

Evaluación Alianza para el Campo 2005

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



Durango



**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal
Programa de 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 Alcántar Hecheverría
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. René Almeida Grajeda
Delegado de la SAGARPA en el Estado

MVZ Francisco Velarde García
Delegado de la SAGARPA en la Región
Lagunera

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. René Almeida Grajeda
Presidente

Dr. José de Jesús Muñoz Ramos
Secretario Técnico

Hugo Duarte Santiesteban
Representante de los Productores

Dr. Juan Bautista Rentería Anima
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Oscar Treviño Galván
Coordinador del CTEE

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Dr. Raúl Villegas Vizcaíno
Responsable de la Evaluación

Índice

Índice	i
Índice de cuadros y figuras	ii
Cuadros	ii
Figuras	ii
Índice de anexos	iii
Siglas	iv
Presentación	v
Resumen ejecutivo	1
Introducción	5
Bases de la evaluación	5
Objetivos de la evaluación	5
Enfoque y ámbitos de la evaluación	6
Fuentes de información	6
Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	8
Caracterización del medio rural en el estado	9
Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa	10
Principales tendencias del Programa	14
Evolución de las características y orientación del Programa	14
Caracterización del Programa 2005	19
Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno	20
Evolución de la gestión del Programa	21
Avances en la adopción de la estrategia del Programa	21
Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural	21
Procesos de planeación	22
Asignación de recursos	22
Circuito operativo	23
Avances en la instrumentación de la estrategia del Prodesca	25
Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización	26
Consolidación organizativa y fomento empresarial	26
Aportes del Programa a la sustentabilidad	27
Perspectivas del Programa	27
Evaluación de impactos	30
Primer nivel de análisis de impactos	30
Ingreso	30
Empleo	31
Segundo nivel de análisis de impactos	32
Inversión y capitalización	32
Producción y productividad	34
Otros aspectos	34
Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa	35
Conclusiones y recomendaciones	36
Conclusiones	36
Recomendaciones	39
Imagen futura del Programa	41
Bibliografía	43

Índice de cuadros y figuras

Cuadros

Cuadro 1. Características del Programa 2005 en su operación estatal y municipal	4
Cuadro 2. Participación de los principales tipos de apoyos en el total de beneficiarios y monto de inversión 1996-2004	16
Cuadro 3. Número de localidades atendidas 1996-2004 según tamaño de la localidad y grado de marginación	17
Cuadro 4. Monto medio del apoyo por beneficiario 1996-2004 según tamaño de la localidad y grado de marginación	18
Cuadro 5. Localidades atendidas de 1996 a 2004 mediante inversiones gubernamentales mayores a cinco mil pesos por beneficiario.....	18
Cuadro 6. Tipología de productores 2003 y 2005	19
Cuadro 7. Avance y duración de los procesos de dictamen y pago de solicitudes, según el grado de marginación municipal.....	23
Cuadro 8. Productores beneficiarios e inversión de PRODESCA por componente y por tipo de operación	25
Cuadro 9. Beneficiarios necesarios para generar un empleo según tipo de productor, marginación de la localidad y monto del apoyo.....	32
Cuadro 10. Beneficiarios capitalizados por el Programa según tipo de productor.....	33
Cuadro 11. Beneficiarios capitalizados por el Programa según nivel de marginación de la localidad.....	33
Cuadro 12. Cociente de capitalización sobre inversión según tipo de productor y actividad apoyada	34

Figuras

Figura 1. Población de los municipios rurales, semirurales y urbanos 1940-2005.....	9
Figura 2. Estructura poblacional rural y urbana por grupos de edad.....	10
Figura 3. Producción de frijol de temporal en Durango 1980-2004	12
Figura 4. Evolución de la inversión asociada al Programa de Desarrollo Rural, según monto del apoyo por beneficiario.....	14
Figura 5. Distribución proporcional de los apoyos gubernamentales 1996-2004 según grado de marginación de la localidad.....	15
Figura 6. Monto medio del apoyo gubernamental 1996-2004 según grado de marginación de la localidad.....	16
Figura 7. Evolución de la participación proporcional de los gobiernos federal y estatal y productores a los recursos del PAPIR.....	21

Índice de anexos

Anexo 1. Metodología de evaluación

Anexo 2. Municipalización del desarrollo rural

Siglas

APC	Alianza para el Campo
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
CTFE	Comité Técnico del Fideicomiso Estatal
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
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PIB	Producto interno bruto
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma 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
SAGDR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

Con la finalidad de garantizar la objetividad e imparcialidad en la valoración de los programas de Alianza para el Campo, la normatividad vigente establece la realización de su evaluación externa orientada a identificar formas factibles, oportunas y pertinentes para su mejoría.

El presente documento constituye el informe de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Durango 2005, realizada por la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro conforme a los Términos de Referencia que para tal efecto emitió el Comité Técnico de Evaluación Estatal, el cual autorizó su contratación, condujo el proceso de evaluación, lo supervisó y habrá de revisar, calificar y dictaminar el informe que aquí se presenta.

La metodología básica para la evaluación fue desarrollada por FAO, pero su aplicación, desarrollo y adecuación fue realizado por la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, la cual se hace responsable de la calidad y el contenido del presente informe.

Este informe consta, además de los preliminares y posteriores, de cinco capítulos. El primero destaca el grave rezago del sector rural del estado, cuya población tiene veinticinco años disminuyendo por la falta de oportunidades y de condiciones de bienestar. También analiza la baja productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias como factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa. Para evidenciar el alto nivel de riesgo de las actividades agrícolas de temporal, asociado a un alto nivel de pérdidas potenciales y a la escasez de medidas implementadas para reducir su vulnerabilidad ambiental, se analiza a mayor detalle la producción de frijol como actividad agrícola principal en el estado.

En el segundo capítulo se analiza el desempeño del Programa de 1996 a 2004, destacando su escasa focalización. la abundancia de apoyos incapaces de generar procesos de desarrollo y la tendencia al aumento en la aportación de los productores que ejerce un efecto de exclusión para los de menores ingresos. También se caracteriza su operación en 2005 y en función de lo identificado en el apartado anterior se señala la poca congruencia de su evolución con la de las necesidades y características del medio rural estatal.

En el siguiente apartado se valoran los procesos administrativos del Programa, destacando el escaso avance en la adopción de su estrategia general de promoción del desarrollo rural y se pondera su proceso de municipalización.

El cuarto capítulo se dedica al análisis del impacto de los apoyos de PAPIR. Los cuales se limitan a no más del 15% de los beneficiarios, especialmente los que recibieron apoyos de mayor monto, lo que se liga a que no sean los productores de mayores necesidades.

Con base en los cuatro capítulos mencionados, el informe termina planteando las conclusiones de la evaluación y las recomendaciones identificadas con potencial para mejorar integralmente al Programa.

Resumen ejecutivo

Elementos centrales del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa en el estado.

El estado de Durango es fundamentalmente rural, como lo expresa el que en 15 de sus 39 municipios la totalidad de su población es rural, y en otros 13 la población rural representa más del 50% del respectivo total municipal.

El carácter rural del estado también se refleja en que el 21.3% de su población ocupada se dedica a actividades agropecuarias y en que su sector primario participa con el 13.9% del PIB estatal, aspecto en el que ocupa el tercer lugar nacional.

Por otra parte Durango es una entidad de contrastes y desigualdades, las que se traducen en deplorables condiciones de vida para la población rural: el 80.6% de la PEA ocupada en actividades agropecuarias recibe ingresos menores a dos salarios mínimos, sólo el 26.4% de las viviendas cuenta con servicios de drenaje, electricidad y agua entubada, y sólo el 31.9% de la población rural es derechohabiente de algún servicio de salud.

La escasa rentabilidad y productividad de la actividad agropecuaria en la mayor parte del estado, implica que un productor debería sembrar al menos 40 hectáreas o tener al menos 35 unidades animal para vivir por encima de la línea de pobreza. Dado que la mayor parte de los productores tienen menos de esas unidades de producción, prevalece la pobreza.

Esta pobreza y la falta de oportunidades para superarla hacen del medio rural del estado una zona de expulsión; entre 2000 y 2005 la población rural disminuyó en 5.8%.

No obstante, APC en el estado no le confiere prioridad al desarrollo rural y por ello se le asigna el mínimo de los recursos. La distribución de la inversión del Programa no se asocia con el nivel de ingresos agropecuarios ni con el grado de marginación.

La agricultura de temporal en el estado representa el 93.9% de la superficie sembrada. Se caracteriza por su escasa productividad y elevada vulnerabilidad a las condiciones ambientales que se traduce en pérdidas potenciales medias anuales mayores al 35%, condiciones que han permanecido prácticamente sin cambio por lo menos en los últimos 25 años, ante la indiferencia del Programa, que no se ha orientado a estos aspectos a pesar de ser determinantes en gran medida de las condiciones de vida de la población rural.

Principales tendencias del Programa en el estado

El análisis de la evolución del Programa de 1996 a 2005 revela cuatro tendencias principales: 1) Reducción del número de beneficiarios, 2) Aumento en la inversión gubernamental, 3) Aumento en la participación de los productores, y a consecuencia de los anteriores, 4) Aumento en el monto medio de apoyo por beneficiario.

Respecto a su focalización, el Programa más que mostrar una tendencia de cambio, parece ser consistente en su dispersión. En efecto, aunque el número de beneficiarios ha

disminuido, no lo ha hecho el número de localidades atendidas, diluyendo así los efectos potenciales del Programa. No se da prioridad a los productores de localidades de mayor marginación, a los que consistentemente se les ha asignado menos del 30% de los recursos del Programa, excepto en los últimos tres años en los que este rubro se ha ubicado entre el 30% y el 40%, muy lejano aún del 70% indicado en las RO.

La tendencia al aumento de la participación de los productores, combinada con la falta de focalización del Programa se constituye en un eficaz mecanismo de exclusión, que provoca que los productores de menores ingresos sólo puedan acceder a apoyos mínimos e intrascendentes, en función de su capacidad para hacer la aportación correspondiente. Entre 1996 y 2004 sólo el 3.42% de los beneficiarios se ubicaron en localidades de alta o muy alta marginación y recibieron apoyos mayores a \$5,000 por beneficiario.

En suma, el carácter rural del estado y el grave nivel de rezago de su población rural no se reflejan en la orientación del Programa. El Programa se aplica en forma dispersa, sin focalización efectiva ni personal, ni territorial. Tampoco se puede apreciar que se dirija a aumentar la productividad agrícola o pecuaria, ni a aumentar su rentabilidad o disminuir sus costos o riesgos.

Evolución de la gestión del Programa

De la aportación inicial a terceras partes entre gobierno federal, gobierno estatal y productores para integrar los recursos del Programa, ahora los productores aportan el 54.6%, el gobierno estatal el 11.36% y el federal el restante 34.08%. En cuanto a la participación en la dirección del Programa, los funcionarios del gobierno federal tienen el mayor peso en las decisiones mientras el papel de los productores es marginal.

A pesar de que el proceso de municipalización todavía puede considerarse como incipiente, en 2005 da muestras de una mejor operación que la estatal, especialmente en cuanto a focalización, relevancia de los apoyos y posibilidades de impacto (cuadro 1). Esto puede significar que los funcionarios responsables del Programa en el estado están incorporando adecuadamente su experiencia en la orientación que proporcionan a los funcionarios municipales, los cuales, a su vez, han podido tomar tales orientaciones y realizar sus funciones en forma atinada.

Principales impactos del Programa

El Programa tuvo impactos sobre los ingresos de los productores, en el 6.1% de sus beneficiarios.

Sobre el empleo, el Programa tuvo impactos significativos en el 11.8% de sus beneficiarios.

El Programa indujo la capitalización del 21.9% de sus beneficiarios, pero en promedio, sólo 22 centavos de cada peso invertido se convirtió en capital productivo.

Los apoyos otorgados por el Programa permitieron el incremento de la producción en menos del 5% de sus beneficiarios.

Estos impactos ocurrieron especialmente en los productores de mejores condiciones relativas y que recibieron apoyos mayores a diez mil pesos para actividades de producción primaria agrícola.

Aunque debiera esperarse que el Programa tuviera impactos sobre el nivel tecnológico de las UPR de sus beneficiarios, en reconversión productiva y en la integración de cadenas agroalimentarias, la evaluación no detectó efectos del Programa en estos aspectos.

Es evidente que el Programa tiene una efectividad mucho menor de la necesaria para promover cambios en las condiciones de vida de sus beneficiarios y para provocar procesos de desarrollo.

Recomendaciones

La distribución de los recursos de APC entre sus programas debiera reflejar las condiciones del estado, por lo que al menos el 60% de tales recursos debiera asignarse al PDR.

Es necesaria y urgente una atildada revisión de los fundamentos, orientaciones y procesos del Programa, por lo que se sugiere la realización de talleres – seminarios que permitan su identificación, precisión y puesta en común, y sean la base para desarrollar una visión idónea a las particularidades del estado, sus distritos y municipios.

Deben establecerse mecanismos que favorezcan que los productores de menores ingresos y mayor marginación puedan acceder a apoyos con alto potencial de impacto para modificar efectivamente su situación y revertir la presente tendencia a su exclusión. Estos mecanismos podrían incluir la reorientación de PRODESCA hacia este tipo de productores, la promoción y concurrencia del Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural con el de Desarrollo Rural para ubicar sus acciones en las áreas de mayor marginación social y rezago técnico, reducir la proporción de la participación económica de los productores en el Programa y establecer mecanismos financieros para aquellos productores que no cuentan con recursos para hacer su aportación.

Dada la incapacidad del Programa para una cobertura general, es indispensable que se definan criterios efectivos para la delimitación de la población objetivo con un enfoque territorial de desarrollo que favorezca que el Programa aumente sus impactos y que estos ocurran donde más se requieran.

No hay ninguna razón válida para que conforme a los fines del Programa se asignen apoyos tan reducidos que no tengan posibilidad de generar impacto. La recomendación reiterada es no asignar apoyos menores a diez mil pesos por beneficiario.

Imagen futura del Programa

Sólo si al Programa se le asigna el 60% o más de los recursos de APC, su planeación adopta una focalización territorial efectiva que permita asignar apoyos significativos a alrededor del 20% de los productores de las localidades definidas como prioritarias en función de su población, marginación, necesidades y potencial de respuesta, y si los componentes de apoyo corresponden a tales necesidades y potencialidades, podría tener un impacto significativo en el desarrollo de tales localidades e incluso generar efectos multiplicadores en localidades relacionadas.

Cuadro 1. Características del Programa 2005 en su operación estatal y municipal

Característica	Estatal	Municipal	Total *
Municipios atendidos	35	39	39
Localidades atendidas	247	252	435
Localidades con diez o menos beneficiarios	202	171	337
	82%	68%	77%
Beneficiarios por localidad	6.64	11.17	10.2
Localidades con apoyos menores a \$50,000	204	110	267
	83%	44%	61%
Apoyo medio por localidad	\$46,155	\$80,795	\$73,013
Localidades de alta o muy alta marginación	91	111	185
	37%	44%	43%
Beneficiarios	1,641	2,815	4,456
Beneficiarios en localidades de alta o muy alta marginación	538	1,250	1,788
	33%	44%	40%
Beneficiarios con apoyo menor a mil pesos	294	356	650
	17.9%	12.6%	15%
Beneficiarios con apoyo menor a cinco mil pesos	1,160	1,283	2,443
	71%	46%	50%
Beneficiarios con apoyo mayor a cincuenta mil pesos	26	1	27
	1.58%	0.04%	0.6%
Apoyo medio por beneficiario	\$6,947	\$7,221	\$7,127
Inversión gubernamental	\$ 11,400,338	\$ 20,360,371	\$31,760,709
Inversión en localidades de alta o muy alta marginación	\$ 3,178,389	\$ 8,948,234	12,126,623
	28%	44%	38%
Correlación marginación - apoyos	-0.017	-0.014	
Componente de mayor frecuencia**	Avícola	Ganadero	
	40%	40%	

Fuente: Base de datos del Programa a marzo de 2006

Notas: * Algunos datos referentes a municipios y localidades no corresponden a la suma de la operación estatal y municipal debido a que algunos fueron atendidas por ambas formas de operación. ** Se refiere al apoyo recibido según lo consigna la base de datos e indica que la operación estatal sigue entregando paquetes de pollos con frecuencia.

Introducción

Bases de la evaluación

El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación establece las disposiciones para el ejercicio, control y evaluación del gasto público federal. Para el ejercicio 2005, dispone que los subsidios deben sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad, oportunidad y temporalidad, para lo cual, entre otros elementos deben incorporar mecanismos de evaluación, que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su terminación (fracción V, art 50, PEF-2005). Establece también que como todo programa sujeto a Reglas de Operación, debe presentar la evaluación de sus resultados para ser considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal (fracción IV, art 52, PEF-2005).

Para lo anterior, la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con fundamento en lo establecido en las Reglas de Operación vigentes, emitió los Lineamientos Generales para la realización de la Evaluación Externa de la Alianza para el Campo, tanto para las evaluaciones nacionales como para las evaluaciones estatales.

En cada estado se constituyó un Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), como responsable de la evaluación de los programas de Alianza y de convocar y de seleccionar a las Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) para proponer su contratación por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal (CTFE).

El CTEE supervisó el proceso de evaluación y fue el conducto para proveer a la EEE de la información necesaria. Asimismo, el CTEE es el responsable de aceptar el presente informe en términos de su calidad y contenido.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) es la responsable de diseñar la metodología de evaluación y el sistema informático utilizado, así como brindar soporte técnico para su manejo y supervisar el proceso

Objetivos de la evaluación

Los objetivos de la evaluación estatal de Alianza 2005 son:

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

- Contribuir al desarrollo de capacidades estatales para la evaluación de programas de desarrollo agropecuario y rural.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

Para el logro de los objetivos anteriores, la evaluación adopta un enfoque de análisis continuo derivado de considerar al Programa más como un proceso que como ejercicios anuales relativamente aislados; de manera que aunque la evaluación se centra en la operación 2005, considera las características previas del Programa para identificar su evolución y así fundamentar una visión prospectiva que orienta a la evaluación hacia recomendaciones que influyan en la orientación futura del Programa.

Conforme a lo anterior, la evaluación, más que reconocer los aciertos del Programa y señalar sus deficiencias se aboca a contribuir a la mejoría de su eficacia. Esta orientación le confiere a la evaluación una utilidad práctica y oportuna, en términos de favorecer la toma de decisiones para aumentar las probabilidades del logro de los objetivos del Programa en el futuro inmediato sin lamentaciones por el pasado.

La identificación de los aspectos relevantes de la evaluación fue resultado de un diálogo con la participación de autoridades estatales y federales corresponsables del Programa, representantes de los productores y de los académicos pertinentes integrados al CTEE y los responsables de la evaluación. Este mismo diálogo favoreció la retroalimentación de los criterios e interpretaciones relativas a la evaluación.

Estas interpretaciones resultan de la interacción sinérgica de los análisis cualitativo y cuantitativo de la información sobre la gestión del Programa y sobre sus impactos en sus beneficiarios, integrados para identificar sus cualidades, la magnitud de sus indicadores y sus interrelaciones como base de inferencias objetivas que dan confiabilidad a las conclusiones y confieren a las recomendaciones altas probabilidades de ser acertadas.

Fuentes de información

Para la realización de la evaluación, se hizo el acopio y análisis de información que puede agruparse en tres tipos: información documental, cuestionarios a beneficiarios y entrevistas a otros actores del Programa.

Información documental

Mediante la colaboración del CTEE, los servicios de SAGARPA y de otras instancias gubernamentales, así como del soporte de la Unidad de Apoyo de FAO, se obtuvieron y analizaron documentos tales como:

- Base de datos del Programa en su operación 2005.
- Base histórica de datos del Programa.
- Actas de las reuniones del CEDRS
- Actas de las reuniones del FOFAE
- Actas de las reuniones de los CMDRS
- Plan estatal de desarrollo
- Reportes de evaluaciones internas
- Anexos técnicos

- Términos de Referencia para la evaluación de APC 2005.
- Documentos técnicos sobre evaluación de programas
- Documentos conceptuales sobre el desarrollo rural
- Lineamientos normativos y reglas de operación
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.
- Guía metodológica para la evaluación de APC 2005
- Datos del Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
- Programa especial concurrente y programa sectorial
- Información censal y estadísticas poblacionales (INEGI-CONAPO)
- Informes de gobierno
- Informes nacionales y estatales de evaluaciones previas

Cuestionarios a beneficiarios

A partir de un cuestionario general diseñado para identificar cambios en ingresos, empleo, nivel técnico, capitalización, capacidades y organizaciones, tanto en actividades de producción primaria como de pos-producción, se derivaron seis tipos de cuestionarios referidos a actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias y orientados a la medición de procesos o de impactos. Los cuestionarios diseñados para la observación de procesos se aplicaron a beneficiarios del Programa 2005 y los diseñados para la medición de impactos a los beneficiarios del Programa 2003.

En ambos casos se determinaron muestras aleatorias representativas del conjunto de beneficiarios que al inicio de la evaluación y conforme a la base de datos del Programa habían recibido el apoyo correspondiente.

Se encuestó a 250 de los 2,860 beneficiarios de 2005, y a 228 de los 4,959 beneficiarios de 2003. Los beneficiarios encuestados corresponden a 272 localidades de 38 municipios.

Los datos de los cuestionarios fueron capturados en un sistema diseñado por la Unidad de Apoyo FAO, el cual reduce las probabilidades del registro de datos erróneos o incongruentes y facilita su análisis y el cálculo de indicadores.

Entrevistas

Para obtener información del Programa y conocer las opiniones de personas clave en su ejecución, se realizó un proceso en dos etapas.

Primero, el CTEE, dirigió una indagación con funcionarios responsables del Programa que permitió el llenado de una cédula de información verificable diseñada por la Unidad de Apoyo de FAO para integrar información confiable que caracteriza la operación estatal del Programa.

En una segunda etapa, a partir de la orientación de la Guía Metodológica para la Evaluación y de la información obtenida en la cédula mencionada se entrevistó a funcionarios directivos y operativos del Programa en el estado de los gobiernos federal, estatal y municipal y a prestadores de servicios profesionales.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

Durango ha sido descrito como una entidad con grandes contrastes y desigualdades, con una población empobrecida, un campo desolado y un conservadurismo en las prácticas políticas de sus grupos y clases sociales (Palacios Moncayo, 2005).

Explicar el atraso de Durango es difícil. Se ha planteado que tal atraso, se deriva de su papel de proveedor de materias primas escasamente elaboradas, de la continuada expulsión de sus mejores elementos y de la ausencia de poderes locales capaces de intervenir o modificar las relaciones entre el poder central y el local; otros lo atribuyen al conservadurismo de su población o al haber “perdido la revolución”, lo que se tradujo en emigración cuantiosa, destrucción de su planta productiva y debilidad política para emprender proyectos de reconstrucción, todo ello acentuado por las dificultades de su geografía.

En extensión territorial, Durango ocupa el cuarto lugar nacional, pero en población desciende al lugar 24. Mientras respecto a su participación en el PIB nacional del sector primario ocupa el sexto lugar en el conjunto de entidades federativas, en referencia al PIB del sector secundario lo hace en el lugar 22 y para el sector terciario en el lugar 25. Lo que expresa su escasa diversificación económica.

La población económicamente activa (PEA) del estado representa el 53.3% de la población mayor de 14 años, de la cual en el primer trimestre de 2006, el 94% se encontraba ocupada. A nivel nacional, el 58.2% de la población mayor a 14 años es económicamente activa y la ocupación era del 96.5%.

Durante 2005, el 21.3% de la población ocupada lo estaba en actividades agropecuarias. A nivel nacional este indicador es de 14.35%, reiterando el carácter agropecuario del estado.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (primer trimestre de 2006), el 37.4% de la población ocupada del país en actividades no agropecuarias recibe ingresos menores a dos salarios mínimos; cuando el dato se refiere a la población ocupada en actividades agropecuarias aumenta a 81.6%. Para la entidad, la población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos es de 40.3% y 80.6%.

El sector primario participa con el 13.9% del producto interno bruto (PIB) estatal, ocupando el tercer lugar nacional en este aspecto. Mientras Durango aporta el 1.3% del PIB nacional, su sector primario aporta el 4.8% del PIB del sector primario nacional (INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales).

Entre 2001 y 2004, la tasa de desocupación, como porcentaje de la PEA, tuvo una tendencia creciente pasando de 3.32 a 5.56; en 2005 desciende a 3.4, por primera vez por debajo de la media nacional, aunque en el primer trimestre de 2006 vuelve a superarla al alcanzar un valor de 4.04 en el estado y 3.53 nacional (INEGI, ENOE).

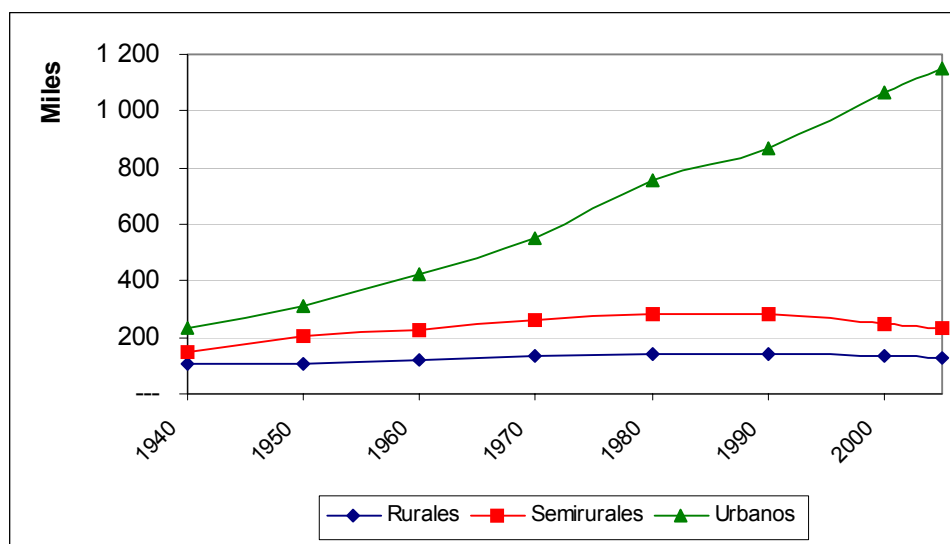
En los 39 municipios del estado hay 6,258 localidades, de las cuales sólo 40 tienen más de 2,500 habitantes y 5,152 (82.3%) tienen menos de cien habitantes por localidad.

Caracterización del medio rural en el estado

Con 494,437 residentes en localidades menores a 2,500 habitantes, que representan el 32.76% de su población total, Durango ocupa el décimo lugar en ruralidad entre las entidades del país. Este carácter rural del estado puede expresarse con los siguientes tres indicadores: mientras la población urbana de Durango representa el 1.28% de la población nacional urbana, su población rural representa el 2.04% del correspondiente total nacional, en 28 de sus 39 municipios la población rural constituye más de la mitad de la población y en 15 de ellos toda la población municipal es rural.

Entre 2000 y 2005, la población total del estado aumentó globalmente en un 4.2%, pero mientras la población urbana tuvo un crecimiento del 9.8%, la rural decreció en un 5.8%. Esto sintetiza la situación del medio rural estatal: la falta de bienestar y de oportunidades en el medio rural obligan a su población a emigrar. La figura 1 permite apreciar que los municipios rurales, tuvieron un ligero crecimiento poblacional hasta 1990 y desde entonces su población ha ido disminuyendo, mientras la de los municipios urbanos ha sostenido un crecimiento casi lineal. En términos relativos, la población de los 15 municipios que hoy siguen siendo rurales representaba en 1940 el 21.4% de la población estatal y en 2005 sólo el 8.6%; en esos mismos años la población de los 13 municipios aquí considerados como semirurales pasó del 31.2% al 15.3% y la población de los tres municipios urbanos, del 47.5% al 76.1%.

Figura 1. Población de los municipios rurales, semirurales y urbanos 1940-2005¹

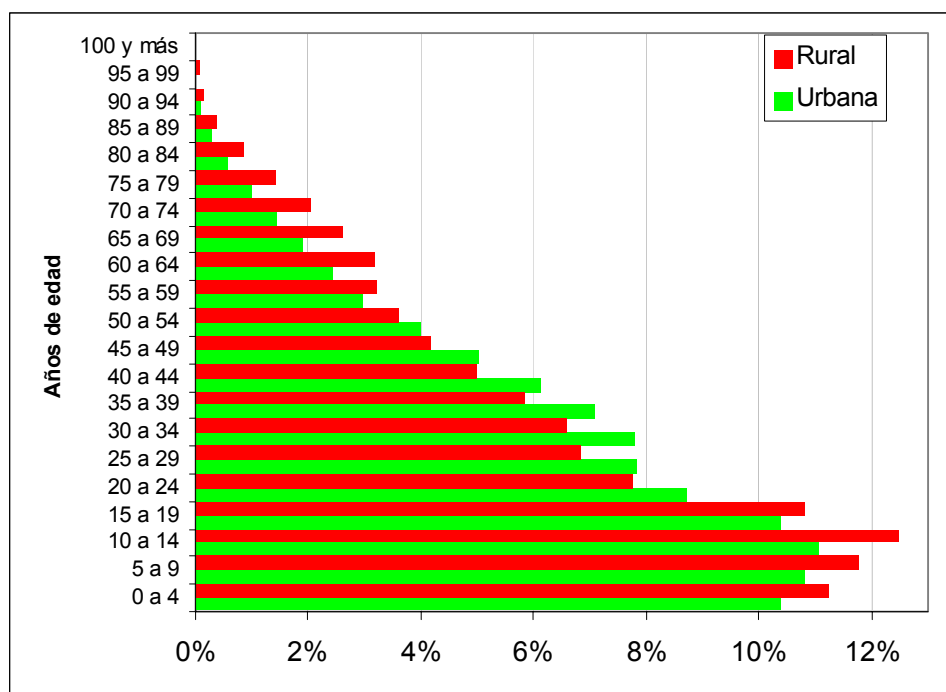


Fuentes: Para 1940 a 1980, Palacios Moncayo, 2005. Para 1990 y 2000, INEGI Censos de Población y Vivienda. Para 2005, INEGI Censo de Población

¹ Rurales: 100% de su población en localidades menores a 2,500 habitantes (15 municipios). Semirurales: Más del 50% de su población en localidades menores a 2,500 habitantes (13 municipios). Urbanos: Menos del 50% de su población en localidades menores a 2,500 habitantes (11 municipios).

Al comparar las poblaciones rural y urbana por grupos de edad (figura 2) resulta que la población relativa de cero a 20 años y la mayor de 55 años son mayores en el medio rural que en el urbano, mientras la población de 20 a 54 años es mayor en el medio urbano del estado. Dado que este último grupo de edad es el de mayor productividad, esta estructura poblacional representa una dificultad adicional para el desarrollo del medio rural, ya que con menos población productiva debe vivir más población improductiva o de menor productividad potencial. Así, en Durango, hay 1.15 personas de edades mayores o menores por cada habitante urbano de 20 a 54 años de edad y 1.51 para la población rural. Esto implica un grado de dependencia mayor a la media nacional, que es de 1.03 y 1.49 para la población urbana y rural, respectivamente.

Figura 2. Estructura poblacional rural y urbana por grupos de edad



Fuentes: INEGI Censo de población 2005

Una muestra del contraste entre las condiciones de vida urbanas y rurales en el estado es que mientras el 85.3% de las viviendas urbanas cuentan con los servicios de drenaje, electricidad y agua en la vivienda, en el medio rural sólo cuenta con esos servicios el 26.4% de las viviendas. Además, mientras el 59% de la población urbana es derechohabiente de algún servicio de salud, entre la población rural sólo lo es el 31.9% (INEGI, 2005).

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

Actividades agrícolas

En 2004, se sembraron en el estado 711,600 ha de las cuales se cosecharon el 98.0 % y se obtuvieron productos con un valor de 4.12 miles de millones de pesos. El 93.9% de la

superficie sembrada lo es en condiciones de temporal, en las que el ingreso bruto fue de \$3,327 por hectárea. La producción de la agricultura de riego tiene un valor medio de \$15,812.62 por hectárea.

Al desglosar esta información por municipio, se aprecia que el valor medio de la producción por hectárea sembrada va de \$1,570 a \$23,891, que este valor tiene una correlación negativa con el grado de marginación municipal ($r = -0.39$, $P = 0.015$) y que la inversión realizada por el Programa entre 1996 y 2004 no tiene correlación ni con el ingreso agrícola, ni con el grado de marginación. En el Programa 2005, los apoyos otorgados por la operación municipalizada se correlacionan positivamente con la marginación debido a que éste es uno de los factores que participan en la fórmula de asignación de recursos a los municipios, sin embargo la operación estatal no tiene correlación con la marginación y ninguna de las dos formas de operación tiene correlación con el valor de la producción agrícola.

Asumiendo que el 70% del ingreso mencionado fuera utilidad bruta (sin cargar el pago del trabajo del productor) y considerando una línea de pobreza por persona de dos mil pesos al mes; para que un productor medio pudiera sostenerse a sí mismo, a su esposa y a dos hijos con los ingresos de la actividad agrícola de temporal, debería sembrar al menos 40 hectáreas. Dado que la gran mayoría de los productores dispone de menos de 40 hectáreas, es evidente que la actividad agrícola de temporal por sí sola no les permite vivir por encima de la línea de pobreza. Para la agricultura bajo riego, la superficie necesaria para mantener una familia por encima de la línea de pobreza, considerando que los costos de producción fueran del 40% del ingreso bruto, es de 10 ha.

Lo anterior deja en claro que en Durango, sólo una muy pequeña proporción de los productores rurales pueden sostenerse con los ingresos derivados de la actividad agrícola legal. La baja productividad agrícola desalienta esta actividad, contribuye a promover la inclusión de cultivos ilegales, la emigración y la realización de actividades económicas complementarias, y es uno de los factores determinantes de la elevada prevalencia de pobreza rural.

Las Reglas de Operación del Programa establecen que se debe privilegiar a productores agrícolas con menos de 10 ha de riego o 20 ha de temporal, conforme a los datos anteriores esto implica que el programa está concebido para atender preferentemente a la población pobre del medio rural.

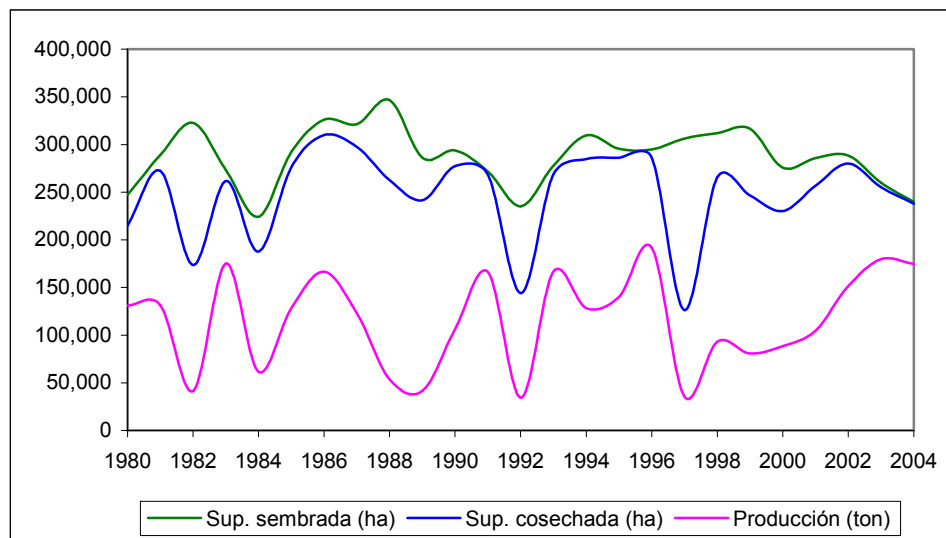
La producción de frijol participa con un 45% de la superficie sembrada en temporal en el estado. La figura 3 muestra los datos de producción de frijol de temporal en el estado de 1980 a 2004. Como en cualquier cultivo, los cambios en el volumen de producción son resultado de variaciones en la superficie en producción y del rendimiento por unidad de superficie; a su vez, éste resulta de las condiciones ambientales y del avance tecnológico. En el caso de la producción de frijol de temporal en Durango, es evidente que el panorama es de estancamiento: en el periodo considerado, el rendimiento medio por hectárea es de apenas 453 kg y la tasa de aumento anual en tal rendimiento es de tan sólo 3.2 kg , lo que refiere un ínfimo avance tecnológico.

Las pérdidas potenciales² en este cultivo ascienden a una media anual de 35.3%, atribuibles prácticamente en su totalidad a las variaciones ambientales. La persistencia en

² Calculadas conforme al procedimiento propuesto por Gommès, 1998.

el nivel de pérdidas potenciales significa que tampoco ha habido avance en cuanto a la adaptación del cultivo que disminuya su vulnerabilidad a las condiciones ambientales.

Figura 3. Producción de frijol de temporal en Durango 1980-2004



Fuente: SIAP. SIACON 1980-2004

En áreas de alta variabilidad ambiental, la agricultura de temporal es obviamente una actividad de alto riesgo; sin embargo, este riesgo puede dividirse en uno crónico o estructural que se expresa como pérdidas asociadas a factores de baja intensidad y alta frecuencia, y en otro coyuntural asociado a eventos de baja frecuencia y alta intensidad.

Evitar los riesgos coyunturales es por lo general sumamente costoso y difícil, sin embargo existen diversas medidas que permiten mitigar los riesgos estructurales, aunque casi todas ellas dependen más de las políticas públicas y sus instrumentos que de los productores en lo individual. La diversificación es la estrategia básica de mitigación de riesgos impredecibles, el monitoreo climático no puede ser realizado por el productor, implica una actividad gubernamental todavía incipiente en México que debe complementarse con los mecanismos para que la información generada llegue en forma oportuna y adecuada a los productores y soporte decisiones tales como la elección de cultivos y variedades a establecer, fechas y densidades de siembra y combinación de actividades productivas. La participación gubernamental es también fundamental para el desarrollo de elementos estructurales que reduzcan la variabilidad en la disponibilidad de recursos ambientales, tales como obras de irrigación, de captación y almacenamiento de agua. Así mismo, medidas crediticias, de aseguramiento y de compartimiento de riesgos pueden coadyuvar a mitigar riesgos estructurales y constituirse en instrumentos de inducción de prácticas de minimización de riesgos por los productores.

En el caso de la producción agrícola de temporal en Durango, es evidente que los riesgos estructurales determinan la mayor parte de las pérdidas y que no se han instrumentado las políticas públicas necesarias para su reducción.

Respecto a la producción de frutales, el cultivo más extendido en el estado es el de manzano. De 1980 a 2004, en promedio, Durango participó con el 25% de la superficie

sembrada de manzano del país; sin embargo, el valor de su producción fue sólo el 11.9% del nacional, y el volumen producido fue el 10.8% del total del país.

Mientras en el estado de Chihuahua el rendimiento medio por hectárea en el periodo mencionado es de 13 toneladas con una tendencia creciente de 0.12 ton / año, en Durango el rendimiento medio ha sido de 4.6 toneladas por ha y la tendencia es negativa de 0.05 ton / año.

Lo anterior expresa, entre otras cosas, un nulo avance tecnológico en esta actividad productiva.

Actividades pecuarias

Durango cuenta con 1.75 millones de unidades animal³ que permiten la obtención de productos con un valor de 9.7 miles de millones de pesos. Esto significa que en promedio, cada unidad animal permite un ingreso bruto potencial anual de \$5,500.

Considerando que los costos de producción representaran el 50% de los ingresos, para que un productor pecuario pueda mantener una familia de cuatro miembros por encima de la línea de pobreza, requiere tener al menos 35 unidades animal.

Las Reglas de Operación del Programa establecen que se debe privilegiar a productores pecuarios con menos de 20 unidades animal, lo que en términos de los cálculos anteriores significa que el programa debe atender preferentemente a la población pobre del medio rural.

A nivel estatal, la actividad pecuaria más importante es la producción de leche de bovino, que aporta el 42.9% del valor total de la producción pecuaria, seguida de la producción de carne de ave con el 29.1%, la producción de carne de bovino ocupa en este tenor el tercer lugar al aportar el 16.7%.

Sin embargo, en términos del valor de la producción, el DDR Laguna concentra el 84.9% del total estatal, con una participación mayor al 90% en producción de carne de ave, leche de caprino, huevo y leche de bovino, así como el 78.1% de la carne de caprino y el 43.1% de la carne de bovino.

Por lo anterior, el análisis de los datos de producción pecuaria a nivel estatal, no permite hacer inferencias válidas, y los datos desagregados por DDR sólo están disponibles a partir de 2002 a 2004. En ese periodo, la producción de ganado bovino en pie se mantuvo más o menos estable en los DDR Laguna y Guadalupe Victoria; aumentó en los de Ocampo, El Salto y Santiago Papasquiari, y disminuyó en el de Durango.

Es claro que las actividades pecuarias de mayor inclusión social en el estado son las de producción de carne de porcino y producción de carne de bovino. Sin embargo entre 1996 y 2004, el Programa dedicó sólo el 1.04% de los recursos al apoyo de la producción primaria de porcinos y el 9.97% a la de bovinos.

³ Se considera como una unidad animal a un bovino, un animal de trabajo, cinco ovinos, seis caprinos, tres porcinos, cien aves o cincuenta colmenas.

Capítulo 2

Principales tendencias del Programa

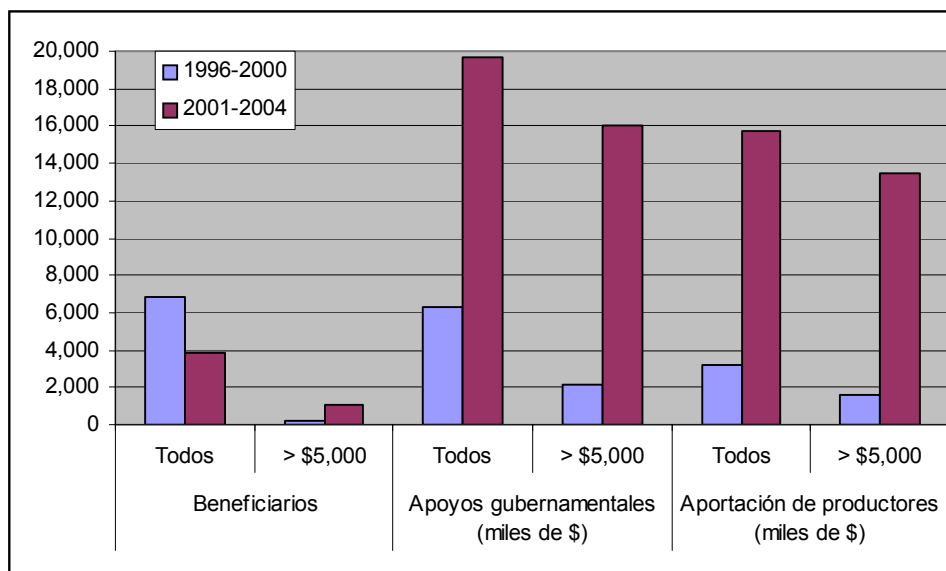
Evolución de las características y orientación del Programa

La base de datos del Programa consigna que de 1996 a 2004, atendió a 77,082 beneficiarios en 1,490 localidades, de las cuales sólo 474 están clasificadas por CONAPO como de alta o muy alta marginación. En estas localidades marginadas se ubicaron el 20.13% de los beneficiarios a los que se asignaron el 25.6% de los apoyos.

En el concepto de apoyo a proyectos de inversión (PAPIR y sus antecesores), los beneficiarios atendidos fueron 47,937, de los cuales 10,568 (22.0%) correspondieron a localidades de alta o muy alta marginación, a los que se destinó el 26.4% de los apoyos gubernamentales.

Al agrupar los datos del periodo mencionado en dos sub-periodos: 1996-2000 y 2001-2004, se puede notar que algunos de los principales cambios son: 1) Disminución en el número de beneficiarios en un 44%, 2) Aumento de la inversión gubernamental en 212%, y 3) Aumento en la aportación de los productores en 389%. Sin embargo, si se hace el análisis correspondiente sólo con los apoyos mayores a cinco mil pesos por beneficiario, estos cambios se modifican: 1) El número de beneficiarios aumenta en 558% al pasar de 169 a 1,110, 2) La inversión gubernamental aumenta 639% y, 3) La aportación de los productores aumenta en 735% (figura 4).

Figura 4. Evolución de la inversión asociada al Programa de Desarrollo Rural, según monto del apoyo por beneficiario.



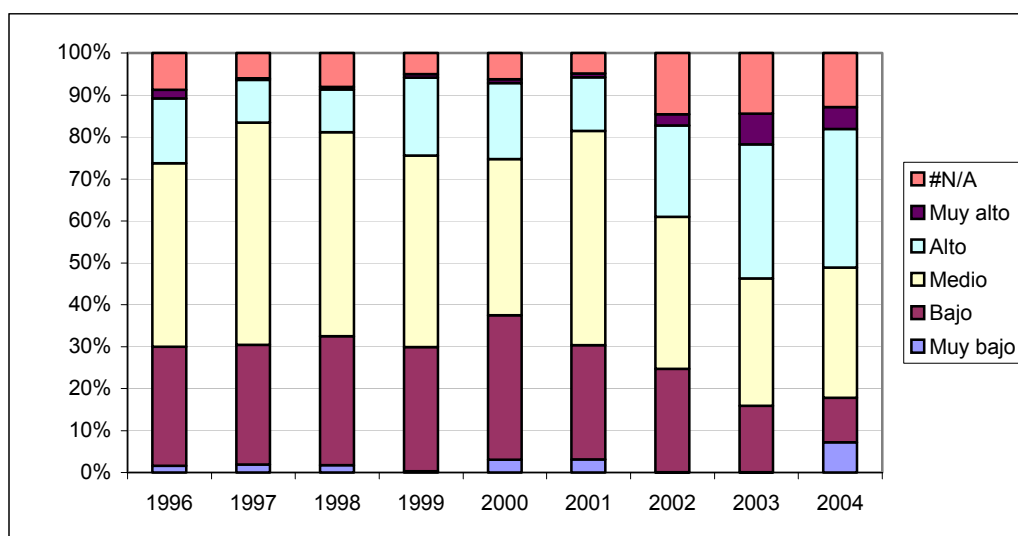
Fuente: Base de datos del Programa 1996-2004

Lo anterior significa que al disminuir el número total de beneficiarios y aumentar la inversión, obviamente aumenta el monto del apoyo por beneficiarios y más beneficiarios

reciben apoyos significativos. Sin embargo, junto con ello aumenta la aportación de los productores, incluso en mayor proporción al aumento en los apoyos gubernamentales, lo cual tiende a excluir de estos apoyos a la población de mayor marginación que no puede hacer tal aportación.

De 1996 a 2001, más del 70% de los apoyos se asignaron a beneficiarios en localidades de marginación media, baja y muy baja. Este porcentaje desciende para ubicarse por debajo del 50% en 2003 y 2004 (Figura 5). Sin embargo, al mismo tiempo que se dedica mayor proporción de los apoyos a pobladores de localidades de alta y muy alta marginación, en 2004 aumentan también los apoyos a productores de localidades de muy bajo nivel de marginación. Para los fines del Programa es de suma importancia resolver esta disyuntiva ya que por este camino la tendencia es que los productores que más necesitan de apoyos efectivos reciban apoyos intrascendentes ya que la focalización del Programa se regula por la capacidad de los productores de hacer su aportación y no por su nivel de ingresos o marginación.

Figura 5. Distribución proporcional de los apoyos gubernamentales 1996-2004 según grado de marginación de la localidad.

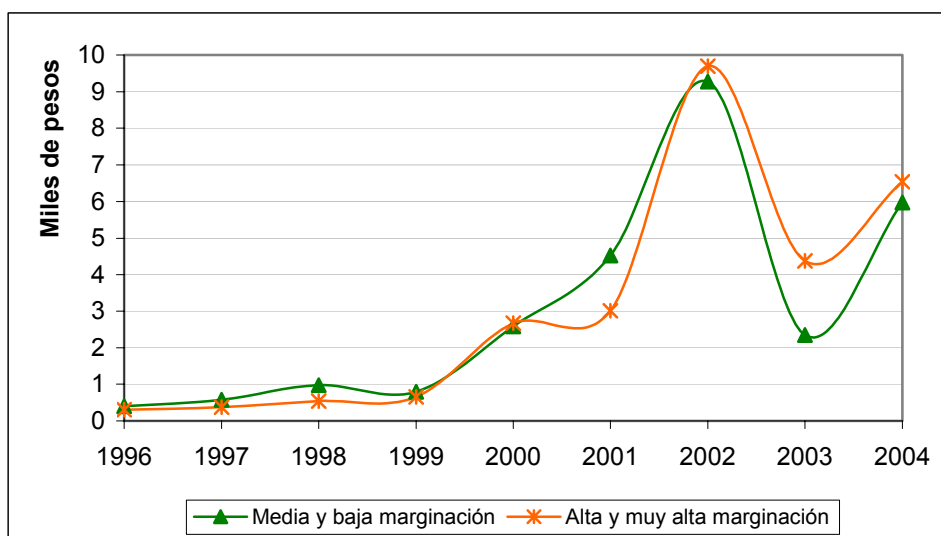


Fuente: Base de datos del Programa 1996-2004

De 1996 a 2000, el monto medio del apoyo gubernamental por beneficiario fue similar para los diferentes niveles de marginación de las localidades en que se ubican; en 2001 se privilegia a los productores de localidades de menor marginación, lo que se invierte en los años siguientes (figura 6).

El bajo monto promedio de los apoyos gubernamentales se asocia a un bajo potencial de impacto de los apoyos para la mayoría de los beneficiarios. La falta de diferenciación entre el apoyo a beneficiarios de localidades según su grado de marginación, expresa que el Programa no ha hecho efectiva la prioridad que según las RO debe asignar a los beneficiarios de localidades de mayor marginación. La inconsistencia en las variaciones en estos aspectos parecen denotar elementos circunstanciales más que la intención de orientar al Programa hacia el otorgamiento de apoyos con mayor potencial de generar impactos y de privilegiar a los productores marginados.

Figura 6. Monto medio del apoyo gubernamental 1996-2004 según grado de marginación de la localidad



Fuente: Base de Datos del Programa 1996-2004

Entre 1996 y 2004, sólo 5,285 beneficiarios (11.0%) recibieron apoyos gubernamentales por monto mayor a \$5,000, de los que sólo 1,642 (3.42% del total) tenían sus unidades de producción en localidades de alta o muy alta marginación.

El catálogo de apoyos asociado a la base de datos del Programa 1996-2004, incluye 116 tipos de apoyos correspondientes a PAPIR y sus equivalentes previos. Estos apoyos pueden agruparse en categorías de las que sólo ocho dan cuenta del 78.8% de los beneficiarios (cuadro 2).

Cuadro 2. Participación de los principales tipos de apoyos en el total de beneficiarios y monto de inversión 1996-2004

Apoyo	Beneficiarios	Inversión gubernamental
Aves	49.5%	8.8%
Aspersoras	8.9%	4.0%
Implementos agrícolas	6.2%	14.5%
Huertos	5.3%	2.5%
Bovinos	2.8%	10.0%
Porcinos	2.5%	1.0%
Bombas	2.1%	3.4%
Molinos	1.5%	4.3%
Suma	78.8%	48.5%

Fuente: Base de Datos del Programa 1996-2004

El desarrollo es un fenómeno social, por ello el enfoque del Programa es territorial, más que individual, como lo especifica la fracción IV del artículo 2 de las Reglas de Operación al señalar que “los Programas de Desarrollo Rural impulsan prioritariamente la atención a las localidades de alta y muy alta marginación”. En esta perspectiva, de 1996 a 2004, los

subprogramas de inversión (PAPIR y sus antecesores) atendieron a un total de 1,490 localidades, de las cuales el 31.8% estaban clasificadas en 2000 como de alta y muy alta marginación, en las que se aplicaron el 25.6% de los apoyos gubernamentales. Por otra parte, al menos 40 localidades, en las que se aplicaron el 13.7% de los recursos, difícilmente pueden ser consideradas como rurales, dado que su población es mayor a 2,500 habitantes (cuadro 3).

Cuadro 3. Número de localidades atendidas de 1996 a 2004 según tamaño de la localidad y grado de marginación

Tamaño de localidad	Grado de marginación						Total	Apoyos (%)
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	No clasif		
>2500	0	0	10	26	4		40	13.70
500 a 2499	1	24	129	86	1		241	35.25
100 a 499	27	216	222	71	3		539	29.96
<100	64	142	54	17	4		281	9.21
No clasificadas						389	389	11.88
Total	92	382	415	200	12	389	1,490	100
Apoyos (%)	3.46	22.17	34.98	23.74	3.77	11.88	100	

Fuente: Base de Datos del Programa 1996-2004

Para influir favorablemente en el desarrollo de una comunidad, los apoyos deben otorgarse a alrededor del 20% o más de los productores de la misma, de manera que los impactos de tales apoyos tengan un efecto multiplicador que se traduzca en impulso al desarrollo de la comunidad como tal, ya que el apoyo a una muy pequeña proporción de los beneficiarios de una localidad, más que impulsar su desarrollo podría afectar las relaciones sociales a su interior. En este sentido, la tendencia del Programa a ubicarse en mayor medida en localidades de 100 a 499 habitantes podría potenciar su impacto en el desarrollo de tales comunidades, al propiciar una mayor cobertura relativa, sin embargo, el bajo monto de los apoyos dificulta su efectividad.

Los apoyos de mayor monto por beneficiario se ubicaron en los extremos, es decir en localidades de muy alta marginación y menos de cien habitantes, y en localidades de muy baja marginación y más de 2,500 habitantes (cuadro 4), lo que pudiera indicar que no hay una política definida para relacionar el monto de los apoyos con las necesidades de las localidades.

Si se asume que en una localidad rural, entre el 20% y 25% de la población total corresponde a productores, puede considerarse que si los beneficiarios del programa alcanzan tales porcentajes su cobertura sería total. En 172 de las localidades atendidas entre 1996 y 2004, el número de beneficiarios es mayor al 25% de la población total, incluso en 19 de ellas es mayor al 100%. Esto podría indicar errores en la base de datos o expresar cierto clientelismo, de manera que a ciertos beneficiarios se les atiende reiteradamente año tras año. Por otra parte, en 437 localidades la cobertura del programa en esos nueve años es menor al 5% de la población.

Cuadro 4. Monto medio del apoyo por beneficiario 1996-2004 según tamaño de la localidad y grado de marginación

Tamaño de localidad	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy Bajo	No clasif	
>2500			1,607.60	1,916.61	5,490.81		2,136.08
500 a 2499	3,771.43	2,001.84	1,781.14	1,994.70	985.92		1,866.38
100 a 499	2,304.09	2,493.09	1,811.36	2,396.70	576.15		2,134.07
<100	6,229.92	3,759.20	4,603.51	3,631.15	2,519.59		4,275.52
No clasificadas						3,191.30	3,191.30
Total	3,626.50	2,561.85	1,866.04	2,039.19	4,150.23	3,191.30	2,209.50

Fuente: Base de Datos del Programa 1996-2004

Si se considera sólo a los apoyos mayores a cinco mil pesos por beneficiario, -a los que pudiera atribuirse cierto potencial de impacto-, el Programa atendió con este tipo de apoyos a 796 localidades con las características que se presentan en el cuadro 5, y que indican que a menor marginación mayor monto medio del apoyo.

Cuadro 5. Localidades atendidas de 1996 a 2004 mediante inversiones gubernamentales mayores a cinco mil pesos por beneficiario

Marginación	N°	%	Cobertura	Apoyo	Apoyo/beneficiario
Muy alta	43	5.4%	10.3%	3.6%	\$11,928.03
Alta	211	26.5%	7.5%	24.7%	\$13,005.59
Media	278	34.9%	3.3%	36.0%	\$14,614.71
Baja	128	16.1%	2.6%	20.8%	\$12,932.50
Muy baja	9	1.1%	3.4%	3.2%	\$28,505.69
No clasificadas	127	16.0%		11.7%	\$18,341.46

Fuente: Base de Datos del Programa 1996-2004

En el concepto de desarrollo de capacidades de la población rural (**PRODESCA** y sus antecesores), los beneficiarios atendidos entre 2001 y 2004, fueron 5,824, de los cuales 2,564 (44.0%) correspondieron a localidades de alta o muy alta marginación, a los que se destinó el 32.7% de los apoyos gubernamentales.

La inversión por beneficiario es más baja para las localidades de mayor marginación. Así el apoyo por beneficiario en las localidades de muy baja marginación fue casi treinta veces mayor que el correspondiente a localidades de muy alta marginación.

El diseño de proyectos de desarrollo fue el concepto de apoyo más frecuente con 39.8% de los beneficiarios y el 22.05% del gasto gubernamental. La puesta en marcha de proyectos ocupa el segundo lugar con 26.5% de los beneficiarios y el 42.4% de los recursos.

Los conceptos de asesoría técnica y de capacitación a empresas rurales sólo atendieron al 4.3% de los beneficiarios y significó el 2.03% de los recursos gubernamentales.

Los municipios en los que se aplicaron más recursos de PRODESCA de 2002 a 2004 fueron: Mezquital (20.1%), Tamazula (9.75%) y Durango (8.3%) y; en los que se aplicaron menos recursos fueron: San Bernardo (0.17%), Hidalgo (0.25%) y Pánuco de Coronado (0.28%). En los 15 municipios rurales se aplicaron el 54.1% de los recursos, en los 13 semirurales, el 18.6% y en los 11 municipios urbanos el 26.9%.

En lo que se refiere a fortalecimiento de empresas y organización rural (**PROFEMOR**), la base de datos de 2002 a 2004 incluye a 19,407 beneficiarios a los que se otorgaron apoyos gubernamentales por 14.46 millones de pesos, de los cuales el 69.6% se aplicaron para la consolidación organizativa y el resto al fortalecimiento institucional.

Del total de beneficiarios del Subprograma, sólo el 9.3% radican en localidades a alta o muy alta marginación, mientras el 60.7% lo hacían en localidades de baja o muy baja marginación. De los recursos gubernamentales, sólo el 11.9% se aplicaron en las localidades de alta y muy alta marginación.

Los municipios en los que se aplicaron más recursos de PROFEMOR de 2002 a 2004 fueron: Durango (12.7%), Pueblo Nuevo (8.4%) y Mezquital (6.6%); en los que se aplicaron menos recursos fueron: Coneto de Comonfort (0.42%), Santa Clara (0.55%) y Súcil (0.62%). En los 15 municipios rurales se aplicaron el 31.1% de los recursos, en los 13 semirurales, el 29.5% y en los 11 municipios urbanos el 38.6%.

Caracterización del Programa 2005

En 2005, el Programa atendió 4,456 beneficiarios de 435 localidades en los 39 municipios del estado.

Respecto a 2003, en 2005 se atendió a una proporción mayor de mujeres y de población indígena, con menor edad media y mayor promedio educativo; de los productores agrícolas, mientras entre los beneficiarios 2003 el 45% de dedicaba a la producción de granos, de los beneficiarios 2005 sólo lo hacía el 19%, y la escala media de producción de los beneficiarios con actividades pecuarias en 2005 fue tres veces mayor que la de los correspondientes a 2003. Lo anterior se expresa en la tipología de los productores atendidos que relaciona escolaridad, nivel técnico y capital productivo de los productores beneficiados y señala la tendencia del Programa a atender a productores de mejores condiciones relativas (cuadro 6).

Cuadro 6. Tipología de productores 2003 y 2005

Tipo de productor	2003	2005
1	37.7%	30.8%
2	42.1%	40.0%
3	18.9%	26.8%
4	1.3%	2.4%

En el 77% de las localidades atendidas el número de beneficiarios por localidad fue de diez o menos, y en el 61% el total de apoyos en la localidad fue menor a \$50,000. Esto refleja que la alta dispersión del Programa minimiza sus posibilidades de impacto en el desarrollo de las localidades.

Sólo el 43% de las localidades atendidas corresponden a las de alta y muy alta marginación y en estas, el promedio de inversión gubernamental por localidad fue de \$65,549, con una media de 9.7 beneficiarios por localidad y apoyo gubernamental medio de \$6,782 por beneficiario. Aunque las Reglas de Operación (art 74), desde 2003 especifican que al menos el 70% de los recursos del Programa deben aplicarse en

localidades de alta y muy alta marginación, en este caso sólo el 38% de los apoyos se ubicaron en este tipo de localidades.

De los 4,456 beneficiarios del Programa 2005 en sus dos formas de operación (normal y municipalizada), sólo 1,788 radicaban en localidades de alta o muy alta marginación (40.1%), y de ellos, sólo 385 (8.6% del total de beneficiarios) recibieron apoyos de entre diez mil y cincuenta mil pesos. Considerando que estos son los apoyos con mayores probabilidades de impacto y que esos son los beneficiarios a los que se dirige principalmente el programa, puede decirse que menos del 10% de los apoyos otorgados por el Programa tienen posibilidades de generar impactos en la población prioritaria, lo que resume sus deficiencias de planeación, focalización y ejecución.

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

El carácter rural del estado y el grave nivel de rezago de su población rural no se reflejan en la orientación del Programa. En el contexto de los programas de APC, al de Desarrollo Rural se le considera de menor importancia y se le asigna el mínimo posible de los recursos disponibles.

Las características del Programa señalan que no se le ha orientado a incidir con énfasis particular hacia alguna de las situaciones críticas del panorama rural del estado. El Programa se aplica en forma dispersa, sin focalización efectiva ni personal, ni territorial. Tampoco se puede apreciar que se dirija a aumentar la productividad agrícola o pecuaria, ni a aumentar su rentabilidad o disminuir sus costos o riesgos.

Los conceptos centrales que dieron origen a la denominación del Programa: “Alianza para el campo” y Desarrollo Rural”, no parecen expresarse en su operación, e incluso pareciera que su papel de conceptos rectores se ha ido debilitando.

Alianza, implica una participación concurrente hacia un mismo fin, es decir, ponerse de acuerdo y unir esfuerzos para el logro de un objetivo claro y compartido. Al señalar que la alianza es “para el campo” se perfila ese objetivo; se denota que sus acciones deben dirigirse al campo como asiento de la población rural y base de su producción. En este caso la alianza se establece entre los niveles de gobierno y los productores rurales, pero más que ponerse de acuerdo y definir el objetivo a seguir, se ha limitado a la aportación de recursos, y aún en este sentido de una participación más o menos equitativa se ha transitado hacia el aumento de la participación relativa de los productores y en menor grado del gobierno federal y la disminución en la aportación estatal, que no corresponde con la participación en el diseño y definición de la orientación del Programa, la cual tiende a centralizarse en el gobierno federal.

Desarrollo rural implica mejoría en las condiciones de vida de los habitantes del campo, sin embargo, puede afirmarse que la gran mayoría de las acciones del Programa no tienden a ello. De hecho, la evolución del Programa parece alejarlo cada vez más de esa finalidad al aumentar los mecanismos de exclusión de la población que vive en peores condiciones.

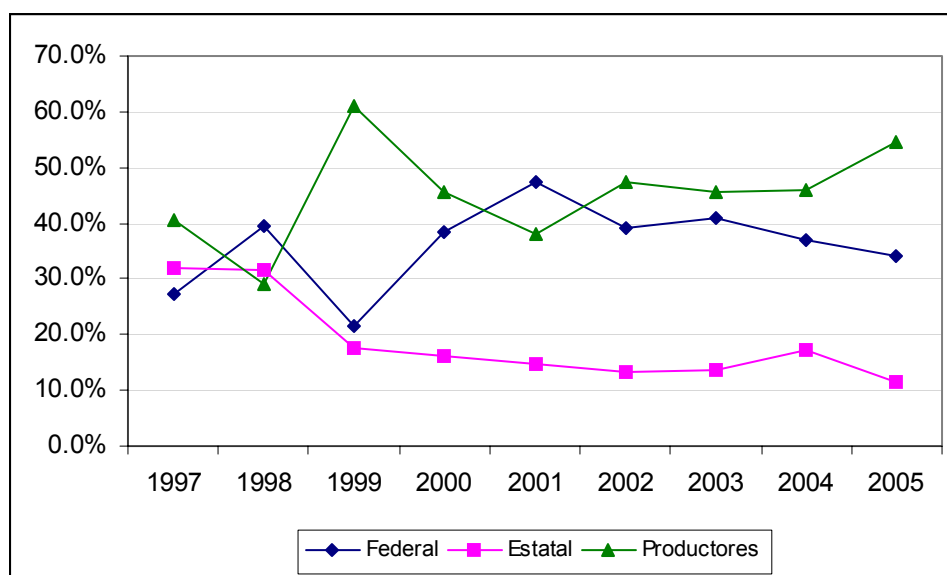
Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa

Avances en la adopción de la estrategia del Programa

El hecho de que la participación proporcional del gobierno estatal al PDR en 2005 sea la menor desde el establecimiento del Programa muestra la indisposición a la apropiación del Programa por parte del Estado. La explicación de por qué bajó entonces la participación federal está en la creciente participación de los productores, que en 2005 alcanzó su valor más alto de los últimos seis años (figura 7). Lo que sugiere una escasa correspondencia entre lo que los productores requieren, necesitan y están dispuestos a apoyar respecto de las prioridades del gobierno estatal.

Figura 7. Evolución de la participación proporcional de los gobiernos federal y estatal y productores a los recursos del PAPIR.



Fuentes: Bases de datos del Programa

Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural

A nivel del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, constituido por 44 integrantes se contó con una participación del 68%, es decir 30, de los integrantes en la única sesión realizada. En el Consejo sí se encuentran representados los principales actores del sector.

Por tanto, puede decirse que está en proceso de transición de una figura de protocolo a una instancia en la que se decida el tipo de desarrollo rural que se quiere para el estado. En cambio en lo referente a la Comisión de Desarrollo Rural, con doce integrantes, está constituida por representantes de la SAGARPA, la Secretaría Estatal, el INIFAP y el CECADER. En su integración destaca la ausencia de la Fundación Produce, de académicos y de asociaciones de profesionales pero, sobre todo, de las organizaciones de productores, lo que de algún modo sugiere un divorcio entre quienes generan o

conocen la técnica y quienes requieren mejorar la actividad productiva, o bien se asume que es en otra instancia (el CEDRS) donde se formaliza el apoyo técnico a productores.

Como quiera, la Comisión cumple con sus tareas de analizar las solicitudes de Alianza y decidir sobre su aprobación o rechazo, formaliza la aprobación de solicitudes, previo análisis de la UTOE, define criterios para asignar recursos de Alianza y es un espacio desde el cual se orienta la política estatal en su ámbito, por lo que es un efectivo auxiliar técnico del CEDRS.

Como parte de la estructura institucional se cuenta con la UTOE, en este caso integrada por seis representantes de la Delegación de la SAGARPA y por cinco de la Secretaría Estatal.

Por su parte el CECADER cumple con la supervisión y control de calidad de los PSP, además de participar en la CDR y en el CDRS.

Procesos de planeación

Conforme a la versión oficial, los criterios de prelación de solicitudes que se utilizaron en el ejercicio de 2005 son los contenidos en los planes rectores de las cadenas prioritarias estatales y en los lineamientos emitidos por la Subsecretaría de Desarrollo Rural federal. Estos criterios son los de atención a grupos marginados, atención a regiones prioritarias y el de impulso a proyectos integrales; sin embargo, no se ven reflejados en los datos del Programa.

En 2005 el acuerdo sobre el anexo técnico del Programa se sustentó en un ejercicio de planeación que permitió una orientación estratégica del programa. Los anexos técnicos se firman usualmente en abril y mayo, con excepción del año 2004 en que se firmaron en febrero y marzo. Para el caso de 2005, se revisaron por parte del Delegado pero solamente después de haber recibido el visto bueno de las oficinas centrales. Este es precisamente un ejemplo del centralismo que caracteriza la conducción de la administración pública, comportamiento que tiene su contraparte en el subdesarrollo participativo de la sociedad rural.

Asignación de recursos

En el estado está en proceso de elaboración un estudio de estratificación de productores para el otorgamiento de apoyos diferenciados.

Para 2001, el total de recursos del Programa entregados mediante proyecto era del 25%, mientras que en el 2003 era el 78% y en 2005 se alcanzó el 100 por ciento. Sin embargo, cabe aclarar que un amplio conjunto de acciones -que significaron el 26.3% de la operación estatal y al 75% de sus beneficiarios- fueron administrativamente considerados como proyectos modulares, pero no reúnen las características de tales y sirvieron para entregar paquetes de aves y pipas para el transporte o almacenamiento de agua. En lo que se refiere al proceso de pasar de apoyar solicitudes individuales a las grupales se observa que en el 2001 apenas el 25% de los recursos se otorgaron a grupos de productores, en el 2003 ese porcentaje aumentó al 78 y en 2005 se alcanzó el 91.4%, aunque al menos la tercera parte de esos grupos son simulados.

Las actividades no agropecuarias a las que en 2001 se destinó el 12% de los recursos, recibieron 25% en 2003 y el 24% en 2005.

Si en 2001 los recursos del Programa se destinaron en un 61% al apoyo de la actividad primaria y, por tanto, solo un 39% al apoyo de acciones para la integración de cadenas agroalimentarias (acopio, poscosecha, posproducción, transformación y comercialización), esta situación presentó un cambio en el año 2003 pues las actividades de producción primaria recibieron el 79% de los recursos para quedar en el 76% en 2005.

Circuito operativo

Aunque los funcionarios del Programa refieren que en 2005 se definieron periodos de apertura y cierre de ventanillas para la recepción de solicitudes, en la base de datos aparecen solicitudes recibidas desde el 15 de enero hasta el 30 de diciembre del mismo año.

No se notaron mejorías en lo que se refiere a mejorar la convocatoria en el sentido de ampliar y precisar la información sobre el Programa, no se publicó mas oportunamente y no se incrementó la publicidad en relación al año anterior.

Se informa que el análisis y dictamen, técnico y financiero, se inició una vez que terminó el periodo de recepción de solicitudes. Sin embargo, la base de datos registra que los dictámenes se emitieron entre el 7 de julio de 2005 y el 3 de febrero de 2006.

A febrero de 2006, conforme a la base de datos, habían sido dictaminadas el 78.7% de las solicitudes de la operación estatal y se habían pagado el 9% de las solicitudes dictaminadas. En los municipios de mayor marginación es mayor el avance en el dictamen de las solicitudes, probablemente porque se trate de solicitudes de menor monto o menor necesidad de análisis. Sin embargo, el mayor avance en el pago ocurre en los municipios de muy baja marginación y hasta esa fecha era nulo en los de muy alta marginación (cuadro 7).

De la presentación de la solicitud al dictamen, transcurrieron entre 3 y 377 días con un promedio de 93 días. Entre el dictamen y el pago, hubo de cero a 185 días con un promedio de 63 días. No hay diferencia significativa entre la duración de estos procesos y el grado de marginación municipal.

Cuadro 7. Avance y duración de los procesos de dictamen y pago de solicitudes, según el grado de marginación municipal.

Marginación	Solicitudes recibidas	Solicitud a dictamen (días)	Solicitudes dictaminadas	Dictamen a pago (días)	Solicitudes pagadas
Muy alto	33	99.1	100.0%	-	0.0%
Alto	79	88.4	84.8%	37.0	3.8%
Medio	237	97.8	85.7%	58.8	6.8%
Bajo	254	83.8	69.7%	76.4	3.1%
Muy bajo	165	96.2	75.2%	-	12.1%
Total	768	92.5	78.8%	62.6	6.9%

Fuente: Base de datos del Programa a febrero de 2006

Respecto a los dos años previos, no se registran mejorías en la duración de los procesos de análisis y atención de las solicitudes de apoyo.

En 2005 el total de los apoyos operado a nivel estatal alcanzó un total de \$11,400,338, mientras que la operación municipalizada implicó \$20,360,371 para un total de \$31,760,709 pesos.

De la operación estatal destaca el hecho de que se destinó el 77.1% a apoyos grupales y el 22.9% a los apoyos individuales, mientras que la operación municipalizada presenta datos en sentido contrario y con una desproporción aún mayor, pues los apoyos grupales constituyeron prácticamente la totalidad. Sorprende entonces la capacidad de los niveles locales para potenciar el impacto del programa en la medida en que favorece la organización (incrementa el capital social) y favorece una mejor utilización del apoyo (capital económico). Sorprende porque en efecto, la actitud de muchos de los funcionarios responsables de la implementación del Programas es, por lo menos, de escepticismo.

Los montos de inversión también muestran avances en la operación municipalizada como es el caso de los apoyos, pues por ejemplo, los comprendidos entre 5 mil y hasta 20 mil pesos constituyeron el 33.4% del total que se operó estatalmente mientras que la operación municipalizada abarcó en ese mismo rango el 49.1%. Este dato cobra mas realce al compararlo con el rango inferior, es decir, el que comprende montos de entre mil a cinco mil pesos que en el caso de la estatal alcanzó un 52.8%, mientras que en la municipal alcanzó un 32.9%, lo que hace evidente la cada vez mayor capacidad de los niveles locales para mejorar la distribución de los apoyos.

De los proyectos, un total de 336, conviene destacar que los grupos son pequeños en su mayoría, pues el 85.1% de ellos está constituido por entre 2 y 10 productores y los grupos con once y hasta mas de 20 integrantes apenas alcanza el 14%.

En relación a los beneficiarios, para la operación municipalizada, el componente más destacado es el de la ganadería pues impactó al 40.2% de los beneficiarios contra el 21.1% de los productores beneficiados que se dedican a la agricultura.

En cuanto a los componentes se destaca el hecho de que a nivel estatal el apoyo más socorrido es el destinado a aves con un 40.3%, un porcentaje muy similar, el 40.2%, es destinado por la operación municipal a la ganadería. Cabe aquí recordar las observaciones que se han hecho en evaluaciones previas, acerca de la vulnerabilidad de los apoyos avícolas y del alto nivel de capitalización que se alcanza con los apoyos a la ganadería para resaltar, nuevamente, la mayor capacidad de las instancias locales para el mejor aprovechamiento de los apoyos.

En cuanto a focalización también se observan avances, pues mientras que la operación estatal dedicó el 32.8% a la atención de localidades de alto y muy alto nivel de marginación, la municipal dedicó a ese mismo tipo de localidades el 44.14% de los apoyos. A las localidades de marginación media, no prioritarias, la estatal dedicó el 42.0% de los apoyos mientras que la municipal destinó el 33.5%.

Del total de beneficiarios, el 70.7% recibió apoyos menores a \$5,000 en el caso de la operación estatal, mientras que en la municipal el porcentaje correspondiente al mismo rubro es de 45.6% .

Avances en la instrumentación de la estrategia del Prodesca

Para las diversas acciones de PRODESCA, en 2005 se destinaron recursos por un total de \$6,210,538 de los cuales el 75.14% se ejercieron en la operación estatal y el 24.86% restante, en la operación municipalizada (cuadro 8). Sin embargo, el subprograma atendió a 635 productores en forma directa, de los cuales, el 80% fueron atendidos por la operación municipal y el 20% por la estatal.

Cuadro 8. Productores beneficiarios e inversión de PRODESCA por componente y por tipo de operación

Componente	Estatal		Municipal		Total		
	Ben.	Inversión	Ben.	Inversión	Ben.	Inversión	%
Puesta en marcha de proyectos de desarrollo	59	203,887	431	708,076	490	911,963	14.7
Capacitación a empresas rurales	38	106,000	28	65,720	66	171,720	2.8
Asesoría técnica y consultoría profesional	24	60,000	19	44,800	43	104,800	1.7
Diseño de proyectos de desarrollo			16	39,313	16	39,313	0.6
Servicio			8	6,000	8	6,000	0.1
Supervisión de servicios		809,760	6*	39,742	6	849,502	13.7
SINACATRI				640,000		640,000	10.3
Participación en RENDRUS	6	337,240			6	337,240	5.4
Promoción de productos no tradicionales		150,000				150,000	2.4
Promoción de proyectos en zonas rurales marginadas		3,000,000				3,000,000	48.3
Total	127	4,666,887	508	1,543,651	635	6,210,538	100

Fuente: Bases de datos de PRODESCA 2005

Notas: * Aunque las RO señalan que los recursos para supervisión de servicios deben ser pagados al CECADER, la base de datos registra a 6 beneficiarios de un grupo de trabajo.

El componente de apoyo de mayor inversión en la operación estatal fue el de promoción de proyectos en zonas rurales marginadas, que implicó el 64.3% de sus recursos. La base de datos sólo señala a las dos instituciones contratadas para promover, formular y poner en marcha proyectos de desarrollo en localidades de muy alta marginalidad, pero no se indica las localidades atendidas ni las acciones emprendidas. Probablemente la importante inversión realizada en este componente se exprese al año siguiente mediante proyectos de inversión en ese tipo de localidades.

En la operación municipal los principales componentes de apoyo fueron la puesta en marcha de proyectos de desarrollo y el SINACATRI, a los que se dedicaron el 45.9% a y 41.5% de los recursos correspondientes, respectivamente.

Aunque las RO señalan que puede ser apoyada la participación de empresas rurales en exposiciones de promoción de productos no tradicionales, la base de datos no indica qué empresas rurales fueron apoyadas, sino etiqueta los apoyos como otorgados a la Comisión de Desarrollo Rural

Considerando sólo a los componentes de atención directa a productores, las localidades de alta y muy alta marginación recibieron de la operación estatal el 36.9% de los recursos para el 39.4% de los beneficiarios, mientras que la operación municipalizada destinó el 43.2% de los recursos para el 49.8% de los beneficiarios en este tipo de localidades.

Los montos de inversión por beneficiario se concentraron en un 85.1% en el monto comprendido entre mil a cinco mil pesos en la operación estatal y en el caso de la municipalizada ese mismo rubro representó el 61.0% y los montos menores de mil pesos un 35.5%.

El número total de PSP acreditados en 2005 fue de 14, mismo número de PSP contratados en 2004.

El 18.8% de los beneficiarios 2003 y el 21.8% de los beneficiarios 2005 dijeron saber que podrían ser beneficiarios de PRODESCA, aunque sólo 15.3% y 10.6% mencionaron haber recibido algún apoyo de PRODESCA, casi exclusivamente de diseño o puesta en marcha de proyectos, sólo el 1.2% y 1.6% respectivamente, señalaron haber participado en algún evento de capacitación. La baja valoración del servicio del PSP se expresa en que menos del 6% de quienes lo recibieron estarían dispuestos a pagar por el servicio, aunque el 9% reconoce que el técnico contribuyó al fortalecimiento de la UPR.

Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización

Para 2005, formalmente, el total de los municipios cuenta con su plan de desarrollo rural sustentable; lo mismo sucede en los seis distritos de desarrollo rural.

Bajo la modalidad 1 operaron en 2005, 38 municipios y sólo uno conforme a la modalidad 2. En el primer caso, ejercieron un monto de 25 millones 800 mil pesos, mientras que bajo la modalidad 2 solo se 200 mil pesos, lo cual indica que aunque alcanzar la modalidad 1 implica más trabajo también conlleva más independencia y, por tanto, mayor capacidad de respuesta por parte de los municipios a las demandas de los productores.

Fueron 39 los coordinadores municipales contratados por PROFEMOR y seis los distritales. Si se considera que de los 39 planes de desarrollo rural sustentable solamente se actualizaron ocho, entonces tendrá que concluirse que el desempeño, visto en conjunto, es muy deficiente. En el caso de los distritales, de los seis planes sólo se actualizaron dos. Tal deficiencia no es un detalle menor si se toma en cuenta que los planes (que necesariamente implican un diagnóstico) son el insumo fundamental para un proceso de planeación municipal que es a la vez la esencia de la municipalización.

El 23.5% y 35.11% de los beneficiarios 2003 y 2005 respectivamente, estaban enterados de la existencia de los CMDRS. De ellos, el 40% y el 45%, también respectivamente, dijo conocer sus funciones, aunque sólo el 25% y 36% los considera benéficos.

Consolidación organizativa y fomento empresarial

La operación estatal destinó el 80.8% de los apoyos a la atención individual, porcentaje muy similar al que la operación municipal destinó al mismo tipo de atención que fue del 87.3%.

Los montos de inversión por solicitud comprendidos entre 80 mil a cien mil pesos implicaron la mayor parte en ambos tipos de operación pues en el caso de la estatal implicó el 52% mientras que en el caso de la operación municipal abarcó el 58.1%.

El componente que privilegió la operación estatal fue el de los organismos de primer nivel pues le dedicó 47.3% de los recursos mientras que la operación municipal dio prioridad al Consejo Municipal al que dedicó el 88.9% de los recursos.

En cuanto a la atención a las localidades de alta y muy alta marginación la operación estatal destinó el 16.6% de los recursos, para el 26.6% de sus beneficiarios, en tanto que la operación municipal dedicó a ese mismo tipo de localidades el 5.3% de los recursos para el 9.4% de los beneficiarios.

Los beneficiarios de este subprograma prácticamente están ubicados a mitad y mitad entre individuales y grupales, así en el caso de la operación estatal atendió al 55.6% en forma grupal y al 44.4% en forma individual, mientras que la operación municipal atendió al 55.3% en forma grupal y al 44.7% en forma individual.

De los montos de inversión por tipo de solicitud sobresale el comprendido entre 40 mil a 60 mil pesos al que la operación estatal dedicó el 63.5% y la municipal el 40.0%.

Aportes del Programa a la sustentabilidad

Muy poco ha sido el apoyo a proyectos sustentables, pues en 2005 lo único que se apoyó fue el uso eficiente de agua y energía en los sistemas de riego, en coordinación con la Comisión Nacional del Agua.

Perspectivas del Programa

Mas allá de las orientaciones y la concepción de los funcionarios, la persistencia en gran medida aún de las condiciones que le dieron origen, hacen vigente la necesidad de este Programa, aunque es indispensable la adecuación de su planeación y operación para conferirle mayor eficiencia.

En principio lo mas novedoso, quizá, es el enfoque bajo el cual se diseñó la propuesta de municipalización. Este enfoque es el territorial, el del desarrollo regional lo que implica el “impulso a un cambio estructural, marcado por la descentralización y orientado a favorecer la participación social en la gestión pública para el desarrollo rural a nivel local”⁴

Sin embargo, una propuesta de cambio en ese sentido, ha generado, necesariamente, una contratendencia, la centralista y autoritaria que durante casi toda su vida ha caracterizado al pacto federal en nuestro país. Así, es imposible separar esta propuesta de aquellas que, incluso a nivel del Poder Legislativo, propugnan no por una mayor cesión de capacidades y responsabilidades a los municipios, sino por una profunda reestructuración de las relaciones entre municipios, estados y federación. En términos simples esta reestructuración del pacto federal implica la inclusión del municipio como una parte integrante, de pleno derecho, de dicho pacto. Así, la sociedad local, organizada alrededor del ayuntamiento tendría la posibilidad de decidir su propio proyecto de desarrollo, en estrecha relación con los estados y la federación. Evidentemente, esto generaría, entre otros cambios, la aparición de la enorme diversidad etnocultural que caracteriza al país. No es este el espacio para profundizar los detalles de las diversas propuestas de reestructuración del pacto federal, mismas que se pueden aglutinar en lo

⁴ SAGARPA, 2005.

que algunos llaman el “paradigma ampliado de federalismo”⁵, sin embargo conviene tenerlo presente, sobre todo porque es uno de los componentes de la llamada “reforma del estado mexicano”, tema que quedó pendiente en este sexenio pero que, sin duda, será retomado el próximo periodo sexenal. Y esto será así precisamente porque el actual esquema de federación presenta serias limitaciones para lograr el desarrollo de las sociedades locales, sobre todo de aquellas que concentran los mayores índices de pobreza. En ese sentido, la propuesta de municipalización puede impulsar (y a la vez, ser impulsada por) las tendencias hacia la organización de las sociedades locales que ya se discuten no solo en ámbitos académicos o legislativos, sino al interior de las mismas sociedades locales, de lo cual da cuenta la existencia de la Conferencia Nacional de Gobernadores y las diversas asociaciones de presidentes municipales, con sus respectivas propuestas, entre las que destacan precisamente las de reestructuración hacendaria, es decir, la redefinición de la forma, los criterios y los canales a través de los cuales se recaudan y se distribuyen los impuestos.

De lo que se trata entonces, es de reconocer que por más que se procure la participación de las sociedades locales, estamos llegando a los límites propios de la estructura actual y, por lo tanto, lo que se propone es apoyarse en la tendencia hacia el establecimiento de las *bases institucionales del autogobierno* municipal y el *reconocimiento de su autonomía*.⁶ En síntesis, la dificultad más formidable para la municipalización es precisamente estructural, lo cual exige una nueva forma de asociación federativa en la que ocupe el lugar que le corresponde el municipio.

Por otra parte, y en estrecha relación con lo anterior hay un problema de diseño que también tiene que ver con la estructura del pacto federal.

El programa, al igual que los diversos instrumentos de política que inciden en el sector rural, como es el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el plan sectorial hablan de que el desarrollo rural debe hacerse a través de “políticas públicas”. ¿Y que son las políticas públicas? El PND las define como el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Sostiene también que las políticas públicas están contenidas no sólo en planes, programas y asignaciones de recursos presupuestales, humanos y materiales, sino en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos. Esta descripción de la vida pública dista de la realidad, por lo menos en lo que se refiere al desarrollo rural. pues de otro modo estaríamos hablando de una política de estado, y en una política de estado no hay espacio para que sus componentes (leyes, poderes, etc.) caminen en sentidos diferentes. En otras palabras, no sería necesario el “arreglo institucional” que se propone en las Reglas de Operación, precisamente para armonizar la actividad de los diferentes actores (no sólo, aunque especialmente, gubernamentales). Por tanto, diseñar un Programa con el enfoque de las políticas públicas, implica el compromiso del Estado mexicano en su conjunto con dicho programa, lo cual quiere decir que, por lo menos para este propósito, deben converger planes y programas no sólo del gobierno federal sino del estatal y, por supuesto, implica también desatar la enorme energía social que a través del cabildo puede aportar la sociedad local. Es, en síntesis, hacer obligatoria la conducta participativa

⁵ Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM), 2004.

⁶ Idem

de la sociedad local en los problemas y desafíos públicos locales, al tiempo que se le proporcionan los instrumentos necesarios para ello, como son la información, la capacitación, los recursos económicos, pero sobre todo, el espacio político para que las sociedades locales, especialmente las rurales, se conviertan en actores de sus propios procesos de desarrollo.

Las propuestas son entonces, sumarse al debate legislativo en torno a la reforma del estado que tiene como eje al municipio. Al respecto hay que recordar que el pasado 27 de abril, la Cámara de Senadores aprobó reformas a los artículos 27, fracción XXV del 73, y 124 de Constitución. Dichas reformas que ya han sido turnadas para su deliberación a la Cámara de Diputados. Aunque se refieren al patrimonio cultural, tienen una enorme trascendencia, no sólo porque se trata de artículos constitucionales que también tienen que ver con el desarrollo rural, sino porque plantean precisamente una reestructuración del pacto federal. Y esta reforma no sólo es en el sentido de "darle mas atribuciones a los municipios" sino en transformar la relación entre federación y municipios, quitándole al gobierno federal (no sólo al ejecutivo sino también al legislativo) atribuciones que se transfieren a los ejecutivos y legislativos estatales, así como a los municipios. Mas allá de estar a favor o en contra del dictamen de la Cámara de Senadores al respecto, se menciona porque es un ejemplo de los ímpetus de reforma que se avecinan o que están ya presionando al modelo actual de sistema federal mexicano.

En el mismo sentido está la parte correspondiente a la sección indígena de nuestra sociedad, misma que viene reclamando desde siempre un nuevo trato, una relación con el resto de la nación. Los llamados "municipios autónomos" que luego derivarían en las "juntas de buen gobierno" en territorio chiapaneco instauradas por el Frente Zapatista de Liberación Nacional son un ejemplo de que las etnias bien pueden tener una idea diferente, si no del tipo de pacto federal vigente, si de la forma de insertarse en él.

Otro ejemplo, que aparentemente se quedaría como un detalle más de nuestro folclor, pero que sin embargo muestra la necesidad de rediscutir el pacto federal, lo constituye el hecho de que representantes del pueblo indígena otomí, participantes en el Forum de Pueblos Autóctonos Unidos celebrado la tercera semana de junio del presente año en la localidad de Pau, Francia, manifestaron que <<"Queremos ser reconocidos como una nación y tener nuestro propio Gobierno y Parlamento", señaló a Efe Thaayrohyadi antes de matizar que esta propuesta "se negociaría en el marco del Estado mexicano".>>⁷

En diez años de operación del Programa, sólo menos del 10% de la población objetivo prioritaria ha sido atendida por el mismo, lo que implica que le tomaría más de cien años cubrirla totalmente.

Sin embargo, si se considera que sólo el 15% de la población objetivo prioritaria atendida ha recibido apoyos con cierto potencial de impacto (mayores a \$5,000), suponiendo que el número de productores en localidades marginadas se mantuviera sin cambios y que no se duplicaran beneficiarios, se requerirían 750 años para que el total de ellos recibiera apoyos probablemente significativos.

Esto indica que el Programa, aunque necesario e inserto en la dinámica de la transformación del Estado, requiere de importantes ajustes que aumenten su eficacia.

⁷ Portal de noticias de Yahoo. 21 de junio de 2005. Agencia EFE.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

Primer nivel de análisis de impactos

El 82% de los encuestados como beneficiarios 2003 y el 75.2% de los correspondientes a 2005 dijeron haber recibido el apoyo por el que se les incluyó en la muestra respectiva. En el informe de evaluación 2003 se determinó que el 86.8% de los beneficiarios habían recibido el apoyo, la diferencia puede deberse a que en ese entonces la muestra se tomó sobre el avance del programa en ese momento y ahora se hizo con base en el total del ejercicio. De cualquier manera, hay una disminución en la eficiencia de recepción del apoyo en 2005 respecto a hace dos años.

La mayor parte de quienes no recibieron el apoyo desconoce el porqué no lo recibió, pero alrededor del 15% de ellos manifestó no haber solicitado apoyo alguno.

De los beneficiarios 2003 que recibieron el apoyo, el 58.8% no lo conserva, principalmente porque terminó su vida productiva en el mismo 2003 o en 2004. El 75.3% de quienes lo conservan, lo usan plenamente.

Estos indicadores, aunque se refieren a los procesos operativos del Programa reducen su potencial de impacto. Por cada cien beneficiarios en la base de datos de 2003, sólo 24 usan plenamente el apoyo dos años después y otros seis le dan cierto uso. Así, en 70 de cada cien beneficiarios, el Programa no tiene efectos perdurables.

Más del 90% de los beneficiarios 2005 consideran que el apoyo les fue entregado oportunamente y que era de buena o muy buena calidad.

El 63.1% de los beneficiarios 2003 y el 52.1% de los beneficiarios 2005 manifestaron que desde antes del apoyo usaban componentes similares a los recibidos. Más de la tercera parte de los beneficiarios que recibieron el apoyo manifiestan que aún de no haber recibido el apoyo, de todas formas habría realizado la inversión apoyada. Esto indica que para una parte importante de los beneficiarios del Programa, éste sirve para renovar inventarios disminuyendo la erogación, lo cual también le resta potencial de impacto.

Más el 90% de los beneficiarios usaron recursos propios para cubrir su aportación personal al Programa.

Aproximadamente la mitad de los beneficiarios reciben apoyo sólo de este Programa, indicando un bajo grado de concurrencia entre programas gubernamentales.

Ingreso

Considerando que las acciones del Programa no podrían tener un efecto inmediato sobre el nivel de ingresos de los productores, el impacto en los ingresos se calculó conforme a las respuestas de los beneficiarios del Programa en 2003.

El 93.86% de los beneficiarios no tuvo cambio alguno en sus ingresos atribuible al Programa. De los beneficiarios que por efecto de los apoyos del Programa mejoraron sus ingresos, el 42.9% radicaba en localidades de alta o muy alta marginación; el 28.6% se

clasificó como productor tipo 1 o tipo 2 y todos ellos recibieron apoyos mayores a \$10,000; de hecho, el monto medio del apoyo de quienes mejoraron su nivel de ingresos fue 4.2 veces mayor que el de los beneficiarios en los que el Programa no tuvo impacto en sus ingresos.

Los indicadores anteriores implican que la efectividad del Programa para incidir favorablemente en los ingresos de los productores es sumamente baja. También reflejan la falta de focalización del Programa tanto respecto a localidades marginadas como a tipo de productor, ya que fueron más favorecidos los beneficiarios de mejores condiciones (tipos 3 y 4) y radicados en localidades de menor marginación. Reiteran también que los apoyos menores a diez mil pesos no tienen impacto alguno en los ingresos de los productores.

Con base en esto, y considerando que casi el 80% de los beneficiarios 2005 recibieron apoyos menores a diez mil pesos, es fácil estimar que el Programa sigue teniendo muy baja efectividad para impactar en los ingresos de sus beneficiarios.

Por otra parte, el 93% de los beneficiarios que mejoraron sus ingresos debido al Programa recibieron apoyos a la producción primaria agrícola, lo que sugiere que las deficiencias en la planeación de los apoyos a actividades pecuarias y no agropecuarias así como a los procesos de pos-producción, son aún más marcadas que las relativas a actividades agrícolas.

Mientras el 90.6% de los beneficiarios apoyados por atención a la demanda recibieron apoyos menores a cinco mil pesos por beneficiario, el 95.7% de quienes fueron apoyados mediante proyecto recibieron apoyos superiores a diez mil pesos. Esta situación, aunada al bajo número de productores con cambio en los ingresos, impide identificar si la presencia o ausencia de proyecto tuvo efecto en el impacto de los apoyos sobre el nivel de ingresos.

Empleo

De la misma manera que para el cálculo del impacto del Programa sobre los ingresos, para estimar el efecto en el empleo también se usaron las respuestas a los cuestionarios a beneficiarios 2003, ya que el poco tiempo transcurrido entre la recepción del apoyo 2005 y la realización de la evaluación, impedía que se expresaran sus impactos.

El 33.8% de los beneficiarios percibe que los apoyos del Programa tuvieron algún efecto positivo en el empleo. Este efecto está asociado al tipo de productor que recibió el apoyo ya que ocurrió en el 12.8% de los productores tipo 1, en el 29.2% de los tipo 2, en el 81.4% de los tipo 3 y en el 100% de los tipo 4. También se relaciona con el tipo de localidad, ya que el 45% de los beneficiarios de localidades de alta y muy alta marginación registró un aumento en el número de jornales empleados en la actividad apoyada, mientras esto ocurrió en el 27.9% de los beneficiarios de localidades de media, baja o muy baja marginación.

Sin embargo, lo anterior se refiere a aumentos de cualquier magnitud en el número de jornales empleados en la actividad apoyada, y una importante proporción de estos aumentos es mínima. Al hacer el análisis considerando sólo aquellos beneficiarios que a consecuencia del apoyo requirieron de uno o más empleados al año (270 o más jornales), el impacto se reduce al 11.8% del total de beneficiarios; persiste la asociación de este impacto con el tipo de productor, ya que se presentó en el 4.7% de los productores tipo 1,

en el 6.25% de los tipo 2, en el 34.9% de los tipo 3 y en el 66.7% de los tipo 4. Empero, desaparece la relación con el tipo de localidad, al presentarse el efecto en el empleo en el 11.25% de los beneficiarios de localidades de alta y muy alta marginación y en el 12.9% de los beneficiarios de localidades de menor marginación. En relación al monto del apoyo, sólo el 4.5% de los beneficiarios con apoyo menor a diez mil pesos tuvieron efecto en el empleo, mientras se presentó en el 37.25% de los beneficiarios con apoyo mayor a diez mil pesos.

Considerando todos los incrementos en jornales y calculando que 270 jornales al año corresponden a un empleo, se estimó el número de beneficiarios para generar un empleo (cuadro 9). Esto hace evidente que los impactos del Programa sobre el empleo se concentran en los apoyos mayores a diez mil pesos, aumentan conforme lo hace el tipo de productor y que la mayor parte de los empleos generados son familiares.

Cuadro 9. Beneficiarios necesarios para generar un empleo según tipo de productor, marginación de la localidad y monto del apoyo

Tipo de empleo Monto del apoyo		Empleos contratados		Empleos familiares		Total
		<10,000	>10,000	<10,000	>10,000	
Tipo de productor	1	-	1.48	11.78	2.43	6.01
	2	25.02	14.21	14.36	0.58	2.16
	3	13.25	1.54	1.19	0.86	0.73
	4	-	0.55	0.38	-	0.48
Marginación de la localidad	Alta y muy alta	35.76	6.77	5.90	0.85	1.58
	Menor	36.91	1.03	5.00	0.75	1.90
Total		38.30	2.12	5.48	0.81	1.84

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios

Segundo nivel de análisis de impactos

Inversión y capitalización

El PAPIR es el principal subprograma del Programa de Desarrollo Rural y como su nombre indica, su objetivo es fomentar la inversión, es decir, capitalizar a las unidades de producción rural.

Sólo el 21.9% de los beneficiarios 2003 y el 50.8% de los beneficiarios 2005 parecen haberse capitalizado por efecto del Programa. Al igual de lo sucedido con el empleo, a mejores condiciones del productor, mayor es el impacto del Programa (cuadro 10). Así mismo, mientras se capitalizaron el 10.7% de los beneficiarios con apoyo menor a diez mil pesos, lo hicieron el 60.8% de los beneficiarios con apoyo mayor a diez mil pesos.

En contraste, en relación al grado de marginación de las localidades en que se ubican los beneficiarios, en 2003 hubo más beneficiarios capitalizados en las localidades de mayor marginación, aunque en 2005 las diferencias fueron mínimas (cuadro 11).

Cuadro 10. Beneficiarios capitalizados por el Programa según tipo de productor.

Año	Nivel de capitalización	Tipo de productor			
		1	2	3	4
2003	No se capitalizaron	91.86%	81.25%	46.51%	33.33%
	Capitalización baja *	5.81%	8.33%	30.23%	0
	Capitalización alta **	2.33%	10.42%	23.26%	66.67%
2005	No se capitalizaron	55.22%	47.00%	49.35%	16.67%
	Capitalización baja *	20.90%	34.00%	33.77%	16.67%
	Capitalización alta **	23.88%	19.00%	16.88%	66.67%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios

Notas: * Menor a diez mil pesos, ** Mayor a diez mil pesos

Cuadro 11. Beneficiarios capitalizados por el Programa según nivel de marginación de la localidad

Año	Nivel de capitalización	Marginación de la localidad		Total
		Alta y muy alta	Media, baja y muy baja	
2003	No se capitalizaron	67.50%	83.78%	78.07%
	Capitalización baja *	16.25%	8.78%	11.40%
	Capitalización alta **	16.25%	7.43%	10.53%
2005	No se capitalizaron	52.29%	46.97%	49.20%
	Capitalización baja *	34.86%	27.27%	30.00%
	Capitalización alta **	12.84%	25.76%	20.80%

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios

Notas: * Menor a diez mil pesos, ** Mayor a diez mil pesos

Si el total de la inversión se convirtiera en capital productivo, la capitalización sería igual a la inversión. Sin embargo, de cada peso invertido, sólo 22 y 35 centavos se integraron al capital productivo en 2003 y 2005, respectivamente, lo que denota una baja efectividad del Programa para convertir la inversión en capitalización.

Conforme a lo anterior, el cociente de la capitalización sobre la inversión daría un valor de uno cuando todo lo invertido se convirtiera en capital productivo; un valor menor a uno si una parte de la inversión no lograra capitalizar a la unidad de producción y un valor mayor de uno si el apoyo provocara una capitalización mayor a la inversión realizada.

Considerando la actividad apoyada, en 2003 la capitalización media asociada al apoyo de actividades agrícolas fue mayor a la de actividades pecuarias (cuadro 12). En 2005 la capitalización por apoyos a actividades pecuarias fue la más alta; sin embargo, la gran diferencia en la capitalización asociada al apoyo de estas actividades entre 2005 y 2003, podría indicar que los apoyos a esta actividad (mayoritariamente semovientes), tienen una naturaleza más efímera que los apoyos a actividades agrícolas. En 2003 se registra un alto nivel de capitalización relacionada con apoyos a actividades no agropecuarias, sin embargo, se trata de datos relativos a sólo un productor que podría no ser representativo.

Cuadro 12. Cociente de capitalización sobre inversión según tipo de productor y actividad apoyada

Año	Actividad	Tipo de productor				Total
		1	2	3	4	
2003	Agrícola	0.00	0.45	0.35	0.75	0.40
	Pecuaria	0.04	0.06	0.15	0.00	0.08
	No agropecuaria	0.45	0.00	0.00	0.00	0.45
	Total	0.08	0.10	0.28	0.75	0.22
2005	Agrícola	0.42	0.40	0.30	0.11	0.32
	Pecuaria	0.71	0.24	0.56	0.66	0.38
	No agropecuaria	0.12	0.00	0.00	0.00	0.32
	Total	0.17	0.21	0.45	0.37	0.35

Fuente: Cuestionarios a beneficiarios

Producción y productividad

Los cambios en la producción agropecuaria pueden tener su origen en el número de unidades productivas, en el rendimiento por unidad productiva o en ambas.

Para las actividades agrícolas, los apoyos del Programa influyeron en ambas, al propiciar el aumento de la superficie sembrada en 0.6% y de la productividad por hectárea en 0.8%, para un impacto conjunto sobre la producción del 1.4%. En cambio, en el caso de las actividades pecuarias, el Programa sólo tuvo influencia en el número de unidades productivas, pero no promovió cambios significativos en el rendimiento.

El 27.5% de los beneficiarios 2003 que recibieron apoyo a actividades agrícolas aumentaron su productividad por efecto del Programa. Sin embargo, dado que la mayoría de quienes recibieron este tipo de apoyos fueron productores del tipo 3, en ellos se concentraron los impactos sobre producción y productividad. En cambio, los productores beneficiados en este aspecto se distribuyeron en forma similar en localidades de mayor y menor marginación.

De los beneficiarios que aumentaron su producción por efecto del Programa, el 97.4% recibió apoyos mayores a \$10,000. A mayor monto del apoyo, mayor fue el impacto sobre la producción agrícola.

Otros aspectos

Los apoyos del Programa 2003, prácticamente no tuvieron impacto alguno ni en el cambio técnico, ni en la reconversión productiva, ni en la integración de cadenas agroalimentarias en las actividades productivas apoyadas.

Sólo el 1.6% de los beneficiarios que recibieron apoyo a actividades agrícolas o pecuarias dijo saber qué es un Comité Sistema Producto.

El 30% de los beneficiarios apoyados para la realización de actividades agrícolas mejoró por efecto del Programa su nivel tecnológico en un promedio del 10%. El 5.3% de los beneficiarios apoyados en actividades pecuarias mejoró su nivel tecnológico en un promedio del 8%. Esta aparente mejoría en el nivel técnico de las UPR beneficiadas no se expresa en aumento en rendimientos, debido probablemente a que este avance técnico se refiere a la calidad genética de los animales.

Valoración de conjunto sobre los impactos del Programa

El Programa tiene muy bajo nivel de efectividad para promover cambios en los ingresos de los productores, en el número de jornales requeridos para las actividades apoyadas, en la capitalización de las unidades de producción y en su producción y productividad.

A consecuencia de los apoyos entregados en 2003, sólo el 6.1% de los beneficiarios mejoraron sus ingresos, el 11.8% generaron al menos un empleo al año, el 10.5% capitalizaron de manera significativa su unidad de producción y menos del 5% aumentaron su producción. Dado que varios de estos impactos positivos se concentran en los mismos beneficiarios, en general; puede decirse que alrededor del 85% de los apoyos otorgados no tuvieron ningún efecto positivo que fuera significativo y perdurable.

Los escasos impactos del Programa se asocian a los apoyos de mayor monto. Resulta evidente que los apoyos de menos de diez mil pesos por beneficiario son incapaces de generar algún impacto. Por lo que puede inferirse que al menos el 65% de los apoyos otorgados en 2005, que fueron menores a cinco mil pesos por beneficiario, no tendrán efectos importantes.

Territorialmente, los efectos del Programa no privilegian a los productores de localidades marginadas; en cambio, en cuanto a las características de los productores, los beneficios del Programa son menores para los productores en peores condiciones, lo que refleja la falta de focalización del Programa.

Los apoyos a actividades agrícolas tienen mayores impactos que los referidos a actividades pecuarias.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa

La población rural de Durango está empobrecida. Por muchos años su papel se ha limitado al de proveedor de materias primas escasamente elaboradas, las cuales han perdido valor respecto a sus costos de producción.

La escasa productividad y rentabilidad de las actividades agropecuarias acentúa la pobreza, propicia su abandono y dificulta su evolución.

La PEA estatal y su nivel de ocupación son ambas menores a las nacionales, pero su porcentaje en actividades agropecuarias es mayor, lo que refleja la baja diversificación económica del estado y la escasez de oportunidades para su población rural.

El rezago en el desarrollo rural de la entidad tiene múltiples expresiones, tal vez la más relevante sea que en los últimos cinco años la población rural se redujo en 5.8%. La población de los 15 municipios rurales en 2005 es menor a la que tenían en 1970, y sus condiciones de vida son deplorables.

Sin embargo, la asignación de recursos de APC al desarrollo rural es mínima, lo que refleja que el Programa se deslinda de la intención de contribuir directamente a abatir el alto nivel de rezago en el desarrollo rural de la entidad.

El valor medio de la producción agrícola por hectárea en los 15 municipios rurales fue en 2004 de apenas \$3,157.71, por lo que es evidente que esta actividad no permite una vida digna. Por otra parte, el 93.9% de la superficie sembrada es de temporal, con alto nivel de vulnerabilidad a las condiciones ambientales, lo que significa alto nivel de incertidumbre y siniestralidad recurrente. Con el nivel de ingresos mencionado es prácticamente imposible contar con ahorros para enfrentar contingencias, por lo que estas son generalmente de consecuencias catastróficas para las familias rurales.

A pesar de ello, el Programa no incluye medidas tendientes ni a incrementar en forma efectiva la rentabilidad de las actividades agrícolas, ni a mitigar los riesgos estructurales de la agricultura de temporal, por lo que su contribución al desarrollo rural mediante apoyos a actividades agrícolas ha sido marginal.

Entre 1996 y 2004, el Programa dedicó casi el 20% de los recursos al apoyo de la producción primaria de aves, porcinos y bovinos. Sin embargo, dado que la gran mayoría de estos apoyos se limitan a la entrega de semovientes, su impacto en la productividad ha sido mínimo.

En suma, la información disponible permite afirmar que el Programa ha mostrado una mínima capacidad de respuesta a la problemática rural de la entidad.

Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado

El Programa, con diversas modificaciones, ha operado en el estado de 1996 a la fecha. El análisis de su operación durante ese tiempo permite identificar los siguientes aspectos principales en su evolución.

Mientras el número total de beneficiarios va en franca disminución, el número de beneficiarios con apoyos gubernamentales medios mayores a cinco mil pesos ha aumentado. Mientras la inversión gubernamental en el Programa se ha duplicado, la aportación de los productores casi se ha cuadruplicado.

Entre 1996 y 2001, los apoyos gubernamentales a productores de localidades de alta y muy alta marginación fueron siempre inferiores al 20%; de 2002 a 2004 promediaron 34% y en 2005 alcanzaron el 38%, muy por debajo aún del 70% que como mínimo se debiera asignar a este tipo de localidades.

Por otra parte, entre 1996 y 2001, un promedio de 31.8% de los recursos gubernamentales se asignaron a productores de localidades de baja y muy baja marginación; de 2002 a 2005 disminuyeron al 19 % en promedio. Resulta sorprendente que en forma global, el Programa ha asignado mayor proporción de recursos a localidades de baja y muy baja marginación que a localidades de alta y muy alta marginación y que el 11.6% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural se hayan asignado a localidades urbanas.

Los historiadores señalan al centralismo exacerbado como uno de los factores que explican el atraso relativo del estado. Este centralismo parece expresarse también en la gestión del Programa. El municipio más apoyado reiteradamente es el de Durango, lo que no corresponde con ningún criterio de prelación relativo a los fines del Programa. La participación en los órganos colegiados del marco institucional del Programa está mediada por relaciones jerárquicas que inhiben la crítica, propician que esos órganos tengan más de burocráticos que de interacción constructiva que promueva la evolución del Programa y limitan los esfuerzos de planeación a sus aspectos administrativos.

En 2005 en PAPIR estatal se consideran 51 proyectos, 49 que comprenden al 24.7% de los beneficiarios y al 73.7% de los recursos, y dos “proyectos integrales” para entregar aves y pipas que comprenden al 75.3% de los beneficiarios y al 26.3% de los apoyos. Los funcionarios federales dicen que esto se debió a presiones de los funcionarios estatales. Bajo esta consideración, los procesos operativos no pueden considerarse eficientes.

La descentralización de la planeación y diseño del programa hacia el estado no ha sido efectiva e incluso se interpreta como “elasticidad” del programa y da lugar a que se opere bajo una concepción distinta y con objetivos diferentes aunque no se hagan explícitos.

La operación municipalizada en 2005 asignó menos apoyos individuales, mayor proporción de apoyos en localidades marginadas y mayor monto de apoyo por beneficiario, que la operación estatal, por lo que la descentralización de la operación a los municipios parece anunciar una mejor operación. En esto, parecen influir tres factores fundamentales: 1) Las instancias responsables de la coordinación de la operación municipalizada han incorporado en forma adecuada su experiencia en la conducción del Programa, 2) Los funcionarios municipales que operan el Programa lo han hecho en forma atinada, y 3) El espacio de operación municipal es más adecuado en función tanto

de una mayor cercanía con los productores, sus dificultades y potencialidades, como de un menor nivel de presiones políticas que dificulten la adecuada operación del Programa.

En realidad, no hay planteamiento explícito de definición de cadenas de alta inclusión social y en su caso, no orientan al programa. Aspersoras, molinos y motobombas se etiquetan como apoyos a la cadena maíz; aspersoras, becerros y bebederos se consideran apoyos a la cadena bovinos de carne; se dice que el frijol es una cadena prioritaria y en 2003 no tuvo ni un apoyo, de la cadena agave se apoyó sólo a un grupo de seis beneficiarios con \$48,000. Las bases 2004 y 2005 ya no consignan cadenas apoyadas.

Lo anterior muestra que la integración de cadenas agroalimentarias como área de atención estratégica conforme a las Reglas de Operación, no ha orientado a la operación del Programa en la entidad.

El PRODESCA no se ha orientado efectivamente a promover el desarrollo rural ni al desarrollo de capacidades de la población rural. En la operación estatal 2005, el 64.3 % de los recursos se etiquetan como "promoción de proyectos en zonas rurales marginadas", sin embargo, sólo dos proyectos se operaron en localidades de alta o muy alta marginación. El gasto de puesta en marcha representa el 34.7% de la inversión hecha por PAPIR en esos proyectos. El costo medio de diseño es mayor a \$30,000 y otro tanto de la puesta en marcha, sin embargo, la mayoría de los productores consideran que los proyectos son mero requisito para recibir el apoyo.

Ante la falta de identificación clara y precisa de las necesidades para el desarrollo rural del estado, la flexibilidad del programa ha significado su adecuación a las ideas de los directivos y a las demandas de quienes tienen el potencial para ejercer presiones políticas.

El diseño y la planeación del programa, más a que a sus objetivos de desarrollo, se dirige a la definición de metas administrativas de ejercicio de recursos. La carencia de criterios efectivos de prelación condiciona la dispersión y atomización del programa y la consecuente disminución de su potencial para detonar procesos de desarrollo.

La orientación de los apoyos mediante proyectos de inversión se ha burocratizado, desvirtuando la función de los proyectos con un costo excesivo.

Las grandes áreas de atención definidas en la RO no parecen haber sido cabalmente entendidas. Algo similar ocurre con los instrumentos de ejecución del programa, con los criterios para el otorgamiento de apoyos y con los criterios para la aprobación de recursos.

El programa no se ha orientado a la atención de localidades de alta y muy alta marginación. Sólo el 3.42% del total de beneficiarios de 1996 a 2004, recibieron apoyos mayores a cinco mil pesos y se ubicaron en localidades de alta o muy alta marginación.

En resumen, los datos del Programa indican que éste dista mucho de los fines y orientaciones consignadas en sus Reglas de Operación.

Principales impactos

Las características mencionadas de la operación del Programa dificultan la identificación y precisión de los objetivos y prioridades del Programa, lo que condiciona la atomización y dispersión de apoyos y disminuye su potencial de generar impactos.

Más del 85% de los apoyos otorgados por el Programa no tienen impacto alguno en aspectos relevantes y pertinentes al mismo, tales como el ingreso de los productores, el empleo, la capitalización de sus unidades productivas, su nivel de producción y productividad, promoción de cambios técnicos, reconversión productiva o integración de cadenas agroalimentarias.

Lo anterior se relaciona con el monto del apoyo. Los apoyos menores a diez mil pesos por beneficiario por lo general, no se asocian a ninguno de los impactos mencionados.

Los impactos del Programa, además de escasos, tienden a ocurrir en los beneficiarios de mejores condiciones relativas.

A nivel localidad, en diez años el Programa ha atendido a 1,490 localidades con una inversión media de \$105,050 y en el 60% de ellas la inversión acumulada fue menor a cincuenta mil pesos. Lo anterior equivale a una inversión media anual por localidad de apenas diez y cinco mil pesos, respectivamente, a todas luces insuficiente para incidir en su desarrollo.

Recomendaciones

Entorno y resultados del Programa

Dado el alto grado de rezago del medio rural de la entidad, resulta evidente que en el marco de los programas de APC el de mayor prioridad e importancia debe ser el de Desarrollo Rural, y que tal condición debe reflejarse en la asignación de recursos.

Lo anterior implica que en correspondencia con las características de la entidad, debieran destinarse a acciones de promoción del desarrollo rural al menos el 60% de los recursos de APC. Sin embargo, aunque esta recomendación ha sido planteada con anterioridad, a este programa sigue asignándose una mínima proporción de los recursos disponibles.

Esto indica a que los funcionarios a quienes compete esa decisión, tienen un conjunto de concepciones que les llevan a atribuirle mayor prioridad a las acciones de fomento que a las de desarrollo.

Con el propósito de reflexionar sobre las concepciones que fundamentan al Programa, desde las diversas perspectivas, incluyendo los enfoques económico, político y social, para definir sus principios orientadores en el estado, se recomienda la realización de un taller seminario en el que participen los funcionarios que influyen en la toma de decisiones del Programa y en el que se aborden conceptos tales como desarrollo social, crecimiento económico y ruralidad, así como las relaciones entre ellos y el papel del Estado respecto a cada uno de ellos, a través de las políticas públicas y sus instrumentos, en un ambiente participativo y de discusión crítica, propositiva y documentada, que genere las condiciones adecuadas para que en el marco de las Reglas de Operación de APC, se desarrolle una visión idónea a las particularidades del estado de Durango.

Con base en los resultados del taller seminario estatal, debieran realizarse talleres similares en cada uno de los distritos de desarrollo rural en los que participaran los funcionarios distritales y municipales correspondientes y que además de lograr una puesta en común sobre los principios orientadores del Programa, tendieran a establecer las bases para su adecuación a las condiciones particulares de los distritos y municipios.

Los productos de ese conjunto de talleres seminarios, serían la base para capitalizar las experiencias previas, rediseñar al Programa y definir sus planes a los niveles estatal, distrital y municipal, en una perspectiva de planeación participativa efectiva tendiente a precisar los objetivos y establecer acciones eficaces para su logro y no meramente de requisitos burocráticos.

Gestión del Programa en temas relevantes

Para contrarrestar la creciente tendencia a la exclusión de los productores que más requieren de los apoyos asociada a su menor capacidad de cumplir con los requisitos para obtenerlos, especialmente la elaboración de proyectos y cubrir sus aportaciones, se requiere de un conjunto de acciones coordinadas que favorezcan que los productores de menores ingresos y mayor marginación puedan acceder a apoyos con alto potencial de impacto para modificar efectivamente su situación.

Entre estas acciones pueden destacarse al menos tres: 1) Orientar las acciones de PRODESCA hacia ese tipo de productores, 2) Promover la concurrencia del Programa Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural con el de Desarrollo Rural con el fin ubicar promotores tecnológicos en las áreas de mayor marginación social y rezago técnico, y 3) Establecer procedimientos para reducir la proporción de la participación económica de los productores en el Programa y apoyar con algún mecanismo de financiamiento a aquellos productores que no cuentan con recursos para hacer su aportación.

Se recomienda también fusionar los Programas Municipales de Desarrollo Rural Sustentable con los Programas de Desarrollo Municipal. Esto no es tan difícil en los municipios eminentemente rurales para los que desarrollo rural y desarrollo municipal es lo mismo. Sin embargo, para municipios como Durango, Gómez Palacio y Lerdo, la propuesta sería no hacer un apartado para la parte urbana y uno para la rural, como si fueran dos realidades distintas, sino que a partir de un sólo plan se abordaran el desarrollo urbano y el rural como una unidad, por supuesto no homogénea, sino como una diversidad de características socioeconómicas pero que sin embargo forman una unidad político-socio-económica. Esto implicaría reconocer, detallar y apoyar aquellas actividades que, aunque se encuentren físicamente en la ciudad tengan impacto en el sector rural y viceversa.

Impactos

Como se ha mencionado, el Programa no demuestra tener claridad en su focalización territorial ni personal, lo que da lugar a su atomización y dispersión y minimiza sus posibilidades de impacto.

Si los recursos del Programa fueran suficientes para una atención generalizada y una cobertura total, podría ser irrelevante su focalización. Pero mientras el Programa no tenga tales características, es indispensable definir criterios que acoten a la población objetivo

de manera que el Programa tenga los impactos que debe tener y los tenga en donde los debe tener.

En términos generales, la focalización del Programa puede orientarse por tipo de productor o territorialmente. Orientar al Programa por tipo de productor implica la dificultad de requerir una tipología clara y objetiva de los productores, pero además favorece la dispersión de sus efectos, disminuyéndolos, aumenta la cobertura del Programa pero disminuye su eficacia, y aumenta sus errores tanto de inclusión como de exclusión, ya que se propicia que se den apoyos a productores no prioritarios y se deje sin ellos a productores elegibles. La orientación territorial implica derivar de los objetivos del Programa qué localidades debe atender y restringir la operación del mismo hacia ellas. De esta manera los impactos del Programa, más que sobre productores aislados, serían sobre las localidades en su conjunto, lo cual es más compatible con el concepto social de desarrollo, aumenta los efectos multiplicadores de tales impactos, se reduce la cobertura del Programa, pero se aumenta su eficacia y se reducen los errores de exclusión.

Ha sido reiteradamente demostrado que apoyos menores a diez mil pesos por beneficiario no tienen prácticamente ningún impacto positivo. En esta perspectiva, cada apoyo asignado menor a tal monto, implica la reducción del impacto potencial del Programa, la disminución de su eficacia global y por lo tanto, el desperdicio de sus escasos recursos. La recomendación a este respecto, es que se establezca claramente el lineamiento de no aprobar ningún proyecto que implique menos de diez mil pesos o más de cincuenta mil pesos por productor, con el fin de aumentar la probabilidad de impactos del Programa y mejorar su eficacia.

Imagen futura del Programa

Resulta claro que si el Programa en la entidad sigue con un comportamiento similar al de los diez años anteriores, estará permanentemente amenazado por su cancelación en función de su baja eficiencia y mínimos efectos.

Es entonces imperativo que los diversos aspectos del Programa, desde su planeación y diseño, sus orientaciones fundamentales y su operación, hasta sus formas de retroalimentación, sean cuidadosamente revisadas y transformadas.

Si al Programa de Desarrollo Rural en el estado se le confiere la debida importancia y en consecuencia, se le asigna el 60% o más de los recursos de APC, si la planeación del Programa adopta una focalización territorial efectiva que permita asignar apoyos significativos a alrededor del 20% de los productores de las localidades definidas como prioritarias en función de su población, marginación, necesidades y potencial de respuesta, y si los componentes de apoyo corresponden a tales necesidades y potencialidades, podría tener un impacto significativo en el desarrollo de tales localidades e incluso generar efectos multiplicadores en localidades relacionadas.

Por el contrario, si el Programa continúa operando como hasta ahora, beneficiando a pocos y esos pocos no son los adecuados, seguiría teniendo mínimos impactos sobre algunos productores y prácticamente nulos impactos sobre el desarrollo rural de las localidades que más lo requieren.

Compendio de recomendaciones

- El CEDRS debe aumentar la asignación de recursos de APC al Programa de Desarrollo Rural y definir prioridades en la distribución de recursos gubernamentales en función de las necesidades para abatir el rezago del desarrollo rural del estado.
- La CDR debe promover la comprensión plena de las concepciones, principios, áreas de atención, instrumentos de ejecución y criterios de asignación de apoyos de los participantes en las decisiones del Programa, mediante la discusión informada y la reflexión crítica en talleres seminarios ex profeso que permitan establecer definiciones claras y específicas que orienten y focalicen al Programa en el estado.
- La CDR debe establecer las acciones conducentes a favorecer que los productores de menores ingresos y mayor marginación puedan obtener apoyos con el potencial necesario para mejorar su situación, a través de la reducción de su participación económica, de apoyo financiero, y de la concurrencia de acciones entre programas y subprogramas.
- La CDR debe establecer los criterios de prelación para la identificación de localidades prioritarias y los mecanismos operativos para que la operación del Programa las privilegie efectivamente.
- La CDR debe establecer los lineamientos necesarios para que los recursos asignados a cada proyecto no sean menores a diez mil pesos, ni mayores a cincuenta mil pesos por beneficiario, para aumentar la eficacia y los impactos del Programa.

Bibliografía

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

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2005, 2006.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. 2006, primer trimestre.

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales, 2005.

Palacios Moncayo, M. Durango: Economía, sociedad, política y cultura. UJED, 2005.

Red de Investigadores en Gobiernos Locales (IGLOM). Bases para una reforma constitucional en materia municipal. Septiembre, 2004. Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo de la H. Cámara de Diputados.

SAGARPA. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo, 2005.

SAGARPA-SIAP, Sistema de Información Agropecuaria de Consulta 1980-2004.

SAGARPA-SIAP. Anuario Estadístico de la Producción Agrícola 2004.

SAGARPA-SIAP. Anuario Estadístico de la Producción Pecuaria 2003.

Anexo 1. Metodología de evaluación

Para valorar los logros del Programa en el estado e identificar oportunidades para su mejora, tanto en impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, así como para formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa e incrementar sus impactos en el corto plazo, se realizó la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en Durango conforme a la metodología desarrollada por la FAO que se describe en el presente anexo.

En abril de 2006, el CTEE entregó a la UAAAN las bases de datos del Programa correspondientes al cierre del 2003 y al avance a marzo de 2006 del ejercicio 2005. Esta última en sus dos modalidades de ejecución: estatal y municipal.

La base de datos de PAPIR 2005 operación estatal constaba de 339 registros que incluían a 1,641 beneficiarios, de los cuales sólo 32 registros correspondientes a 164 beneficiarios estaban registrados en estatus de 7 o mayor.

La base de datos de PAPIR 2005 operación municipal constaba de 336 registros que incluían a 2,815 beneficiarios, todos ellos con estatus de 6 o mayor.

El marco muestral de beneficiarios PAPIR de 2005 se conformó inicialmente con 2,979 beneficiarios, de los que se eliminaron nombres repetidos en la misma localidad, quedando finalmente un total de 2,860 beneficiarios, de los cuales 2,707 correspondieron a la operación municipal y 153 a la operación estatal, todos ellos aparentemente equivalentes a igual número de unidades de producción rural.

A partir de el marco muestral así integrado, se calculó el tamaño de la muestra n , conforme a la fórmula:

$$n_{ij} = \frac{\theta_{ij}}{1 + \left(\frac{\theta_{ij}}{N_{ij}} \right)} = 249$$

Donde:

- n_{ij} es el tamaño de muestra del programa i (DR) en el año j (2005)
- N_{ij} es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral = 2,860
- $\theta = Z_{\alpha}^2 * \frac{\sigma^2}{e_p^2} = 272.6$, donde a su vez,
- σ^2 es la varianza del nivel de capitalización de las UPR.
- e_p^2 es el error de precisión o radio del intervalo de estimación, correspondiente a un 95% de confiabilidad.
- Z_{α}^2 es la medida estandarizada del riesgo de errar en la estimación.

La selección de los n beneficiarios de la muestra, se hizo mediante muestreo sistemático en el marco muestral ordenado alfabéticamente por el apellido de los beneficiarios, a

partir de un número aleatorio menor al cociente de N/n , al que se le sumó consecutivamente dicho cociente.

Adicionalmente, se estableció un listado adicional de reemplazos equivalente al 20% de n , en este caso a 50 beneficiarios, seleccionados mediante un procedimiento similar a partir de un nuevo número aleatorio al que se le sumó consecutivamente el cociente de $N/50$.

La base de datos de PAPIR 2003, comprendía 5,736 beneficiarios con los que se integró un marco muestral de 4,959 beneficiarios luego de eliminar duplicados. A partir de este dato se calculó el tamaño de muestra (228) mediante un procedimiento similar al descrito para el de 2005, en el que θ tuvo un valor de 239.2. La selección de beneficiarios a encuestar y sus reemplazos también se hizo mediante un procedimiento similar al señalado.

Con las muestras así constituidas se intentó entrevistar a cada uno de los beneficiarios incluidos, lo cual no fue siempre posible debido a que algunos no se encontraban en la localidad indicada. Utilizando los reemplazos fue posible encuestar a 250 beneficiarios 2005 y 228 beneficiarios 2003, satisfaciendo así los tamaños de muestra requeridos.

La totalidad de los cuestionarios aplicados fueron capturados en el sistema informático Evalianza diseñado por la FAO, el cual permitió generar las bases de datos correspondientes a las respuestas dadas por los beneficiarios, a partir de las cuales se construyeron los cuadros e indicadores de los diferentes aspectos que abarca la evaluación.

Para la presente evaluación la FAO diseñó una cédula de información verificable, la cual fue llenada con la colaboración del CTEE y con la información proporcionada por diversos funcionarios del Programa en la Entidad.

La Sudelegación de Planeación de SAGARPA en el estado proporcionó a la EEE una copia de la base de datos histórica del Programa la cual concentra la información del mismo de 1996 a 2004 y sirvió de base para esclarecer la evolución del Programa.

Anexo 2. Municipalización del desarrollo rural

Municipio (del latín *municipium*) "...equivale, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, al cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población; y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones."⁸ Esa es, históricamente hablando, la primer definición que se conoce del municipio, y fue acuñada por los romanos para referirse a un tipo de entidad político-social que se caracterizaba por un grado de organización creciente y cada vez más compleja. Estas entidades son las que posteriormente se convertirían en las civitates (ciudades).

Lo que interesa destacar de estas acepciones es que detrás de ellas se esconden formas de organización que explican el por qué de la cohesión y fortaleza de dichas poblaciones. Estas formas de organización van del *conventus publicus vicinorum* (asamblea pública de vecinos) al *concilium* o consejo, mismo que podría considerarse un remoto antecedente de nuestro actual cabildo. Sin embargo, el municipio, entendido como una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, amurallado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas y permanentes, no puede ser entendido sin los munícipes que son sus partes constitutivas esenciales. El munícipe, es el "...hombre que ha nacido con la condición de libre en un Municipio; y también se llama munícipe al hombre que, cualquiera que fuese su condición hubiera desempeñado algún cargo público; por tanto, los munícipes son ciudadanos romanos."⁹ Aquí es donde hace su aparición el personaje central de este proceso: el ciudadano, personaje que, a diferencia de los siervos y esclavos, cuenta con la libertad de decidir sobre la res-publica (la cosa pública, lo público, lo que concierne a todos).

En España la figura del municipio se parece muy poco al municipio romano, tanto por el paso de los años, como por las influencias que los españoles recibieron de los árabes. Sin embargo, algunos aspectos esenciales permanecen, aparte del nombre. Tal es el caso de su carácter unificador, en la medida que obliga a comunidades tan diferentes entre sí (como lo son las diferentes provincias de un reino), a asumir el municipio como la forma única de organización social, con lo cual se rescata la racionalidad que le dará unidad a tanta diversidad de grupos sociales.

De los españoles recibiríamos esa herencia a través de la conquista, materializada por primera vez en el municipio de la Vera Cruz, que aunque en su origen se limitaba solamente a los españoles peninsulares, luego incorporando a criollos e, incluso a indígenas; en esta etapa, es justamente donde surge una de las contradicciones que hoy caracterizan al municipio mexicano. Esta contradicción consiste en que el municipio mexicano (como en su momento lo hizo el municipio español) incorpora, aunque no integra, a muchas comunidades que por su historia tenían formas de organización social diferentes, comunidades con un sentido de la comunidad también diferente, e incluso, con una cosmovisión diferente, como es el caso de las comunidades indígenas.

Definida desde el centro del centro, (desde la capital del reino para toda la monarquía española y, por tanto, también para sus colonias), la organización municipal atravesó a la sociedad colonial superponiéndose a las diversas formas de organización comunitaria precolombina. Así nacía el municipio en México, sin que necesariamente estuviese acompañado del nacimiento del ciudadano mexicano, el individuo libre, capaz de hacerse

⁸ Hector Vázquez. **El Nuevo Municipio Mexicano**, México, SEP, 1986. P. 44

⁹ Idem. P. 45

cargo de la parte que le toca de lo público, pues en la comunidad indígena muchos de los derechos individuales son inexistentes o están mas acotados que en la sociedad española. Tal es el caso del derecho a la propiedad privada o el derecho a decidir con quién contraer matrimonio, derechos que en muchas sociedades comunitarias, como las indígenas, no existen o están supeditados al interés de la comunidad. Otro ejemplo es el trabajo, actividad que en la comunidad no sólo es un derecho sino una obligación, como es el caso del “tequio” o “trabajo comunitario”. Entender esto supone reconocer que la superposición del sistema de organización social (el español), sobre el sistema comunitario indígena, implica también una superposición conflictiva de formas culturales diferentes, conflicto que permea a toda nuestra sociedad y que dificulta la construcción de una sociedad menos desigual en la medida que las desigualdades se perciben de manera diferente.

Carlos Montemayor¹⁰ nos dice que, por ejemplo, en la relación entre indígenas y territorio en Canadá, la Suprema Corte de ese país reconoció que los derechos territoriales de los pueblos nativos son *sui generis* porque, entre otras cosas, su fuente proviene de un sistema legal aborígen preexistente y porque los poseen comunalmente. Además mientras que en países como Colombia y Brasil reconocen ya constitucionalmente (al menos como ficción jurídica) la autonomía de los territorios indígenas y junto con Ecuador y Paraguay se reconoce que los derechos colectivos, como los derechos humanos, son anteriores a la formación de los Estados.

En nuestro país, en cambio, en 2001 el Congreso de la Unión definió a los pueblos indios como entidades de interés público y no como sujetos de derecho público, es decir, se les consideró como sujetos pasivos de programas asistenciales de gobierno y no como titulares de derechos políticos.

El Municipio en México, espacio para la acción local.

La historia del municipio en nuestro país es tan diversa como su heterogeneidad étnica, cultural y regional. Desde el inicio de la historia del municipio en el México independiente, a partir de la Constitución Federal de 1824 los municipios nacen diversos pues “...de los diecinueve constituyentes locales, diez establecieron en sus constituciones estatales el periodo de gobierno de los ayuntamientos y seis limitaciones en relación a la reelección inmediata de sus miembros. En cuanto a la extensión del periodo de gobierno, en nueve de las diez constituciones se reproducen las disposiciones de Cádiz: renovación de los alcaldes cada año y del síndico en caso de que hubieren dos. Solo la Constitución de Nuevo León establecía la renovación cada año de todo el ayuntamiento.”¹¹ Las constituciones estatales posteriores al Constituyente de 1856-57 ignoraron prácticamente todo lo relacionado con los periodos de gobierno y las posibilidades de reelección, salvo la de Tlaxcala que hacía explícito que no estaba prohibida la reelección inmediata de los integrantes del cabildo.

¹⁰ Carlos Montemayor. **Composición pluricultural de México: ficción jurídica.** La Jornada. México. 4 de junio de 2006.

¹¹ Blanca M. Acedo y Tonatiuh Guillén Lòpez. **Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea.**

Después del congreso constituyente de 1916-1917 la mayoría de las constituciones estatales se hicieron cargo de regular la vida municipal y en el caso de los periodos de gobierno y las posibilidades de reelección, lo hicieron también de manera diversificada pues mientras que en trece estados se establecía la renovación anual de todo el cabildo, en otras trece el cambio se establecía para cada dos años. Finalmente se homogenizó el periodo en tres años influido seguramente por el hecho de que en 1942 se amplió el periodo de los gobernadores de cuatro a seis años, lo cual a su vez estuvo influido por el cambio de periodo del Presidente de la República también de cuatro a seis años y de los diputados federales y senadores de dos a cuatro y de cuatro a seis años, respectivamente.

Este recuento del comportamiento histórico del municipio, viene al caso por que los cambios en alguno de los componentes de la forma de gobierno municipal siempre van acompañados de otros. El caso que mejor lo puede ilustrar es el de Coahuila, que en tiempos recientes (2005) acaba de modificar el periodo de gobierno municipal de tres a cuatro años y sin embargo la propuesta de reforma electoral era mas completa y compleja, pues incluía la demarcación territorial electoral de los municipios para la elección de los regidores de mayoría relativa; asignación de regidores de representación proporcional; sindicatura del ayuntamiento a la primera minoría y la posibilidad de candidaturas independientes, entre otros componentes interesantes de la propuesta. Sin embargo, solo fructificó lo relativo a la ampliación del periodo, pero de cualquier manera la propuesta ilustra la dirección hacia donde se dirigen los esfuerzos de las comunidades locales, siempre tendiendo a lograr una mayor participación en la definición de sus expectativas de desarrollo, y la conversión de estas expectativas en acciones de gobierno que efectivamente transformen sus condiciones de vida.

En el ámbito de las funciones también se aprecia una transformación en el municipio y esto, no es privativo de nuestro país. En muy diversas naciones se presentan experiencias cada vez mas novedosas acerca de cómo las sociedades locales se apropian del municipio (o su equivalente) para convertirlo en el espacio de participación social en los asuntos públicos por excelencia y por tanto, en el espacio que permite a las sociedades locales involucrarse en aspectos descuidados o insuficientemente atendidos por otras instancias de gobierno. Tanto en Europa como en Estados Unidos se suceden las experiencias de novedad y cambio en el ejercicio del poder municipal.

Así, a las tradicionales funciones que el municipio desarrolla (agua potable, alumbrado público, panteones, colecta de basura, etc.) se incorporan otras como la educación, la salud o el fomento al turismo. Sin embargo, la transformación más importante que el municipio enfrenta como reto es la "transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de políticas públicas". De esta forma, el desafío contemporáneo que enfrentan los gobiernos locales, es el ser capaces de generar un campo propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre los actores del espacio local. Lo anterior implica: promover la construcción de redes de actores en torno a problemas públicos, es decir, redes de política pública local; implica también fortalecer el capital social, movilizar a la ciudadanía; implica de igual manera crear las reglas del juego y arreglos institucionales para dar un marco de certidumbre y confianza a los actores; e implica sobre todo tener una capacidad estratégica para entretejer acuerdos y articular

convergencias en el momento oportuno. Todo ello hace mas extensa la agenda de políticas públicas locales y el nuevo papel de este tipo de gobiernos.¹²

Las Políticas Públicas y el Programa de Desarrollo Rural

Instrumentar una política de desarrollo como una política nacional requiere, necesariamente, una voluntad del Estado en su conjunto para poder movilizar la estructura estatal total en una misma dirección. De otra manera, cuando una política de desarrollo nace de un ámbito de gobierno, en este caso el ejecutivo federal, y pretende ser nacional, va a enfrentar las resistencias lógicas de su propia estructura, así como las resistencias o por lo menos los vacíos, de los otros componentes del gobierno federal (legislativo y judicial), así como de los otros órdenes de gobierno (estatal y municipal).

El llamado “arreglo institucional” que propone el Programa, lo único que puede lograr es abrir un espacio para que opere con más o menos libertad un programa gubernamental dentro de los estrechos márgenes de la cooperación entre los tres órdenes del gobierno, y, si acaso, inducir la participación de los ejecutivos estatales (siempre limitados más por la visión de rentabilidad político-electoral y por los intereses locales que por la escasez de recursos económicos) y de los ayuntamientos (estos sí, limitados por la estrechez económica que caracteriza, sobre todo a los municipios rurales).

Este tipo de “arreglo” deja de lado, de la parte institucional, a los poderes legislativo y judicial (federal y estatal) con todo el potencial que ello implica, pues en ellos recae la posibilidad de encabezar el “arreglo institucional de largo plazo” (la Reforma del Estado) que posibilite a su vez, el acceso de las sociedades locales al diseño de su propio proyecto de desarrollo. Esto a través de la forma institucional que es el municipio, pero un municipio libre (políticamente) y autónomo (económicamente), que efectivamente pueda convertirse en el catalizador de las energías locales.

Gobernar por políticas públicas supone la posibilidad de que el público (el pueblo) defina sus propias políticas y por tanto, deje de depender de la capacidad de iniciativas del gobierno, es decir, implica dejar de depender de las políticas de gobierno (sin desdeñarlas, por supuesto) para dar paso a la creatividad propia del pueblo para diseñar sus propias políticas (públicas) aunque luego se conviertan en políticas de gobierno.

Sólo que esto implica una decisión del Estado, pues lo que hasta hoy se ve es una política gubernamental que no incorpora a los otros componentes del gobierno (salvo los ejecutivos estatales, y eso de manera deficiente) y menos a aquellos a quienes va dirigida, que son las sociedades locales. Los Consejos Municipales son, sin duda, un avance, pero la reforma municipal, como parte de una reforma estructural del estado mexicano está más cerca de lo que la sociedad mexicana demanda y, además, permitirá crear mejores condiciones para abatir la pobreza en la medida que el municipio se consolide como la instancia de gobierno con capacidad de diferencia y autonomía frente a los otros poderes (lo cual implica la capacidad de legislar, no sólo reglamentar, los asuntos del ámbito local, por lo menos aquellos que no pongan en riesgo ni la integridad de la entidad federativa ni la integridad de la federación).

¹² Enrique Cabrero Mendoza. **Las Políticas Públicas en el Ámbito Local**. Revista Vórtice, ITAM, Nueva Época, Año 5, Número 1.

Lo peor, quizá, es que se confunde la política gubernamental con las políticas públicas. En el Plan Nacional de Desarrollo, en su apartado sobre Las Políticas del Poder Ejecutivo Federal se afirma que “las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.” Ese es un gran error conceptual puesto que, si la comunidad ya está organizada como Estado y este cuenta con todo un aparato para el diseño e instrumentación de políticas, ¿para qué entonces hablar de políticas del público, sobre lo público? Gonzalo J. Suárez lo aclara cuando afirma “Sostengo que hay que marcar una clara diferencia entre la Política Gubernamental y la Política Pública. En la primera, el gobierno decide qué hacer y cómo hacerlo. Puede utilizar las herramientas analíticas más precisas y avanzadas...puede hacerlo tomando decisiones responsables, costo-efectivas y necesarias...y aún así no se estaría haciendo política pública.”¹³

Por lo tanto, queda claro que hay espacios en el quehacer público que no llena (por la razón que sea) el gobierno y, puede entonces, llenarlos la sociedad. Por supuesto, no se trata de llenar esos espacios al margen del gobierno sino en armonía con la acción gubernamental. Nuevamente Suárez lo explica mejor: “Para poder hacer política pública, se requiere una interacción fuerte y clara de gobierno y sociedad. Las decisiones deben ser conjuntas. La ejecución debe ser conjunta. La evaluación debe ser conjunta. La adecuación de programas debe ser de mutuo acuerdo. Si, particularmente participa en estos procesos la población directamente beneficiada, la situación es mas cercana a la que propongo.”

No es ésta la visión que impera en la concepción e instrumentación de la política de desarrollo rural sin negar, desde luego, que representa un gran avance en cuanto a descentralización, si se compara con las políticas anteriores hacia el sector. Pero sigue faltando lo más importante, la construcción del actor principal del proceso de desarrollo que es el ciudadano, sobre lo que Suárez sostiene “...no es fácil hacer políticas públicas. Fomentar la adecuada ejecución de políticas públicas, requiere, ante todo, hacer algo que históricamente no ha sido nuestro fuerte: desarrollar una visión ciudadana. Reconocer que este es el primer grado académico y título nobiliario que todo mexicano debe alcanzar. Que requiere, por un lado, una edad mínima; pero por otro, un modo honesto de vivir y el cumplimiento de las obligaciones que la propia ley establece: pagar impuestos, fungir como autoridad electoral o jurado y no tener sanciones penales que le inhabiliten. Y a partir de ahí, contribuir en el ámbito de sus capacidades a hacer de la nuestra una sociedad más libre, mas justa y mas próspera.”

Pero es que entonces ¿no somos un país de ciudadanos? Según Suárez “...ni el imperio Azteca (y demás regímenes prehispánicos), ni la Colonia Española, ni los imperios o repúblicas del Siglo XIX, ni los regímenes revolucionarios ni la nueva etapa ‘democrática’ han contribuido a nuestra formación ciudadana. Y tal parece que sigue vigente la frase atribuida al Virrey, Marqués de Branciforte: ‘Sepan los naturales de estas tierras que han nacido para callar y obedecer, y no para discutir los altos asuntos del Gobierno’”

¹³ Gonzalo J. Suárez. **Políticas Públicas: qué sí y qué no.** Revista Vórtice, ITAM, Nueva Época, Año 5, número 1.

La municipalización del Programa de Desarrollo Rural de APC

A partir de 2002, y en función de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, inicia el proceso de municipalización del PDR mediante la conformación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

En 2003, la SAGARPA emite el lineamiento de que al menos el 35% de los recursos del Programa se destine a proyectos aprobados por los Consejos Municipales. En 2004, en el estado de Durango, el 42% de los recursos gubernamentales del Programa operó de manera municipalizada, y en 2005, esta proporción aumentó al 64%.

El proceso de municipalización trata de conferirle al Programa un enfoque territorial de desarrollo regional, propiciar la participación de los productores locales a través de los CMDRS, descentralizar el proceso de promoción del desarrollo rural y favorecer la concurrencia de recursos a través de los Planes Municipales de Desarrollo.

Luego de que el gobierno estatal y SAGARPA establecieron el acuerdo para la operación municipalizada del Programa, en el mes de mayo se estableció su anexo técnico que establece la fórmula de distribución de recursos entre municipios, con cuya base se suscribió el 24 de junio de 2005, con cada uno de ellos, un acuerdo de ejecución del Programa.

Con respecto a la proporción de recursos que históricamente se habían ejercido en cada municipio, con la nueva forma de asignación los municipios de Mezquital y Tamazula ganaron 5.4% y 4.7% respectivamente; mientras los municipios de Durango y Pueblo Nuevo pierden 4.2% y 3.2%. Otros 15 municipios recibieron mayor proporción de recursos de los que habían recibido previamente. Esto sugiere que uno de los primeros efectos positivos de este proceso es el de favorecer una mejor distribución de recursos entre municipios.

Como en el resto del país, Durango refleja una visión del desarrollo según la cual este sólo puede ser concebido, diseñado e instrumentado desde el centro. Todo el aparato del estado mexicano está diseñado para que así sea. La estructura de gobierno, las leyes, el pacto federal mismo (en el que el municipio no existe pues es un pacto entre estados) la captación y distribución hacendaria, todo está diseñado para que el desarrollo nacional sea concebido federalmente (ni siquiera federativamente) y para, en todo caso, buscar el compromiso de gobiernos estatales y municipales en su implementación.

Un ejemplo es la Ley de Planeación, que establece en su Artículo 4º que “Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales” A los gobiernos de las entidades federativas les corresponderá participar a través de convenios y en el artículo 33 se establece que “en todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.” El caso es que nunca corresponde a los municipios decidir cómo se distribuyan los recursos federales, pese a que es en el municipio donde la gente está más cerca del gobierno, donde conoce (sobre todo en los municipios rurales) a quienes conforman el cabildo.

Otro ejemplo, más cercano, es la disposición de que los presidentes de los CMDRS sean funcionarios gubernamentales designados por acuerdo entre SAGARPA y el gobierno estatal. Así, los CMDRS pierden su esencia democrática y descentralizada en aras de una

estructura burocrática controlada centralmente, especialmente por SAGARPA. Esta situación, puede y debe ser considerada como una etapa de transición para acelerar la curva de aprendizaje de los actores locales, pero con mucho cuidado de no establecer líneas de poder que distorsionen la capacidad de decisión de los CMDRS, cuyos responsables, en el ínterin enfrentan las dificultades derivadas de la multitud y diversidad de líneas jerárquicas a que están sometidos, ya que éstas son una compleja combinación de autoridades de SAGARPA, estatales y municipales que se sobreponen a la del propio CMDRS.

Otro de los aspectos esenciales de la conformación de los consejos es la representatividad. Ante la intención de promover la participación de los productores y población locales y la imposibilidad e inconveniencia de asambleas, se opta por la participación de representantes de espacios territoriales, organizacionales o sectoriales. El problema radica en que, aunque los principios de representatividad implican que el representante “hace presente al interés del representado”, es común que el interés del representado se vuelva marginal y prevalezca el del representante, quien es investido de un poder proporcional a la importancia relativa de quienes dice representar, aún cuando éstos ni siquiera sepan que están representados.

Con todo, también en Durango se empiezan a escuchar voces que demandan un nuevo tipo de relación entre los diversos componentes del sistema federal mexicano, especialmente un nuevo marco jurídico para el municipio, un marco en el cual efectivamente se puedan desplegar las potencialidades de las sociedades locales, tal como lo muestra el proceso de “municipalización” que impulsa el Programa. En el caso de la capital del estado, el presidente municipal sostiene la necesidad de una Reforma Jurídica Integral que “intenta eliminar lastres estructurales que limitan la gestión municipal y cancelan oportunidades históricas de crecimiento y desarrollo económico.”¹⁴

En el caso de Gómez Palacio que, al igual que la capital, tiene características más urbanas que rurales, cuenta con un presidente municipal profesionista y dispone de recursos (10 promotores, todos ellos ingenieros agrónomos, tres vehículos, etc.) vías de acceso rápido, etc., y perciben, sin embargo, el problema como un problema de recursos. Es decir, consideran que los productores que no acceden a los apoyos del Programa se debe a que no cuentan ni siquiera con lo necesario para hacer su aportación. Desde el punto de vista de la Jefatura del Departamento de Desarrollo Rural,¹⁵ lo ideal sería generar algún mecanismo de financiamiento que permita apoyar crediticiamente a los productores más pobres, a fin de que puedan hacer la aportación que el Programa exige para acceder a sus apoyos.

Por su parte el Presidente municipal de San Juan de Guadalupe, Sr. Efraín Padilla Flores destaca la importancia de los cursos que a través de Prodesca se llevan a cabo para desarrollar acciones de conservación de los recursos naturales como el mezquite y el sotol.

El Dr. Rosalío Esquivel Cruz, presidente municipal de Santa Clara considera que al municipio que él preside no se le da el lugar que le corresponde pues, recursos que le

¹⁴ Fernando Mejorado Olagues. **Nuevo enfoque para el diseño de las políticas públicas en el municipio de Durango.** Revista Vórtice, ITAM, Nueva Época, Año 5, Número 1.

¹⁵ Entrevista a Presidentes Municipales o Jefes de Departamento de Desarrollo Rural.

corresponde administrar al Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, simple y sencillamente se asignan de manera directa a la Asociación Ganadera Local.

Dos de los presidentes municipales entrevistados resaltaron la importancia que tienen los emigrantes como fuente de financiamiento a las actividades del sector rural en su municipio, aunque con diferentes resultados en uno y otro caso. Mientras que el presidente de General Simón Bolívar, Profesor Javier Ibarra Jáquez se expresó muy favorablemente de los apoyos que los emigrantes hacen al municipio, a través del Programa Federal 3 por 1, el presidente municipal de San Luis del Cordero, Dr. Jesús Rentería Maldonado, menciona que no es posible contar con los apoyos de los emigrantes, esto en virtud de que, según él, en administraciones municipales anteriores se les solicitó aportación económica para diversas actividades y obras municipales sin que estas se llevaran a cabo. El resultado es la desconfianza de los emigrantes les impide hacer nuevas aportaciones para el desarrollo del municipio.

Así que, salvo el de la ciudad de Durango, los presidentes municipales no mencionan explícitamente la necesidad de reformar el marco jurídico-político del municipio, sin embargo, en sus propuestas va implícita la necesidad de reconstrucción del ámbito municipal como un espacio con mayor autonomía.

Conclusiones y Propuestas

La principal conclusión es que la nueva sociedad local demanda un nuevo arreglo institucional, una reforma profunda que cambie la relación del municipio con los otros poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, tanto del ámbito estatal como del federal. Lo que en ese terreno se puede proponer es una reforma municipal (que seguramente formará parte de una profunda e integral Reforma del Estado) en la que adquiera las potestades que requiere, no solamente para propiciar un arreglo institucional acorde a lo que el desarrollo rural demanda, sino para desatar la energía creadora de las sociedades locales. Los alcances de dicha reforma exceden los límites de este documento, pero lo mínimo que se debe proponer en torno a ello es lo siguiente:

Que el eje del desarrollo rural sea el municipio, lo cual implica dotarlo de capacidades para definir nuevas fuentes de ingresos. Capacidades para realizar las alianzas estratégicas que sean necesarias lo cual permitiría, entre otras cosas, abordar el desarrollo con un enfoque regional o intermunicipal, mediante la realización de convenios entre municipios para proyectos comunes o complementarios. Esto, aunque legalmente ya es posible pudiera convertirse en una política institucional de desarrollo regional como una dimensión del desarrollo rural. A punto de iniciar un nuevo sexenio y bajo circunstancias inéditas, es más que probable que la Reforma del Estado sea una de las prioridades en la Agenda de Gobierno, por lo que valdría la pena la redefinición del enfoque de políticas públicas que, en efecto, sea una forma institucional de enfrentar los nuevos desafíos de la administración pública.

Mientras tanto es posible proponer también:

Delimitar y armonizar las funciones y operación de los consejos distritales respecto a los municipales, para evitar confusiones y duplicidades.

Esclarecer el proceso de transferencia de la autoridad plena sobre los CMDRS a los municipios, precisando la función de las instancias distritales, estatales y federales.

Establecer y promover ,mecanismos que confieran mayor legitimidad a los supuestos representantes de productores ante los consejos y que favorezcan la interacción entre representantes y representados.

Un Programa de Construcción de Ciudadanía mediante la capacitación permanente en torno a lo que significa ser ciudadano, en los términos en que ya se mencionó líneas arriba.

Incorporar a Durango al Programa Tres por Uno que coordina SEDESOL para que entre otras posibilidades, se abra una línea de apoyo al financiamiento de los productores de bajos recursos para que nadie se quede sin acceder a los apoyos del Programa. Según los lineamientos del Tres por Uno, el gobierno federal aporta un dólar por cada dólar que aporten las asociaciones de emigrantes, con lo que se constituye un 50% de un fondo para el desarrollo el municipio y el otro 50% lo aportarían entre los gobiernos estatal y municipal. Las reglas de operación permiten apoyar lo que aquí se propone.

Otra fuente de recursos para el mismo objetivo lo constituye el Programa de Fondos Comunitarios de Ahorro dirigido a ofrecer servicios financieros básicos en las zonas rurales marginadas de México y que ofrece la misma SAGARPA a través de su Dirección de Fomento de Organizaciones Financieras.