferta de PSP es tan escasa que los productores de zonas marginadas no cuentan con un técnico para que los elabore. Se señala también que algunos productores de bajos recursos no muestran interés en los proyectos porque consideran que su aportación sería muy alta.

Un 67% de los funcionarios consideran que se ha caído en excesos en la exigencia de proyectos, por otra parte se reitera que la alta dispersión de las localidades y su difícil acceso hace que los PSP no sean suficientes para atender la demanda de proyectos (figura 3.1).

**Figura 3.2. Localidades por grado de marginación, 2000**



Fuente: Estimaciones de con base en el Censo General de Población y Vivienda 2000, Principales Resultados por Localidad. CONAPO XII



El 47% de los funcionarios señala que poco nada se ha avanzado en el uso de los proyectos para seleccionar las solicitudes que potencialmente tienen mayor impacto, los comentarios indican que se aprueban los proyectos sin analizar su potencial impacto.

Lo anterior merece tres comentarios: 1) recursos sin proyectos implica ineficiencia en la inversión y falta de dirección de la misma; 2) la atención a proyectos de bajo monto y sin mezcla de recursos es similar a la atención a la demanda; y 3) productores de bajos ingresos sin recursos, difícilmente accederán a un proyecto que les sea significativo para su desarrollo, con lo que de nueva cuenta se tenderá a apoyar a los productores que sí tengan el recurso para su aportación

Por otra parte, si se atienden a las solicitudes con proyectos con el criterio de “primero en tiempo, primero en derecho” se generarían al menos dos efectos negativos: los primeros en entregar la solicitud son los primeros en enterarse y los más cercanos a las ventanillas; impide el establecimiento de cualquier planeación y criterio de prioridad y de selección de aquellos que efectivamente atiendan a la población objetivo con un mayor impacto.

Ya desde 2001 se señalaba que una de las principales razones por las que los productores no presentan solicitudes, o no ejercen las solicitudes aprobadas, es la carencia de los recursos económicos para dar su aportación. Esta tendencia afecta negativamente a la focalización del Programa, ya que la población de menores ingresos es la que se encuentra más limitada para realizar la inversión complementaria requerida por el Programa y es la que más requiere de su apoyo.

Este efecto negativo se acentúa con el esquema de reembolso, que excluye ya no sólo a quienes no pueden hacer su aportación, sino a quienes no pueden realizar la inversión total contra reembolso. Algunos productores han logrado que los proveedores “aguanten” hasta que llegue el recurso de la Alianza, pero esa práctica implica siempre precios elevados. En consecuencia, la marginación del desarrollo opera también como mecanismo de exclusión de los programas supuestamente tendientes a disminuirla<sup>16</sup>.

El 93% de los funcionarios directivos y operativos declaran que sí se han establecido mecanismos alternativos de reembolso, como el de realizar pagos parciales conforme se avanza en el proyecto y el pago por adelantado cuando se tiene certeza con la organización a apoyar. Sin embargo, no se ha implementado la eliminación del mecanismo de reembolso, porque –señalan- el gobierno del estado no cuenta con los recursos suficientes, no existe disposición para hacerlo, no se ha pensado en un esquema de fondo perdido, pudiera haber acciones fraudulentas y presiones políticas, los beneficiarios ya están conscientes de que primero deben invertir, lo que aumenta su responsabilidad, etc. Ya para 2002 un funcionario proponía el establecimiento de cajas de ahorro promovidas y apoyadas por PROFEMOR para favorecer las aportaciones para la recepción de apoyos PAPIR a sus integrantes, en lo que parece ser una vía interesante de articulación entre subprogramas del Programa.

El 73% de los funcionarios consideran conveniente y posible eliminar el mecanismo de reembolso, inclusive señalan ventajas para ello ya que si se pagara en parcialidades se iría verificando el avance del proyecto y se daría acceso a los productores de muy bajos

---

<sup>16</sup> En el informe de 2003 se consignaba claramente lo siguiente: “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, (ahora) les exijamos atributos y cualidades que sólo se obtienen cuando se participa de sus beneficios”.

ingresos. Su implementación es posible mediante una coadministración del proyecto entre productores y CMDRS así como supervisión de la contraloría.

En las manifestaciones individuales de los funcionarios en 2002, se percibía el predominio de un burocratismo impregnado de celo institucional que no coadyuvaba a la colaboración y complementariedad en torno a los objetivos del programa. En el caso de 2003, las calificaciones otorgadas a los diferentes aspectos del arreglo institucional y la operación mejoraron, disminuyendo sólo en los casos de apego a las RO y a la orientación a la integración de las cadenas.

Los resultados del análisis de la información de 2002 reveló una escasa correspondencia entre lo planeado y lo realizado, dando como consecuencia la reducción del monto medio de apoyo por proyecto debido al incremento en el número de proyectos aprobados, la elevada atención a solicitudes sin proyecto y la baja asignación de recursos a las regiones, grupos y cadenas prioritarias.

En 2003 aunque mejoran las calificaciones del arreglo, los subprogramas tuvieron poca articulación entre sí. La marginación de las localidades no fue un criterio de prelación del Programa. Existe un bajo cumplimiento de lo planeado, con los montos promedios otorgados a los productores se limitaron significativamente los impactos. Los objetivos y metas en la atención a grupos y regiones prioritarias y la integración de cadenas de amplia inclusión social no tuvieron un papel orientador para la operación.

Para 2004, las opiniones se encuentran divididas con respecto a la coordinación institucional de la CDR con la UTOE, los CDRS, el CECADER, los PSP, el FOFAED, los coordinadores y técnicos PROFEMOR y los municipios; en promedio, el 49% de los funcionarios y PSP consideran que la coordinación institucional es muy buena o buena, en tanto que el resto (51%) la considera entre regular y mala. Cerca del 60% de los entrevistados consideraron a la relación con el CECADER y con los técnicos, como regular y mala.

El seguimiento que realiza la UTOE, a los apoyos otorgados después de la puesta en marcha, a los PSP, a los técnicos PROFEMOR y a los coordinadores de los consejos, fue calificada mayoritariamente como regular y mala, siendo el seguimiento de los apoyos la peor calificada.

Los funcionarios directivos y operativos así como los PSP, en general calificaron mejor a los Distritos de Desarrollo Rural al considerar el 53% que es mejor su capacidad para evaluar los diversos aspectos del proyecto productivo. La UTOE recibió el 53% (en promedio) de las opiniones sobre su capacidad en las calificaciones de regular y mala. Las peores calificaciones de la UTOE y de los DDR ocurrieron en lo relativo a la focalización y a su capacidad para determinar la viabilidad técnica de los proyectos. Cada quien desde su puesto observa el desempeño del Programa de diferente manera y toman acuerdos para "mejorarlo" en sus ámbitos de trabajo, pero estos pueden ser contradictorios, afectando el espíritu del Programa.

### **Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes**

Para el 67% de los entrevistados el proceso de difusión ha mejorado sustancialmente. Se señala que en el proceso de difusión se privilegió a los de menores ingresos.

Respecto a la recepción de solicitudes, la calificación más baja la obtiene el conocimiento por parte de los responsables de las ventanillas, ya que sólo el 17% de los funcionarios

directivos y operativos considera que ha mejorado. Lo anterior es consecuencia de que para 2004 aunque se emprendió un proceso de capacitación para la recepción, se abrieron 39 ventanillas más vinculadas a los municipios, lo que al parecer disminuyó su eficiencia y permitió cierta discrecionalidad en la recepción de solicitudes.

En la evaluación de las solicitudes es donde se presenta uno de los puntos débiles del Programa. A pesar de que se contó con criterios definidos de evaluación y más personal en 2004, las opiniones de los funcionarios prácticamente se dividen ya que sólo el 57% de los entrevistados consideran que este aspecto ha mejorado, y ciertamente ha sido así con respecto a los años anteriores, sin embargo otros funcionarios (40%), consideran que al no existir una claridad en el porqué unas solicitudes se aprueban y otras no, se genera la duda en el productor sobre si se tomó en cuenta su proyecto y si este era peor o mejor que otro aprobado tanto en el fondo concursable como en los proyectos que se apoyan en los CMDRS.

La notificación del dictamen ha incrementado su rapidez, sin embargo, la radicación de los recursos, sobre todo los estatales, continúa siendo tardía; para finales de diciembre de 2004 el avance en la aprobación de expedientes era del 74%, aunque se inició en el mes de agosto y las ventanillas se abrieron en febrero.

Dos factores que inciden en que no se considere óptima la asignación de recursos son la falta de claridad en las causas por las que un proyecto no es aprobado (33% de los funcionarios) y la tardanza en el pago de los apoyos (43%).

Destacan en 2004 las siguientes innovaciones con relación a períodos anteriores: la existencia de un órgano colegiado que efectúa la evaluación en el fondo concursable, la capacitación a los responsables de ventanillas, la apertura de un mayor número de ventanillas y el uso de criterios técnicos en la evaluación de las solicitudes.

La encuesta a los beneficiarios 2004 reveló que el 98.2% efectivamente recibió el apoyo. Esta proporción es significativamente mayor a la de años anteriores (83.9% y 86.8% en 2002 y 2003, respectivamente), lo que evidencia una mejor operación del Programa; sin embargo, persiste la situación de que quienes no recibieron el apoyo son beneficiarios tipo 1.

En 2004, la recepción de solicitudes se hizo de enero de 2004 a marzo de 2005, fueron dictaminadas entre junio de 2004 y abril de 2005 y se pagaron de octubre de 2004 a junio de 2005. En relación al año anterior, el tiempo de atención a las solicitudes fue mayor, especialmente en la operación estatal, ya que en 2004 la operación municipalizada agilizó la operación y redujo el tiempo de atención en casi un 25% respecto a la operación estatal (cuadro 3.2).

**Cuadro 3.2. Duración de los procesos de atención a solicitudes PAPIR (días)**

Operación	Solicitud a dictamen	Dictamen a pago	Solicitud a pago
<b>2004 Municipalizada</b>	78	86	176
<b>2004 Estatal</b>	91	138	233
<b>2003</b>	71	85	156

Fuente: Bases de datos del Programa

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

Apropiarse de un programa, significa emprender acciones adecuadas para lograr el cumplimiento de los objetivos que se proponen y se refleja en dinero y esfuerzos que se invierten. En el caso del gobierno estatal el interés no se refleja en los montos invertidos año con año, ni en la distribución de recursos entre los programas de APC, ni en los montos que se les otorga a los beneficiarios, ni en su vinculación con otros programas y subprogramas. Se advierte un mayor interés estatal en 2004, pero no por aportar mayores recursos en términos constantes, sino por aplicarlos más adecuadamente.

Por su parte los productores han manifestado un interés creciente, aunque más que por comprometerse con los objetivos sociales del Programa, por apropiarse de sus recursos, en un esquema que tiende a excluir precisamente a los sujetos del desarrollo que se requiere.

Derivado de lo anterior, la operación y el arreglo institucional debe mejorarse en forma sustancial, fortaleciendo la coordinación para la operación entre la federación y el Estado para incrementar los impactos de los recursos públicos en la población objetivo. No es posible capitalizar a las unidades productivas con apoyos menores a mil pesos como ha sido el caso del 85% de los beneficiarios de 1997 a 2003. La tendencia a incrementar el monto promedio del apoyo debe continuar fortaleciéndose en 2005, tal y como se ha iniciado en 2004.

#### Orientación del Programa

En 2004, PAPIR otorgó apoyos a 2,088 beneficiarios de 186 localidades con una inversión gubernamental de \$18,893,343 (cuadro 3.3). La inversión del Programa por localidad de muy bajo grado de marginación fue ligeramente menor a la realizada por localidad de muy alto grado de marginación, sin embargo, la inversión por beneficiario en las primeras fue 4.2 veces mayor que en las segundas. Esta ambivalencia del Programa da como resultado que no haya correlación entre la inversión del Programa y el grado de marginación de las localidades en que residen los beneficiarios ( $r = -0.018$ ).

**Cuadro 3.3. Apoyos PAPIR 2004 por grado de marginación de la localidad**

Grado de marginación	N° de Localidades atendidas	Total estatal	% de localidades atendidas	Inversión gubernamental PAPIR	% de inversión PAPIR	Inversión / localidad	N° de Beneficiarios	Población	% de la población atendida	Inversión / beneficiario
Muy bajo	2	48	4.17	244,848	1.30	122,424	9	706,259	0.00	27,205
Bajo	23	319	7.21	1,580,150	8.36	68,702	254	313,485	0.08	6,221
Medio	47	654	7.19	6,402,105	33.89	136,215	503	255,605	0.20	12,728
Alto	81	1107	7.32	7,166,907	37.93	88,480	886	108,837	0.81	8,089
Muy alto	18	999	1.80	1,593,577	8.43	88,532	244	44,772	0.54	6,531
NC	15	3,131	0.48	1,905,756	10.09	127,050	192	19,703	0.97	9,926
<b>Total</b>	<b>186</b>	<b>6,258</b>	<b>2.97%</b>	<b>18,893,343</b>	<b>100</b>	<b>101,577</b>	<b>2,088</b>	<b>1,448,661</b>	<b>0.14</b>	

Fuente: Base de datos del Programa al inicio de la evaluación.

Lo anterior diluye los efectos posibles del Programa en el desarrollo de los diferentes tipos de localidades: en las localidades menos marginadas hay una elevada densidad de población por lo que las acciones efectivas de desarrollo deben ser de alto monto por localidad y un elevado número de beneficiarios; las localidades marginadas tienen muchas carencias y requieren para su desarrollo de mayor apoyo por beneficiario.

El análisis del Programa revela que no está orientado efectivamente ni al desarrollo de municipios o localidades marginadas, ni a la población rural pobre, ni a grupos prioritarios, ni a la capitalización de las unidades de producción rural, ni a la integración de cadenas agroalimentarias. Al parecer, el Programa ha operado principalmente en forma burocrática, orientado más por la forma de las RO que por sus fines.

### ***Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos***

Cuatro son los puntos clave por los cuales se selecciona a los beneficiarios y se asignan recursos por parte de la CDR en 2004: la municipalización del 50% del subsidio del Programa, la definición de las cadenas de alta inclusión social, las áreas de alta marginalidad y los grupos prioritarios.

Algunos de ellos implicaron mecanismos específicos para garantizar su cumplimiento, así por ejemplo para asignar recursos a los municipios se definió una fórmula de distribución y asignación de fondos, para atender las áreas de alta marginación, grupos prioritarios y recibir las solicitudes con proyectos se capacitó a los receptores de ventanillas y para calificar los proyectos en el fondo concursable se designó un comité técnico.

Estos mecanismos presentaron limitantes en su implementación, algunos derivados del mayor número de ventanillas, otros por deficiencias en la capacitación, pero sin duda uno de los factores que más afectó fue la poca penetración de los operadores con los lineamientos emitidos por la CDR, lo que ha provocado que aún en la asignación de recursos exista una distancia importante con los montos que se les deben asignar a las áreas de mayor marginación, la atención de grupos prioritarios y cadenas de amplia inclusión social. Otro factor y que limita seriamente los impactos es el bajo monto presupuestal que se opera en Durango por proyecto y por beneficiario, en donde el lineamiento ya no puede dirigirse a reducir el número de beneficiarios sino a aumentar los recursos disponibles para el desarrollo rural.

### ***Fondos de garantía líquida***

El poco éxito de los fondos de garantía líquida como bases para acceder a nuevas fuentes de financiamiento tiene como causa dos factores derivados del nuevo estilo de política económica: por un lado los recursos de PROCAMPO se encontraban “amarrados” a entregas anuales de poca oportunidad, destinados fundamentalmente a básicos, que complementado con los apoyos a la comercialización a maíz, trigo y sorgo en ciertas regiones del país nulificaban cualquier efecto de reconversión y los productores eran poco atractivos para la banca de fomento, la cual además de ofrecer pocos recursos para el desarrollo agropecuario, era hasta 2003, tres veces más oneroso y poco competitivo con los servicios que se ofrecían en Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

De esta forma, el 45.5% de los funcionarios directivos de desarrollo rural consideran que los fondos de garantía líquida en poco o nada han contribuido para acceder a nuevas fuentes de financiamiento.

### **Desarrollo de capacidades en el medio rural**

En 2002, de los proyectos registrados en PRODESCA, el 2% coincide con beneficiarios de PAPIR, en 2003 lo hace el 4.27% y en 2004 el 12.8%.

Tomando en consideración que la evolución del Programa se inclinó más por la atención a la demanda, el PRODESCA no tuvo una contribución importante; más aún, poco contribuyó al desarrollo de capacidades en la población rural, su oferta de profesionales no se ha desarrollado lo suficiente y es poco lo que se ha invertido en este sentido en las localidades de alta y muy alta marginación.

Los productores expresan un bajo impacto del Programa en 2002 y 2003. Entre sus ocho principales fuentes de información tecnológica no se mencionó a los PSP, lo que también revela un bajo nivel de apropiación.

### **Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales**

El 76% de los funcionarios y los PSP consideran que han existido avances importantes en la integración del mercado de servicios profesionales; no obstante, la dispersión y dificultades en las vías de acceso a las localidades, hacen difícil cubrir las necesidades de las localidades de alta marginación, por lo que a pesar de los esfuerzos el reto aún es mayúsculo y los PSP insuficientes.

En 2005, de acuerdo con la lista de desempeño del CECADER, en el estado de Durango se tenían registrados 143 PSP de los cuales 90 están acreditados en alguna de las acciones del Programa. Esto significa un PSP acreditado por cada 70 localidades rurales. La escasa proporción de PSP acreditados en capacitación refleja la escasa importancia que el Programa ha dado a esta actividad y la ausencia de técnicos en fondos comunitarios indica que no se ha trabajado al respecto <sup>17</sup> (cuadro 3.4).

Hay evidencias de que las labores del CECADER, incluyendo la acreditación de PSP, no ha sido adecuadamente utilizada por los operadores del Programa.

**Cuadro 3.4. Oferta de PSP en el estado de Durango**

<b>Condición</b>	<b>Consultoría</b>	<b>Capacitación</b>	<b>Diseño de Proyectos</b>	<b>Puesta en marcha</b>	<b>Fondos Comunitarios</b>
Registrados	37	20	98	62	0
Acreditado	22	5	60	41	0
Condicionados	9	7	32	15	0
No aceptable	6	6	6	6	0

Fuente: <http://www.cecader.gob.mx/registro/> Lista de desempeño al 15 de julio de 2005.

### **Interacción con el CECADER y el INCA Rural**

La función principal del CECADER, es garantizar la calidad de los servicios prestados por los PSP para lo cual coordina cuatro procesos<sup>18</sup>. El INCA interviene en la capacitación o

<sup>17</sup> Es interesante la experiencia de promoción de los Fondos Comunitarios de Ahorro (FCA) promovidos por la SAGARPA en México, los cuales tienen como objetivo el proporcionar a los habitantes de zonas rurales marginadas un mecanismo microfinanciero sencillo y operable que les permitiera ahorrar y administrar los recursos propios de manera segura, eficiente y rentable de acuerdo a sus necesidades y prioridades. En octubre del 2002, había ya 540 FCA en 12 estados, agrupando a 12,800 socios con ahorros de 4.45 millones de pesos.

<sup>18</sup> Los procesos son: el desarrollo de supervisores y registro de desempeño de los PSP; el desarrollo de usuarios y la supervisión de servicios; la evaluación del desempeño y seguimiento; y la administración y finiquito de los servicios.

examen-entrevista para la acreditación de PSP, en la capacitación de los supervisores y en el reembolso al CECADER de las facturas que se deriven del Taller de Usuarios.

El INCA ha flexibilizado los mecanismos por medio de los cuales un PSP se debe acreditar, no obstante su capacidad de operación es mínima. Por su parte el CECADER para realizar la coordinación de sus cuatro procesos debe esperar a que se encuentren disponibles al mismo tiempo los recursos federales y estatales, si por alguna razón ocurre un desfase en las radicaciones los supervisores y los PSP deben financiar hasta en tanto los recursos estén disponibles.

El 59% de los funcionarios y PSP señalan que la CDR no tiene una buena coordinación con el CECADER ni con los prestadores de servicios. Uno de los factores que han influido en esto, es la distancia, por lo que el centro debería delegar su función en la Universidad Juárez del Estado de Durango la que tendría una mayor capacidad de movilidad y comunicación en los tiempos adecuados. Asimismo el INCA debiera delegar también la función de capacitación a los centros de enseñanza superior del estado de Durango.

### ***Contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades en la población rural***

En 2001 el índice de variación de capacidades fue de 0.26. En 2002, a raíz de la modificación de las RO, era más redituable para el PSP atender ocho grupos de seis integrantes cada uno que a un grupo de 48, no obstante que en el primer caso no se implementara ningún proyecto productivo y en el segundo se hiciera exitosamente. En 2003 el índice de desarrollo de capacidades fue 0.06 en parte como consecuencia de la disminución drástica de recursos para el rubro de capacitación, no obstante quienes la recibieron manifestó haber aplicado las recomendaciones que se le hicieron.

En 2004 mejoran los indicadores de desempeño de los PSP, en parte porque el Programa empieza en el estado a retomar el rumbo.

### ***Participación de los PSP en la formulación de proyectos.***

En 2002, el PROGRAMA apoyó 146 acciones tendientes a la identificación, promoción y apoyo al diseño de proyectos, de los cuales dos recibieron apoyos de PAPIR en 2002 y 19 en 2003. De acuerdo con los expedientes de 55 solicitudes apoyadas por PAPIR y registradas en la base de datos como proyectos, ocho no tienen proyecto, 37 no incluyen los datos del proyecto, cuatro fueron elaborados por técnicos independientes y sólo cinco fueron elaborados por técnicos PRODESCA, lo que denota falta de integración entre PAPIR y PRODESCA.

En 2003 PRODESCA, generó 201 proyectos, de los cuales 19 recibieron apoyo de PAPIR. Es decir, entre 2002 y 2003 se financió uno de cada diez proyectos elaborados, si se toma en cuenta el costo por proyecto y el monto de inversión subsidiado se gastó 2.40 pesos por cada peso que PAPIR invirtió en los mismos.

Más del 90% de las acciones emprendidas por el Programa atienden actividades que no agregan valor, así mismo el trabajo desarrollado por los PSP en otros programas en un 60% correspondieron también al eslabón básico de la cadena. En este sentido no se manifiesta la ventaja del trabajo multidisciplinario en los despachos para lograr proyectos integrales y de mayor valor agregado. En consecuencia, de continuar esta tendencia, las acciones de puesta en marcha y las de asesoría y consultoría serán irrelevantes.

Lo anterior revela que los PSP sí hacen proyectos pero para una población objetivo diferente a la de PAPIR, así mismo las cadenas prioritarias a apoyar son diferentes a las definidas en el Anexo Técnico. Pareciera ser que dentro de la lógica de articulación entre el CECADER, la UTOE y los PSP, se impone la realización de proyectos cerca de sus centro de operación, sin importar si son o no población elegible o cadenas productivas prioritarias.

La decisión en consecuencia de otorgar subsidios únicamente con proyectos, parece una decisión que impone orden y orientación al Programa, pero por el tipo de acciones que se emprenden en PRODESCA y los alcances que de ellas se desprenden indican que el subprograma debe ser reorientado radicalmente, iniciando lo anterior con una focalización estricta de sus acciones, apoyar proyectos con inversiones significativas e inducir a los productores en las ventajas de trabajar en procesos que agreguen valor a sus productos.

Es importante en la elaboración de los proyectos no contar sólo con criterios de rentabilidad como determinantes para la aprobación del proyecto, debe en este caso tomarse en igual importancia lo relativo a la viabilidad social<sup>19</sup>.

### **Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)**

El avance en la federalización posibilitó en 2002 la instalación de ocho CMDRS, cuatro CDDRS y uno regional, con lo que se establecieron las bases para la transferencia gradual de responsabilidades. En ese año el proceso de conformación de los consejos se veía con desconfianza por algunos funcionarios y por los propios productores. Estos últimos lo apreciaban como una extensión del aparato burocrático, con escasa capacidad de decisión y poca representatividad de los productores. Ya para 2003 se observan avances importantes en la legitimidad de los consejos y utilidad en la toma de decisiones. Para este año subsisten problemas de coordinación con las diferentes instancias y son pocos productores aún los que conocen su existencia. En la actualidad los funcionarios operativos, los presidentes municipales y los coordinadores de los CMDR perciben que estos se encuentran funcionando satisfactoriamente.

Por otra parte, la percepción respecto del funcionamiento de los Consejos Distritales es reconocida por el 63% de los entrevistados. Sin embargo, más de una tercera parte de los entrevistados manifestó que ignora si funcionan o no, e incluso el 9% de ellos afirma que no están en operación. Esto en parte, se explica por las tensiones que el propio proceso de municipalización está generando entre la dependencia federal que “operaba” el recurso y las nuevas instancias de responsabilidad.

La legitimidad ante los productores no es firme aún ya que el 51% de los productores de la muestra 2004, no conoce la existencia de los CMDRS y el 42% no sabe si existen en su municipio. De los que conocen de su existencia (49%) el 59% de ellos conoce sus funciones y en un 84% considera que es útil, aunque sólo un 41% recibe información de ellos, un 50% conoce a sus consejeros y finalmente un 47% señala que el CMDRS revisó

---

<sup>19</sup> En el informe de 2003 del PROGRAMA se señala: “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”.



su solicitud. Lo anterior representa un gran avance respecto a la percepción que se tenía en 2002.

El 85% de los coordinadores de consejos, funcionarios y presidentes municipales entrevistados señalan que los planes municipales se encuentran actualizados. Pese a lo anterior, la mera actualización no supone que se haga con el soporte técnico-administrativo necesario o que efectivamente recoja las verdaderas necesidades de los productores. La experiencia demuestra que en el nivel municipal es donde más escasea el personal profesionalmente preparado para el diseño, ejecución y evaluación de los diferentes instrumentos de planeación del desarrollo rural municipal.

El 73% de los funcionarios y presidentes municipales entrevistados considera que los Técnicos PROFEMOR sí fortalecen el funcionamiento de los CMDRS. Estos técnicos son el enlace que permite concretar la filosofía del Programa en el municipio y promueve la coordinación institucional para establecer la complementariedad y la mezcla de recursos.

Entre los factores que afectan el desempeño del técnico PROFEMOR, destacan el poco tiempo de apoyo, la discontinuidad y la falta de oportunidad del mismo, así como la escasez de recursos de operación para atender las comunidades dispersas y lejanas. En algunos municipios se señala que el técnico se siente empleado de SAGARPA, lo que genera dificultades de coordinación con las entidades municipales.

### **Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)**

En 2004 se apoyó a 67 organizaciones con 335 miembros, de los cuales el 32% se vinculan con alguna cadena agroalimentaria.

Según el 50% de los funcionarios directivos y operativos, una de las principales dificultades para atender las solicitudes que se presentan son los pocos recursos que se le otorgan al subprograma, a lo que se adiciona el financiamiento tardío y falta de técnicos suficientes. El 19.5% considera que también lo es el pago a los técnicos, hecho que ellos corroboran, así como la dispersión de las organizaciones.

De los beneficiarios PAPIR 2002 el 12.5% solicitó el apoyo a través de alguna organización económica, en 2004 lo hicieron el 26.4%. De ellos, sólo dos en 2002 y diez en 2004 dijeron que su organización recibió apoyo para su fortalecimiento

El 61.5% de los funcionarios directivos y operativos considera que los Técnicos PROFEMOR en poco o en nada han contribuido al fortalecimiento de las organizaciones económicas. Los Técnicos PROFEMOR destacan como problemas el excesivo burocratismo en todo el proceso, ya que el apoyo es por tiempo limitado lo que no permite el cumplimiento de los objetivos del plan.

Las organizaciones apoyadas en 2002 por PAPIR no han mejorado su calificación desde el punto de vista de los integrantes de la misma. En el caso de los beneficiarios 2004 que solicitaron el apoyo por medio de organizaciones económicas, la capacidad de gestionar los apoyos mejoró en 7.6%, la capacidad de negociación en mercados mejoró en 14.7% y la reducción de costos y el acceso a nuevas tecnologías, financiamiento y capacitación mejoraron en un 20%.

Los avances observados por los beneficiarios apoyados como organización económica en 2004, pueden deberse al éxito logrado en la consecución del apoyo, Son más

significativos los pequeños logros de las organizaciones apoyadas en 2002, en tanto que ya existe un período más largo en que la organización ha operado.

El principal apoyo otorgado a las organizaciones económicas es el pago de honorarios y adquisición de equipo. El 68.7% de las acciones no se relaciona con las cadenas agroalimentarias definidas como prioritarias (cuadro 3.5).

**Cuadro 3.5 Acciones dentro del rubro de consolidación organizativa**

Concepto de apoyo	Solicitudes	Cadenas apoyadas		
		Bovino para carne	Frijol	Ninguna
Solo pago de honorarios para técnico o gerente	12	1	0	11
Pago de honorarios y adquisición de equipo	54	18	2	34
Sólo equipo	1	0	0	1
Total de solicitudes	67	19	2	46

Fuente: Base de datos de PROFEMOR, 2004.

### Compendio

Para el logro de los fines del Programa es indispensable la complementariedad entre los subprogramas. El desarrollo concurrente de los capitales físico, humano y social tienen un efecto sinérgico que implica resultados mayores a la simple suma de los recursos aplicados, al no correlacionarse los subprogramas no sólo no se logra esta sinergia sino que da origen a gastos sin resultados. Es necesaria mayor integración en la administración de los subprogramas.

Aunque hay considerables avances en acompañar las solicitudes en proyectos de inversión, éstos no han logrado constituir instrumentos orientadores de las actividades que aumenten la probabilidad de resultados favorables, lo que los convierte en meros requisitos para la obtención de apoyos, aumentando la dificultad y costo de los trámites sin los beneficios que debieran estar asociados.

La disponibilidad de recursos del Programa le impide su operación generalizada en el estado. Al no definir con precisión las localidades y población a atender, el Programa se diluye y sus efectos se minimizan. Esto exige un esfuerzo de planeación de la operación del Programa mayor y mejor al que hasta ahora se ha realizado, que le confiera una orientación precisa, socialmente justa y factible.

La adecuada focalización del Programa siempre es importante, pero su relevancia es mayor al reducirse la cobertura. En el contexto de las abismales diferencias socioeconómicas prevaletentes, no hay justificación alguna para que se otorguen recursos públicos a zonas de alto desarrollo y a productores de elevados ingresos.

Dado que se trata de un Programa con fines de desarrollo debe revalorarse la evaluación del impacto social de los proyectos a la par de su evaluación bajo criterios económico financieros.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

#### Impactos de PAPIR

El PAPIR es en esencia un Programa de fomento a la inversión en bienes de capital como medio para emprender proyectos productivos que incrementen el empleo y el ingreso. Por ello, es de especial relevancia la identificación y análisis del impacto de los apoyos sobre el ingreso, empleo, capitalización y productividad de los beneficiarios.

Sin embargo, la medición de tales cambios y la determinación de su asociación a los apoyos del Programa plantea diversas dificultades.

La primera se relaciona con el tiempo necesario para que la recepción de un apoyo del Programa se traduzca en cambios tangibles. Para resolver esta dificultad, en la presente evaluación la medición de los impactos del Programa, se hizo con quienes recibieron el apoyo en 2002, de manera que al levantamiento de la información habían transcurrido al menos dos años.

El segundo problema se deriva en parte del primero; implica preguntarle al beneficiario sobre las unidades en producción, rendimientos, precios de venta, costos de producción activos y jornales empleados en 2002, lo que significa una apuesta a la memoria del beneficiario, dada la falta generalizada de registros de producción,.

La tercer dificultad estriba en discriminar la proporción de los cambios identificados en los ingresos de los beneficiarios debida al apoyo del Programa, diferenciando la derivada de otros factores.

Para reducir la incertidumbre asociada a estas dos últimas dificultades se usaron técnicas adecuadas de entrevista, depuración de respuestas con base en referentes regionales, y procedimientos econométricos que separan los efectos de los cambios en unidades en producción, rendimientos y precios.

#### ***Ingreso y empleo***

Aunque el 99.5% de los beneficiarios 2002 del Programa recibieron bienes de capital y el 30.1% de ellos aún lo conservan, sólo el 12.7% aumentó sus ingresos a consecuencia del apoyo.

Los mayores impactos del Programa en los ingresos de los beneficiarios ocurrieron en los beneficiarios tipo 2, en los que recibieron apoyos de \$10,000 a \$20,000, en los residentes en localidades con grado de marginación bajo y medio y en los que recibieron apoyos para actividades no agropecuarias (cuadro 4.1).

Los beneficiarios tipo 1, los cuales constituyeron la mayoría de los atendidos en 2002, son seguramente los que más requieren de la efectividad del Programa. Sin embargo, menos del 4% de los beneficiarios de este tipo mejoraron sus ingresos en un promedio de un 2%, que no compensa a la inflación del periodo.

**Cuadro 4.1. Análisis del impacto del Programa en el ingreso**

Clasificación	Categorías	% de beneficiarios con aumento en el ingreso*	Cambio en el ingreso**
<b>Tipo de beneficiario</b>	1	3.90%	1.02
	2	58.06%	1.26
	3	9.09%	1.01
	4	0.00%	1.00
<b>Monto del apoyo recibido en 2002</b>	Menos de \$1,000	2.22%	1.01
	\$1,000 a \$10,000	32.65%	1.14
	\$10,000 a \$20,000	55.56%	1.27
	\$20,000 a \$50,000	33.33%	0.91
	Más de \$50,000	0.00%	1.00
<b>Grado de marginación de la localidad de residencia del beneficiario</b>	Muy alto	0.00%	1.00
	Alto	8.70%	1.05
	Medio	16.13%	1.05
	Bajo	15.00%	1.10
	No clasificado	0.00%	1.00
<b>Actividades apoyadas</b>	Agrícolas	27.3%	1.20
	Pecuarías	6.8%	1.55
	Pecuarías no aves	33.3%	1.55
	No agropecuarias	23.5%	2.14
<b>General</b>		<b>12.7%</b>	<b>1.52</b>

\* Respecto al total de beneficiarios de la categoría correspondiente

\*\* Ingreso neto actual asociado al programa / Ingreso neto antes del apoyo

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002

Lo anterior puede estar asociado a los siguientes hechos:

- El 15.8% de los productores tipo 1 listados en la base de datos del Programa asegura no haber recibido el apoyo.
- Sólo el 11.7% de los beneficiarios tipo 1 que recibieron bienes de capital en 2002 lo conservaba en 2005.
- El 85.8% de los beneficiarios tipo 1 recibieron apoyos de monto menor a \$1,000 y sólo el 1.1% de ellos recibió apoyos por más de \$10,000. De allí que el monto promedio del apoyo gubernamental recibido por los beneficiarios tipo 1 fuera de \$937.60, casi nueve veces menor al recibido por los beneficiarios tipo 2 en los cuales sí hubo un importante impacto del Programa en los ingresos
- El 29% de los beneficiarios tipo 1 radicaba en localidades de alto y muy alto grado de marginación.

En otra perspectiva, el Programa está orientado preferentemente a residentes en localidades de alto y muy alto grado de marginación, los cuales representaron al 26.1% de los beneficiarios 2002. Sin embargo, sólo el 7.5% de ellos aumentaron sus ingresos a consecuencia del apoyo recibido.

A diferencia del caso anterior, los beneficiarios de localidades de alto y muy alto grado de marginación no muestran diferencias importantes en cuanto a recepción y conservación del apoyo respecto a los de otras localidades, y la diferencia en el monto promedio del apoyo, aunque importante, no fue tan desproporcionada. Lo anterior sugiere que el reducido impacto del Programa sobre el ingreso de los beneficiarios de localidades de alto y muy alto grado de marginación, aunque seguramente está influido por el monto de los apoyos, pudiera estarlo también por la marginación misma. En otros términos, la marginación es un fenómeno social que tiende a excluir de los beneficios del desarrollo, incluyendo a los eventualmente asociados al Programa.

La participación en el Programa exige una aportación del beneficiario equivalente al 45% de la inversión. Además, la mecánica operativa del Programa con frecuencia exige que el beneficiario haga inicialmente la totalidad de la inversión, para luego recibir del Programa el reembolso de la aportación gubernamental. Ambos elementos, operan como mecanismo que limita o excluye la participación de la población más pobre, la cual al sólo poder hacer aportaciones mínimas únicamente puede acceder a apoyos mínimos, o al no poder hacer la inversión mientras llega el reembolso, queda excluida del Programa.

Otro importante impacto esperado del Programa es la generación de empleos. Se estima que el número de empleos entre la población beneficiada por el Programa en 2002 aumentó 1.28% por el apoyo y 1.48% por otras causas. Lo anterior significa que los apoyos contribuyeron a generar un empleo por cada 209 beneficiarios.

De manera parecida a lo ocurrido con el ingreso, el Programa concentró sus impactos sobre el empleo en los beneficiarios tipo 2, en los que recibieron apoyos de \$10,000 a \$20,000, en los residentes en localidades con grado de marginación medio y en beneficiarios que recibieron apoyo para actividades no agropecuarias. No tuvo efectos en la población prioritaria (cuadro 4.2).

### ***Inversión y capitalización***

Los beneficiarios que en 2005 aún conservan y usan el apoyo recibido en 2002 representan el 29.4% de quienes lo recibieron y el 25.7% de los considerados como beneficiarios en el listado de cierre del Programa.

El 28.1% de los beneficiarios 2002 que recibieron bienes de capital, aumentaron su capital productivo a 2005 en un promedio del 18% a consecuencia del apoyo.

Esta capitalización equivale a 3.3 veces la inversión gubernamental realizada en 2002 en tales beneficiarios y a 1.7 veces la inversión asociada al Programa. Lo que sugiere que el Programa efectivamente fue capaz de detonar un proceso de capitalización creciente en algunos de sus beneficiarios.

Los beneficiarios capitalizados fueron principalmente los de tipo 2 y superiores, y los que recibieron apoyos por montos mayores a \$10,000 (cuadro 4.3). Mientras el monto medio del apoyo gubernamental general en 2002 fue de \$2,605, el de los beneficiarios capitalizados fue de \$8,170. Por otra parte, los beneficiarios capitalizados, que como se dijo constituyeron el 28.1% del total, recibieron el 72.9% de la inversión gubernamental del Programa, e hicieron el 70.2% de la aportación de los beneficiarios y el 52.8% de la inversión adicional.

En la evaluación 2003 se determinó que el 23.4% de los beneficiarios 2001 habían sido capitalizados por efecto del Programa.

**Cuadro 4.2. Análisis del impacto del Programa en el empleo**

Clasificación	Categorías	Beneficiarios para crear un empleo	% de empleos adicionales por el Programa
Tipo de beneficiario	1	610	1.01%
	2	40	1.75%
	3	1,350	0.08%
	4	-	0.00%
Monto del apoyo recibido en 2002	Menos de \$1,000	-	0.00%
	\$1,000 a \$10,000	77	1.07%
	\$10,000 a \$20,000	31	3.15%
	\$20,000 a \$50,000	39	1.43%
	Más de \$50,000	-	0.00%
Grado de marginación de la localidad de residencia del beneficiario	Muy alto	-	0.00%
	Alto	-	0.00%
	Medio	97	1.93%
	Bajo	-	0.00%
	No clasificado	-	0.00%
Actividades apoyadas	Agrícolas	-	-0.75%
	Pecuarías	261	2.64%
	No agropecuarias	27	2.23%
<b>General</b>		<b>209</b>	<b>1.28%</b>

Fuente Encuesta a beneficiarios 2002

**Cuadro 4.3. Análisis del impacto del Programa en la capitalización**

Clasificación	Categorías	% de beneficiarios capitalizados *		% de capitalización **	
		2002	2004	2002	2004
Tipo de beneficiario	1	9.7%	87.1%	9.9%	126.2%
	2	96.7%	88.6%	37.3%	16.3%
	3	90.9%	93.3%	4.7%	8.5%
	4	100%	-	22.7%	-
Monto del apoyo recibido en 2002	Menos de \$1,000	5.9%	40%	23.0%	5.4%
	\$1,000 a \$10,000	71.4%	92.4%	9.0%	11.9%
	\$10,000 a \$20,000	100%	91.7%	51.4%	27.9%
	\$20,000 a \$50,000	100%	100%	129.8%	35.9%
	Más de \$50,000	100%	100%	22.7%	49.9%
Grado de marginación de la localidad de residencia del beneficiario	Muy alto	14.3%	96.7%	-	9.0%
	Alto	23.9%	86.4%	19.9%	15.9%
	Medio	32.6%	81.8%	23.5%	14.7%
	Bajo	25.0%	100%	9.8%	18.4%
	No clasificado	27.3%	100%	5.1%	32.9%
<b>General</b>		<b>28.1%</b>	<b>89.2%</b>	<b>18.1%</b>	<b>15.8%</b>

\* Respecto a los beneficiarios de la categoría correspondiente que recibieron bienes de capital.

\*\* Capitalización asociada al programa / Capital antes del apoyo, de los beneficiarios capitalizados

Fuente Encuesta a beneficiarios 2002

Los resultados del Programa 2004 sobre capitalización contrastan de manera importante con los de 2002. Aunque pudiera pensarse en una sobreestimación de la capitalización atribuida al Programa, derivada de que al momento de la encuesta habían transcurrido desde la recepción del apoyo tan sólo unos cuantos meses, o incluso semanas, la cercanía con la recepción del apoyo no parece ser la explicación del radical cambio en los indicadores, como lo sugiere el que en la evaluación 2003, cuando había transcurrido un periodo similar desde la participación en el Programa, sólo el 35% de los beneficiarios manifestó haber incrementado su capital.

Otros factores que podrían estar influyendo en la capitalización aparente de una mayor proporción de los beneficiarios 2004, son:

- La proporción de beneficiarios tipo 1, se redujo en 2004 a casi la tercera parte de los de 2002, mientras la de tipo 2, que consistentemente muestran mayor capitalización, fue 3.5 veces mayor.
- En 2002, el 70.8% de los beneficiarios recibieron apoyos gubernamentales por montos menores a \$1,000, mientras en 2004, estos representaron sólo el 6.9%. El monto promedio del apoyo en 2004 fue 3.1 veces mayor que el de 2002.
- El número medio de apoyos históricamente recibidos por los beneficiarios 2004 fue de 1.69, mientras el de los beneficiarios 2002 fue de 1.32. Así mismo, mientras el 76.6% de los beneficiarios 2004 recibieron apoyos de otros programas, sólo lo hicieron el 53.4% de los beneficiarios 2002.

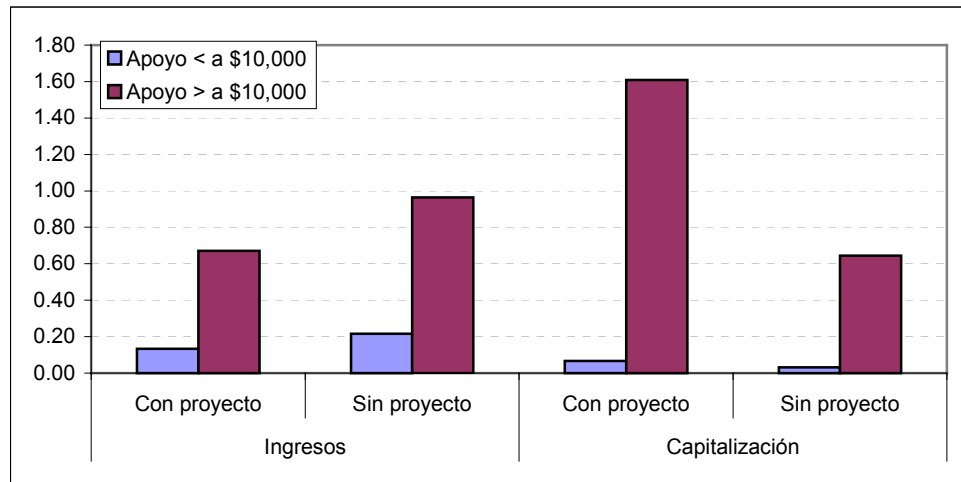
Debe destacarse que aunque la proporción de beneficiarios capitalizados en 2004 aumentó drásticamente respecto a 2002, no ocurrió así con la magnitud de la capitalización, la que incluso disminuyó. Dada la similitud del capital previo de los beneficiarios capitalizados en 2002 y 2004 (\$ 150,076 y \$156,762, respectivamente), este aspecto no explica la diferente magnitud de la capitalización 2002 y 2004.

Cuando se analiza en forma conjunta el efecto del monto del apoyo y el de la presencia de proyecto (figura 4.1), además de ratificarse que los impactos de los apoyos menores a \$10,000 son irrelevantes, se revela que el efecto del Programa sobre los ingresos de los beneficiarios no está asociado a que la solicitud de apoyo se acompañe o no de proyecto.

El 43.1% de los beneficiarios que recibieron apoyos menores a \$10,000 acompañaron su solicitud de un proyecto y sólo el 4.6% de ellos tuvo algún cambio positivo en sus ingresos o en el nivel de capitalización de su unidad productiva. Esto lleva a considerar que cuando los apoyos son de bajo monto, el papel de los proyectos es intrascendente, por lo que podrían ser considerados más como elementos burocráticos que como instrumentos asociados al éxito de la inversión.

Por otra parte, los ingresos de los beneficiarios que presentaron solicitud de apoyo sin acompañarla de proyecto, mejoraron en mayor grado que los de beneficiarios que no presentaron proyecto, lo que deja en entredicho la calidad de los proyectos y su potencial para influir en los impactos de las inversiones hechas por el Programa.

**Figura 4.1. Relación del monto del apoyo y la presencia de proyecto con los impactos en ingresos y capitalización de los beneficiarios.**



Fuente Encuesta a beneficiarios 2002

### ***Producción y productividad***

Entre los beneficiarios que recibieron apoyo para actividades agrícolas y lo conservan y usan, el Programa 2002 tuvo los siguientes impactos expresados como relación entre antes (2002) y después del apoyo (2005): 1) número de cultivos, 1.27; 2) superficie sembrada (ponderada en función del rendimiento y precio), 0.84; 3) superficie media por cultivo, 0.82; 4) ingreso bruto por hectárea, 1.03; 5) Rendimiento, 1.1, y 6) Producción, 0.92.

Lo anterior implica que a dos años de la recepción del apoyo, su principal impacto en general fue el de promover la diversificación de cultivos.

Sin embargo, el 21.2% de los productores que recibieron apoyo para actividades agrícolas, sí aumentaron su producción y productividad a consecuencia del Programa. Se trata principalmente de beneficiarios tipo 2, de localidades de marginación media, y que en 2002 hicieron inversiones por un promedio de \$9,461 (cuadro 4.4).

Entre los beneficiarios que recibieron apoyo para actividades pecuarias y lo conservan y usan, el Programa propició el aumento tanto de las unidades en producción (1.26), su rendimiento (1.05) y producción (1.32). Debe destacarse que aunque el apoyo pecuario más frecuente fue el de aves, en la producción de esta especie no hubo ningún impacto.

Por lo anterior, los impactos positivos del Programa sobre la producción y productividad pecuarias se expresaron en el 6.8% de los beneficiarios apoyados para la realización de este tipo de actividades. Se trata principalmente de beneficiarios tipo 2, de localidades de marginación media, y que en 2002 hicieron inversiones por un promedio de \$16,340 (cuadro 4.4).



**Cuadro 4.4. Análisis del impacto del Programa en la producción y productividad**

Clasificación	Categorías	Actividades agrícolas		Actividades pecuarias	
		Distribución de los beneficiarios apoyados	Beneficiarios con aumento en la producción y productividad	Distribución de los beneficiarios apoyados	Beneficiarios con aumento en la producción y productividad
Tipo de beneficiario	1	51.5%	6.1%	88.1%	0.6%
	2	42.4%	12.1%	7.4%	6.3%
	3	6.1%	3.0%	4.0%	0%
	4	0%	-	0.6%	0%
Monto del apoyo recibido en 2002	Menos de \$1,000	15.5%	0%	85.8%	1.1%
	\$1,000 a \$10,000	69.7%	21.1%	11.4%	4.0%
	\$10,000 a \$20,000	9.1%	0%	2.3%	1.7%
	\$20,000 a \$50,000	6.1%	0%	0%	-
	Más de \$50,000	0%	-	0.6%	0%
Grado de marginación de la localidad de residencia	Muy alto	6.1%	0%	2.8%	0%
	Alto	24.2%	6.1%	22.7%	0.6%
	Medio	42.4%	12.1%	48.3%	4.6%
	Bajo	15.2%	3.0%	21.6%	1.7%
	No clasificado	12.1%	0%	4.6%	0%
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>21.2%</b>	<b>100%</b>	<b>6.8%</b>

Fuente Encuesta a beneficiarios 2002

**Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social**

El anexo técnico 2002 no especifica las cadenas productivas de alta inclusión social a atender. Sin embargo, la base de datos de PAPIR 2002, registra las de agave, bovinos, forrajes, frijol, maíz, y también bajo el encabezado de cadenas, al grupo prioritario de mujeres, a las que se asigna el 16.9% de los apoyos gubernamentales.

El anexo técnico 2004 define a las cadenas productivas de frijol, bovinos carne, agave y durazno, y programa recursos gubernamentales equivalentes al 14% de los recursos gubernamentales de apoyo para las dos primeras y al 6% para las dos últimas. La base de datos registra que a bovinos se dedicaron el 37.1% de los recursos gubernamentales, a forrajes el 4%; a frijol el 5.7%; al maíz el 3% y al manzano el 0.3%, haciendo evidente una escasa correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado respecto a las cadenas productivas. Por otra parte, los proyectos registrados como apoyo a la integración de cadenas productivas constituyen el 54% del total, y los beneficiarios de esos proyectos representan al 51.9%, lo que no refleja el carácter de alta inclusión social que debían tener tales proyectos.

El 97.6% de los beneficiarios 2002 y el 90% de los beneficiarios 2004, recibieron apoyos para la producción primaria. Ninguno de los beneficiarios 2002 señala haber accedido a nuevos mercados y sólo lo hace el 0.9% de los beneficiarios 2004. El 0.4% de los beneficiarios 2002 y el 2.3% de los beneficiarios 2004, dicen saber qué es un Comité Sistema Producto y sobre las actividades que realiza.

Lo anterior parece expresar que en el estado no ha sido plenamente adoptada la estrategia expresada en las Reglas de Operación de incorporar a las unidades de producción rural en los diferentes eslabones de las cadenas productivas, mediante la integración de la producción primaria a los procesos de generación y agregación de valor, de manera que el productor se apropie de una proporción mayor de lo que paga el consumidor.

### ***Cambio tecnológico***

Aunque las Reglas de Operación establecen que uno de los criterios para la aprobación de recursos es la factibilidad del proyecto para inducir cambios tecnológicos, en el Programa 2002 los impactos en este sentido fueron mínimos.

Sólo el 4.1% de los beneficiarios 2002 mejoraron el nivel tecnológico de sus actividades productivas. De ellos, el 62.5% recibió componentes para la mejora de sistemas de riego y el 37.5% recibió material vegetativo para el establecimiento de huertos de frutales. La inversión media realizada en 2002 por estos beneficiarios fue de \$9,897.25

En 2004, el 17.6% de los beneficiarios declaran haber mejorado el nivel tecnológico de sus actividades productivas. Mejoraron tecnológicamente el 35.4% de los que recibieron apoyo para actividades agrícolas y el 12% de quienes lo recibieron para actividades pecuarias. La magnitud del cambio fue mayor en las actividades agrícolas, con un incremento medio del 43%, mientras en las actividades pecuarias este aumento fue del 17%.

La inversión media de los beneficiarios 2004 que mejoraron el nivel tecnológico de sus actividades productivas fue de \$15,746. El 13.2% eran del tipo 1, el 47.4% tipo 2 y el 39.5% del tipo 3. El 63.2% de ellos radicaban en localidades de alto y muy alto grado de marginación.

Los componentes de mayor impacto en el cambio de nivel tecnológico agrícola fueron el tractor y los implementos agrícolas, mientras para las actividades pecuarias lo fueron los componentes de maquinaria, equipo y herramientas y el de infraestructura e instalaciones.

### **Impactos de PRODESCA**

Dado que el eje central del diseño del Programa de Desarrollo Rural es la consolidación de proyectos que mejoren los procesos productivos, comerciales, financieros y empresariales de los productores rurales, se hace necesario promover el acceso a servicios profesionales que desarrollen sus capacidades para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y afianzar tales proyectos

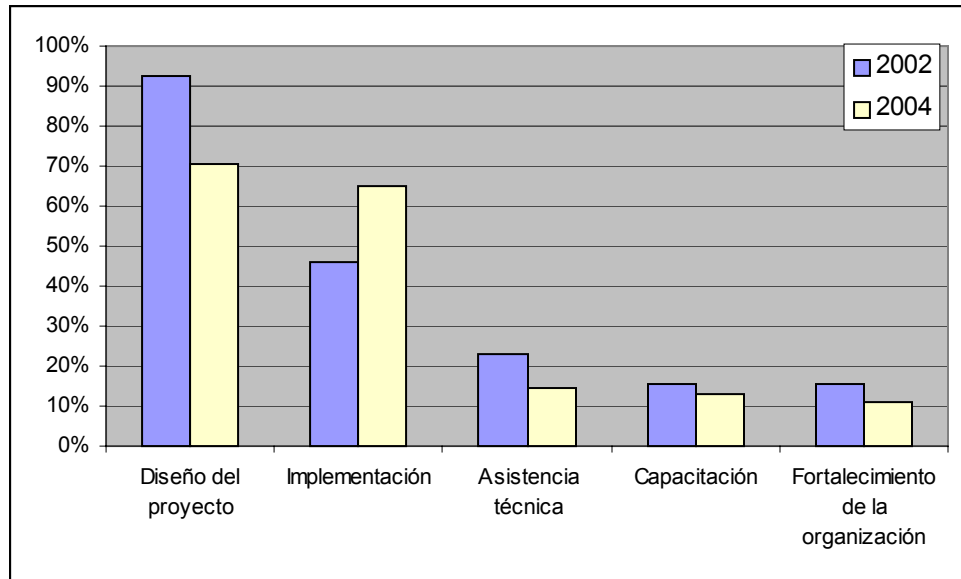
### ***Desarrollo de capacidades***

Conforme al análisis de las respectivas bases de datos, el 12.8% de los proyectos de inversión apoyados en 2004, fueron puestos en marcha o asesorados por PRODESCA 2004 y un adicional 8.4% había sido diseñado con el apoyo de PRODESCA 2003. En conjunto, el monto de apoyo PRODESCA equivale en promedio al 31.2% del apoyo gubernamental PAPIR

El 42.9% de los beneficiarios de PAPIR 2004 dice haber recibido apoyo de PRODESCA. De ellos el 83.5% la tuvo en ese mismo año y el resto en años anteriores, lo cual implica que el 35.8% de los apoyos PAPIR 2004 se acompañaron de asistencia técnica de PRODESCA. Este dato es significativamente mayor al de 2002, cuando fue del 19.6%.

Sin embargo, al precisar si la asistencia técnica recibida formó parte del proyecto, se aprecia una disminución entre 2002 y 2004, ya que así la identifican el 23.1% y el 14.3% respectivamente (figura 4.2).

**Figura 4.2. Comparación de los servicios recibidos como parte del apoyo PRODESCA en 2002 y 2004**



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002 y 2004

La iniciativa para solicitar el apoyo de un técnico de PRODESCA fue de los mismos beneficiarios en el 66% de los casos, en el resto, la idea fue de algún funcionario (19.8%) o del técnico (12.1%). El técnico fue seleccionado por los beneficiarios en el 69.2% de los casos y por algún funcionario en el 25.3%.

El 84.6% de los beneficiarios 2002 y el 94.5% de los beneficiarios 2004, califican los conocimientos del técnico como buenos o muy buenos. Sin embargo, sólo el 61.5% de los beneficiarios 2002 consideraron que los servicios prestados por el técnico fueron de utilidad.

Los beneficiarios que contaron con servicios de un PSP incrementaron sus actividades administrativas, gerenciales y de gestión en mayor grado que los que no tuvieron el apoyo profesional, especialmente las relativas a la participación en la elaboración de proyectos. Sin embargo, menos de la tercera parte de los beneficiarios con apoyo profesional lleva registros de cuentas y de producción.

### Impactos de PROFEMOR

Las acciones de PROFEMOR en 2004 se concentraron en el apoyo a la operación de los CMDRS. Por ello son de escasa o nula consideración los impactos esperados de incorporar a las UPR y grupos prioritarios a la apropiación de valor agregado, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales y de fortalecer procesos de participación y autogestión que aumenten el poder de negociación.

Los beneficiarios de PAPIR que pertenecen a alguna organización económica, pasaron del 13.3% en 2002 a 27.5% en 2004. Dos terceras partes de las organizaciones de los beneficiarios 2002, y el 96.6% de las organizaciones de los beneficiarios 2004 se pueden considerar activas con al menos dos asambleas en los últimos doce meses, pero sólo el 12.5% y 3.4% recibieron apoyo de PROFEMOR, respectivamente.

Para 2002 y 2004, el 71.4% y el 62.5% de las organizaciones se constituyeron para acceder al apoyo, sin embargo, la mayoría de ellas perdura con el mismo número de miembros.

Según los beneficiarios organizados que usan colectivamente el apoyo, el Programa no tuvo impacto sobre las organizaciones respecto a sus capacidades de gestión de apoyos y negociación de mercados (precios, condiciones, cantidades), ni en la reducción de costos de producción y venta, ni en la agregación de valor a los productos, tuvo un importante impacto positivo sobre el acceso a nuevas tecnologías y a nuevos mercados, y tuvo impacto negativo en el acceso a capacitación y asistencia técnica así como a financiamiento y seguros.

A pesar de que los CMDRS han sido instalados en todos los municipios del estado, sólo la mitad de los beneficiarios dicen conocer su existencia y el 42.5% dice que existe en su municipio. La calificación otorgada a los CMDRS es muy similar entre los beneficiarios 2002 y 2004. Alrededor del 80% lo consideran útil tanto para apoyar a los beneficiarios de APC como a toda la población del municipio, y alrededor del 50% reconocen su imparcialidad, su capacidad de decisión y su representatividad.

La recepción de servicios municipales, de recepción de solicitudes, realización de trámites, apoyo para la obtención de financiamiento, información, llenado de solicitudes y asesoría técnica se incrementó de 2002 a 2004 en un promedio de 8.1%.

### **Proceso de municipalización**

En 2004, con el fin de consolidar los programas de Desarrollo Rural Municipal, el Comité Técnico del FOFAE acordó asignar a los municipios del estado al menos el 50% de los recursos del presupuesto estatal del Programa de Desarrollo Rural ajustado.

Este proceso de transferencia gradual del Programa hacia los municipios, reviste gran importancia para el estado. Por ello, en cada municipio se entrevistó al Presidente Municipal o al funcionario responsable del desarrollo rural para conocer sus apreciaciones sobre el proceso.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable están funcionando satisfactoriamente en todos los municipios del estado excepto uno. Sin embargo, el 36% de los funcionarios municipales cuestiona el funcionamiento de los Consejos Distritales. Esto en parte, pudiera deberse a las tensiones que el propio proceso de municipalización está generando entre las estructuras que tradicionalmente han operado localmente el Programa y que, por tanto, han tenido la capacidad de construir una clientela entre los productores rurales. Así, el proceso de municipalización expresa la posibilidad de un cambio radical en la relación entre los gobiernos federal y estatal con los gobiernos municipales porque permitiría a los ayuntamientos articular la demanda ciudadana y participar en el diseño de las políticas públicas locales que modelen el desarrollo rural desde la perspectiva de la propia sociedad rural local, sobre todo en los municipios que por el tipo de su población pueden ser considerados eminentemente rurales

Los responsables a nivel municipio de la agenda de desarrollo rural consideran en su mayoría (75%) que en los Consejos Municipales se toman decisiones sobre la operación del Programa de Desarrollo Rural y que esas decisiones se toman en cuenta para la asignación de recursos.

En la misma dirección parece apuntar el hecho de que la gran mayoría de las administraciones municipales actualizó su correspondiente plan de desarrollo rural sustentable. Sin embargo, la mera actualización no supone que se haga con el soporte técnico-administrativo necesario o que efectivamente recoja las verdaderas necesidades de los productores. En muchos de los ayuntamientos escasea el personal profesionalmente preparado para el diseño, ejecución y evaluación de los diferentes instrumentos de planeación del desarrollo rural.

En este sentido, vale la pena destacar que el 41% de los funcionarios municipales entrevistados perciben la estrategia de municipalización como una alternativa eficaz para que los productores se conviertan en actores concientes de su propio proceso de desarrollo, mientras que el 59% la conciben como una forma de allegar recursos al municipio. Esto demuestra, además de la carencia de profesionales de la planeación del desarrollo, la ausencia de una cultura de la planeación que haga posible un uso más eficiente de los escasos recursos disponibles, y que permita entender que los ámbitos municipal, estatal y federal son sólo eso, ámbitos, de un mismo esquema administrativo, lo cual no supone que los niveles locales sean meras extensiones o correas de transmisión de lo que en el ámbito federal se decide, sino expresiones particulares de un mismo modelo de desarrollo.

Adicionalmente, las enormes carencias llevan a los munícipes a considerar todos los recursos disponibles como posibilidades para atender todo tipo de necesidades, lo cual implica la posibilidad de dirigir los recursos de Alianza para el Campo hacia objetivos diferentes a los planeados. Pero por otro lado, esto supone una falta de conocimiento acerca de los principios del Programa y de los criterios de asignación.

Ahora bien, entre las ventajas que se perciben, destaca la de que el conocimiento y contacto directo con los productores permite a los funcionarios presentar al Consejo no solo consideraciones técnicas relacionadas con los recursos naturales involucrados en el proyecto (calidad de suelo, disponibilidad de agua, etc.) sino también relativas al productor, como por ejemplo, su disposición al trabajo, el grado de honorabilidad en el manejo de los apoyos recibidos, etc.

La sensible reducción de la distancia entre quienes toman las decisiones y aquellos que sufren las consecuencias de las mismas, también se refleja en el enorme potencial que los poderes locales ahora tienen para la planeación del desarrollo, con la posibilidad de procurar mezclas más eficientes de los recursos tanto municipales, como estatales y federales, e incluso recursos privados que eventualmente llegan a través de ONG y agencias de desarrollo. Este potencial, sin embargo, sigue limitado por la escasa capacidad local para planear y operar este tipo de instrumentos.

Por otra parte se reducen también los tiempos en que los apoyos suelen llegar, si bien este aspecto aún constituye un área de oportunidad para el mejoramiento pues no todos los municipios perciben esta mejora.

En lo que se refiere a las desventajas, estas son inexistentes para un poco más de la cuarta parte de los funcionarios municipales entrevistados, es decir, solo ven bondades, lo

cual es en parte explicable por el hecho de que es un proceso nuevo, que apenas se está implementando, pero sobre todo, porque la perspectiva temporal de los funcionarios municipales es de tres años y por lo tanto, el tener capacidad de respuesta a las demandas recibidas aumenta las posibilidades de culminar una administración municipal sin tropiezos lo que a su vez, genera posibilidades de ascender en su carrera política. Sin embargo, hay quienes consideran una desventaja la ineficiencia con la que se maneja el Programa en las instancias centrales y que, según estos funcionarios municipales, se expresa en el papeleo que hay que llenar, las inercias burocráticas que todavía se presentan y, sobre todo, en el tiempo que tardan los recursos en llegar. De cualquier manera, también este punto de vista se explica por las presiones que la población hace a la administración municipal misma que se ve atrapada entre la creciente demanda ciudadana y la insuficiente capacidad de respuesta.

Otros aspectos que conviene destacar y que aparecen como “desventajas” en los resultados de la entrevista son la falta de capacidades administrativas que este proceso supone para las dependencias municipales pues exige personal con el que usualmente no se cuenta, ni en cantidad ni en calidad, en muchos de los ayuntamientos duranguenses, tal como ya se apunta líneas arriba. También se perciben riesgos o amenazas derivadas del hecho de que este proceso implica proveer a los productores información con la que normalmente no contaban, pero, además, les proporciona el espacio necesario para la participación de los productores en decisiones que tradicionalmente correspondían a instancias administrativas. Este riesgo aparece en varias entrevistas como riesgo de “asambleismo” o de manipulación política pero que en realidad expresa la dificultad para establecer un nuevo tipo de relación con los productores, dificultad que orilla a algunos funcionarios a no realizar formalmente las Reuniones del Consejo Municipal y por tanto, a simular dichas asambleas elaborando el acta correspondiente y recabando luego las firmas respectivas, ejercicio que desde luego nada tiene que ver con los propósitos del Programa.

En lo que concierne a los aspectos mas operativos, la información obtenida nos indica que el problema en el que coinciden casi todos los Presidentes Municipales entrevistados es el de la insuficiencia de recursos, seguido de la insuficiente capacitación de los integrantes del Consejo para enfrentar los nuevos retos que la municipalización implica y que tienen que ver, sobre todo, con los aspectos técnico-administrativos. En menor proporción, pero de manera importante se hace referencia a la falta de interés por que no se han visto resultados, aunque en este aspecto vale la pena insistir en que, dado que es un proceso nuevo, es natural que cualquier deficiencia la relacionen los productores con las formas anteriores en las que efectivamente los resultados estaban lejos de ser los esperados. Como quiera, en este rubro los funcionarios manifestaron que en todo caso hace falta mayor difusión para que los productores tengan la misma oportunidad de participar presentando en tiempo y forma su solicitud.

El 47% de las autoridades municipales dijo desconocer la fórmula de cálculo para la asignación de recursos a los municipios. El 75% considera importante la participación de PROFEMOR en el proceso de municipalización.

La construcción de un proceso de desarrollo rural debe pasar necesariamente por la participación de aquellos a los que va dirigido, pero también debe involucrar a todos los niveles en los que teóricamente se toman decisiones. Así, es preciso entender que en los ámbitos locales no solo se operan las decisiones que ya están negociadas en los ámbitos estatal y federal, sino que también se decide y, por tanto, se puede orientar el Programa

en un sentido o en otro. Así, se requiere compartir filosofía, métodos y recursos físicos en los tres ámbitos de gobierno para que el Programa llegue a quienes debe llegar, en tiempo y forma. En la operación del Programa juega un papel importante el municipio, papel que también debería tener en el diseño de las estrategias locales para que la operación deje de ser el obstáculo para convertir en realidad lo que es generado en el proceso de planeación.

La actual situación, sin duda, repercutirá en la aparición de una nueva generación de presidentes municipales más preparados, con mayor capacidad de gestión de recursos lo cual supone una previa experiencia en este tipo de actividades. En otras palabras, el paso por la jefatura o Dirección de Desarrollo Rural puede llegar a constituirse en la indispensable antesala para acceder a la Presidencia Municipal, y para entenderlo sólo basta recordar que los municipios más pobres son precisamente los que más se caracterizan como rurales, por lo que programas como el de desarrollo rural pueden convertirse (si no es que ya lo son) en la principal fuente de recursos para hacer frente a la demanda de los productores.

Por otra parte, independientemente de las características del Presidente Municipal, cada vez se hará más necesario un perfil más profesionalizado para los encargados de la agenda del desarrollo rural a nivel municipal, tanto para saber captar y discriminar con criterios técnicos y humanos la demanda de servicios y apoyos de la población rural, como para gestionar los recursos necesarios para satisfacer dicha demanda. Conocimientos respecto de las condiciones sociales de los productores así como de las características técnicas que hagan viables los proyectos serán tan importantes como los conocimientos relacionados con la gestión administrativa, el diseño y criterios de aplicación de la fórmula para la asignación de recursos.

### **Compendio**

Es evidente que los impactos económicos positivos del Programa van en aumento aunque todavía distan mucho de ser los deseables, tanto en el porcentaje de beneficiarios con mejoría como en la magnitud de tales mejoras. En especial, es necesario adecuar el Programa para lograr impactos en las localidades de mayor marginación y en los beneficiarios tipo 1.

Los impactos sociales y tecnológicos del Programa todavía son mínimos. Para aumentarlos es necesaria la reorientación del Programa mediante la definición de criterios de ese tipo.

El proceso de municipalización del Programa tiene el potencial de conferirle un mayor grado de adecuación a las condiciones locales y con ello mayor eficacia. Sin embargo, es necesario establecer medidas que permitan la pronta apropiación de los fundamentos del Programa por sus operadores en los municipios y evitar las fluctuaciones asociadas a la brevedad del recambio de sus dirigentes. Esto implica intensos procesos de planeación conforme a criterios bien definidos y la institucionalización de los CMDRS que favorezca la continuidad de los esfuerzos planeados.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

#### Conclusiones

##### ***Retos para el desarrollo rural estatal***

Durango es uno de los estados en los que la “topografía se opone a la economía” y la fisiografía dificulta el desarrollo. Así, la generación de valor por habitante y por extensión territorial están por debajo de la media nacional.

El escaso desarrollo del estado se traduce en falta de oportunidades para el progreso individual y familiar y lo configura como un estado tradicionalmente expulsor de población. En los últimos años el saldo migratorio negativo va en aumento.

La cobertura de los servicios públicos de drenaje y electricidad, así como la escolaridad media en el estado, son inferiores a la media nacional, mientras las tasas de ocupación parcial y desocupación son mayores a la media nacional.

Lo anterior expresa un grave rezago en el desarrollo de la entidad, el cual es mucho más acentuado en el medio rural, que alberga al 35.3% de la población. Esto le confiere a Durango el noveno lugar nacional en ruralidad de su población.

Este panorama implica que Durango debiera estar entre los estados que mayor proporción de los recursos de APC destinara al Desarrollo Rural, sin embargo tradicionalmente asigna menos de la media nacional.

La agricultura de riego se practica en el 20% de la superficie agrícola, el valor de su producción por hectárea es entre cuatro y 16 veces mayor que la de temporal y mucho menos azarosa, sin embargo la superficie sembrada de riego ha disminuido a una tasa del 0.83% anual.

En contraste, la agricultura de temporal, de gran incertidumbre, con siniestralidad media del 15.7% en los últimos veinte años, dedicadas principalmente al cultivo del maíz y frijol, con gran variabilidad interanual que significa tres o cuatro años “buenos” de cada veinte, aumentó su superficie en un 16% entre 1980 y 2003.

Estos cambios en la superficie sembrada son una expresión de la pérdida de prioridad de la agricultura en la definición de las políticas públicas. Por una parte, la contracción de la superficie de riego corresponde a la disminución de la inversión estatal para su expansión y conservación, mientras por la otra parte, la expansión de la superficie de temporal representa un intento de subsistencia en un contexto de crisis.

El resultado es el realce de la polarización agrícola, la baja productividad de las actividades agrícolas de temporal y el acrecentamiento de cultivo ilícitos; lo que tiende a aumentar la pobreza, violencia, desigualdad social y emigración.

La mayor parte de la producción pecuaria estatal se concentra en unas cuantas grandes empresas. Las únicas actividades pecuarias de alto grado de inclusión social son las de traspato y, en algunas regiones del estado, la ganadería caprina y la ganadería extensiva de bovinos de carne. Esta última ha mostrado un importante desarrollo técnico y



productivo en los últimos veinte años, sin embargo, es hasta 2003 cuando se incluye en el Programa como cadena productiva prioritaria y realmente empieza a tener presencia significativa hasta 2004.

Parece acertado considerar a los bovinos de carne como actividad prioritaria en la promoción del desarrollo rural en el estado, aunque deberá ponerse especial atención en el carácter integral de los proyectos y en la adaptación tanto del genotipo como del sistema productivo a las condiciones ambientales y sociales del entorno.

### ***Evolución del Programa.***

En los últimos años, la participación del gobierno federal, estatal y productores en la inversión de PAPIR se ubica en 39%, 15% y 46%, respectivamente. Esto tiende a restringir la apropiación del Programa por las autoridades estatales y a excluir a los productores marginados por no poder hacer su aportación, limitando así el objetivo del Programa de impulsar el desarrollo rural.

La distribución histórica de la inversión del Programa, por DDR y por municipio, no parece responder a criterios definidos en torno a las actividades productivas o condiciones de marginación locales. Paradójicamente la mayor inversión se ha realizado en los municipios de marginación baja y media, y cada vez es menor la proporción de beneficiarios tipo 1, los de menor desarrollo relativo.

El Programa muestra una marcada tendencia a reducir el número de beneficiarios y aumentar el monto del apoyo; con ello aumentan las probabilidades de generar impactos positivos trascendentes en los individuos pero, el bajo número de beneficiarios limita el potencial del Programa para influir en el desarrollo estatal, regional, municipal o comunitario, ya que mejorar el ingreso de una familia en la localidad no implica promover el desarrollo de la localidad, e incluso podría afectarlo si debilita sus estructuras sociales.

Entre 1997 y 2003, la evolución del Programa en cuanto a sus principales componentes de apoyo fue mínima. En 2004 parece haber un cambio radical en los componentes de apoyo que anuncia la posibilidad de mayores impactos.

El Programa ha tenido, si acaso, un mínimo impacto en el desarrollo rural debido a su baja cobertura, indebida focalización y a la asignación de apoyos irrelevantes a más del 90% de sus beneficiarios.

### ***Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa***

El comportamiento de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, los ubica como entidades independientes entre sí, con un mínimo nivel de complementariedad e integración. Al parecer, los funcionarios responsables del Programa en el estado están concientes de ello y empiezan a considerarlos acciones diferentes pero tendientes a un mismo fin.

La realización de las inversiones mediante proyectos integrales apenas empieza a generalizarse (en 2003 los proyectos representaron el 10.2% de las solicitudes atendidas). En muchos casos se les considera más un obstáculo para la asignación de apoyos o un pretexto para dar trabajo a técnicos, que un instrumento para propiciar su efectividad.

La focalización del Programa ha sido deficiente, aunque lentamente tiende a mejorar: mientras de 1997 a 1999 menos del 10% de la inversión gubernamental se hizo en municipios de alto y muy alto grado de marginación, entre 2003 y 2004 ronda el 40%.

El apoyo a grupos sociales prioritarios y el apoyo a cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, no parecen tener una existencia real como elemento del diseño del Programa.

Respecto a los grupos prioritarios: mujeres, jóvenes y adultos mayores, se registran como tales grupos en los que se incluye a personas con tales atributos, sin que, en la mayoría de los casos, constituyan un grupo de tales características. El adjetivo de prioritarios no se refleja ni en la proporción de personas ni en el monto de los apoyos. Los grupos de personas con discapacidad no se registran ni como etiqueta. El caso de apoyo a población indígena es diferente, desde 2001 la proporción de personas de habla indígena en la población atendida es mayor que en la población estatal, lo que indica un trato prioritario en cuanto a inclusión, aunque no ocurre así respecto al monto del apoyo por beneficiario, ya que éste fue menor que al resto de la población apoyada.

En lo concerniente a cadenas agroalimentarias, recibe esta etiqueta cualquier apoyo a la actividad enunciada aunque no esté orientado a incorporar al productor en la sucesión de procesos de generación de valor. Aún así, su presencia en PAPIR ha avanzado con lentitud, 4.5% en 2002, 11% en 2003 y 49% en 2004. La definición de cadenas prioritarias muestra importantes variaciones de un año a otro, lo que denota deficiencias en la planeación, expresa falta de continuidad en los esfuerzos y limita el potencial de impacto del Programa. El criterio de "alta inclusión social" no parece tener gran consideración. Así, por ejemplo, extrañan la ausencia del maíz y la presencia del durazno.

El Programa ha logrado incluir entre sus beneficiarios a los de menor desarrollo relativo. La proporción de beneficiarios tipo 1 y 2, entre 2001 y 2004 fue de alrededor del 80%. De ellos, recibieron apoyos mayores a \$10,000 el 5.6% en 2002 y el 20.5% en 2004.

En los últimos cuatro años, el Programa ha atendido a un promedio anual del 1.14% de la población de localidades de alto y muy alto grado de marginación. Con esta cobertura y sin repetición de beneficiarios la atención a esta parte de la población objetivo llevaría alrededor de 90 años.

Se colige entonces que el Programa no ha tenido una orientación definida y efectiva ni al desarrollo de municipios o localidades marginadas, ni a la población rural pobre, ni a grupos prioritarios, ni a la capitalización de las unidades de producción rural, ni a la integración de cadenas agroalimentarias. Su dispersión denota deficiencias en su planeación y diseño y minimiza sus resultados.

### ***Principales impactos***

Los impactos del Programa tienen alta relación con el monto de los apoyos. Los apoyos de PAPIR menores a \$10,000 por beneficiario rara vez dan resultados perdurables. Ligado a ello, los escasos impactos del Programa se concentraron en los beneficiarios tipo 2 residentes en localidades de marginación media o baja. En conjunto, el Programa tiene impactos positivos en menos del 15% de sus beneficiarios, aunque una mínima parte de ellos forma parte de la población prioritaria.

La aportación del beneficiario y la necesidad de cubrir la inversión total hasta el reembolso del apoyo gubernamental excluyen a la población objetivo prioritaria de los apoyos con potencial de generar impactos.

No se detectan efectos del Programa en lo relativo al acceso a nuevos mercados y sólo el 2.4% de los beneficiarios 2004 dice saber qué es un Comité Sistema Producto.

Los beneficiarios que contaron con servicios de un PSP incrementaron sus actividades administrativas, gerenciales y de gestión en mayor grado que los que no tuvieron el apoyo profesional.

En general, el apoyo a actividades no agropecuarias es el de mayor impacto, seguido por el de actividades agrícolas y por último el apoyo a actividades pecuarias. Sin embargo, cuando se excluyen los paquetes de aves de los apoyos a actividades pecuarias, el impacto de éstas es mayor al de actividades agrícolas.

Aunque los impactos de los apoyos otorgados en 2004, seguramente aún no se manifiestan plenamente, es interesante señalar que los componentes relacionados con agroindustrias son los que generaron mayor capitalización de las unidades productivas.

Las acciones de PROFEMOR relativas al fortalecimiento y consolidación de organizaciones económicas se relacionan con menos del 1% de los beneficiarios del PAPIR.

PROFEMOR ha concentrado sus esfuerzos en la constitución y operación de los CMDRS, cuyos posibles impactos tardarán en manifestarse. El proceso de municipalización, aunque en ciernes, ha generado promisorias expectativas, aunque también ciertas tensiones con las estructuras centrales y los consejos de DDR.

Los cambios mostrados por el Programa en 2004 son muy positivos y esperanzadores porque parecen indicar que se toma un rumbo de mayor compromiso con el desarrollo rural y parecen anunciar impactos significativamente mayores.

El proceso de municipalización implica tanto grandes potencialidades como riesgos, debe buscarse la forma de fortalecer la capacidad de los municipios para operar el Programa conforme a sus principios fundamentales y las consideraciones técnicas necesarias, sin que ello implique su burocratización.

### **Recomendaciones**

Tomando en consideración el alto nivel de rezago en el desarrollo estatal y mucho mayor en su sector rural, que el propósito fundamental de APC es precisamente el desarrollo rural, y que la mayoría de los estados asigna una alta proporción de los recursos de APC al Programa de Desarrollo Rural, resulta incongruente y equívoco que en Durango se asignen a este propósito menos de la cuarta parte de dichos recursos.

Además de las limitaciones operativas del Programa, su escasa disponibilidad de recursos lo limita a una cobertura irrelevante en términos de desarrollo de la entidad.

Se recomienda que el CEDRS, en ejercicio de las atribuciones que le confieren las RO de APC, asigne al Programa de Desarrollo Rural, por lo menos el 60% de los recursos del próximo ejercicio de APC, lo que permitirá por lo menos triplicar el impacto del Programa y así contribuir a abatir el grave rezago del medio rural duranguense.

Por otra parte, las autoridades estatales deben considerar seriamente la posibilidad de aportar mayores montos, y con mayor oportunidad, al conjunto de recursos de APC. Aunque esto seguramente tiene sus dificultades, bajo la óptica de que en años anteriores pudo aportar proporcionalmente el doble de lo actual, pudiera ser factible. Con ello, además de aumentar el efecto potencial del Programa conferiría a las autoridades estatales mejores condiciones para una mayor apropiación del Programa, y en consecuencia, mayor potencial para adecuarlo a las necesidades de desarrollo de la entidad y sus regiones.

En función de las características de la economía rural de la entidad, debe procurarse que los apoyos a actividades agrícolas, pecuarias, forestales y no agropecuarias correspondan, aproximadamente al 25%, 55%, 12% y 8%, respectivamente. Los apoyos a actividades agrícolas debieran orientarse a disminuir las pérdidas asociadas a la variabilidad interanual en los cultivos de temporal, especialmente maíz y frijol. Los apoyos a actividades pecuarias debieran dar prioridad a la ganadería bovina de carne, aunque también considerar la producción caprina y ovina.

Así mismo y con el fin de conferirle mayor efectividad al Programa para disminuir la marginación social, por lo menos el 70% de los beneficiarios y el 80% de los apoyos debieran destinarse a los residentes en localidades de alto y muy alto grado de marginación. Para impactar significativamente en el desarrollo de tales localidades se sugiere hacer un listado de las comunidades mayores de 100 habitantes<sup>20</sup> ordenado de mayor a menor marginación y hacer la asignación en orden descendente, de montos equivalentes al 10% de los habitantes de cada localidad por \$15,000, hasta agotar los recursos disponibles de PAPIR.

En el estado hay 419 localidades de tales características en las que habitan cien mil personas. Su atención implicaría, conforme a lo sugerido en el párrafo anterior, 150 millones de pesos, que podrían cubrirse en dos o tres años de operación del Programa.

Lo anterior significaría una primera aproximación a la definición de localidades a atender y los recursos destinados a cada una de ellas, bajo las premisas de: 1) promover el desarrollo comunitario efectivo mediante la atención de aproximadamente el 50% de las familias de las localidades marginadas, y 2) asignar apoyos con potencial de impacto, no menores a \$10,000 por beneficiario.

Una vez definido el universo de localidades a atender, cada municipio tendría su plan de acción a dos años, a cada PSP se le asignaría un determinado número de localidades en las cuales deberá dar asistencia técnica y promover proyectos con viabilidad social e identificar las acciones de fortalecimiento organizacional a realizar. Así, en cada localidad operarían en forma coordinada y complementaria los tres subprogramas y efectivamente se promovería el desarrollo rural en tales localidades.

Al tener con claridad un plan de acción a dos o más años, además de facilitarse la operación del Programa, las entidades de administración de las políticas agropecuarias podrían promover acciones concurrentes de otros programas y así generar un desarrollo significativo en las regiones menos desarrolladas del estado.

---

<sup>20</sup> El criterio de 100 o más habitantes puede ser considerado un tanto arbitrario, pero en ellas los logros en desarrollo comunitario pueden ser más relevantes y trascendentes porque las localidades muy pequeñas y marginadas son poco estables y con frecuencia están vinculadas a localidades mayores.

El esquema descrito dejaría un 30% de los recursos del Programa para la atención a beneficiarios radicados fuera de las localidades seleccionadas, conforme a políticas complementarias de desarrollo rural.

Independientemente de lo anterior, es necesario definir con precisión políticas diferenciales que rijan la aportación de los productores y el mecanismo de otorgamiento de apoyos. Estas políticas deben permitir que los productores de localidades marginadas y muy bajos ingresos accedan a los apoyos que requieren sin que su aportación o el financiamiento del apoyo lo limiten. La aportación de los productores y el reembolso son mecanismos que excluyen del Programa a quienes más lo requieren.

La mayoría de los casos en que los apoyos no fueron recibidos, no se conservan o no se utilizan corresponden a productores tipo 1, especialmente de localidades marginadas. Esta es otra forma en la que los principales destinatarios del Programa son excluidos de sus beneficios. La operación del Programa debe tomar en consideración esta situación y reorganizar sus actividades para evitarla.

Los resultados de las evaluaciones anteriores del Programa, coinciden con los de la presente en la identificación de que los apoyos menores a diez mil pesos por beneficiario son prácticamente irrelevantes, por lo que se insiste en la recomendación de no autorizar ningún apoyo menor a tal monto, o al menos definir con claridad los casos en que ello pudiera proceder. En el otro extremo, los apoyos de cientos de miles de pesos por beneficiario, tampoco tienen impacto en términos de desarrollo rural, por lo que habría que cancelarlos o establecer limitaciones muy precisas para ellos.

El estado cuenta con instituciones de investigación, educación y servicios con alto potencial de participación en el desarrollo rural, que no ha sido plenamente aprovechado. El Programa debiera involucrarlas en algunas de sus acciones, tales como la identificación de necesidades, elaboración, evaluación y seguimiento de proyectos e identificación de tecnologías a promover. En función de la geografía del estado, incluso debiera promoverse el apoyo de instituciones de los estados vecinos como Sinaloa y Zacatecas con menor tiempo de desplazamiento hacia algunos de los municipios del estado que las instituciones del mismo.

Es necesario clarificar los conceptos de grupos prioritarios y de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, y definir con precisión las políticas de inclusión o no en el Programa. Aunque parece acertado el mayor énfasis dado recientemente a los bovinos productores de carne, deben tomarse en consideración las diferentes aptitudes de las regiones del estado y del tipo de productores. Se recomienda analizar la pertinencia de ampliar el concepto al de rumiantes para incluir a caprinos y ovinos cuya atención es marginal a pesar de que sus impactos son adecuados y pueden ser más accesibles y convenientes para ciertos productores en determinadas regiones.

Si bien es cierto que la proporción de jóvenes, mujeres y adultos mayores se ha incrementado en el medio rural, eso no significa que estén organizados en grupos con intenciones claras de realizar o fortalecer tal o cual actividad. Su atención con fines de desarrollo rural requiere un diseño adecuado que tome en consideración tanto su situación actual como las posibles consecuencias de las diversas formas de apoyarlos y tanto sobre ellos mismos, como sobre la trama social de las localidades en que se ubican.

También es cierto que la integración comercial de los productores rurales, tanto con sus proveedores como con los consumidores de sus productos, constituye un aspecto

importante en el desarrollo rural, pero también es verdad que la promoción de tal integración implica acciones multianuales de alcance comunitario, municipal o regional diseñadas conforme a información precisa sobre los flujos de mercancías.

Es conveniente clarificar los criterios de asignación de componentes en función de la finalidad del proyecto correspondiente. Debe considerarse que la asignación de componentes no usados previamente por el beneficiario requiere mayor apoyo de capacitación y asistencia técnica, mientras la asignación de componentes en uso puede implicar simplemente la expansión de la actividad productiva o su modificación en términos de calidad, lo que lleva a decisiones diferentes; por ejemplo, si el objetivo es la mejora genética del ganado, puede ser más efectiva la sola asignación de sementales que la de vientres; así mismo, para quien ya cuenta con tractor, puede tener mayor impacto la asignación de implementos que le posibiliten nuevas labores que la mera reposición del equipo.

Debe analizarse la posibilidad de establecer componentes tendientes a disminuir el riesgo asociado al establecimiento de los cultivos de temporal para propiciar una mayor productividad. Esto posiblemente implicaría la subvención de los costos adicionales en semilla, fertilización y labores culturales necesarios para una mayor productividad en los años favorables y menores pérdidas en los años de estiaje o contingencia climática.

El apoyo a actividades de transformación agroindustrial parece tener altas posibilidades de impacto si se acompaña efectivamente de actividades para el desarrollo de capacidades. Se sugiere su valoración para darle mayor énfasis a este componente en ejercicios posteriores.

Derivado de las entrevistas a los funcionarios se sugiere: mejorar la capacitación a los responsables de las ventanillas; notificar al productor las razones por las que no es sujeto de apoyo, la calificación que obtuvo el proyecto presentado y las observaciones importantes por las que no fue autorizado, sin menoscabo de que se pueda corregir y presentarlo de nuevo; que se concursen efectivamente los proyectos en dos períodos de tiempo, tanto a nivel estatal como a nivel municipal, en principio cumpliendo con los requisitos de ser productores de las áreas marginadas y posteriormente evaluando sus cualidades técnico financieras y sus impactos productivos y sociales, fortalecer los criterios para emitir los dictámenes municipales, eliminar el mecanismo de reembolso y concertar con la entidad estatal mayores recursos y oportunidad en su radicación para impulsar eficientemente el desarrollo rural de los productores rurales de Durango.

Aunque la viabilidad técnica, económica y financiera de los proyectos es de fundamental importancia, también lo es su viabilidad social, ya que sin esta pierden su potencial como proyectos de desarrollo. Esto debe ser considerado e instrumentado plenamente tanto en los lineamientos para la elaboración de proyectos, como en las instancias de evaluación de los mismos.

Para disminuir los riesgos asociados al proceso de municipalización es recomendable hacer reuniones de trabajo en las que además de los aspectos oficiales y de reglas de operación, se hagan reflexiones sobre la filosofía del Programa y ejercicios de planeación que conduzcan a que cada municipio identifique dos o tres líneas prioritarias para la promoción del desarrollo, defina localidades prioritarias en función de criterios explícitos y proponga los componentes de apoyo principales. La revisión y discusión de estos ejercicios debe arribar a un plan de operación del Programa en el municipio que constituya un anexo del acuerdo de participación.

## Literatura citada

FAO -SAGARPA-Gobierno del estado de Durango. Evaluación de la Alianza para el Campo 2003. Informe de Evaluación Estatal. Desarrollo Rural. Durango, . 2004.

FAO-SAGARPA. Evaluación Alianza Contigo 2003. Informe General, octubre 2004

Gommes, R. Climate-related risk in agriculture. FAO, 1998

INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Anuario de estadísticas por entidad federativa. Aguascalientes, Ags., México, 2005.

INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos. Tomo II. Aguascalientes, Ags., México, 2001

INEGI. Perfil sociodemográfico: Durango, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Aguascalientes, Ags., México, 2001.

INEGI. SCNM. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1998-2003. Aguascalientes, Ags., México, 2004.

INEGI. VIII Censo Ejidal, 2001. Resultados. Aguascalientes, Ags., México, 2004

Behn Behn, Robert. Public Management Report, Vol. 2, N° 5, Enero de 2005.

SAGARPA. Anuario Agrícola por DDR 2003, SIAP. México, D.F., 2004

SAGARPA. Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo, 2004, 28 de julio de 2005.

SAGARPA. Modificaciones al Marco Normativo General y a los capítulos 12. Programa de Fomento Agrícola, 13. Programa de Fomento Ganadero, 14. Programa de Desarrollo Rural, 17. Programa de Acuacultura y Pesca, y 18. Programa Fondo Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura, contenidos en las 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) publicadas el 25 de julio de 2003 y de sus modificaciones del 22 de marzo, 5 de agosto y 22 de noviembre de 2004. México, Diario Oficial, tercera sección, 14 de junio de 2003.

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). México, Diario Oficial, tercera sección, 25 de julio de 2003.

SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2003 (SIACON). México, D.F., 2004

SEMARNAT. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental. Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, 2003

## **Anexo 1: Método de evaluación**

### **Diseño de la muestra de beneficiarios**

A partir de los listados oficiales de los beneficiarios de PAPIR en 2002 y en 2004, proporcionados por el CTEE, se construyó el marco muestral para la evaluación del Programa, eliminando para ello a beneficiarios duplicados y a los beneficiarios cuyos apoyos no habían sido todavía pagados. De esta manera, cada individuo apoyado por el Programa constituyó un elemento del marco muestral, y se consideró al conjunto de beneficiarios de cada año como poblaciones independientes.

El tamaño de la muestra se determinó a partir de la varianza del tamaño del predio estimada en las evaluaciones 2002 y 2003. Con esos datos se obtuvo para cada año, un parámetro de muestreo para un nivel de confianza de 95% y un error menor al 10%, el cual fue de 230.4 para 2002 y de 230.9 para 2004.

El cálculo del tamaño de cada muestra se hizo entonces dividiendo el parámetro correspondiente de muestreo entre la suma de uno y el cociente del mismo parámetro entre la población total de beneficiarios del año respectivo. Así, se determinó que una muestra de 208 beneficiarios 2004 y una de 221 beneficiarios de 2002, serían adecuadas para los fines de la evaluación.

Luego de ordenar alfabéticamente y numerar en forma progresiva cada marco muestral, se eligió a los beneficiarios correspondientes al intervalo del cociente del tamaño de la población entre el tamaño de la muestra, a partir de un número aleatorio menor a dicho cociente.

Adicionalmente, mediante el mismo procedimiento se seleccionó a un número de beneficiarios de reemplazo equivalente al 20% de cada muestra, para suplir a los beneficiarios ilocalizables o impedidos de responder, y garantizar que el número de cuestionarios respondidos fuera al menos igual al tamaño de la muestra correspondiente.

### **Otras fuentes de información**

Para obtener información sobre la gestión del Programa y las condiciones de su operación, se aplicaron las entrevistas diseñadas por la UA-FAO a Presidentes municipales, funcionarios responsables del desarrollo rural en los municipios, funcionarios de SAGARPA y del gobierno estatal que participan en la dirección y operación del Programa, integrantes de las comisiones y consejos de desarrollo rural, prestadores de servicios profesionales, coordinadores municipales de PROFEMOR y técnicos que apoyan a organizaciones económicas.

En el caso de los Presidentes municipales y los funcionarios responsables del desarrollo rural en los municipios, y dado el interés en captar sus opiniones sobre el incipiente proceso de municipalización que vive el Programa se intentó entrevistar a la totalidad.

En el caso de prestadores de servicios profesionales, coordinadores municipales de PROFEMOR y técnicos que apoyan a organizaciones económicas, se entrevistó a diez más el diez por ciento de los excedentes, garantizando así su representatividad.

Con el fin de dar continuidad y seguimiento a los resultados de evaluaciones previas y generar elementos de análisis dinámico, se consultaron los informes anteriores de evaluación del Programa tanto en el Estado como a nivel Nacional.



La base documental de la evaluación del Programa estuvo constituida por sus Reglas de Operación vigentes y previas, guías técnicas normativas, anexos técnicos y sus addenda, listados de beneficiarios, informes de avances y de cierre, resultados de las evaluaciones internas y actas de las sesiones de FOFAE y CEDRS.

Para identificar los aspectos más relevantes del entorno en que opera el Programa, se consultaron diversos documentos, tales como planes nacional y estatal de desarrollo, anuarios estadísticos, censo de población, indicadores de marginación, bienestar y desarrollo humano, así como informes de gobierno.

### **Integración y procesamiento de bases de datos**

Con las respuestas proporcionadas por los beneficiarios y otros actores se generaron tres bases de datos: beneficiarios 2002, beneficiarios 2004 y otros actores 2004.

Para asegurar la confiabilidad de la información en las bases de datos se establecieron los siguientes procedimientos: 1) participación de encuestadores con experiencia, enterados de la importancia de su trabajo y familiarizados con los instrumentos de encuesta; 2) revisión detallada de los cuestionarios aplicados; 3) el sistema de captura impedía el procesamiento de cuestionarios incompletos o con datos incongruentes; 4) supervisión estrecha que asegura que la información capturada reproduce fielmente a la información proporcionada en las entrevistas; y 5) detección y verificación de datos atípicos o con valores extremos, mediante el análisis de la dispersión y frecuencia de los datos.

### **Métodos de análisis estadístico de bases de datos**

A partir de las respuestas a cada una de las preguntas del cuestionario, se generaron los cuadros de salida correspondientes, los cuales concentran la información proporcionada por los encuestados y entrevistados consignando medidas de tendencia central, dispersión y distribución de frecuencias.

Las categorías de análisis usadas comprenden la distribución de respuestas según el tipo de beneficiario, el tipo y monto del apoyo recibido y el grado de marginación de la localidad de residencia del beneficiario.

## Anexo 2: Indicadores del Programa

Indicador	2002	2004
Recepción del apoyo	87.2%	98.2%
Usaba componentes similares	62.9%	59.9%
Los componentes similares que usaba eran de su propiedad	95.2%	74.0%
Realizaron inversiones adicionales	19.8%	22.2%
Utilizaron otras fuentes de financiamiento	4.6%	2.8%
Monto medio del apoyo	\$2,605	\$8,122
Aportación personal obligatoria	\$2,459	\$8,315
Inversión adicional	\$2,537	\$5,575
Recibieron apoyo gubernamental menor a \$1,000	70.8%	6.5%
Recibieron apoyo gubernamental de \$1,000 a \$10,000	23.0%	73.2%
Recibieron apoyo gubernamental de \$10,000 a \$20,000	4.4%	10.7%
Recibieron apoyo gubernamental de \$20,000 a \$50,000	1.3%	8.8%
Recibieron apoyo gubernamental mayor a \$50,000	0.4%	0.9%
Recibieron apoyo de otros programas	50.9%	72.2%
Recibieron apoyo de PROCAMPO	38.0%	48.1%
Recibieron apoyo de OPORTUNIDADES	36.7%	16.3%
Solicitudes con proyecto	45.1%	70.4%
Solicitudes grupales	84.5%	99.1%
N° medio de integrantes de los grupos	7	17.5
Beneficiarios de localidades de muy alto grado de marginación	3.1%	13.9%
Beneficiarios de localidades de alto grado de marginación	23.0%	47.7%
Beneficiarios de localidades de grado medio de marginación	46.5%	22.2%
Beneficiarios de localidades de bajo grado de marginación	22.1%	11.1%
Beneficiarios de localidades no clasificadas por grado de marginación	5.3%	5.1%
Beneficiarios con cambio técnico positivo	4.1%	17.6%
Beneficiarios capitalizados	21.8%	76.4%
Nivel de capitalización	18%	16%
Beneficiarios con cambio positivo en ingresos	12.7%	-
Conservan el apoyo	30.1%	-
N° medio de apoyos recibidos por beneficiario desde 1997	1.3	1.7