

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

**SAGARPA**



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



## Informe de Evaluación Estatal

### Programa de Desarrollo Rural

## Durango

## MÉXICO

México, Septiembre de 2007



# Evaluación Alianza para el Campo 2006

## Informe de Evaluación Estatal

Programa de Desarrollo Rural

**Durango**

# Directorio

## GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO

CP. Ismael Alfredo Hernández Deras  
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Pedro Luis Godínez de la Rocha  
Secretario de Agricultura, Ganadería y  
Desarrollo Rural

MVZ. Nicolás Alcántar Hecheverría  
Subsecretario de Desarrollo Rural

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Fernando Garza Martínez  
Coordinador General de Enlace y  
Operación

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez  
Director General Adjunto de Planeación y  
Evaluación de Programas

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

Ing. Sergio Luis Llano  
Subdelegado de Planeación en el Estado

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

Ing. Francisco Javier Vaquera Alvarado  
Subdelegado de Planeación y Desarrollo  
Rural 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

<b>Índice de cuadros y figuras</b> .....	<b>viii</b>
Cuadros .....	viii
Figuras.....	ix
<b>Índice de anexos</b> .....	<b>x</b>
<b>Siglas</b> .....	<b>xi</b>
<b>Presentación</b> .....	<b>xii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
Objetivos de la evaluación .....	3
Enfoque y ámbitos de la evaluación.....	3
Fuentes de información.....	4
<b>1. Elementos conceptuales del Programa</b> .....	<b>6</b>
1.1 Concepto de desarrollo.....	6
1.2. Agricultura y desarrollo.....	8
1.3. Subsidios .....	9
1.4. Política de Desarrollo Rural.....	10
1.5. Marginación .....	12
1.6. Desigualdad .....	13
1.7. Migración .....	14
<b>2. El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Durango</b> .....	<b>16</b>
2.1. Caracterización del medio rural en el distrito.....	16
2.2. Once años del Programa en el distrito .....	19
2.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito .....	20
2.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	20
2.3.2. Recepción del apoyo.....	21
2.3.3. Aspectos operativos.....	22
2.3.4. Orientación de los apoyos .....	22
2.3.5. Ingresos y empleo .....	23
2.3.6. Capitalización.....	23
2.3.7. Desarrollo de capacidades .....	24
2.3.8. Municipalización.....	24
2.4. Conclusiones y recomendaciones.....	25
<b>3. El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural El Salto</b> .....	<b>26</b>
3.1. Caracterización del medio rural en el distrito.....	26
3.2. Once años del Programa en el distrito .....	28
3.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito .....	30
3.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	30
3.3.2. Recepción del apoyo.....	31
3.3.3. Aspectos operativos.....	31
3.3.4. Orientación de los apoyos .....	32
3.3.5. Ingresos y empleo .....	32
3.3.6. Capitalización.....	33
3.3.7. Desarrollo de capacidades .....	34
3.3.8. Municipalización.....	34
3.4. Conclusiones y recomendaciones.....	35
<b>4. El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Guadalupe Victoria</b> .....	<b>36</b>
4.1. Caracterización del medio rural en el distrito.....	36
4.2. Once años del Programa en el distrito .....	38

4.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito .....	40
4.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	40
4.3.2. Recepción del apoyo .....	42
4.3.3. Aspectos operativos .....	43
4.3.4. Orientación de los apoyos .....	43
4.3.5. Ingresos y empleo .....	44
4.3.6. Capitalización .....	44
4.3.7. Desarrollo de capacidades .....	45
4.3.8. Municipalización .....	46
4.4. Conclusiones y recomendaciones .....	47
<b>5. El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Ocampo .....</b>	<b>48</b>
5.1. Caracterización del medio rural en el distrito .....	48
5.2. Once años del Programa en el distrito .....	50
5.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito .....	51
5.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	51
5.3.2. Recepción del apoyo .....	53
5.3.3. Aspectos operativos .....	53
5.3.4. Orientación de los apoyos .....	54
5.3.5. Ingresos y empleo .....	54
5.3.6. Capitalización .....	55
5.3.7. Desarrollo de capacidades .....	55
5.3.8. Municipalización .....	55
5.4. Conclusiones y recomendaciones .....	56
<b>6. El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Santiago Papasquiari .....</b>	<b>57</b>
6.1. Caracterización del medio rural en el distrito .....	57
6.2. Once años del Programa en el distrito .....	59
6.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito .....	60
6.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	60
6.3.2. Recepción del apoyo .....	61
6.3.3. Aspectos operativos .....	62
6.3.4. Orientación de los apoyos .....	62
6.3.5. Ingresos y empleo .....	63
6.3.6. Capitalización .....	64
6.3.7. Desarrollo de capacidades .....	64
6.3.8. Municipalización .....	65
6.4. Conclusiones y recomendaciones .....	66
<b>7. El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Laguna .....</b>	<b>67</b>
7.1. Caracterización del medio rural en el distrito .....	67
7.2. Once años del Programa en el distrito .....	69
7.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito .....	71
7.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	71
7.3.2. Recepción del apoyo .....	72
7.3.3. Aspectos operativos .....	73
7.3.4. Orientación de los apoyos .....	73
7.3.5. Ingresos y empleo .....	74
7.3.6. Capitalización .....	75
7.3.7. Desarrollo de capacidades .....	75
7.3.8. Municipalización .....	75
7.4. Conclusiones y recomendaciones .....	76
<b>8. Panorama estatal del Programa de Desarrollo Rural .....</b>	<b>77</b>

8.1. El rezago en materia de desarrollo rural en el estado.....	77
8.2. Once años del Programa en el estado .....	77
8.3. Evaluación del Programa 2006 en el estado .....	80
8.3.1. Cobertura y distribución de apoyos .....	80
8.3.2. Recepción del apoyo.....	81
8.3.3. Aspectos operativos .....	82
8.3.4. Orientación de los apoyos .....	82
8.3.5. Ingresos y empleo .....	83
8.3.6. Capitalización.....	83
8.4. PRODESCA-SINACATRI.....	84
8.5. PESA .....	87
8.6. Comparación de indicadores por distrito .....	89
<b>9. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>91</b>
<b>Literatura citada.....</b>	<b>95</b>

## Índice de cuadros y figuras

### Cuadros

Cuadro 2.1. Población total y rural del DDR Durango y su variación 2000 a 2005, .....	16
Cuadro 2.2. Indicadores de desarrollo del DDR Durango, 2000 a 2005, .....	17
Cuadro 2.3. Indicadores migratorios a EUA del Distrito Durango, .....	18
Cuadro 2.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Durango, según el grado de marginación de las localidades atendidas., .....	21
Cuadro 3.1. Población total y rural del DDR El Salto y su variación 2000 a 2005, .....	26
Cuadro 3.2. Indicadores de desarrollo del DDR El Salto, 2000 a 2005, .....	27
Cuadro 3.3. Indicadores migratorios a EUA del Distrito El Salto, .....	27
Cuadro 3.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Durango, según el grado de marginación de las localidades atendidas., .....	30
Cuadro 3.4. Indicadores de capitalización por tipo de productor. DDR El Salto., .....	33
Cuadro 4.1. Población total y rural del DDR Guadalupe Victoria y su variación 2000 a 2005, .....	35
Cuadro 4.2. Indicadores de desarrollo del DDR Guadalupe Victoria, 2000 a 2005, .....	36
Cuadro 4.3. Indicadores migratorios a EUA del Distrito de Guadalupe Victoria, .....	37
Cuadro 4.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Guadalupe Victoria, según el grado de marginación de las localidades atendidas., .....	40
Cuadro 4.4. Indicadores de capitalización por tipo de productor. DDR Guadalupe Victoria., .....	43
Cuadro 5.1. Población total y rural del DDR Ocampo y su variación 2000 a 2005, .....	45
Cuadro 5.2. Indicadores de desarrollo del DDR Ocampo, 2000 a 2005, .....	46
Cuadro 5.3. Indicadores migratorios a EUA del DDR Ocampo, .....	46
Cuadro 5.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Ocampo, según el grado de marginación de las localidades atendidas, .....	49
Cuadro 6.1. Población total y rural del DDR Santiago Papasquiario y su variación 2000 a 2005, .....	54
Cuadro 6.2. Indicadores de desarrollo del DDR Santiago Papasquiario, 2000 a 2005, .....	55
Cuadro 6.3. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Santiago Papasquiario, según el grado de marginación de las localidades atendidas, .....	58
Cuadro 6.3. Indicadores migratorios a EUA del DDR Santiago Papasquiario, .....	55
Cuadro 6.4. Indicadores de capitalización por tipo de productor. DDR Santiago Papasquiario., .....	61
Cuadro 7.1. Población total y rural del DDR Laguna y su variación 2000 a 2005, .....	63
Cuadro 7.2. Indicadores de desarrollo del DDR Laguna, 2000 a 2005, .....	64
Cuadro 7.3. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Laguna, según el grado de marginación de las localidades atendidas, .....	68
Cuadro 7.3. Indicadores migratorios a EUA del DDR Laguna, .....	65
Cuadro 8.1. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el estado, según el grado de marginación de las localidades atendidas, .....	76
Cuadro 8.2. Componentes de apoyo de PRODESCA, .....	81
Cuadro 8.3. Tamaño y grado de marginación de las localidades atendidas por PESA, .....	83
Cuadro 8.4. Comparación de indicadores por DDR, .....	85

## Figuras

Figura 1. Cambio en los índices de marginación municipal 2000-2005, .....	13
Figura 2.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Durango, según grado de marginación de la localidad, .....	19
Figura 2.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Durango por grado de marginación de la localidad de residencia., .....	20
Figura 2.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Durango, .....	23
Figura 3.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR El Salto, según grado de marginación de la localidad, .....	28
Figura 3.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR El Salto por grado de marginación de la localidad de residencia., .....	29
Figura 3.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR El Salto, .....	32
Figura 4.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Guadalupe Victoria, según grado de marginación de la localidad, .....	38
Figura 4.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Guadalupe Victoria por grado de marginación de la localidad de residencia., .....	38
Figura 4.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Guadalupe Victoria, .....	42
Figura 5.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Ocampo, según grado de marginación de la localidad, .....	48
Figura 5.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Ocampo, por grado de marginación de la localidad de residencia, .....	48
Figura 5.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Ocampo, .....	51
Figura 6.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Santiago Papasquiario, según grado de marginación de la localidad, .....	57
Figura 6.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Santiago Papasquiario, por grado de marginación de la localidad de residencia, .....	57
Figura 6.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Santiago Papasquiario, .....	60
Figura 7.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Laguna, según grado de marginación de la localidad, .....	66
Figura 7.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Laguna, por grado de marginación de la localidad de residencia, .....	67
Figura 7.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Laguna, .....	70
Figura 8.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el estado de Durango, según grado de marginación de la localidad, .....	74
Figura 8.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el estado de Durango, por grado de marginación de la localidad de residencia, .....	74
Figura 8.3. Distribución de los beneficiarios de PAPIR 2000-2006 según su tipo., .....	75
Figura 8.4. Participación de los gobiernos federal y estatal y de los productores en PAPIR 1996-2006., .....	76
Figura 8.5. Relación entre la participación por DDR de la población marginada estatal y la asignación de recursos gubernamentales de PAPIR 2006., .....	77
Figura 8.6. Distribución de los componentes de apoyo en el estado, .....	79
Figura 8.6. Proporción de beneficiarios que recibieron algún servicio de capacitación o asistencia técnica relacionado con el apoyo recibido, .....	81
Figura 8.7. Participación proporcional temática de los cursos impartidos por SINACATRI., .....	82

## Índice de anexos

Anexo 1. Diseño de la muestra

Anexo 2. Cálculo de impactos

Anexo 3. Preguntas adicionales

## 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
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
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
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

Por primera vez la evaluación del Programa se hizo por Distrito de Desarrollo Rural en lugar de hacerlo para el estado en su conjunto, como se venía realizando tradicionalmente.

Este cambio en la realización de la evaluación obedece a la gran heterogeneidad de los distritos que integran al estado, lo cual origina que muchas de las estimaciones obtenidas durante la evaluación estatal se refieran a una media metodológicamente válida, pero de escasa aplicación a las situaciones concretas que se viven en cada región del estado.

Los Distritos de Desarrollo Rural se establecieron en 1987 como parte de un esquema de descentralización tendiente a articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural. En casi 20 años, el proceso de descentralización ha tenido importantes avances, pero aún permanecen centralizados diversos aspectos que podrían ser abordados localmente. La perspectiva de evaluación de los Programas de APC era uno de ellos.

La evaluación por distritos implica una serie de retos y dificultades metodológicas y de disponibilidad de información. En cierta forma es la multiplicación por siete del proceso de evaluación que se venía realizando, sin el incremento correspondiente en los recursos y tiempos disponibles para su realización.

Esperamos haber resuelto tales dificultades y retos en la medida suficiente para generar un informe diferenciado sin menoscabo de su precisión y objetividad; aunque como en toda primera vez, seguramente quedan muchos aspectos por mejorar. Si los logros son mayores a las deficiencias, esperamos que la evaluación por distritos trascienda y en poco tiempo logre maximizar su aportación y minimizar sus defectos.

El informe está estructurado de manera que aunque el documento forme un conjunto coherente, cada uno de sus capítulos tenga la suficiente integridad para que pueda ser leído en forma independiente.

Con lo anterior se pretende incrementar la utilidad del documento al permitir que los interesados en un distrito en particular puedan leer o consultar la parte correspondiente y les sea útil aún sin conocer el resto del documento.

En el primer capítulo se presentan ciertas consideraciones teóricas que ayudan a conceptualizar el desarrollo rural e interpretar el marco lógico del Programa. En los siguientes seis capítulos se describe y valora el desempeño del Programa en cada uno de los distritos de desarrollo rural del estado de Durango. En el capítulo ocho se presenta un panorama general del Programa en el estado que termina con su comparación entre DDR.

## Resumen ejecutivo

El término “desarrollo”, por su origen ligado a la concepción de destino, por sus diversas connotaciones ideológicas y por su complejidad, es frecuentemente tomado en forma general, imprecisa e impropia para derivar de él acciones específicas. La ambigüedad del término tiende a conferirle una dimensión demagógica e ideológica a las políticas orientadas al desarrollo, que se expresa en falta de claridad de sus objetivos, dispersión de sus instrumentos y confusión sobre sus resultados, lo que da origen a diversas y encontradas interpretaciones tanto de los programas de desarrollo, como de su orientación y valoración.

El crecimiento agrícola y el desarrollo rural son cruciales para el desarrollo económico y social de todo el país. Sin embargo, la política nacional de las últimas décadas ha dado prioridad a la industria, lo que disminuyó la rentabilidad de la agricultura y empobreció al medio rural. Ahora es claro que el crecimiento agrícola contribuye proporcionalmente más que el industrial al desarrollo económico. Sin embargo, también es claro que en la agricultura es más difícil recuperar a los trabajadores y capitales que la abandonaron.

Las únicas justificaciones válidas de los programas gubernamentales de subsidio son el alivio a la pobreza y la reducción de la inequidad, por lo que estos programas deben concentrar sus efectos en los pobres. Sin embargo, esto es difícil y requiere de medidas especiales que contrarresten los efectos de la misma pobreza como factor de exclusión.

Los subsidios a los no pobres han demostrado tener más efectos perjudiciales que benéficos al disminuir la competitividad, establecer dependencia, constituir una sobrecarga fiscal, alentar la ineficiencia y disminuir las actividades productivas, por lo que globalmente generan mayores pérdidas sociales que los escasos beneficios que ocasionan en contados productores.

Las políticas de desarrollo rural derivadas de la LDRS se fundamentan en su enfoque territorial y descentralización. El primero implica el abandono del enfoque sectorial en aras del desarrollo de los territorios rurales y no sólo del sector agropecuario. El segundo significa la transferencia real de la autoridad y responsabilidad de un gobierno central a las instancias locales, lo que implica el desarrollo de nuevas capacidades en ambos.

Conforme a la LDRS, los Distritos de Desarrollo Rural son las células básicas para articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural y la base de organización territorial y administrativa de los programas gubernamentales; sin embargo, el papel de los DDR en el Programa sigue siendo muy limitado.

Las deficiencias del desarrollo rural se expresan en marginación, como carencias que padece su población; en desigualdad, como falta de equidad en la distribución de oportunidades o de la riqueza generada en una sociedad; y en emigración, como consecuencia del déficit de oportunidades para la población.

En cuanto a marginación, Durango es el tercer estado con mayor aumento en el último quinquenio y el segundo con mayor aumento en porcentaje de la población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos. Entre 2000 y 2005, sólo cuatro de los 39 municipios del estado disminuyeron sus índices de marginación, el mayor incremento ocurrió en los municipios de mayor proporción de población rural.

Respecto a desigualdad, Durango aporta doce de los municipios con mayor desigualdad del país. A nivel estatal, mientras el 20% de los hogares más pobres participan con el 1.33% de los ingresos totales, el 20% de hogares más ricos, concentra al 61.26% de los ingresos totales.

Con relación a la migración, Durango tuvo un saldo neto migratorio internacional de 10,694 personas en 2004, equivalente al 12.5% de la población rural masculina de 20 a 49 años de edad.

Contrario a lo establecido en las Reglas de Operación y a las necesidades de la población, el Programa se ha orientado preferentemente hacia la población de menor marginación y la participación de los productores de menor desarrollo relativo es cada vez menor. Esto representa una grave amenaza para la existencia del Programa ya que expresa que operan mecanismos de exclusión de la población más pobre; es decir, la marginación va ganando la partida ante las acciones que debieran reducirla.

La cobertura anual del Programa es apenas del uno por ciento de la población rural, lo cual exige una estricta focalización de los apoyos.

La asignación de recursos de APC al Programa de Desarrollo Rural no corresponde con el rezago estatal en esta materia. Así mismo, la asignación presupuestal del PDR a los distritos no corresponde a la población marginada de los mismos.

Las deficiencias operativas del Programa se expresan en bajo índice de recepción de los apoyos, escasa concurrencia de las acciones de inversión, desarrollo de capacidades y de organización que debieran ser complementarias, baja correspondencia de los componentes de apoyo con las actividades principales de los productores, escaso potencial de inducción de innovaciones productivas y cambio tecnológico de los componentes asignados.

El éxito del Programa supone que los productores aumenten armónicamente sus capitales físico, humano y social, lo cual requiere de la concurrencia de sus subprogramas, la cual ha sido mínima.

Las deficiencias de orientación del Programa y de su operación se expresan en sus bajos impactos: sólo el 13% de los beneficiarios mejoran sus ingresos en alrededor del 5%.

A pesar de once años de operación del Programa en el estado, éste no ha logrado una existencia plena ni encauzar sus acciones hacia sus fines programáticos, por lo que es necesaria su reingeniería, la adopción plena de su concepción, y el re-diseño de sus acciones conforme a las necesidades específicas del desarrollo de los DDR de la entidad en plena congruencia con las reglas de operación de APC.

## Introducción

### Objetivos de la evaluación

El Programa de DR-APC es el principal instrumento de política para fomentar el mejoramiento de las condiciones de vida desde 1996; sin embargo, sus impactos históricos han sido reducidos, por lo que es importante identificar formas viables de cómo mejorarlos.

La anterior es la principal motivación para la realización de la evaluación del Programa en el estado, con el objetivo central de determinar la efectividad de los apoyos a proyectos productivos otorgados por el Programa de Desarrollo Rural de Alianza Para el Campo 2006, en el estado de Durango para generar condiciones que favorezcan el desarrollo humano, social y económico de los productores de bajos ingresos de grupos y localidades prioritarias y su incorporación en los diferentes eslabones de las cadenas productivas de alta inclusión social, mediante el análisis de los procesos de gestión del Programa y de sus impactos, con el fin de proporcionar elementos a los tomadores de decisiones para mejorarlos.

Para el logro de tal objetivo se hizo una medición del grado en que los apoyos favorecen la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, el desarrollo de capacidades de la población rural, la apropiación del valor agregado y el fortalecimiento organizacional, mediante la generación de los indicadores pertinentes para identificar formas factibles de mejorar los procesos, componentes, modalidades y esquemas financieros que propician tales efectos.

También se hizo una diferenciación e interpretación de los efectos anteriores, según el DDR, el nivel de marginación de la localidad y el tipo de productor, mediante el análisis de los datos correspondientes, para identificar qué efectos tiene el programa, dónde los tiene y en qué población.

Así mismo, se valora la participación de los diferentes niveles de diseño, planeación y ejecución mediante el análisis de la información del Programa y entrevistas a funcionarios directivos y operativos, para generar propuestas con potencial de aumento de la eficiencia del Programa.

### Enfoque y ámbitos de la evaluación

Toda evaluación implica necesariamente una referencia respecto a la cual se compara aquello que se evalúa. En este caso la referencia obligada son las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, las cuales establecen los propósitos del Programa; a saber: fortalecer al sector rural, mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural, capitalizar a las UPR, promover el manejo sustentable de los recursos naturales, el desarrollo de proyectos de producción primaria, la incorporación de procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios, el desarrollo de capacidades, y el fomento y consolidación de la organización rural.

Los anteriores propósitos tienen como supuestos base, entre otros, que un sector fortalecido produce más por trabajador, que si los habitantes de una localidad mejoran su calidad de vida, disminuyen los índices de marginación de la localidad, que la ejecución federalizada del Programa posibilita su adecuación a las necesidades locales.

Aunque administrativamente el Programa tiene una operación anual, el logro de sus objetivos sólo puede hacerse mediante su evolución y desempeño a través de varios años. Por ello la evaluación, aunque se centra en la operación 2006, retoma tanto la información del Programa como la de sus evaluaciones en los años anteriores, con el fin de lograr una mejor perspectiva y alcanzar una valoración dinámica que contribuya a su evolución.

El Programa de Desarrollo Rural consta de tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), e integra operativamente a otros dos: Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) y Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI). La evaluación se centra en PAPIR como eje de articulación del conjunto de elementos que forman el Programa, a través del cual se identifican posibilidades de mejorar la concurrencia de tales elementos.

### **Fuentes de información**

Para la realización de la evaluación, se hizo el acopio y análisis de información, la 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 2006.
- 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 2006.
- 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 2006.
- 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***

Para generar la información empírica en la que se basa la evaluación, se entrevistó a un total de 428 beneficiarios del Programa seleccionados mediante un proceso de muestreo a partir de la base de datos de avances del Programa al mes de marzo de 2007.

El proceso de muestreo, que se describe en el anexo 1, contempló seis dominios correspondientes a los seis DDR del estado, de manera que para cada uno de ellos pudieran hacerse inferencias estadísticamente válidas. Los datos obtenidos de la encuesta tienen una confiabilidad del 90% y un error de precisión de 0.07.

Las entrevistas realizadas fueron capturadas en el sistema informático diseñado por la Unidad de Apoyo y exportadas a hojas de cálculo en las que se hicieron procesos de depuración de datos, cálculo de indicadores y análisis interpretativo.

### ***Entrevistas***

Con el fin de considerar la perspectiva de los funcionarios relacionados con el Programa y enriquecer la interpretación de sus indicadores, se realizó un taller de evaluación participativa en el que participaron cuarenta de ellos y se sostuvieron entrevistas semi-estructuradas a profundidad con quince más.

# Capítulo 1

## Elementos conceptuales del Programa

### 1.1 Concepto de desarrollo.

La palabra desarrollo está formada por el prefijo “des-“, que denota negación o inversión del vocablo al que precede, y “arrollo”, del verbo arrollar, envolver algo en forma de rollo. Sólo lo que está plegado o arrollado puede ser desplegado o desarrollado. En este sentido, el desarrollo de algo es el mero despliegue de cualidades y atributos ya poseídos previamente que se van mostrando gradualmente.

El origen del término desarrollo tiene relación con el concepto de destino, según el cual, todo acontecer está predeterminado y no hay esfuerzo que resulte efectivo para evadirlo o modificarlo. En esta noción, el desarrollo es dependiente del tiempo, no de lo que se haga o deje de hacerse.

Aunque tal noción ha quedado filosófica y científicamente superada, aún influye en gran parte de la población y la lleva a pensar que el devenir social tiene una sola vía con etapas sucesivas por las que irremediamente debe transitar. Cuando se dice que un pueblo está más desarrollado que otro, se infiere que a éste le hace falta más tiempo y superar ciertas etapas para llegar a la situación de aquél. Se habla también de “grados de desarrollo” como si se tratara de peldaños de una escalera en la que unos han subido más que otros.

Conforme a esa concepción, carece de sentido un programa gubernamental de desarrollo, ya que sin importar sus acciones, ocurrirá lo predeterminado.

Cuando el viejo concepto de desarrollo se relaciona con el nuevo concepto de globalización, se impone un estándar de desarrollo humano similar en todos los rincones del planeta, negando la historia cultural de los diferentes pueblos y las diferencias ambientales del medio en que han evolucionado.

Por el contrario, la democracia supone que cada pueblo puede definir el modelo de desarrollo que habrá de seguir, ¿qué caso tendría consultar una decisión si de cualquier manera habría de ocurrir lo que el dedo de Dios escribió?

Así como la biodiversidad es reconocida y valorada como elemento fundamental de la evolución, debiéramos valorar la “sociodiversidad”, puede haber desarrollos desiguales que no impliquen sumisión de unos respecto a otros, que no resulten de, ni den lugar a injusticias.

El desarrollo de las sociedades humanas modifica las condiciones de vida al permitir el uso de los bienes y servicios, tanto los necesarios para la vida como otros antes inexistentes o inaccesibles. Puede considerarse al desarrollo como una combinación de progreso, crecimiento y equidad. Progreso para hacer factibles medios de mejorar los niveles de bienestar, crecimiento para tener acceso a tales medios y equidad para generalizar el acceso a los medios ofrecidos por el progreso, especialmente los considerados como básicos.

Por otra parte, el desarrollo comprende necesidades y capacidades, y aunque se expresa en los individuos, no existe en forma individual; porque ningún ser aislado puede satisfacer sus necesidades ni incrementar sus capacidades; por ello es necesariamente social y por ello es o debe ser el objetivo de las políticas públicas.

La satisfacción de necesidades incluye a las fisiológicas, de seguridad, de afecto y pertenencia, pero también las que implican su realización como ser humano, la expresión de su potencial de universalidad, libertad, creatividad, conciencia y socialización.

Aunque esa satisfacción de necesidades tiene estrecha relación con lo económico, no se limita a ello, puede haber crecimiento económico sin desarrollo humano y puede haber también desarrollo humano sin crecimiento económico, aunque en este caso el potencial de desarrollo es mínimo si no se ha eliminado el obstáculo económico primario, como es el caso de la mayoría de la población.

El nivel de vida es la resultante de la interacción entre la satisfacción de necesidades y la aplicación de capacidades. La satisfacción de las necesidades favorece el desarrollo de las capacidades de las personas, pero las capacidades deben venderse no sólo para poder aplicarse y seguirse desarrollando, sino también para hacer posible la satisfacción de necesidades, las cuales se modifican con la adquisición de capacidades, en una relación espiral indisoluble, que lleva a la realización plena sólo cuando se han satisfecho ciertas necesidades y se pueden aplicar ciertas capacidades.

Cuando no se toma en consideración esta relación entre satisfacción y desarrollo de necesidades y desarrollo y aplicación de capacidades, y se establecen esfuerzos en sólo una de las dimensiones, los resultados tienden a ser muy pobres. Si se pretende desarrollar capacidades de la población mediante cursos aislados, los efectos son muy inferiores a si los esfuerzos se coordinan para abarcar tanto el desarrollo de capacidades como las oportunidades para su aplicación y a la vez éstas se relacionan con inversiones o acciones tendientes a la satisfacción de necesidades.

Una política pública de desarrollo comprensivo debiera incluir la promoción de satisfacción de las necesidades fisiológicas, incluyendo la reproducción biológica y cultural, de seguridad, de amor y pertenencia, de estima, de autorrealización, cognitivas y estéticas, pero también el desarrollo de capacidades para la vida cotidiana, el desarrollo de las necesidades y la aplicación de las capacidades<sup>1</sup>.

Desarrollo y bienestar son términos con los que se expresan conceptos clave para orientar una diversidad de acciones, especialmente de políticas públicas. Mientras mayor sea la ambigüedad de los términos, menor será la exactitud de los conceptos, y en consecuencia, mayor será la dimensión demagógica e ideológica de tales políticas, ya que la falta de claridad en sus objetivos se traduce en dispersión de sus instrumentos y confusión sobre sus resultados. Tal vez por ello, cada programa de desarrollo social es a la vez ponderado por unos y censurado por otros, cada funcionario responsable de alguno de ellos lo interprete e instrumente de diversa manera y cada revisor encuentre diversos y hasta contrapuestos resultados

---

<sup>1</sup> Boltvinik, J. Pobreza y política de población. Economía Moral, La Jornada, 7 de enero de 2005.

## 1.2. Agricultura<sup>2</sup> y desarrollo

Los dos elementos de mayor importancia para la supervivencia humana son el agua dulce y los alimentos; sin acceso universal a ellos no puede haber bienestar social. Dado que ambos tienen su origen principal en el medio rural, el crecimiento agrícola y el desarrollo rural son cruciales para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, por más de 60 años, se ha pensado que el papel de la industria en el desarrollo es tan importante que es necesario subsidiarla, aún a expensas del sector agrícola, al que se le ha conferido el papel de proveedor de excedentes para impulsar el desarrollo industrial.

Esta concepción del papel de la agricultura como netamente de apoyo al resto de la economía, como una reserva de mano de obra y capital a ser explotada, se tradujo en políticas de precios, impuestos y subsidios que cancelaron la rentabilidad de la agricultura y sumieron al medio rural en la pobreza. Paradójicamente, aunque los alimentos se producen en las zonas rurales, es en ellas donde hay más personas desnutridas.

Actualmente, esta concepción se empieza a abandonar, hay un creciente acuerdo en que el crecimiento agrícola es la clave para la expansión de la economía global.

Tres elementos ayudan a explicar el efecto multiplicador del crecimiento agrícola: 1) los recursos que utiliza son sólo marginalmente competitivos con otros sectores, por lo que el crecimiento agrícola es adicional, no sustitutivo; 2) La población rural tiende a gastar los ingresos adicionales en mayor grado que la población urbana, y 3) la composición de su gasto da proporcionalmente mayor peso a los bienes nacionales que a los importados, a diferencia del comportamiento de los consumidores urbanos.

La agricultura y en general el sector rural siguen teniendo un papel fundamental en la seguridad alimentaria, sin la cual no hay desarrollo posible, ahora queda claro que el crecimiento agrícola contribuye proporcionalmente más que el industrial al desarrollo económico, debido a sus mayores efectos multiplicadores sobre la economía interna. Ningún otro sector está tan profundamente interconectado con el resto de la economía,

Otro aspecto peculiar de la agricultura es que mientras la mano de obra y el capital pueden trasladarse de una industria a otra, de una actividad de servicios a otra, con relativa facilidad y regresar si las circunstancias lo aconsejan, en la agricultura es muy costoso y extremadamente difícil que regresen a ella los trabajadores y capitales que la dejaron. Además, la emigración campo - ciudad genera alto costo social debido a la inversión adicional en infraestructura urbana y a los severos problemas sociales derivados del desempleo y subempleo urbanos que ocurren cuando tal emigración excede a la capacidad de creación de empleos urbanos.

Adicionalmente, el desarrollo rural no debe ser tratado como el de otros sectores debido a que en las zonas rurales las instituciones económicas están menos consolidadas y las reglas del juego menos articuladas que en las zonas urbano-industriales, lo que determina que el contexto empresarial sea mucho más débil en el campo que en la ciudad.

---

<sup>2</sup> El término agricultura se usa en este capítulo en su acepción amplia relativa a las actividades en el campo, es decir comprende tanto a la producción de plantas y animales.

Los principales instrumentos de política agrícola han sido 1) el gasto público, 2) los controles sobre los precios y el comercio así como sobre el acceso a tierras y agua de riego, 3) gestión estatal de la producción y el mercadeo. En el contexto de reducción de la intervención pública directa en la economía, una tarea principal de la política agrícola es mejorar el funcionamiento de los mercados de productos y factores tales como tierras, capital financiero, mano de obra y agua de riego, en el medio rural, para proveer a los productores de incentivos adecuados para producir, una base segura de recursos y acceso a los mercados de insumos y productos, incluyendo la tecnología.

Donde los rendimientos y la productividad económica agregada de la agricultura son bajos, los márgenes de ganancia son muy reducidos y cancelan la capacidad de los productores para realizar las inversiones necesarias para aumentar la productividad.

### **1.3. Subsidios**

Los gastos gubernamentales realizados en la instrumentación de las políticas agrícolas se constituyen en subsidio cuando su costo no se recupera de los beneficiarios de tales políticas. A estos subsidios se contraponen los llamados impuestos implícitos; por ejemplo, el control de precios de productos alimenticios que son de hecho subsidios a los consumidores que gravan a los productores.

Aunque uno de los argumentos dados para los subsidios a la agricultura es el de apoyo a los pobres, generalmente estos subsidios terminan beneficiando principalmente a los menos pobres.

La experiencia en diversos países demuestra que es difícil focalizar los programas generalizados hacia los productores más pobres, a menos de que se tomen medidas especiales<sup>3</sup>.

Si no se toman tales medidas especiales, los subsidios tienen más efectos perjudiciales que benéficos: tienden a ser otorgados a los productores menos competitivos, ya que son las que más presiones ejercen, los subsidios establecidos se vuelven difíciles de eliminar, los costos fiscales de los subsidios reducen otros gastos públicos o aumentan los impuestos, se mantiene mediante subsidios a productores de alto costo alentando la ineficiencia, desvían la dedicación de los productores a la producción hacia la gestión de apoyos y subsidios, los subsidios tienden a generar dependencia, y en general, las pérdidas sociales son mayores que las ganancias que tales subsidios permiten a algunos productores.

Si la única justificación válida para la existencia de programas gubernamentales de subsidio es el alivio de la pobreza y reducción de la inequidad, es de suma importancia que los diseñadores y operadores de tales programas tengan claridad sobre cómo concentrar efectivamente estos programas en los pobres y cómo incrementar su capacidad para seguir mejorando económicamente sin depender continuamente del programa.

Los subsidios a las actividades agrícolas tienen características peculiares. Casi todos los países más industrializados subsidian a sus sectores agrícolas, lo que deprime los precios

---

<sup>3</sup> FAO. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. Roma, 2004.

internacionales y subvalora al sector agrícola de los países más pobres. De esta manera, baja la rentabilidad de la gran mayoría de las unidades de producción agrícolas y las comunidades cuya economía se fundamenta en la agricultura son empobrecidas. De hecho, al vender su producción a menor valor, acaban subsidiando a sectores más boyantes, en una irónica y cruel paradoja en la que el pobre subsidia al menos pobre, a una tasa mayor de la que es subsidiado por los programas gubernamentales.

#### **1.4. Política de Desarrollo Rural**

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable ha intentado introducir dos elementos importantes en los programas de desarrollo rural: La adopción de un enfoque territorial y el estímulo a la descentralización con participación social.

Sin embargo, la LDRS introdujo nuevos términos al vocabulario, pero no nuevos enfoques; los apoyos siguen siendo fundamentalmente incentivos limitados a las actividades agropecuarias y a individuos, y la descentralización ha contribuido más a engordar la burocracia y complicar el arreglo institucional que a acercar las decisiones a las necesidades locales.

El cambio al enfoque territorial implica el abandono del enfoque sectorial; es decir, se trata del desarrollo de los territorios rurales, no del sector agropecuario en tales territorios. Este cambio de enfoque se ve dificultado porque el desarrollo rural y el fomento al sector agropecuario corresponde a la misma secretaría: SAGARPA, lo que dificulta darle prioridad al carácter multi-sectorial del desarrollo rural y la distinción entre iniciativas sociales, productivas y de combate a la pobreza.

La descentralización, como transferencia de autoridad y responsabilidad de un gobierno central a una instancia local, se fundamenta en los supuestos de que al operar con mayor cercanía al destino de los apoyos se disminuyen costos de operación y se mejora su focalización, lo que se complementa con el control social de tales inversiones dando mayor legitimidad y eficiencia a las acciones.

Una de las dificultades que enfrenta un proceso de descentralización es la resistencia de la autoridad central ante la perspectiva de perder autoridad o poder, generalmente esto lleva a una descentralización parcial o ficticia, que cancela muchos de los beneficios potenciales de la descentralización, aumenta la burocracia operativa de los programas y disminuye su eficiencia.

Entre las necesidades de la comunidad y los intereses y capacidades de los gobernantes tiende a haber divergencias, ya se trate de un gobierno central o de una instancia local; sin embargo, sobre todo en las etapas iniciales de un proceso de descentralización, estas divergencias se aprecian como mayores respecto a los gobiernos locales, lo que se usa como argumento para detener o revertir el proceso de descentralización, impidiendo la conciliación entre necesidades e intereses y el desarrollo de las capacidades locales.

Por lo anterior, la descentralización implica cambios tanto de la autoridad que transfiere una responsabilidad como de la que la recibe y enfrenta resistencias de ambos. Para que estos cambios ocurran es necesario que la transferencia sea integral en el sentido de que las responsabilidades transferidas sean acompañadas del poder de decisión y los recursos correspondientes y que el proceso incluya el abandono real de unos y la

aceptación real de los otros, lo que implica también el desarrollo de las capacidades correspondientes en ambos.

Los Distritos de Desarrollo Rural fueron establecidos por acuerdo presidencial expedido en 13 de julio de 1987, que dio lugar a la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Conforme a tal acuerdo y ley, los DDR comprenden zonas de características ecológicas y socioeconómicas homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, acuícola y agroindustrial para planear, fomentar y promover el Desarrollo Rural y constituyen las células básicas para articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural. En 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable ratifica este concepto y adopta la demarcación de los DDR como base de la organización territorial y administrativa de la atención gubernamental.

Las RO de APC establecen la descentralización de la operación de sus programas a los gobiernos estatales, los que quedan como responsables de su ejecución. La SAGARPA y sus delegaciones estatales, así como FIRCO, SENASICA, SIAP y el CTAN, son instancias normativas. Se considera a los DDR como la base de la organización territorial y administrativa, cuya operación debe ser coordinada por el gobierno estatal.

En la ejecución de los Programas de APC participan además del gobierno estatal y los DDR, el CEDRS, el Comité Técnico del Fideicomiso, la CDR, el COTEGAN, el CTA, el Comité Técnico para el Fomento y Protección Pecuaria, el Comité Estatal de Sanidad Vegetal, el Comité Estatal de Información Estadística y Geográfica para el Desarrollo Rural Sustentable y las Fundaciones PRODUCE.

El Programa Especial Concurrente (PEC) se deriva de la LDRS y consiste en la aplicación de los recursos a los diferentes programas que instrumentan las políticas para el desarrollo rural.

La evaluación del PEC 2002-2005<sup>4</sup>, revela que fue prácticamente inexistente la concurrencia entre los programas de apoyo al campo, que los productores clasificados como no pobres o empresariales reciben más apoyos que los sectores pobres y que la persistencia de programas no articulados, con deficiente instrumentación, operación y seguimiento, no ha sido efectiva para resolver los grandes problemas del sector rural.

Ante la ineficacia de la política anterior, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en su apartado sobre el sector rural, declara que el sector agropecuario y pesquero es prioritario para el desarrollo del país y señala que la atención de su problemática implica importantes medidas estructurales y procesos que permitan focalizar los recursos para el campo, con los objetivos de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras, abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, mejorar los ingresos de los productores, revertir el deterioro de los ecosistemas y conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas.

Para lograr lo anterior, plantea estrategias como la convergencia de programas hacia la reducción de la pobreza, aumentar la eficacia de los programas, promover la

---

<sup>4</sup> CEDRSSA. Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable en las UPR (2002-2005). México, Cámara de Diputados, 2006.

diversificación de las actividades económicas del medio rural, integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional, promover el arraigo y favorecer el relevo generacional, y mejorar la productividad a través de la organización, la capacitación y la asistencia técnica.

## 1.5. Marginación

La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios<sup>5</sup>.

El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar los estados y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

Así, el índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación (educación, vivienda, ingresos y tamaño de la localidad); identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

Entre 2000 y 2005 el estado de Durango fue el tercero con mayor aumento en el nivel de marginación, por debajo sólo de Guerrero y Nayarit, por lo que pasó de ocupar el lugar 17 al lugar 15 a nivel nacional. Esto sugiere que la modalidad, estilo o patrón de desarrollo del estado de Durango tiende a excluir a mayor proporción de la población de los beneficios del desarrollo que muchos otros estados de la República.

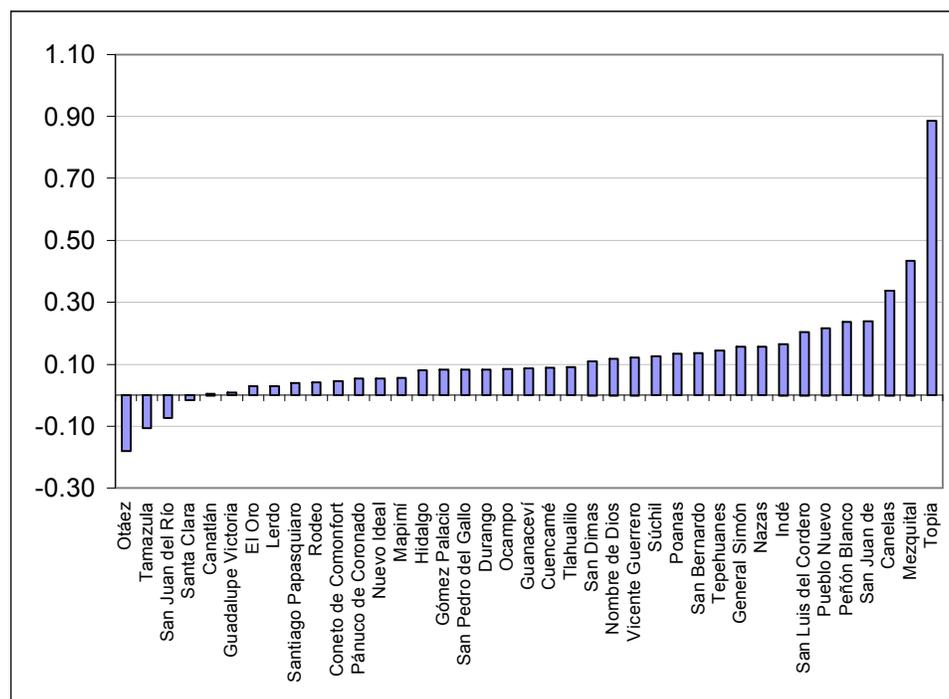
De los nueve indicadores considerados en la determinación del índice de bienestar, los dos de mayor rezago en el estado de Durango son el porcentaje de ocupantes de vivienda sin agua entubada y el porcentaje de la población ocupada con ingreso de hasta dos salarios mínimos. En el primero de ellos, Durango fue el tercer estado con mayor aumento en el indicador, después de Baja California Sur y Guerrero; en el segundo, Durango fue el segundo estado con mayor aumento, sólo inferior al de Chiapas.

De los 39 municipios de Durango, sólo cuatro disminuyeron sus índices de marginación entre los años 2000 y 2005 (figura 1). El mayor incremento en la marginación ocurrió en los municipios de mayor proporción de población rural.

---

<sup>5</sup> CONAPO. Índices de marginación 2005. México, 2006.

Figura 1. Cambio en los índices de marginación municipal 2000-2005



Fuente: CONAPO, Índices de marginación por municipio 2000 y 2005.

## 1.6. Desigualdad

Dos de los aspectos centrales del desarrollo son el crecimiento económico y la justicia distributiva.

Existen diversos enfoques sobre la relación entre la distribución de la renta y el crecimiento económico. Desde los que los consideran incompatibles, al plantear ya sea que el crecimiento económico tiene como requisito a la desigualdad, como que en aras de reducir la desigualdad se puede dejar en segundo plano al crecimiento económico, hasta los que conciben que el crecimiento y la equidad distributiva no sólo son compatibles sino indispensables, ya sea porque consideran que la equitativa distribución de la renta ayuda a obtener el crecimiento económico o porque están a favor de que el crecimiento económico permite que exista una distribución equitativa de los ingresos.

También hay enfoques intermedios que plantean que el crecimiento económico genera desigualdad en una primera etapa y más adelante incentiva la equidad.

La desigualdad se refiere a una distribución no equitativa de las oportunidades o de la riqueza generada en una sociedad. Aunque el ingreso es el eje de la desigualdad social, esta se expresa en deterioro del ingreso, depreciación del trabajo, baja cobertura de servicios sociales básicos, así como en la desigual distribución del gasto, propiedad, acceso a bienes, poder político, derecho al trabajo y estatus.

No debe confundirse desigualdad social con pobreza. Hay sociedades con mínimos niveles de pobreza y alta desigualdad social, como también hay sociedades con muy alta proporción de la población en pobreza, pero baja concentración del ingreso.

México es uno de los países con mayor desigualdad, ocupando el lugar 16 en el mundo conforme al Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 2005. En 1985, con el inicio de la apertura económica inicia también una fuerte tendencia hacia la desigualdad, que alcanza su máximo en 1994 cuando el 10% de los hogares más ricos concentraban 45.2% de los ingresos, mientras que el 10% de los hogares más pobres no llegaba ni al uno por ciento.

Con la crisis de 1995 se incrementó la pobreza de manera importante, aunque se redujo la desigualdad en los ingresos de manera transitoria. De 1984 a 2004 la desigualdad en México aumentó en un 3.5% según el índice de Gini y un 11.2% conforme al índice de Theil.

Los indicadores nacionales de la concentración en el ingreso en el año 2000 muestran que la inequidad está relacionada con el tamaño de la población. Así, la mayor desigualdad se presentó en las localidades menores a 2,500 habitantes y la menor desigualdad en las localidades de 15,000 a 19,999 habitantes. En el estado de Durango, el índice de Gini para las localidades menores a 2,500 habitantes fue de 0.6882, mientras para las de 15,000 a 19,999 habitantes fue de 0.3846.

## 1.7. Migración

Cuando una comunidad alcanza altos niveles de desarrollo generalizado, las oportunidades exceden a su población y se vuelve un polo de atracción de integrantes de otras comunidades. Por el contrario, si en una comunidad escasean las oportunidades su población tiende a abandonarla.

Por lo anterior, el flujo neto de migración de una población es un indicador de su nivel de desarrollo. Sin embargo, la emigración no sólo es una expresión de las deficiencias del desarrollo sino también origen de éstas, ya que, entre otros aspectos, afecta su estructura demográfica y disminuye su capital humano, en tanto la población emigrante tiende a ser la de mayores capacidades.

Se ha señalado que una consecuencia de la emigración es el flujo de divisas, las cuales tienen efectos considerados como positivos al aumentar el nivel de ingreso de las familias que las reciben y podrían contribuir a mejorar su nivel de vida, y negativos como la apreciación de la moneda nacional con la consecuente reducción de las exportaciones, además de efectos inflacionarios, generación de dependencia y acentuamiento de la desigualdad social.

Sin embargo, es claro que las remesas no solucionan los problemas de desarrollo local, regional o nacional, ni reemplazan los fondos oficiales para el desarrollo<sup>6</sup>.

La pérdida de capital humano asociada a la emigración no es reversible en la misma medida que la población, por una parte porque comúnmente los trabajadores calificados

---

<sup>6</sup> Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe. México, 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005.

desempeñan en los países receptores labores que requieren menor calificación, y por otra parte, la diferente remuneración de los servicios desalienta a su regreso la aplicación de tales capacidades.

En Durango, el saldo neto migratorio internacional en 2004 fue de 10,694 personas. En el año 2000, el 9.7% de los hogares recibían remesas y el 7.31% de los hogares tuvieron emigrantes en el quinquenio 1995-2000.

## Capítulo 2

### El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Durango

#### 2.1. Caracterización del medio rural en el distrito

Con el 45% de la población estatal, el DDR Durango es el más poblado de los distritos de desarrollo rural del estado. En 2005, tenía una población de 678,653 habitantes, de los cuales 157,429 (23.2%) se considera rural por ubicarse en localidades menores a 2,500 habitantes (cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1. Población total y rural del DDR Durango y su variación 2000 a 2005**

Municipio	Población rural total			Población total			Ruralidad %		
	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %
Canatlán	21,031	18,686	-11.2	31,291	29,354	-6.2	67.2	63.7	-5.3
Durango	61,340	59,550	-2.9	491,436	526,659	7.2	12.5	11.3	-9.4
Mezquital	27,512	30,069	9.3	27,512	30,069	9.3	100	100	0.0
N de Dios	13,519	12,489	-7.6	18,039	17,318	-4.0	74.9	72.1	-3.8
Poanas	14,163	13,169	-7.0	24,331	23,466	-3.6	58.2	56.1	-3.6
Súchil	3,268	2,910	-11.0	7,331	6,928	-5.5	44.6	42.0	-5.8
Guerrero	5,369	5,464	1.8	19,813	20,614	4.0	27.1	26.5	-2.2
N Ideal	17,430	15,092	-13.4	25,985	24,245	-6.7	67.1	62.2	-7.2
<b>DDR Dgo</b>	<b>163,632</b>	<b>157,429</b>	<b>-3.8</b>	<b>645,738</b>	<b>678,653</b>	<b>5.1</b>	<b>25.3</b>	<b>23.2</b>	<b>-8.5</b>
<b>Estado</b>	<b>524,606</b>	<b>494,437</b>	<b>-5.8</b>	<b>1,448,661</b>	<b>1,509,117</b>	<b>4.2</b>	<b>36.2</b>	<b>32.8</b>	<b>-9.5</b>

Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Entre los años 2000 y 2005, mientras la población rural del distrito disminuyó en un 3.8%, la población total aumentó en 5.1%, evidenciando un proceso de abandono del medio rural, especialmente acentuado en los municipios de Durango, Nuevo Ideal, Súchil y Canatlán, en los que la reducción de la población rural fue mayor a la de la población total, a una tasa que parece anunciar su desaparición.

El municipio de Mezquital muestra un comportamiento demográfico atípico, al ser el único municipio rural del estado con aumento poblacional en ese periodo, a pesar de ser el municipio de mayor intensidad migratoria en el estado. Mezquital es el municipio de mayor marginación en el estado y ocupa el lugar 22 en el país; el 32.8% de la población mayor de quince años es analfabeta y el 56.7% no tiene la primaria completa, el 59.3% de la población habita en viviendas sin energía eléctrica y el 73.5% sin agua entubada. Es también el municipio que registró mayor incremento en el índice de marginación entre 2000 y 2005.

La disminución de la población rural dio origen a la reducción de la población rural marginada (residente en localidades clasificadas por CONAPO como de alta o muy alta marginación), a pesar de que en todos los municipios del distrito aumentó su índice de marginación (cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Indicadores de desarrollo del DDR Durango, 2000 a 2005

Municipio	Población rural marginada					Índice de marginación			C. Gini <sup>2</sup>
	N°		Cambio	% <sup>1</sup>		2000	2005	Cambio	
	2000	2005	%	2000	2005				
Canatlán	2,590	1,966	-24.1	12.3	10.5	-0.8261	-0.8209	0.0051	0.730
Durango	14,303	9,731	-32.0	23.3	16.3	-1.6728	-1.5908	0.0820	0.560
Mezquital	20,997	22,683	8.0	76.3	75.4	2.0487	2.4831	0.4343	0.689
N de Dios	1,934	1,129	-41.6	14.3	9.0	-0.5664	-0.4486	0.1178	0.604
Poanas	0	0		-	-	-0.9000	-0.7665	0.1335	0.571
Súchil	2,411	1,140	-52.7	73.8	39.2	-0.2041	-0.0789	0.1252	0.679
Guerrero	31	296	854.8	0.6	5.4	-1.2346	-1.1122	0.1224	0.580
N Ideal	353	917	159.8	2.0	6.1	-0.7711	-0.7170	0.0542	0.658
DDR Dgo	42,619	37,862	-11.2	27.0	25.1				
Estado	153,609	125,576	-4.1	30.4	26.4	-0.1139	-0.0188	0.0951	0.5869

Notas: <sup>1</sup> Respecto a la población rural. <sup>2</sup> Coeficiente de Gini. Indicador de desigualdad en el ingreso, datos para el año 2000. Fuentes: CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005. CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005.

Los municipios de Guerrero y Nuevo Ideal, ambos de baja marginación, fueron los únicos en los que aumentó la población rural marginada.

Aparte de Mezquital, los municipios con mayor aumento en su índice de marginación fueron Poanas, Vicente Guerrero, Súchil y Nombre de Dios, municipios de niveles de marginación bajo o medio y los dos últimos fueron también los de mayor disminución en la población rural residente en localidades marginadas.

Lo anterior pudiera indicar que mientras en unos municipios no ha podido detenerse el proceso de marginación, en otros sí se ha detenido su proceso de desarrollo, e incluso, éste empieza a revertirse.

El coeficiente de Gini es un indicador del grado de asimetría en los ingresos monetarios y es una medida que estima la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares; la que a su vez es un componente de las deficiencias en el desarrollo. Un valor de cero indicaría que el ingreso se distribuye equitativamente entre todos los hogares, mientras un índice de uno significaría que un solo hogar concentra la totalidad del ingreso.

Para dar un referente internacional, los países con menor desigualdad en el mundo como Dinamarca, Japón y Suecia tienen índices de Gini menores a 0.250, mientras los países con mayor desigualdad como Namibia, Lesotho y Botswana, tienen índices de Gini mayores a 0.630.

En el DDR de Durango los valores más altos del coeficiente de Gini se ubican en los municipios de Canatlán (Baja marginación), Mezquital (muy alta marginación) y Súchil (marginación media), con niveles similares a los de los países más pobres del continente africano. Dados sus diversos niveles de marginación, estos elevados índices de desigualdad señalan que aún cuando la población tenga acceso a los beneficios del desarrollo, el tipo de desarrollo adoptado es sumamente desigual, de manera que el 20%

de los hogares más ricos concentra más del 70% de los ingresos totales, mientras el 20% de los hogares más pobres no llega al 0.5%.

De acuerdo a las estimaciones de CONAPO basadas en el Censo del año 2000, el 9.3% de los hogares del distrito reciben remesas de emigrantes en los Estados Unidos (cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3. Indicadores migratorios a EUA del Distrito Durango**

Municipio	% Hogares que reciben remesas	Grado de intensidad migratoria
Canatlán	16.72	Medio
Durango	6.09	Bajo
Mezquital	20.92	Muy alto
Nombre de Dios	15.36	Alto
Poanas	26.53	Muy alto
Súchil	15.15	Alto
Vicente Guerrero	15.95	Alto
Nuevo Ideal	20.62	Alto

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Las actividades agrícolas y pecuarias del Distrito aportan el 34.6% y 5.5% del valor de la producción agrícola y pecuaria del estado, respectivamente. En conjunto, estas actividades aportan el 12.6% del valor de la producción agropecuaria de la entidad.

La producción agropecuaria anual por habitante rural fue de \$9,970, lo que evidencia que la población rural del distrito no podría ser soportada exclusivamente por las actividades agropecuarias, e indica la importancia de que el Programa de Desarrollo Rural amplíe el apoyo a actividades no agropecuarias.

La agricultura del distrito participa con el 66.6% del valor de la producción agropecuaria, indicando que en términos económicos, el distrito es más agrícola que pecuario. Con 242,490.58 hectáreas sembradas en 2005, fue el DDR con mayor superficie dedicada a la agricultura en el estado. De esta superficie, el 76.1% es de temporal y el restante 23.9%, de riego. En ese año, la productividad media por hectárea fue de \$15,099 para la superficie irrigada y de \$1,365.8 para la superficie sembrada en temporal, por lo que la agricultura de temporal aportó sólo el 22.4% del valor de la producción agrícola.

Los municipios de Durango, Poanas y Canatlán generan el 69.2% del valor de la producción agrícola del distrito, en el otro extremo, Súchil y Mezquital aportan sólo el 3.8% de tal valor. El coeficiente de correlación entre el valor de la producción agrícola por municipio y el índice de marginación municipal fue de 0.61, expresando que la actividad agrícola tiene todavía un papel importante en el desarrollo y que la baja productividad de la agricultura de temporal tiene un alto grado de asociación con la pobreza rural.

Conforme al SIAP, en 2005 la producción del ganado bovino de carne aportó el 47% del valor de la producción pecuaria, seguido por la leche de bovino (46.9%) y la carne de porcino (2.6%).

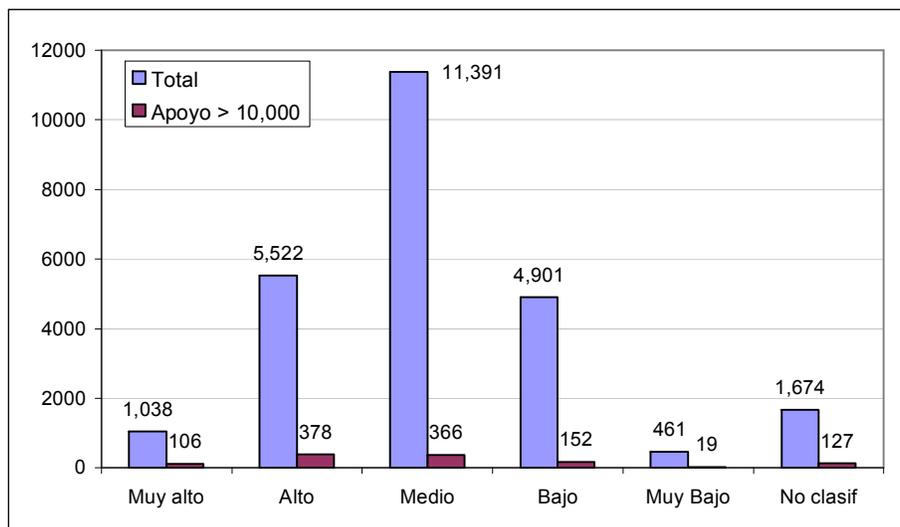
## 2.2. Once años del Programa en el distrito

Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el distrito a casi 25 mil beneficiarios, de los cuales 1,148 (4.6%) recibió apoyos por \$10,000 o más.

Con el 42.2% de los beneficiarios del Programa en el estado y con el 30.1% de la inversión, el DDR Durango ha sido el distrito más apoyado por PAPIR.

Sólo el 26.3% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, y de ellos el 17% recibió apoyos por \$10,000 o más (figura 2.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 484 productores de localidades marginadas, 518 productores de localidades no marginadas y 127 de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

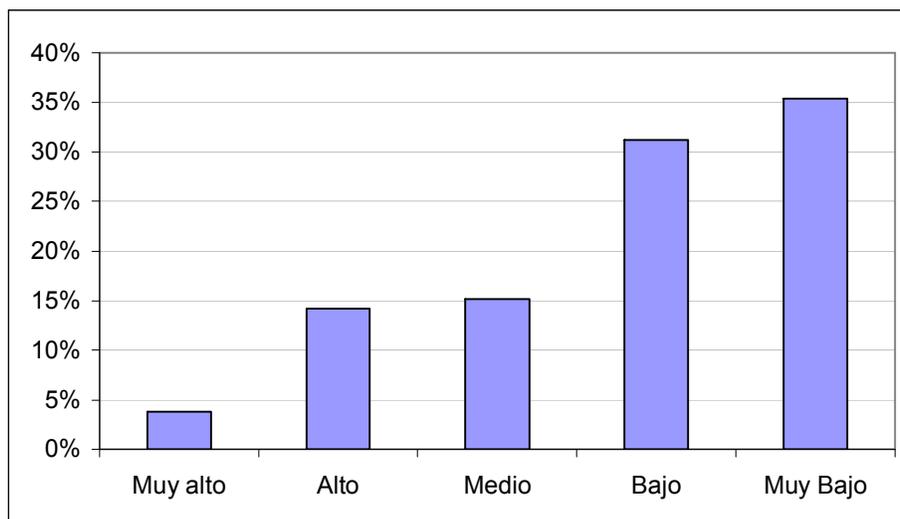
**Figura 2.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Durango, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

Si la distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 2.2), se hace evidente que el Programa atiende preferentemente a los productores de mayor nivel de desarrollo relativo, ya que ha beneficiado a más del 35% de la población rural de localidades de muy baja marginación y sólo al 4% de la población de localidades de muy alta marginación, contraviniendo tanto la filosofía del Programa como la percepción que comúnmente se tiene de éste. Si a esto se agrega que en promedio, el monto del apoyo gubernamental a los beneficiarios de localidades de muy baja marginación fue tres veces mayor que el otorgado a los beneficiarios en localidades de muy alta marginación, queda claro el carácter regresivo que ha tenido el Programa en el distrito.

**Figura 2.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Durango por grado de marginación de la localidad de residencia.**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

## 2.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito

### 2.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 1.1% de la población rural del distrito, residente en el 15% de las localidades del mismo (cuadro 2.4).

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron el 58.2% de la inversión gubernamental en el distrito.

En relación a otros distritos y al comportamiento histórico del Programa, el porcentaje de la inversión gubernamental en localidades marginadas puede considerarse alto, y el porcentaje de aportación de los productores de estas localidades es bajo, lo cual probablemente esté influido por la operación del PESA en el distrito.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

De los beneficiarios del Programa 2006 en el DDR Durango, sólo el 1.4% fue del tipo 1, el 77.2% del tipo 2, y el 21.4% del tipo 3. Los beneficiarios tipo 2 concentraron el 90% de la inversión gubernamental, ya que el monto medio del apoyo fue mayor para este tipo de beneficiarios. El 64.8% de los beneficiarios tipo 2 y el 53.3% de los tipo 3 residían en localidades marginadas.

Lo anterior implica que el Programa en el distrito tiene una adecuada focalización, aunque es necesario establecer mecanismos para aumentar la participación de los beneficiarios del tipo 1.

**Cuadro 2.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Durango, según el grado de marginación de las localidades atendidas.**

Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	362	146	75	148	61		792
Población rural	18,781	19,081	23,205	68,707	21,044	6,611	157,429
Localidades atendidas	22	34	38	20	0	5	119
	6.1%	23.3%	50.7%	13.5%			15.0%
Beneficiarios	384	563	528	235	0	45	1755
	2.0%	3.0%	2.3%	0.3%		0.7%	1.1%
Beneficiarios con apoyo > 10,000	6	85	68	22		9	190
	1.6%	15.1%	12.9%	9.4%		20.0%	10.8%
Inversión gub	1,948,428	3,861,266	2,665,492	1,227,413		283,957	9,986,556
	19.5%	38.7%	26.7%	12.3%	0.0%	2.8%	100.0%
Aportación de productores	354,805	2,031,929	3,229,459	3,236,234		405,658	9,258,084
	15.4%	34.5%	54.8%	72.5%		58.8%	48.1%
Ben / loc	17	17	14	12		9	15
Inv / loc	\$88,565	\$113,567	\$70,145	\$61,371		\$56,791	\$83,921
Inv / ben	\$5,074	\$6,858	\$5,048	\$5,223		\$6,310	\$5,690

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

### **2.3.2. Recepción del apoyo**

A pesar de que el marco muestral para definir los beneficiarios a encuestar para la realización de la evaluación del Programa se integró únicamente con los beneficiarios registrados como “pagados” en la base de datos del Programa, la encuesta señala que el 19.5% de los supuestos beneficiarios no recibieron el apoyo.

No hubo diferencias significativas en edad, escolaridad y sexo entre los productores encuestados que recibieron el apoyo y quienes no lo recibieron. Sin embargo, todos los encuestados que no recibieron el apoyo hablan lengua indígena y son productores de bajos ingresos. Resulta paradójico que la población considerada como prioritaria por las Reglas de Operación del Programa sea precisamente la que queda excluida de sus beneficios.

El 41% de los encuestados que no recibieron el apoyo manifestaron no haberlo solicitado, lo que sugiere que para acceder a los apoyos se simulan grupos incluyendo a vecinos o

familiares como supuestos solicitantes. Otro 17.6% refiere que su apoyo fue autorizado, pero no pudieron hacer su aportación por falta de recursos, expresando una contradicción fundamental del Programa, que existe para atender a la población de bajos recursos, pero no la puede atender precisamente por su falta de recursos.

El 65.8% de los beneficiarios recibieron apoyo para su actividad principal, el 24.1% para alguna actividad secundaria y el 3.7% para una nueva actividad.

### ***2.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 119 solicitudes, realizó 39 acciones de PRODESCA y seis acciones de consolidación organizativa a través de PROFEMOR.

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, el 17% de las solicitudes fueron presentadas por organizaciones formalmente constituidas. Estas solicitudes comprenden al 23.2% de los beneficiarios, los cuales recibieron apoyos por un monto medio de \$8,255, significativamente más elevado que el recibido por el resto de los beneficiarios.

El 11.8% de las organizaciones apoyadas por PAPIR, recibieron también apoyo de PROFEMOR para su consolidación.

Sin embargo, el 88.9% de los beneficiarios encuestados indicaron que el grupo que solicitó el apoyo se formó con familiares.

Sólo el 2.9% de los beneficiarios del Programa lo fueron también de otros programas de APC en 2006 y 11.4% fueron beneficiarios de APC en años anteriores.

El 55.7 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, 47.1% de OPORTUNIDADES y 11.4% de PROGAN.

El 97.1% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 48.6% lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y el 30% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

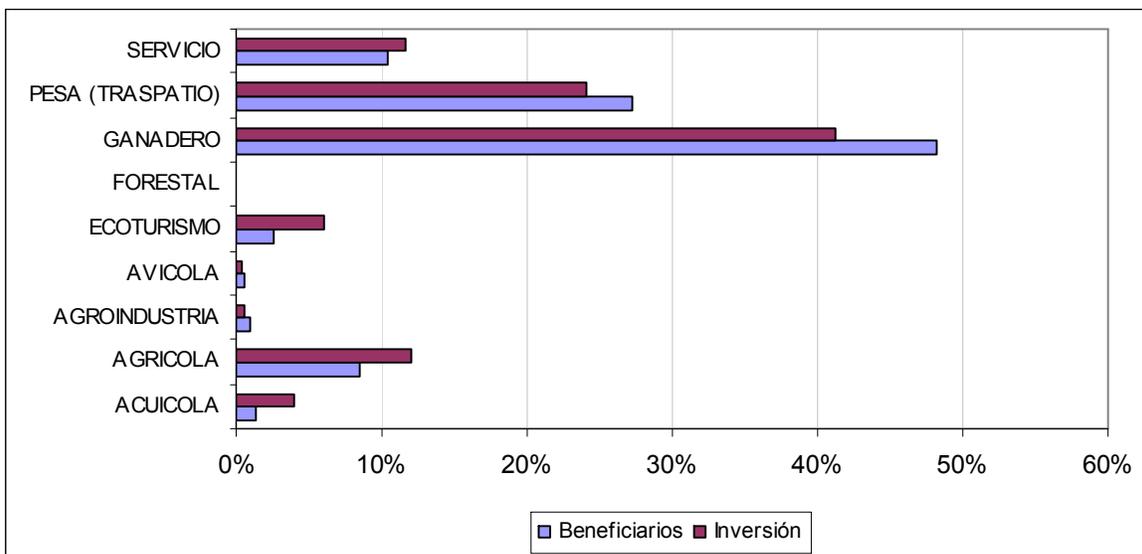
El 88.6% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido. El 98.6% financió su aportación con recursos propios. El 95.7% se manifestaron satisfechos con la calidad del apoyo recibido.

El 88.5% de los beneficiarios encuestados recibieron apoyo a actividades pecuarias y el 11.5% restante lo recibió para actividades agrícolas.

### ***2.3.4. Orientación de los apoyos***

El Programa se orientó en el distrito a las actividades pecuarias y de traspatio, las que representaron más de las tres cuartas partes de los beneficiarios y el 65% de la inversión gubernamental. Los apoyos a actividades agrícolas, acuícolas y de ecoturismo, aunque tuvieron menos beneficiarios fueron de mayor monto de apoyo por beneficiario (figura 2.3).

**Figura 2.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Durango**



Fuente: Base de datos del Programa

### 2.3.5. Ingresos y empleo

Todos los beneficiarios consideran que el apoyo les permitirá el ahorrar trabajo y elevar la producción. También todos esperan que con el apoyo aumenten sus ingresos y mejoren sus condiciones de vida. Sólo el 2% señala que el apoyo le permitirá disminuir los costos de producción.

Para los beneficiarios con apoyo para actividades agrícolas, la unidad de producción representa en promedio, el 50.9% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 57.4% de los ingresos de la UPR, aún cuando ésta es exclusivamente agrícola.

Para los beneficiarios que recibieron apoyos para actividades pecuarias, la UPR representa el 78.8% de sus ingresos, pero la actividad apoyada participa con el 19.4% de los ingresos de la UPR, la cual generalmente incluye también actividades agrícolas primarias, las cuales contribuyen con el 22.9% de los ingresos de la UPR.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con el 17% de los ingresos de los beneficiarios y permite estimar que el 11% de los beneficiarios podría aumentar sus ingresos totales en alrededor del 3.5%.

Las actividades apoyadas participan con el 51.7% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y sólo con el 7.2% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de 0.3 empleos familiares por beneficiario y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

### 2.3.6. Capitalización

El 95.3% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 5.6%. En el 54.7% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, indicando que el Programa logró inducir un proceso de capitalización productiva, equivalente, en promedio, a \$1.11 por cada peso invertido.

Los apoyos a actividades pecuarias tuvieron mayor impacto en la capitalización de las unidades productivas que los apoyos a actividades agrícolas. Sin embargo, esta diferencia parece deberse, más que a la actividad apoyada, a las características de los beneficiarios que las recibieron, ya que el capital promedio antes del apoyo de los beneficiarios que recibieron apoyo a actividades agrícolas fue más del doble que el de los beneficiarios que recibieron apoyos para actividades pecuarias, los cuales residían en localidades de mayor marginación.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

### ***2.3.7. Desarrollo de capacidades***

La base de datos de PRODESCA registra el apoyo a 33 cursos, diez de los cuales se refieren a ganadería y los demás a temas diversos como computación, electricidad, electrónica, manejo de invernaderos, corte y confección, carpintería, explotación de la codorniz, mercadotecnia, industrialización del nopal, comercialización de chile y control de plagas.

Al parecer hay muy poca relación entre los cursos que se ofrecen y los apoyos que proporciona PAPIR, tanto en los temas como en los participantes en los cursos. Sólo el 10% de las localidades atendidas por PAPIR fueron también atendidas por PRODESCA.

El 21.4% de los beneficiarios dijeron haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica proporcionado por un prestador de servicios profesionales de PRODESCA y un 30% más lo recibió de otros técnicos, especialmente del PESA y las presidencias municipales, lo que ubica a este distrito como el único en el que la cobertura de estos servicios por otros agentes fue mayor a la de PRODESCA.

Lo anterior permitió la inclusión de los beneficiarios tipo 1 en los servicios de asistencia técnica, porque los servicios de los PSP de PRODESCA se ubicaron en los beneficiarios tipos 2 y 3.

Los servicios otorgados por los PSP de PRODESCA fueron principalmente relativos al diseño y puesta en marcha de proyectos y en menor proporción a la capacitación.

### ***2.3.8. Municipalización***

El 85.7% de los beneficiarios encuestados señalaron haber recibido del municipio servicios relacionados con APC, principalmente relativos a la realización de trámites y a información sobre el Programa.

Sin embargo, sólo el 38.6% saben de la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

## 2.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
El DDR Durango comprende tanto al municipio más marginado del estado (Mezquital) como al menos marginado y de mayor población urbana (Durango). Más del 25% de la población del distrito radica en localidades marginadas; sin embargo, menos del 30% de las localidades atendidas fueron de alta y muy alta marginación.	La planeación y operación del Programa deben tomar en cuenta la heterogeneidad del distrito. El CDDRS podría hacer un análisis previo y definir las localidades a atender en función de su marginación y población, indicando claramente que sólo en esas localidades operará el Programa.
El DDR Durango es más agrícola que pecuario y es el distrito con mayor superficie sembrada, de la cual el 76% es de temporal, con baja productividad determinante de la pobreza rural; sin embargo, menos del 10% de las acciones del Programa se orientan a esta actividad.	Orientar una mayor proporción de los apoyos hacia el aumento de la productividad agrícola de temporal.
El distrito tiene al 31.8% de la población rural del estado y genera el 12.6% del valor de su producción agropecuaria; sin embargo, menos del 20% de la inversión del programa se orientó hacia actividades no agropecuarias.	Orientar una mayor proporción de los apoyos hacia actividades no agropecuarias.
El Programa ha tenido una orientación preferente hacia la población rural de mayor desarrollo relativo, la cual es urgente revertir.	Aplicar estrictamente la regla de asignar más del 70% de la inversión del Programa en localidades de alta y muy alta marginación. Promover la participación en el Programa de los productores de menor nivel de desarrollo relativo (tipo 1).
El 88.5% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido, lo que limita su impacto.	Incluir componentes de apoyo que posibiliten realizar tareas que antes no se realizaban.
Hay baja relación entre las acciones del Programa de inversión, desarrollo de capacidades y creación de organizaciones.	Promover mayor concurrencia entre las acciones de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR

## Capítulo 3

### El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural El Salto

#### 3.1. Caracterización del medio rural en el distrito

El DDR El Salto tenía en 2005 una población de 92,295 habitantes, de los cuales 60,150 (68.2%) se considera rural por ubicarse en localidades menores a 2,500 habitantes (cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. Población total y rural del DDR El Salto y su variación 2000 a 2005**

Municipio	Población rural total			Población total			Ruralidad %		
	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %
Pueblo Nuevo	23,174	22,751	-1.8	45,217	47,104	4.2	51.3%	48.3%	-5.8
San Dimas	18,195	15,580	-14.4	21,907	19,303	-11.9	83.1%	80.7%	-2.8
Tamazula	27,144	25,888	-4.6	27,144	25,888	-4.6	100 %	100 %	0.0
DDR El Salto	68,513	64,219	-6.3	94,268	92,295	-2.1	72.7%	69.6%	-4.3
Estado	524,606	494,437	-5.8	1,448,661	1,509,117	4.2	36.2%	32.8%	-9.5

Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Entre los años 2000 y 2005, mientras la población rural del distrito disminuyó en un 6.3%, la población total lo hizo en 2.1%, evidenciando un proceso de abandono del medio rural, especialmente acentuado en el municipio de San Dimas en el que la reducción de la población rural fue mayor a la de la población total, a una tasa que parece anunciar su desaparición.

El municipio de Pueblo Nuevo es el único en el que aumentó la población total, lo que al combinarse con la reducción de la población rural, expresa una fuerte disminución de la ruralidad del municipio.

Tamazula es el municipio más marginado del Distrito y el único en el que entre 2000 y 2005 disminuyó la población rural marginada y el índice de marginación municipal (cuadro 3.2).

La población rural marginada del distrito pasó del 76.4% de la población rural en el año 2000, al 83.8% en 2005, indicando por una parte que el proceso de marginación no ha logrado detenerse y por otra que el medio rural del distrito es para la gran mayoría de sus habitantes un espacio apenas para la supervivencia.

El coeficiente de Gini es un indicador del grado de asimetría en los ingresos monetarios y es una medida que estima la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares; la que a su vez es un componente de las deficiencias en el desarrollo. Un valor de cero indicaría que el ingreso se distribuye equitativamente entre todos los hogares, mientras un índice de uno significaría que un solo hogar concentra la totalidad del ingreso.

Para dar un referente internacional, los países con menor desigualdad en el mundo como Dinamarca, Japón y Suecia tienen índices de Gini menores a 0.250, mientras los países con mayor desigualdad como Namibia, Lesotho y Botswana, tienen índices de Gini mayores a 0.630.

**Cuadro 3.2. Indicadores de desarrollo del DDR El Salto, 2000 a 2005**

Municipio	Población rural marginada					Índice de marginación			C. Gini <sup>2</sup>
	Nº		Cambio	% <sup>1</sup>		2000	2005	Cambio	
	2000	2005	%	2000	2005				
<b>Pueblo Nuevo</b>	15,946	16,795	5.3	71.7	76.5	- 0.2343	- 0.0178	0.2164	0.532208
<b>San Dimas</b>	10,742	12,277	14.3	63.6	84.2	0.14498	0.25475	0.1098	0.619846
<b>Tamazula</b>	21,705	21,358	-1.6	89.7	90.4	1.57514	1.46854	-0.1066	0.790624
<b>DDR El Salto</b>	<b>48,393</b>	<b>50,430</b>	<b>4.2</b>	<b>76.4</b>	<b>83.8</b>				
<b>Estado</b>	<b>153,609</b>	<b>125,576</b>	<b>-4.1</b>	<b>30.4</b>	<b>26.4</b>	<b>- 0.1139</b>	<b>- 0.0188</b>	<b>0.0951</b>	<b>0.5869</b>

Notas: <sup>1</sup> Respecto a la población rural. <sup>2</sup> Coeficiente de Gini. Indicador de desigualdad en el ingreso, datos para el año 2000. Fuentes: CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005. CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005.

En el DDR de El Salto los valores del coeficiente de Gini alcanzan niveles similares a los de los países más pobres del continente africano, especialmente en Tamazula, donde el 20% de los hogares más ricos concentra el 87.2% de los ingresos. Estos elevados índices de desigualdad señalan que además del escaso acceso de la población a los beneficios del desarrollo, unos cuantos hogares concentran la mayor parte de los ingresos.

De acuerdo a las estimaciones de CONAPO, el 2.5% de los hogares del distrito reciben remesas de emigrantes en los Estados Unidos (cuadro 3.3).

**Cuadro 3.3. Indicadores migratorios a EUA del Distrito El Salto**

Municipio	% Hogares que reciben remesas	Grado de intensidad migratoria
Pueblo Nuevo	1.02	Muy bajo
San Dimas	2.64	Muy bajo
Tamazula	5.36	Bajo

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Aunque la población rural del distrito corresponde al 13% de la estatal, las actividades agrícolas y pecuarias del Distrito aportan el 3.1% y 3.3% del valor de la producción agrícola y pecuaria del estado, respectivamente. En conjunto, estas actividades aportan el 3.3% del valor de la producción agropecuaria de la entidad. Esto refleja la incapacidad del sector agropecuario para soportar económicamente a la población rural.

La producción agropecuaria anual por habitante rural fue de \$6,262, la más baja de los distritos de desarrollo rural del estado, lo que evidencia que la población rural del distrito no podría ser soportada exclusivamente por las actividades agropecuarias, e indica la importancia de que el Programa de Desarrollo Rural amplíe el apoyo a actividades no agropecuarias.

La agricultura del distrito participa con el 22.8% del valor de la producción agropecuaria, indicando que en términos económicos, el distrito es más pecuario que agrícola. Con 29,640 hectáreas sembradas en 2005, fue el DDR con menor superficie dedicada a la agricultura en el estado. La totalidad de esta superficie es de temporal con una productividad media por hectárea de \$3,400, la más alta del estado.

Los principales productos agrícolas del distrito son avena forrajera, aguacate y maíz grano, los cuales aportan más del 70% del valor de la producción agrícola.

En 2005 la producción del ganado bovino de carne aportó el 78.1% del valor de la producción pecuaria, seguido por la producción de leche bovina (12%) y la producción de carne porcina (4.4%).

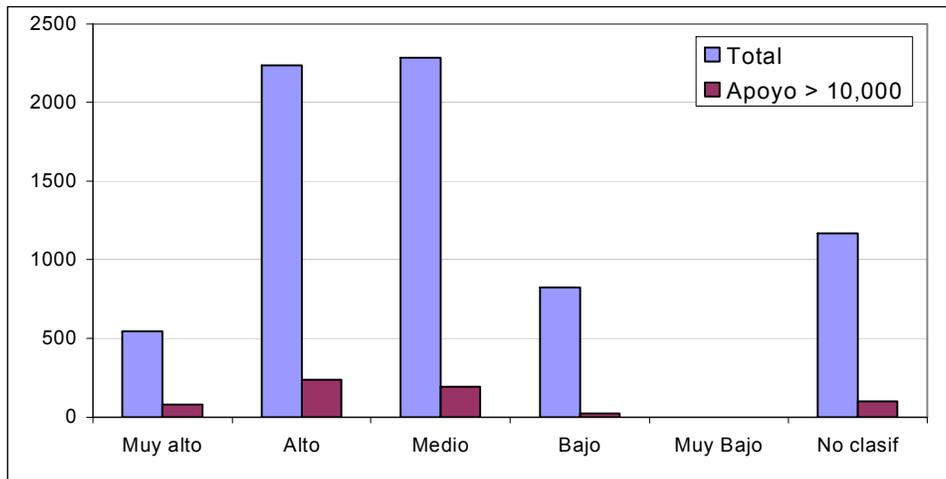
### **3.2. Once años del Programa en el distrito**

Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el distrito a 7,060 beneficiarios, de los cuales 629 (8.9%) recibieron apoyos por \$10,000 o más.

Con el 11.9% de los beneficiarios del Programa en el estado y con el 13.5% de la inversión, el DDR El Salto es el tercer distrito más apoyado por PAPIR.

El 39.4% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, y de ellos el 11.3% recibió apoyos por \$10,000 o más (figura 3.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 316 productores de localidades marginadas, 213 productores de localidades no marginadas y 100 de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

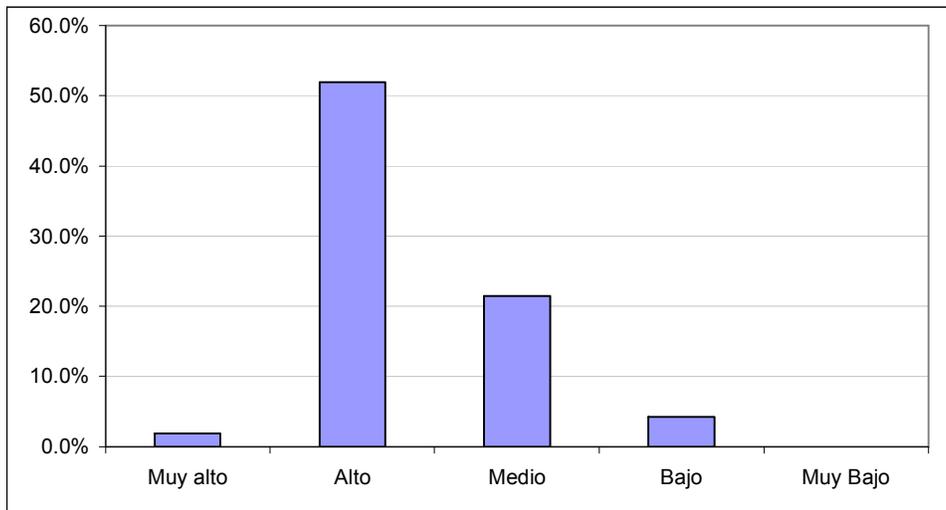
**Figura 3.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR El Salto, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

Si la distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 3.2), se hace evidente que el Programa atiende preferentemente a los productores de localidades marginadas. Si a esto se agrega que en promedio, el monto del apoyo gubernamental fue mayor para los beneficiarios de localidades de muy alta marginación, este distrito destaca como el de mejor focalización de sus apoyos en el estado.

**Figura 3.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR El Salto por grado de marginación de la localidad de residencia.**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

### 3.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito

#### 3.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 0.7% de la población rural del distrito, residente en el 5.2% de las localidades del mismo (cuadro 3.4).

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron el 61.4% de la inversión gubernamental en el distrito.

En relación a otros distritos y al comportamiento histórico del Programa, el porcentaje de la inversión gubernamental en localidades marginadas puede considerarse alto; sin embargo, el porcentaje de aportación de los productores de las localidades más marginadas es elevado, lo cual orienta los apoyos a los productores en mejores condiciones.

**Cuadro 3.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR El Salto, según el grado de marginación de las localidades atendidas.**

Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	397	313	21	10	2		743
Población rural	20,698	29,732	6,265	3,314	141	4,069	64,219
Localidades atendidas	5	20	9	5			39
	1.3%	6.4%	42.9%	50.0%	0.0%		5.2%
Beneficiarios	31	259	106	31			427
	0.1%	0.9%	1.7%	0.9%	0.0%	0.0%	0.7%
Beneficiarios con apoyo > 10,000	25	43	31	0			
	80.6%	16.6%	29.2%	0.0%			0.0%
Inversión gub	406,662	1,721,165	1,147,961	191,486			3,467,273
	11.7%	49.6%	33.1%	5.5%			
Aportación de productores	273,013	851,151	604,890	163,951			1,893,006
	40.2%	33.1%	34.5%	46.1%			35.3%
Ben / loc	6	13	12	6			11
Inv / loc	\$81,332	\$86,058	\$127,551	\$38,297			\$88,904
Inv / ben	\$13,118	\$6,645	\$10,830	\$6,177			\$8,120

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una

tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

De los beneficiarios del Programa 2006 en el DDR El Salto, sólo el 2 % fue del tipo 1, el 31.4% del tipo 2, el 54.9% del tipo 3 y el 11.8% del tipo 4. Los beneficiarios tipo 3 y 4 concentraron el 61.5% de la inversión gubernamental. El 85.3% de los beneficiarios tipos 3 y 4 residían en localidades marginadas.

Lo anterior implica que el Programa en el distrito tiene una adecuada focalización respecto a las localidades atendidas, pero no así en cuanto a los productores beneficiados.

### ***3.3.2. Recepción del apoyo***

A pesar de que el marco muestral para definir los beneficiarios a encuestar para la realización de la evaluación del Programa se integró únicamente con los beneficiarios registrados como “pagados” en la base de datos del Programa, la encuesta señala que el 15% de los supuestos beneficiarios no recibieron el apoyo.

Los productores encuestados que no recibieron el apoyo fueron más jóvenes y de menor escolaridad que quienes sí lo recibieron. Así mismo, todos los encuestados que no recibieron el apoyo residían en localidades marginadas y son productores de bajos ingresos. Esto indica que el Programa no logra revertir los efectos de la marginación, la cual opera como un factor de exclusión, incluso de los beneficios del Programa.

El 89% de los encuestados que no recibieron el apoyo manifestaron que el apoyo se lo quedó otra persona, lo que sugiere que para acceder a los apoyos, los productores de mayor influencia utilizan a vecinos o familiares menos afortunados, lo cual acentúa la desigualdad.

Sólo el 28.8% de los beneficiarios recibieron apoyo para su actividad principal, el 42.4% para alguna actividad secundaria y el 20.3% para una nueva actividad.

### ***3.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 50 solicitudes, realizó 11 acciones de SINACATRI-PRODESCA y no realizó acciones de consolidación organizativa en el distrito a través de PROFEMOR

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, ninguna de las solicitudes fue presentada por organizaciones formalmente constituidas. La base de datos de PROFEMOR no registra ningún apoyo a organizaciones en el distrito.

El 56% de los grupos solicitantes de apoyos se integraron con familiares y el 31% con productores de diversas UPR, el 13% restante parece corresponder a grupos simulados.

Ninguno de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural lo fue también de otros programas de APC en 2006 y sólo el 2% fueron beneficiarios de APC en años anteriores.

El 78.4 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, 27.5% de PROGAN, y el 7.8% de OPORTUNIDADES.

El 98% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 94% lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y sólo el 3.2% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

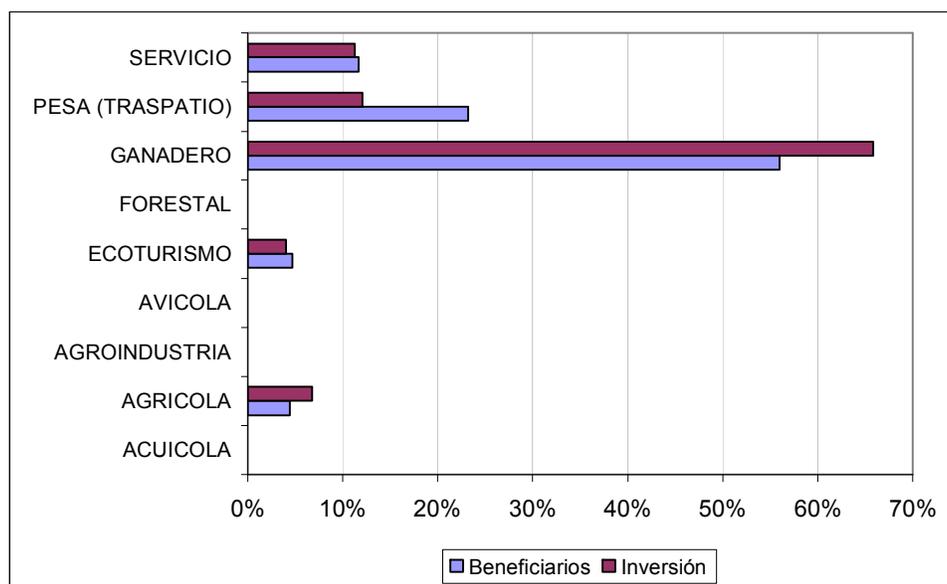
El 76.5% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido. El 98% financió su aportación con recursos propios. El 98% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

El 98% de los beneficiarios encuestados recibieron apoyo a actividades pecuarias y el 2% restante lo recibió para actividades agrícolas.

### 3.3.4. Orientación de los apoyos

El Programa se orientó en el distrito principalmente a las actividades pecuarias y en menor medida a las actividades de traspatio y a la prestación de servicios, tales como talleres de costura, panificadoras, taller de soldadura y comercio (figura 3.3).

Figura 3.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR El Salto



Fuente: Base de datos del Programa

### 3.3.5. Ingresos y empleo

El 40% de los beneficiarios considera que el principal efecto del apoyo será el ahorrar trabajo y el 96% piensa que le permitirá elevar la producción. Sólo el 5% considera que el apoyo le permitirá hacer cosas que antes no podía hacer. El 96% de los beneficiarios tiene la expectativa de que con el apoyo aumentarán sus ingresos y mejorarán sus condiciones de vida. El 43.6% señala que el apoyo le permitirá disminuir los costos de producción.

Para los beneficiarios del Programa, la unidad de producción representa en promedio, el 29.2% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 54% de los ingresos de la UPR.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con el 15.8% de los ingresos de los beneficiarios y permite estimar que el 23% de los beneficiarios podría aumentar sus ingresos en alrededor del 3%.

Las actividades apoyadas participan con el 51.6% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y sólo con el 6.6% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de un empleo familiar por beneficiario y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

### 3.3.6. Capitalización

El 88% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 7.8%. En el 47.1% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, indicando que el Programa logró inducir un proceso de capitalización productiva, equivalente, en promedio, a \$1.34 por cada peso invertido.

El análisis de los indicadores de capitalización por tipo de productor permite apreciar que los apoyos del Programa tienen mayores efectos en los productores de menor desarrollo relativo. La proporción de beneficiarios capitalizados, su tasa de capitalización y el efecto multiplicador de la inversión del Programa fueron todos mayores en los beneficiarios tipos 1 y 2, que en los tipos 3 y 4. Sin embargo, la inversión del Programa fue mayor para estos últimos disminuyendo así el efecto global del Programa (cuadro 3.4)

**Cuadro 3.4. Indicadores de capitalización por tipo de productor. DDR El Salto.**

Tipo de productor	Tasa de capitalización	Efecto multiplicador	% de productores capitalizados	% de inversión de PAPIR
1	9.85	1.83	100.0%	1.5%
2	8.09	1.58	62.5%	37.0%
3	7.74	1.39	42.9 %	47.1%
4	6.22	0.59	16.7%	14.4%
<b>General</b>	7.78	1.34	47.1%	100.0%

Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

Lo anterior deja en claro como una mejor focalización y orientación del Programa se traducen en mayores niveles de impacto.

### ***3.3.7. Desarrollo de capacidades***

La base de datos de PRODESCA consigna que el 89.3% de su inversión en el distrito se canalizó a once cursos, de los cuales tres se relacionan con la ganadería y el resto se refieren a corte y confección, carpintería y belleza. El 10.7% restante de la inversión se destinó a la supervisión de proyectos.

Sólo el 2% de los beneficiarios encuestados dijeron haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica proporcionado por un prestador de servicios profesionales de PRODESCA y ninguno lo recibió de otros técnicos, lo que ubica a este distrito como el de menor cobertura de estos servicios. Además, los productores que recibieron este servicio fueron del tipo 4, es decir los de mayor educación y capital. El 5% de los beneficiarios encuestados dijeron haber participado en alguna acción del SINACATRI.

Sólo dos de las 39 localidades atendidas por PAPIR fueron también atendidas por PRODESCA, evidenciando la casi nula vinculación entre estos subprogramas.

### ***3.3.8. Municipalización***

El 78.4% de los beneficiarios encuestados señalaron haber recibido del municipio servicios relacionados con APC, principalmente información sobre el Programa.

El 66.7% saben de la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, pero sólo el 15.7% se considera representado en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y sólo la mitad de estos señaló que su solicitud fue revisada o aprobada por el Consejo.

### 3.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
El DDR El Salto es el de mayor proporción de la población rural en condiciones de alta marginación; sin embargo la inversión de PAPIR por habitante de localidades rurales marginadas es la menor, lo que reduce su cobertura y limita su potencial de impactos.	La fórmula de asignación de recursos debe considerar a la población rural marginada, bajo la lógica de que es ésta su principal población objetivo. Esto favorecería un mejor reparto de los recursos y mayor monto al DDR El Salto
El DDR El Salto es el de mejor focalización de los apoyos respecto al grado de marginación de las localidades atendidas; sin embargo, la proporción de beneficiarios tipo 1 y 2 es baja.	Favorecer el acceso de la población de menor desarrollo relativo a los beneficios de Programa, reduciendo su aportación.
La producción agropecuaria por habitante rural es la más baja del estado, e insuficiente para su manutención, por lo que requiere de otras fuentes de ingresos.	Orientar una mayor proporción de los apoyos hacia actividades no agropecuarias.
El DDR El Salto fue el de menor proporción de apoyos a las actividades principales de los beneficiarios, lo que le confiere mayor potencial innovador; sin embargo, fue también el de menor concurrencia PAPIR-PRODESCA	El apoyo a actividades en las que los productores tienen poca experiencia debe asociarse a la capacitación respectiva.
El nivel de organización de los productores del distrito es de los más bajos, sin embargo son prácticamente nulas las acciones del Programa que promuevan la organización de productores.	Promover acciones de creación y fortalecimiento de organizaciones de productores.
El nivel tecnológico de los beneficiarios de actividades agrícolas fue el más bajo en el estado; sin embargo, fue el distrito con menor proporción de beneficiarios con asistencia técnica.	Promover acciones de asistencia técnica

## Capítulo 4

### El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Guadalupe Victoria

#### 4.1. Caracterización del medio rural en el distrito

El DDR Guadalupe Victoria tenía en 2005 una población de 106,851 habitantes, de los cuales 60,124 (56.3%) se considera rural por ubicarse en localidades menores a 2,500 habitantes (cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1. Población total y rural del DDR Guadalupe Victoria y su variación 2000 a 2005**

Municipio	Población rural total			Población total			Ruralidad %		
	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %
Coneto de Comonfort	4,554	4,309	-5.4	4,554	4,309	-5.4	100	100	0.0%
Cuencamé	20,978	19,159	-8.7	32,805	31,616	-3.6	63.9	60.6	-5.2%
Guadalupe Victoria	11,321	10,911	-3.6	32,011	32,058	0.1	35.4	34.0	-3.8%
Pánuco de Coronado	8,163	7,331	-10.2	12,853	11,886	-7.5	63.5	61.7	-2.9%
Peñón Blanco	5,516	5,075	-8.0	10,490	9,891	-5.7	52.6	51.3	-2.4%
San Juan del Río	12,290	10,634	-13.5	12,290	10,634	-13.5	100	100	0.0%
Santa Clara	3,047	2,705	-11.2	6,969	6,457	-7.3	43.7	41.9	-4.2%
<b>DDR G. Victoria</b>	<b>65,869</b>	<b>60,124</b>	<b>-8.7</b>	<b>111,972</b>	<b>106,851</b>	<b>-4.6</b>	<b>58.8</b>	<b>56.3</b>	<b>-4.3%</b>
<b>Estado</b>	<b>524,606</b>	<b>494,437</b>	<b>-5.8</b>	<b>1,448,661</b>	<b>1,509,117</b>	<b>4.2</b>	<b>36.2</b>	<b>32.8</b>	<b>-9.5%</b>

Nota: A pesar de que el criterio de población rural es de localidades menores a 2,500 habitantes, en la población rural de Cuencamé 2000, se incluye a la población de Velardeña que era de 2,708 habitantes y en 2005 pasó a 2,243, y en la población rural de San Juan del Río 2000 se incluye a la población de la cabecera municipal que era de 2,636 y en 2005 pasó a 2,469.

Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Entre los años 2000 y 2005, mientras la población rural del distrito disminuyó en un 8.7%, la población total lo hizo en 4.6%. Este comportamiento demográfico refiere que hay un grave proceso de abandono del medio rural como manifestación de su falta de desarrollo.

La población rural marginada del distrito pasó del 17.4% de la población rural en el año 2000, al 7.3% en 2005, para un importante descenso del 58%. Sin embargo, los índices de marginación aumentaron en cinco de los siete municipios del distrito (cuadro 4.2). Esto implica que el descenso de la población rural marginada corresponde más al abandono del medio rural que a procesos de desarrollo en el mismo.

El único municipio en el que aumentó la población rural marginada es Peñón Blanco, el cual fue el que registró el mayor aumento en el índice de marginación municipal, aunque se trata de un municipio de marginación media, que en el contexto estatal pasó del lugar 17 en 2000 al 15 en 2005.

**Cuadro 4.2. Indicadores de desarrollo del DDR Guadalupe Victoria, 2000 a 2005**

Municipio	Población rural marginada					Índice de marginación			C. Gini <sup>2</sup>
	N°		Cambio	% <sup>1</sup>		2000	2005	Cambio	
	2000	2005	%	2000	2005				
Coneto de Comonfort	923	422	-54.3	20.6	9.9	- 0.1579	- 0.1122	0.0457	0.75999
Cuencamé	1,552	1,352	-12.9	8.6	7.1	- 0.7368	- 0.6483	0.0886	0.597634
Guadalupe Victoria	1,025	528	-48.5	9.1	4.9	- 1.0359	- 1.0279	0.0080	0.620663
Pánuco de Coronado	1,443	403	-72.1	17.8	5.5	- 0.6937	- 0.6410	0.0527	0.653292
Peñón Blanco	943	1,009	7.0	17.4	20.3	- 0.4688	- 0.2334	0.2355	0.734899
San Juan del Río	3,879	645	-83.4	41.0	6.1	- 0.3479	- 0.4218	-0.0739	0.742726
Santa Clara	617	0	-100.0	20.6	0.0	- 0.3352	- 0.3505	-0.0153	0.603134
<b>DDR G. Victoria</b>	<b>10,382</b>	<b>4,359</b>	<b>-58.0</b>	<b>17.4</b>	<b>7.3</b>				
<b>Estado</b>	<b>153,609</b>	<b>125,576</b>	<b>-4.1</b>	<b>30.4</b>	<b>26.4</b>	<b>- 0.1139</b>	<b>- 0.0188</b>	<b>0.0951</b>	<b>0.5869</b>

Notas: <sup>1</sup> Respecto a la población rural. <sup>2</sup> Coeficiente de Gini. Indicador de desigualdad en el ingreso, datos para el año 2000. Fuentes: CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005. CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005.

El coeficiente de Gini es un indicador del grado de asimetría en los ingresos monetarios y es una medida que estima la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares; la que a su vez es un componente de las deficiencias en el desarrollo. Un valor de cero indicaría que el ingreso se distribuye equitativamente entre todos los hogares, mientras un índice de uno significaría que un solo hogar concentra la totalidad del ingreso.

Para dar un referente internacional, los países con menor desigualdad en el mundo como Dinamarca, Japón y Suecia tienen índices de Gini menores a 0.250, mientras los países con mayor desigualdad como Namibia, Lesotho y Botswana, tienen índices de Gini mayores a 0.630.

En el DDR de Guadalupe Victoria, los valores del coeficiente de Gini alcanzan niveles similares a los de los países más pobres del continente africano, especialmente en Coneto de Comonfort, San Juan del Río y Peñón Blanco, donde el 20% de los hogares más ricos concentra el 80% de los ingresos, mientras el 20% de los hogares más pobres no llegan al 0.2%. Estos elevados índices de desigualdad señalan que además del escaso acceso de la población a los beneficios del desarrollo, unos cuantos hogares concentran la mayor parte de los ingresos.

De acuerdo a las estimaciones de CONAPO basadas en el Censo del año 2000, el 18.7% de los hogares del distrito reciben remesas de emigrantes en los Estados Unidos (cuadro 4.3).

**Cuadro 4.3. Indicadores migratorios a EUA del Distrito de Guadalupe Victoria**

Municipio	% Hogares que reciben remesas	Grado de intensidad migratoria
Coneto De Comonfort	30.86	Muy alto
Cuencamé	15.81	Alto
Guadalupe Victoria	16.97	Alto
Pánuco De Coronado	22.15	Muy alto
Peñón Blanco	12.92	Alto
San Juan Del Río	22.89	Alto
Santa Clara	28.42	Muy alto

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Aunque la población rural del distrito corresponde al 12.16% de la estatal, las actividades agrícolas y pecuarias del Distrito aportan el 11.8% y 1.9% del valor de la producción agrícola y pecuaria del estado, respectivamente. En conjunto, estas actividades aportan el 4.3% del valor de la producción agropecuaria de la entidad. Esto refleja la incapacidad del sector agropecuario para soportar económicamente a la población rural.

La producción agropecuaria anual por habitante rural fue de \$7,009, la segunda más baja de los distritos de desarrollo rural del estado, lo que evidencia que la población rural del distrito no podría ser soportada exclusivamente por las actividades agropecuarias, e indica la importancia de que el Programa de Desarrollo Rural amplíe el apoyo a actividades no agropecuarias.

La agricultura del distrito participa con el 66.8% del valor de la producción agropecuaria, indicando que en términos económicos, el distrito es más agrícola que pecuario. Con 207,769 hectáreas sembradas en 2005, fue el segundo DDR con mayor superficie dedicada a la agricultura en el estado. El 96.5% de esta superficie es de temporal, por lo que es el DDR con mayor superficie sembrada en esta modalidad. La productividad media por hectárea de temporal fue de \$1,451 y la de riego de \$13,152.

El principal producto agrícola del distrito es el frijol, que aporta el 80% del valor de la producción agrícola de temporal. Bajo riego, los cultivos de mayor importancia son maíz grano, alfalfa, chile, avena forrajera y avena grano,

En 2005 La producción del ganado bovino de carne aportó el 82.2% del valor de la producción pecuaria, seguido por la producción de leche bovina (9.8%).

#### **4.2. Once años del Programa en el distrito**

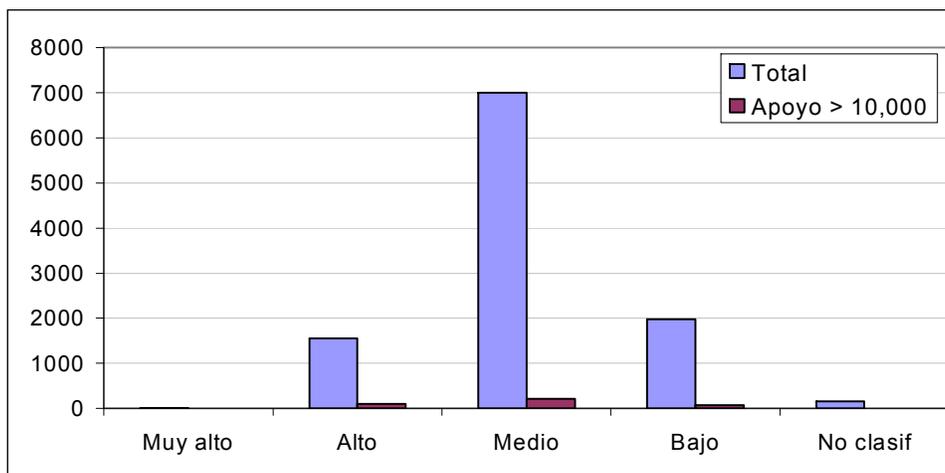
Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el distrito a 10,712 beneficiarios, de los cuales 393 (3.7%) recibieron apoyos por \$10,000 o más.

Con el 18% de los beneficiarios del Programa en el estado y el 12.8% de la inversión, el DDR Guadalupe Victoria es el distrito con menor monto de apoyo por beneficiario de PAPIR.

El 14.6% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, y de ellos el 6.7% recibió apoyos por \$10,000 o más (figura 4.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen

mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 105 productores de localidades marginadas, 287 productores de localidades no marginadas y uno de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

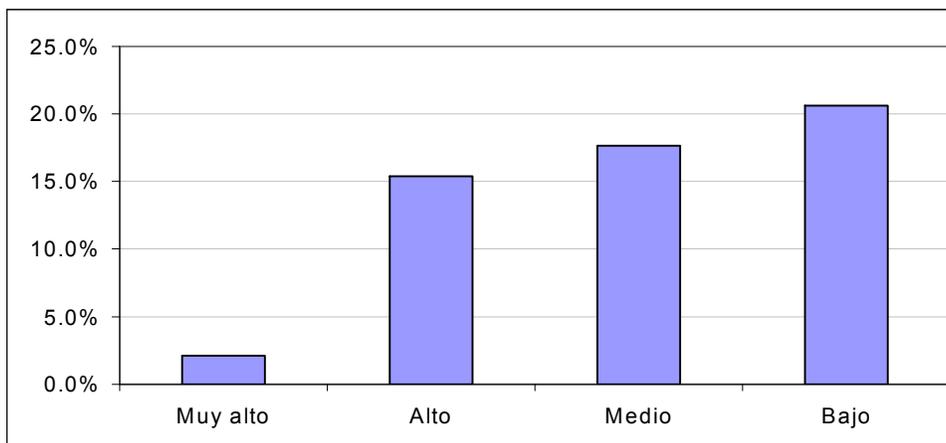
**Figura 4.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Guadalupe Victoria, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

Si la distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 4.2), se hace evidente que el Programa atiende preferentemente a los productores de localidades menos marginadas. Si a esto se agrega que en promedio, el monto del apoyo gubernamental fue mayor para los beneficiarios de localidades de baja marginación, es clara la deficiente focalización de los apoyos en el distrito.

**Figura 4.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Guadalupe Victoria por grado de marginación de la localidad de residencia.**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

### 4.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito

#### 4.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 1.2% de la población rural del distrito, residente en el 35.7% de las localidades del mismo (cuadro 4.4).

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron apenas el 8.3% de la inversión gubernamental en el distrito.

Con una inversión media menor a veinte mil pesos por localidad marginada y a \$2,300 por beneficiario residente en este tipo de localidades, es obvio que el Programa no tiene posibilidades de detonar verdaderos proceso de desarrollo ni para las comunidades, ni para los productores.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

De los beneficiarios del Programa 2006 en el DDR Guadalupe Victoria, ninguno fue del tipo 1, el 22.7% fue del tipo 2, el 59.1% del tipo 3 y el 18.2% del tipo 4. Los beneficiarios

tipo 3 y 4 concentraron el 84.6% de la inversión gubernamental. Sólo el 11.8% de los beneficiarios tipos 3 y 4 residían en localidades marginadas.

Lo anterior implica que el Programa en el distrito no opera conforme a las necesidades del desarrollo, sino como instrumento para acentuar la desigualdad rural al canalizar hacia los productores de mayores ingresos los recursos públicos destinados a los productores de menores ingresos.

**Cuadro 4.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Guadalupe Victoria, según el grado de marginación de las localidades atendidas.**

Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	9	47	38	60	14		168
Población rural	164	4,195	11,950	36,295	6,814	706	60,124
Localidades atendidas	0	11	37	12	0		60
	0.0%	23.4%	97.4%	20.0%	0.0%		35.7%
Beneficiarios	0	94	516	111	0	0	721
	0.0%	2.2%	4.3%	0.3%			1.2%
Beneficiarios con apoyo > 10,000		0	19	19			
		0.0%	3.7%	17.1%			0.0%
Inversión gub		\$215,850	\$1,774,776	\$616,529			\$2,607,155
	0.0%	8.3%	68.1%	23.6%	0.0%	0.0%	100.0%
Aportación de productores		\$145,650	\$1,234,864	\$726,299			\$2,106,813
		40.3%	41.0%	54.1%			44.7%
Ben / loc		9	14	9			12
Inv / loc		\$19,623	\$47,967	\$51,377			\$43,453
Inv / ben		\$2,296	\$3,439	\$5,554			\$3,616

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

#### **4.3.2. Recepción del apoyo**

A pesar de que el marco muestral para definir los beneficiarios a encuestar para la realización de la evaluación del Programa se integró únicamente con los beneficiarios registrados como “pagados” en la base de datos del Programa, la encuesta señala que el 26.7% de los supuestos beneficiarios no recibieron el apoyo.

Los productores encuestados que no recibieron el apoyo fueron de menor escolaridad que quienes sí lo recibieron. El porcentaje de recepción del apoyo fue mayor para los solicitantes del sexo masculino que para las mujeres. Así mismo, la recepción del apoyo en las zonas no marginadas fue del 100%, indicando que el Programa no logra revertir los efectos de la marginación, la cual opera como un factor de exclusión, incluso de los beneficios del Programa.

El 37.5% de los encuestados que no recibieron el apoyo dijeron desconocer la causa de la no recepción, y el 25% manifestaron que el apoyo se lo quedó otra persona, lo que además de las deficiencias operativas del Programa, los productores de mayor influencia utilizan a vecinos o familiares menos afortunados para acceder a los apoyos, lo cual acentúa la desigualdad.

De acuerdo a las respuestas de los beneficiarios encuestados, las actividades apoyadas por el Programa corresponden en alto grado con las actividades principales de los beneficiarios, prácticamente no hubo apoyos para actividades secundarias o para nuevas actividades.

#### ***4.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 110 solicitudes, realizó 16 acciones de PRODESCA y no realizó acciones de consolidación organizativa a través de PROFEMOR en el distrito.

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, sólo dos de las solicitudes fueron presentadas por organizaciones formalmente constituidas. La base de datos de PROFEMOR no registra ningún apoyo a organizaciones en el distrito.

El 22.2% de los grupos solicitantes de apoyos se integraron con familiares, el 33% con gente que trabaja una misma unidad productiva, el 5.6% con productores de diversas UPR, y el 16.7% restante parece corresponder a grupos simulados.

Sólo el 4.3% de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural lo fue también de otros programas de APC en 2006 y el mismo porcentaje fue beneficiario de APC en años anteriores.

El 91.3 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, el 8.7% de PROGAN, y el 13% de OPORTUNIDADES.

El 91.3% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 30.4% lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y el 47.8% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa. Estos datos apoyan la idea de que el Programa no está induciendo procesos de desarrollo, sino en una elevada proporción se utiliza para hacer ahorros en adquisiciones programadas.

El 73.9% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido. El 100% financió su aportación con recursos propios. El 87% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

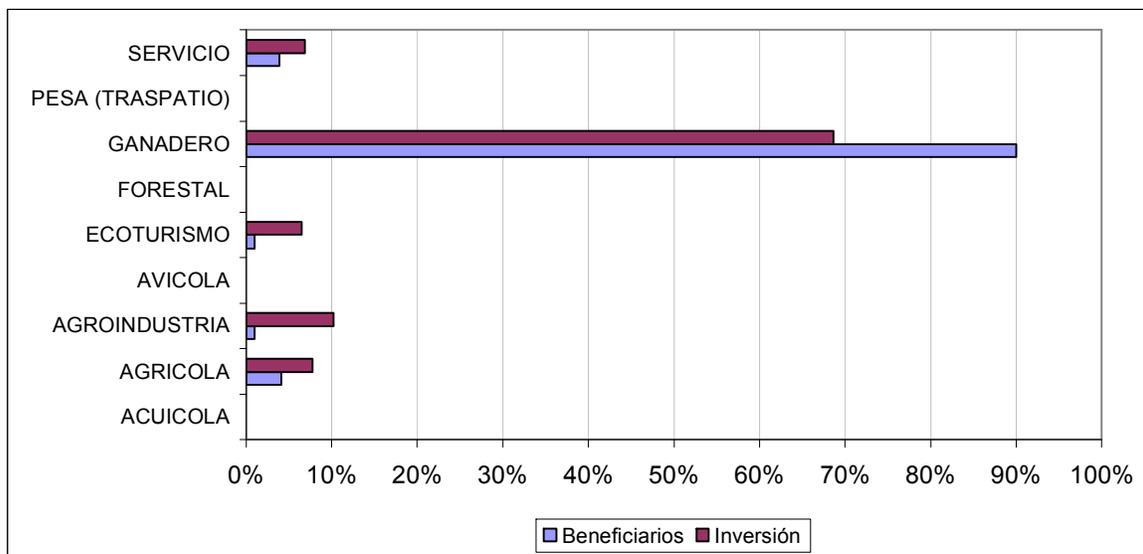
El 93.3% de los beneficiarios encuestados recibieron apoyo a actividades pecuarias y el 6.7% restante lo recibió para actividades agrícolas.

#### ***4.3.4. Orientación de los apoyos***

El Programa se orientó en el distrito principalmente a las actividades pecuarias y en mucho menor medida a otras actividades (figura 4.3). Los servicios apoyados fueron para tortillerías, neverías y artesanías; la agroindustria apoyada fue para la pasteurización de sábila.

Esta distribución de los componentes de apoyo del Programa parece incongruente con las características productivas del distrito.

Figura 4.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Guadalupe Victoria



Fuente: Base de datos del Programa

#### 4.3.5. Ingresos y empleo

El 92.8% de los beneficiarios consideran que los principales efectos del apoyo serán el ahorrar trabajo y elevar la producción. El 85.7% de los beneficiarios tiene la expectativa de que con el apoyo aumentarán sus ingresos y mejorarán sus condiciones de vida. Ninguno señaló que el apoyo le permitirá disminuir los costos de producción. El 5.6% piensa que el apoyo no le confiere ventaja alguna.

Para los beneficiarios del Programa, la unidad de producción representa en promedio, el 65.2% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 24.9% de los ingresos de la UPR, ya que la mayor parte de los ingresos generados en ésta corresponden a actividades agrícolas.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con el 16.3% de los ingresos de los beneficiarios, y permite estimar que el 5.3% de los beneficiarios podrían aumentar sus ingresos en alrededor del 3%.

Las actividades apoyadas participan con el 55.8% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y con el 26.1% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de 0.2 empleos por beneficiario y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

#### 4.3.6. Capitalización

El 94% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 2.04%. En el 27.8% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, indicando que el

Programa logró inducir un proceso de capitalización productiva, equivalente, en promedio, a \$1.4 por cada peso invertido.

El análisis de los indicadores de capitalización por tipo de productor permite apreciar que los apoyos del Programa tienen mayores efectos en los productores de menor desarrollo relativo. La proporción de beneficiarios capitalizados y su tasa de capitalización fueron mayores en los beneficiarios tipo 2, que en los tipos 3 y 4. Sin embargo, la inversión del Programa fue mayor para estos últimos disminuyendo así el efecto global del Programa (cuadro 4.4)

**Cuadro 4.4. Indicadores de capitalización por tipo de productor. DDR Guadalupe Victoria.**

Tipo de productor	Tasa de capitalización	Efecto multiplicador	% de productores capitalizados	% de inversión de PAPIR
2	3.43	1.87	50.0	14.0
3	2.19	2.55	33.3	60.5
4	0.30	0.26	0	25.5
<b>General</b>	2.04		27.8	

Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

Lo anterior deja en claro como una mejor focalización y orientación del Programa se traducen en mayores niveles de impacto.

#### **4.3.7. Desarrollo de capacidades**

La base de datos de PRODESCA consigna que el 33.4% de su inversión en el distrito se canalizó a trece cursos, de los cuales siete se relacionan con la ganadería y el resto se refieren a repostería, corte y confección, manualidades, música, elaboración de abono y producción en invernadero. El 53.6% de la inversión de PRODESCA se destinó a tres servicios de consultoría y asistencia técnica, y el resto a la operación y supervisión de proyectos. Es relevante destacar que ninguna de las tres organizaciones apoyadas con servicios de consultoría y asistencia técnica recibió apoyo de PAPIR.

El 36.4% de los beneficiarios encuestados dijeron haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica. A su vez, el 62.5% de ellos lo recibieron de un prestador de servicios profesionales de PRODESCA. La atención de los técnicos PRODESCA se ubicó principalmente en los productores tipo 2 y no incluyó ningún evento de capacitación

ya que los servicios recibidos se refieren al diseño y puesta en marcha de proyectos, así como a asistencia técnica o consultoría.

Sólo once de las 60 localidades atendidas por PAPIR fueron también atendidas por PRODESCA, evidenciando la casi nula vinculación entre estos subprogramas.

#### ***4.3.8. Municipalización***

El 77.3% de los beneficiarios encuestados señalaron haber recibido del municipio servicios relacionados con APC, principalmente información sobre el Programa y la realización de trámites.

El 31.8% saben de la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, y sólo el 17.4% se considera representado en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

#### 4.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
El DDR Guadalupe Victoria es el de menor población marginada y por tanto el de mayor inversión de PAPIR por habitante de localidades rurales marginadas, lo que hace más factible la meta de cero marginación; sin embargo, es uno de los distritos de más deficiente focalización de los apoyos, lo que reduce sus impactos.	Plantear el objetivo de cero marginación rural, el cual es factible pero exige que el Programa se enfoque efectivamente en la población de menor desarrollo relativo residente en localidades marginadas.
El DDR Guadalupe Victoria es el de mayor superficie sembrada en condiciones de temporal, cuya productividad media es de apenas \$1,451 por hectárea; sin embargo, una mínima proporción de los apoyos del Programa se orientaron a tal actividad.	Orientar los apoyos del Programa hacia el aumento de la productividad de la agricultura de temporal
La producción agropecuaria por habitante rural es la segunda más baja del estado, e insuficiente para su manutención, por lo que requiere de otras fuentes de ingresos.	Orientar una mayor proporción de los apoyos hacia actividades no agropecuarias.
El Programa en el distrito se ha orientado preferentemente a la población menos marginada, poniendo en riesgo la justificación de su existencia.	Orientar el Programa hacia la población marginada de menor desarrollo relativo, aumentando substancialmente la inversión por localidad y por beneficiario.
El porcentaje de recepción del apoyo fue de los más bajos del estado, lo que refleja serias deficiencias operativas y escasa organización de los productores.	Revisar el proceso conducente a la entrega de apoyos para identificar y corregir sus fallas y promover acciones de creación y fortalecimiento de organizaciones de productores.
El Programa en el distrito está orientado a las actividades tradicionalmente realizadas por los productores, lo que le resta poder innovador y transformador de las condiciones tradicionales.	Incluir componentes con potencial de innovación que conduzca a la superación tecnológica de los productores.

## Capítulo 5

### El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Ocampo

#### 5.1. Caracterización del medio rural en el distrito

El DDR Ocampo tenía en 2005 una población de 42,705 habitantes, de los cuales 34,494 (80.8%) se considera rural por ubicarse en localidades menores a 2,500 habitantes (cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1. Población total y rural del DDR Ocampo y su variación 2000 a 2005**

Municipio	Población rural total			Población total			Ruralidad %		
	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %
Guanaceví	10,794	10,224	-5.3	10,794	10,224	-5.3	100	100	0.0
Hidalgo	4,619	4,208	-8.9	4,619	4,208	-8.9	100	100	0.0
Indé	6,011	4,824	-19.7	6,011	4,824	-19.7	100	100	0.0
Ocampo	7,105	6,273	-11.7	10,156	9,222	-9.2	70.0	68.0	-2.8
El Oro	6,582	5,239	-20.4	12,247	10,501	-14.3	53.7	49.9	-7.2
San Bernardo	4,147	3,726	-10.2	4,147	3,726	-10.2	100	100	0.0
<b>DDR Ocampo</b>	<b>39,258</b>	<b>34,494</b>	<b>-12.1</b>	<b>47,974</b>	<b>42,705</b>	<b>-11.0</b>	<b>81.8</b>	<b>80.8</b>	<b>-1.3</b>
<b>Estado</b>	<b>524,606</b>	<b>494,437</b>	<b>-5.8</b>	<b>1,448,661</b>	<b>1,509,117</b>	<b>4.2</b>	<b>36.2</b>	<b>32.8</b>	<b>-9.5</b>

Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Entre los años 2000 y 2005, la población rural del distrito disminuyó en un 12.1%, indicando un grave proceso de abandono del medio rural como manifestación de su falta de desarrollo.

La población rural marginada del distrito pasó del 26.8% de la población rural en el año 2000, al 22.8% en 2005, para un importante descenso del 25.5%. Sin embargo, los índices de marginación aumentaron en los seis municipios del distrito (cuadro 5.2). Esto implica que el descenso de la población rural marginada corresponde más al abandono del medio rural que a procesos de desarrollo en el mismo.

El único municipio en el que aumentó la población rural marginada es Guanaceví, el cual es el municipio de mayor marginación en el distrito y el de mayor población rural.

El coeficiente de Gini es un indicador del grado de asimetría en los ingresos monetarios y es una medida que estima la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares; la que a su vez es un componente de las deficiencias en el desarrollo. Un valor de cero indicaría que el ingreso se distribuye equitativamente entre todos los hogares, mientras un índice de uno significaría que un solo hogar concentra la totalidad del ingreso.

Para dar un referente internacional, los países con menor desigualdad en el mundo, como Dinamarca, Japón y Suecia, tienen índices de Gini menores a 0.250, mientras los países con mayor desigualdad como Namibia, Lesotho y Botswana, tienen índices de Gini mayores a 0.630.

**Cuadro 5.2. Indicadores de desarrollo del DDR Ocampo, 2000 a 2005**

Municipio	Población rural marginada					Índice de marginación			C. Gini <sup>2</sup>
	N°		Cambio	% <sup>1</sup>		2000	2005	Cambio	
	2000	2005	%	2000	2005				
Guanaceví	5,456	6,059	11.1	54.9	63.6	0.4148	0.5006	0.0859	0.74514
Hidalgo	253	11	-95.7	5.7	0.3	-0.5931	-0.5138	0.0793	0.60321
Indé	397	18	-95.5	6.7	0.4	-0.6390	-0.4734	0.1656	0.87092
Ocampo	1,066	583	-45.3	15.7	9.8	-0.7723	-0.6890	0.0833	0.64637
El Oro	1,568	277	-82.3	24.1	5.4	-0.9899	-0.9612	0.0287	0.58494
San Bernardo	1,347	571	-57.6	33.4	15.9	-0.1601	-0.0242	0.1359	0.67237
<b>DDR Ocampo</b>	<b>10,087</b>	<b>7,519</b>	<b>-25.5</b>	<b>26.8</b>	<b>22.8</b>				
<b>Estado</b>	<b>153,609</b>	<b>125,576</b>	<b>-4.1</b>	<b>30.4</b>	<b>26.4</b>	<b>-0.1139</b>	<b>-0.0188</b>	<b>0.0951</b>	<b>0.5869</b>

Notas: <sup>1</sup> Respecto a la población rural. <sup>2</sup> Coeficiente de Gini. Indicador de desigualdad en el ingreso, datos para el año 2000. Fuentes: CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005. CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005.

En el DDR de Ocampo, los valores del coeficiente de Gini alcanzan niveles similares a los de los países más pobres del continente africano, especialmente en Indé, que es uno de los 25 municipios de mayor desigualdad en el país, donde mientras el 20% de los hogares más pobres sólo reúne el 0.01 de los ingresos, el 20% de los hogares más ricos concentra el 96.32%. En Guanaceví el 20% de los hogares más ricos concentra el 79.6% de los ingresos, mientras el 20% de los hogares más pobres apenas alcanza el 0.01%. Estos elevados índices de desigualdad señalan que además del escaso acceso de la población a los beneficios del desarrollo, unos cuantos hogares concentran la mayor parte de los ingresos.

De acuerdo a las estimaciones de CONAPO basadas en el Censo del año 2000, el 22.1% de los hogares del distrito reciben remesas de emigrantes en los Estados Unidos (cuadro 5.3). Este porcentaje es el más elevado de los distritos del estado.

**Cuadro 5.3. Indicadores migratorios a EUA del DDR Ocampo**

Municipio	% Hogares que reciben remesas	Grado de intensidad migratoria
Guanaceví	11.11	Medio
Hidalgo	24.14	Muy alto
Indé	37.05	Muy alto
Ocampo	19.10	Medio
Oro, El	30.19	Alto
San Bernardo	9.62	Medio

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Aunque la población rural del distrito corresponde al 7% de la estatal, las actividades agrícolas y pecuarias del Distrito aportan el 3.9% y 4.0% del valor de la producción agrícola y pecuaria del estado, respectivamente. En conjunto, estas actividades aportan el 4.0% del valor de la producción agropecuaria de la entidad. Esto refleja la incapacidad del sector agropecuario para soportar económicamente a la población rural.

La producción agropecuaria anual por habitante rural fue de \$14,231.2, la segunda más alta de los distritos de desarrollo rural del estado; no obstante obviamente insuficiente para proveer una vida digna a la población rural del distrito, lo que indica la importancia de que el Programa de Desarrollo Rural amplíe el apoyo a actividades no agropecuarias.

La ganadería del distrito participa con el 76.2% del valor de la producción agropecuaria, indicando que en términos económicos, el distrito es más pecuario que agrícola. En 2005, la superficie sembrada fue de 66,605 hectáreas. El 95.1% de esta superficie es de temporal. La productividad media por hectárea de temporal fue de \$1,498 y la de riego de \$9,768.

Los principales productos agrícolas del distrito son la avena forrajera, sorgo forrajero, maíz grano y frijol, los que aportan el 85.2% del valor de la producción agrícola.

En 2005, la producción de carne de ganado bovino aportó el 77.6% del valor de la producción pecuaria, seguido por la producción de leche bovina (17.4%) y carne de porcino (4%).

## **5.2. Once años del Programa en el distrito**

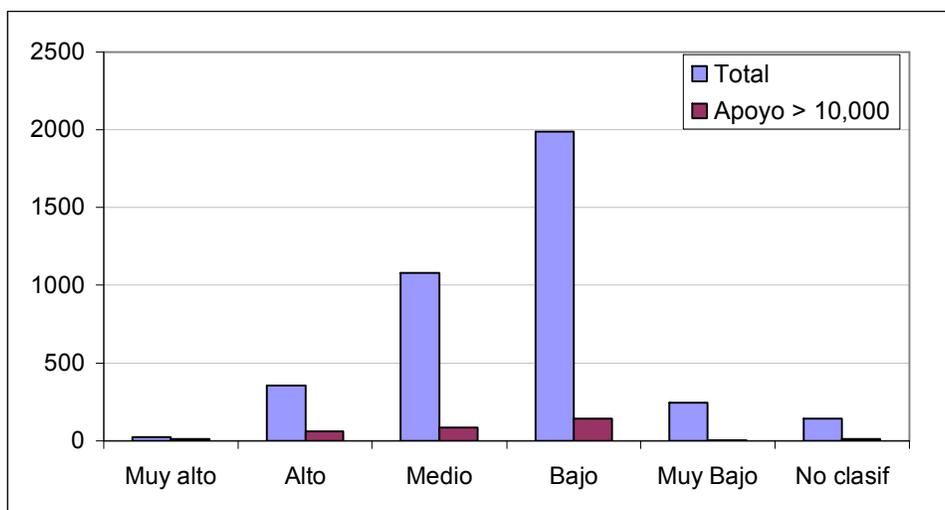
Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el distrito a 3,836 beneficiarios, de los cuales 325 (8.5%) recibieron apoyos por \$10,000 o más.

En el DDR Ocampo, en el periodo mencionado se ubicó el 6.5% de los beneficiarios y el 12.2% de la inversión del Programa en el estado.

El 9.9% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, y de ellos el 19.7% recibió apoyos por \$10,000 o más (figura 5.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 75 productores de localidades marginadas, 235 productores de localidades no marginadas y 15 de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

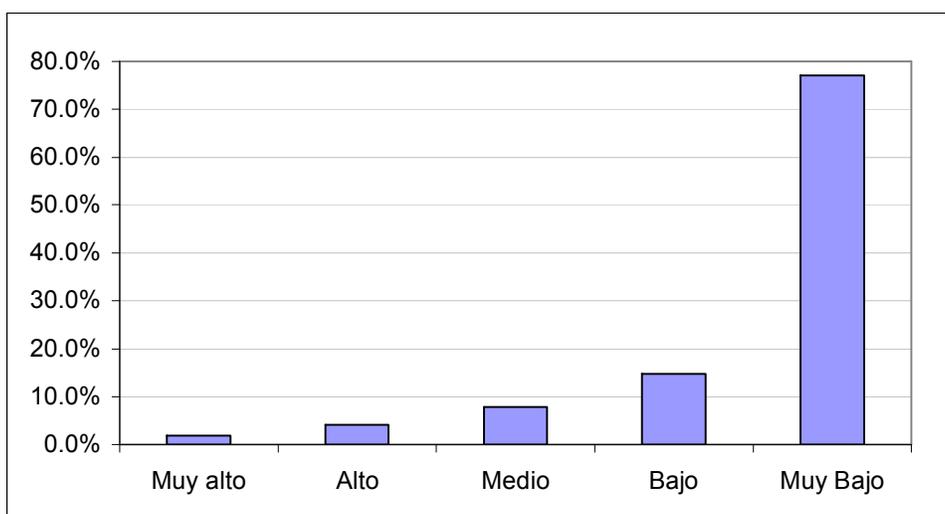
Si la distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 5.2), se hace evidente que el Programa atiende preferentemente a los productores de localidades menos marginadas, ya que mientras ha atendido al 77.1% y 14.8% de la población rural de las localidades de muy baja y baja marginación, sólo lo hizo con el 1.9% y 4.1% de la población rural de las localidades de muy alta y alta marginación, respectivamente. Si a esto se agrega que el monto medio del apoyo gubernamental fue mayor para los beneficiarios de localidades de baja marginación, es clara la deficiente focalización de los apoyos en el distrito.

**Figura 5.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Ocampo, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

**Figura 5.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Ocampo, por grado de marginación de la localidad de residencia**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

### 5.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito

#### 5.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 1.5% de la población rural del distrito, residente en el 13.4% de las localidades del mismo. Este año no hubo entre los beneficiarios del Programa ninguno residente en localidades de muy alto grado de marginación (cuadro 5.4).

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron apenas el 9.4% de la inversión gubernamental en el distrito.

Con una inversión media menor a cuarenta mil pesos por localidad marginada y a \$4,600 por beneficiario residente en este tipo de localidades, es obvio que el Programa no tiene posibilidades de detonar verdaderos proceso de desarrollo ni para las comunidades, ni para los productores.

**Cuadro 5.4. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Ocampo, según el grado de marginación de las localidades atendidas**

Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	58	85	42	83	39		307
Población rural	1,500	6,019	4,229	12,955	8,343	1,448	34494
Localidades atendidas		7	16	14	2	2	41
	0.0%	8.2%	38.1%	16.9%	5.1%		13.4%
Beneficiarios		59	176	249	16	12	512
	0.0%	1.0%	4.2%	1.9%	0.2%	0.8%	1.5%
Beneficiarios con apoyo > 10,000		10	21	35	3	0	69
		16.9%	11.9%	14.1%	18.8%	0.0%	13.5%
Inversión gubernamental		\$265,626	\$990,829	\$1,425,501	\$122,946	\$20,400	\$2,825,302
	0.0%	9.4%	35.1%	50.5%	4.4%	0.7%	100.0%
Aportación de productores		\$466,251	\$2,361,947	\$2,043,339	\$83,788	\$20,400	\$4,975,724
		63.7%	70.4%	58.9%	40.5%	50.0%	63.8%
Ben / loc		8	11	18	8	6	12
Inv / loc		\$37,947	\$61,927	\$101,821	\$61,473	\$10,200	\$68,910
Inv / ben		\$4,502	\$5,630	\$5,725	\$7,684	\$1,700	\$5,518

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

De los beneficiarios del Programa 2006 en el DDR Ocampo, ninguno fue del tipo 1, el 17.2% fue del tipo 2, el 41.4% del tipo 3 y el 41.4% del tipo 4. Los beneficiarios tipo 3 y 4 concentraron el 84.8% de la inversión gubernamental. Ninguno de los beneficiarios tipos 3 y 4 residían en localidades marginadas.

Lo anterior implica que el Programa en el distrito no opera conforme a las necesidades del desarrollo, sino como instrumento para acentuar la desigualdad rural al canalizar hacia los

productores de mayores ingresos los recursos públicos destinados a los productores de menores ingresos.

### ***5.3.2. Recepción del apoyo***

A pesar de que el marco muestral para definir los beneficiarios a encuestar para la realización de la evaluación del Programa se integró únicamente con los beneficiarios registrados como “pagados” en la base de datos del Programa, la encuesta señala que el 27.5% de los supuestos beneficiarios no recibieron el apoyo.

Los productores encuestados que no recibieron el apoyo fueron de escolaridad similar a la de los que sí lo recibieron. El porcentaje de no recepción del apoyo fue mayor para los productores de zonas marginadas, indicando que el Programa no logra revertir los efectos de la marginación, la cual opera como un factor de exclusión, incluso de los beneficios del Programa.

El 63.6% de los encuestados que no recibieron el apoyo manifestaron que el apoyo se lo quedó otra persona, indicando que además de las deficiencias operativas del Programa, los productores de mayor influencia utilizan a empleados, vecinos o familiares menos afortunados, para acceder a los apoyos, lo cual acentúa la desigualdad.

Para el 54% de los beneficiarios encuestados, las actividades apoyadas por el Programa corresponden a las actividades principales de los beneficiarios, prácticamente no hubo apoyos para nuevas actividades, y una alta proporción de los apoyos otorgados corresponden a actividades secundarias de los productores.

### ***5.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 63 solicitudes, realizó 12 acciones de SINACATRI-PRODESCA y no realizó acciones de consolidación organizativa a través de PROFEMOR en el distrito.

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, sólo cuatro de las solicitudes fueron presentadas por organizaciones formalmente constituidas. La base de datos de PROFEMOR no registra ningún apoyo a organizaciones de productores en el distrito.

El 19.2% de los grupos solicitantes de apoyos se integraron con familiares, el 34.6% con gente que trabaja una misma unidad productiva y al menos el 26.9% corresponde a grupos simulados.

El 20.7% de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural lo fue también de otros programas de APC en 2006. El 89.7 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, el 72.4% de PROGAN, y el 6.9% de FONAES. Ninguno de los beneficiarios dijo recibir apoyo del Programa OPORTUNIDADES. Esto refiere que en el distrito, además del relativamente alto nivel de ingresos de los beneficiarios del Programa, existe un alto grado de clientelismo de los programas gubernamentales.

El 100% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 44.8% lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y el 17.2% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

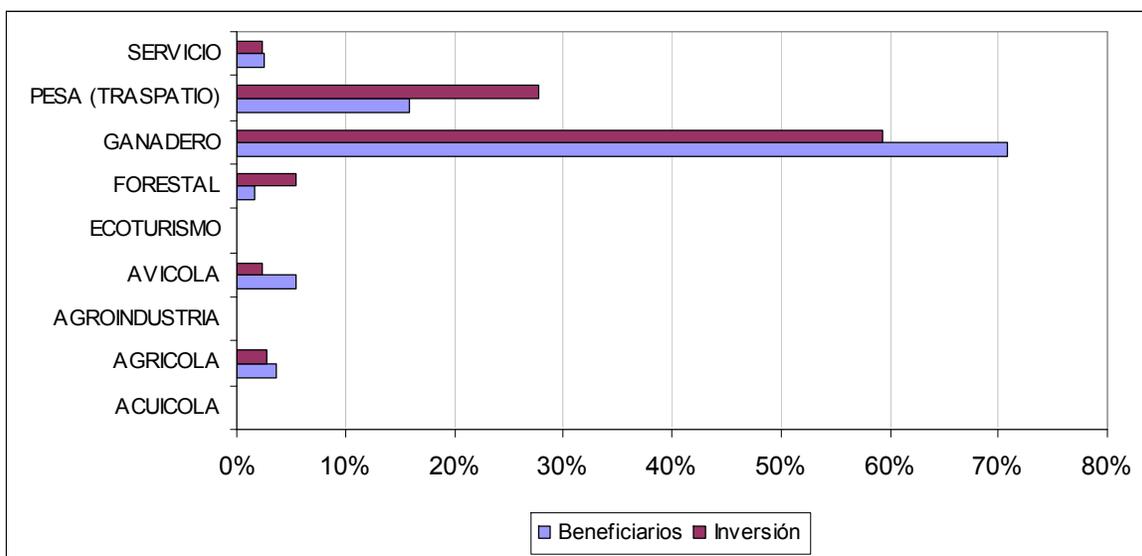
El 72.4% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido. El 31% dispuso de créditos para financiar su aportación. El 62% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

El 92.5% de los beneficiarios encuestados recibieron apoyo a actividades pecuarias y el 7.5% restante para actividades agrícolas.

**5.3.4. Orientación de los apoyos**

El Programa se orientó en el distrito principalmente a las actividades pecuarias y a las actividades de traspatio a través del PESA en el municipio de Guanaceví (figura 5.3). Los servicios apoyados fueron para carnicería y fabricación de pinole.

**Figura 5.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Ocampo**



Fuente: Base de datos del Programa

**5.3.5. Ingresos y empleo**

El 15.8% de los beneficiarios consideran que el principal efecto del apoyo será el ahorrar trabajo, el 79% piensa que le permitirá elevar la producción, el 11.5% expresa que el programa le permite renovar cosas que ya tenía y el 10.5% dice que el apoyo no tendrá efectos. El 80% de los beneficiarios tiene la expectativa de que con el apoyo aumentarán sus ingresos y mejorarán sus condiciones de vida. El 73.7% señala que el apoyo le permitirá disminuir los costos de producción.

Para los beneficiarios del Programa, la unidad de producción representa en promedio, el 60% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 35% de los ingresos de la UPR.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con el 21% de los ingresos de los beneficiarios y permite estimar que el 13.5% de los beneficiarios podrán aumentar sus ingresos totales en alrededor del 4%.

Las actividades apoyadas participan con el 63% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y con el 55% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de 0.4 empleos por beneficiario y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

### ***5.3.6. Capitalización***

El 92.3% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 1.6%. Sólo en el 15.4% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, por lo que el Programa no logró inducir un proceso de capitalización productiva y la capitalización global de los beneficiarios fue equivalente, en promedio, a \$0.85 por cada peso invertido.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

Lo anterior deja en claro como una mejor focalización y orientación del Programa se traducen en mayores niveles de impacto.

### ***5.3.7. Desarrollo de capacidades***

La base de datos de PRODESCA consigna que el 21.3% de su inversión en el distrito se canalizó a doce cursos, de los cuales dos se relacionan con la ganadería, tres con la agricultura y el resto se refieren a computación, estética personal, cocina y carpintería.

A diferencia de lo ocurrido en otros distritos, ninguno de los beneficiarios encuestados dijo haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica, ni por parte de los PSP de PRODESCA, ni proveedores, presidencias municipales u otros programas.

Sólo en uno de los seis municipios del distrito y sólo en tres de las 41 localidades atendidas por PAPIR hubo acciones de capacitación de PRODESCA, evidenciando la casi nula vinculación entre estos subprogramas.

### ***5.3.8. Municipalización***

El 96.6% de los beneficiarios encuestados señalaron haber recibido del municipio servicios relacionados con APC, principalmente información, asesoría y apoyo para la realización de trámites con relación al Programa.

El 89.7% sabe de la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y el 69% se considera representado en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Sin embargo, sólo el 15.4% considera que su solicitud fue revisada o aprobada por el Consejo.

#### 5.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
El DDR Ocampo es el segundo de menor población marginada lo que hace más factible la meta de cero marginación; sin embargo, es el distrito de más deficiente focalización de los apoyos, lo que reduce sus impactos.	Plantear el objetivo de cero marginación rural, el cual es factible pero exige que el Programa se enfoque efectivamente en la población de menor desarrollo relativo residente en localidades marginadas.
El Programa en el distrito se ha orientado preferentemente a la población menos marginada, poniendo en riesgo la justificación de su existencia.	Orientar el Programa hacia la población marginada de menor desarrollo relativo, aumentando substancialmente la inversión por localidad y por beneficiario.
El Programa en el distrito está orientado a las actividades tradicionalmente realizadas por los productores, lo que le resta poder innovador y transformador de las condiciones tradicionales.	Incluir componentes con potencial de innovación que conduzca a la superación tecnológica de los productores.

## Capítulo 6

### El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Santiago Papasquiario

#### 6.1. Caracterización del medio rural en el distrito

El DDR Santiago Papasquiario tenía en 2005 una población de 69,762 habitantes, de los cuales 41,251 (59.1%) se considera rural por ubicarse en localidades menores a 2,500 habitantes (cuadro 6.1).

**Cuadro 6.1. Población total y rural del DDR Santiago Papasquiario y su variación 2000 a 2005**

Municipio	Población rural total			Población total			Ruralidad %		
	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %
Canelas	4,298	4,091	-4.8	4,298	4,091	-4.8	100	100	0.0
Otáez	5,093	4,543	-10.8	5,093	4,543	-10.8	100	100	0.0
Santiago P.	20,946	17,979	-14.2	43,517	41,539	-4.5	48.1	43.3	-10.1
Tepehuanes	8,175	6,654	-18.6	12,937	11,605	-10.3	63.2	57.3	-9.3
Topia	8,727	7,984	-8.5	8,727	7,984	-8.5	100	100	0.0
<b>DDR S. P.</b>	<b>47,239</b>	<b>41,251</b>	<b>-12.7</b>	<b>74,572</b>	<b>69,762</b>	<b>-6.5</b>	<b>63.3</b>	<b>59.1</b>	<b>-6.7</b>
<b>Estado</b>	<b>524,606</b>	<b>494,437</b>	<b>-5.8</b>	<b>1,448,661</b>	<b>1,509,117</b>	<b>4.2</b>	<b>36.2</b>	<b>32.8</b>	<b>-9.5</b>

Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Entre los años 2000 y 2005, la población rural del distrito disminuyó en un 12.7%, indicando un grave proceso de abandono del medio rural como manifestación de su falta de desarrollo.

La población rural marginada del distrito pasó del 49% de la población rural en el año 2000, al 46.8% en 2005, para un importante descenso del 16.5%. Sin embargo, los índices de marginación aumentaron en cuatro de los cinco municipios del distrito (cuadro 6.2). Esto implica que el descenso de la población rural marginada corresponde más al abandono del medio rural que a procesos de desarrollo en el mismo.

El único municipio en el que aumentó la población rural marginada es Otáez, el cual es el municipio de mayor marginación en el distrito y el único en el que se redujo el índice de marginación en el periodo mencionado.

El coeficiente de Gini es un indicador del grado de asimetría en los ingresos monetarios y es una medida que estima la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares; la que a su vez es un componente de las deficiencias en el desarrollo. Un valor de cero indicaría que el ingreso se distribuye equitativamente entre todos los hogares, mientras un índice de uno significaría que un solo hogar concentra la totalidad del ingreso.

Para dar un referente internacional, los países con menor desigualdad en el mundo, como Dinamarca, Japón y Suecia, tienen índices de Gini menores a 0.250, mientras los países con mayor desigualdad como Namibia, Lesotho y Botswana, tienen índices de Gini mayores a 0.630.

**Cuadro 6.2. Indicadores de desarrollo del DDR Santiago Papasquiario, 2000 a 2005**

Municipio	Población rural marginada					Índice de marginación			C. Gini <sub>2</sub>
	N°		Cambio	% <sup>1</sup>		2000	2005	Cambio	
	2000	2005	%	2000	2005				
Canelas	2,868	2,374	-17.2	76.6	64.5	0.8914	1.2296	0.3382	0.7989
Otáez	4,046	4,100	1.3	83.4	93.8	1.0814	0.9007	- 0.1806	0.7727
Santiago Papasquiario	5,855	3,797	-35.1	29.1	21.9	- 0.8548	- 0.8165	0.0383	0.6394
Tepehuanes	3,568	3,059	-14.3	49.1	53.6	- 0.0488	0.0948	0.1435	0.7384
Topia	5,004	4,490	-10.3	66.4	63.9	0.5181	1.4038	0.8857	0.7855
<b>DDR S.P.</b>	<b>21,341</b>	<b>17,820</b>	<b>-16.5</b>	<b>49.0</b>	<b>46.8</b>				
<b>Estado</b>	<b>153,609</b>	<b>125,576</b>	<b>-4.1</b>	<b>30.4</b>	<b>26.4</b>	<b>- 0.1139</b>	<b>- 0.0188</b>	<b>0.0951</b>	<b>0.5869</b>

Notas: <sup>1</sup> Respecto a la población rural. <sup>2</sup> Coeficiente de Gini. Indicador de desigualdad en el ingreso, datos para el año 2000. Fuentes: CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005. CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005.

En el DDR de Santiago Papasquiario, los valores del coeficiente de Gini alcanzan niveles similares a los de los países más pobres del continente africano, especialmente en Canelas, donde el 20% de los hogares más ricos concentra el 87.27% de los ingresos, y Topia, donde ese nivel de concentración del ingreso es del 86.25%. Estos elevados índices de desigualdad señalan que además del escaso acceso de la población a los beneficios del desarrollo, unos cuantos hogares concentran la mayor parte de los ingresos.

De acuerdo a las estimaciones de CONAPO, el 17.2% de los hogares del distrito reciben remesas de emigrantes en los Estados Unidos (cuadro 6.3).

**Cuadro 6.3. Indicadores migratorios a EUA del DDR Santiago Papasquiario**

Municipio	% Hogares que reciben remesas	Grado de intensidad migratoria
Canelas	7.94	Bajo
Otáez	12.35	Medio
Santiago Papasquiario	16.68	Alto
Tepehuanes	25.29	Alto
Topia	9.99	Medio

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Aunque la población rural del distrito corresponde al 8.3% de la estatal, las actividades agrícolas y pecuarias del Distrito aportan el 5.6% y 2.4% del valor de la producción agrícola y pecuaria del estado, respectivamente. En conjunto, estas actividades aportan el 3.2% del valor de la producción agropecuaria de la entidad. Esto refleja la incapacidad del sector agropecuario para soportar económicamente a la población rural.

La producción agropecuaria anual por habitante rural fue de \$9,259.7, obviamente insuficiente para proveer una vida digna a la población rural del distrito, lo que indica la importancia de que el Programa de Desarrollo Rural amplíe el apoyo a actividades no agropecuarias.

La ganadería del distrito participa con el 57.1% del valor de la producción agropecuaria, indicando que en términos económicos, el distrito es un poco más pecuario que agrícola. En 2005, la superficie sembrada fue de 52,371 hectáreas. El 91.2% de esta superficie es de temporal. La productividad media por hectárea de temporal fue de \$2,589 y la de riego de \$12,962.

Los principales productos agrícolas del distrito son la avena forrajera, sorgo forrajero, maíz grano y papa, los que aportan el 74.8% del valor de la producción agrícola.

En 2005, la producción de carne de ganado bovino aportó el 77.7% del valor de la producción pecuaria, seguido por la producción de leche bovina (15.7%), carne de porcino (3.2%) y huevo (2.4%).

## **6.2. Once años del Programa en el distrito**

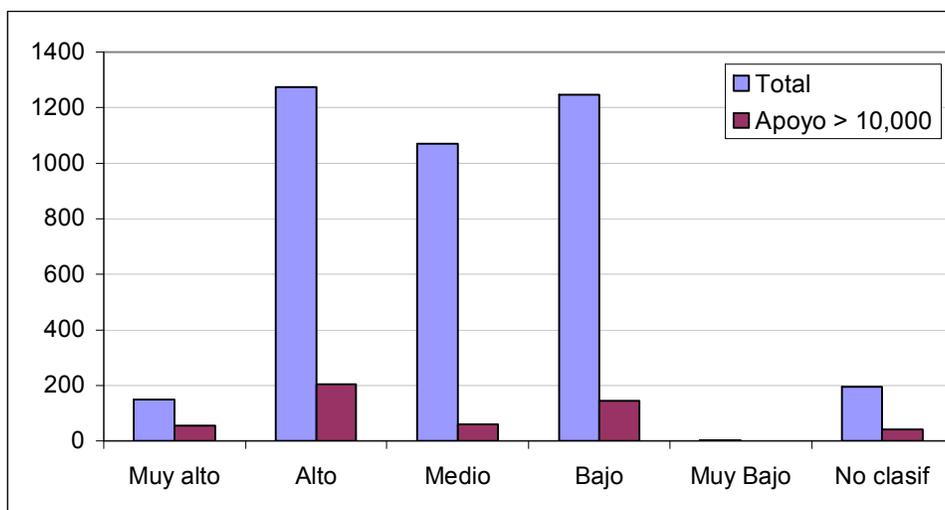
Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el distrito a 3,939 beneficiarios, de los cuales 505 (12.8%) recibieron apoyos por \$10,000 o más.

En el DDR Santiago Papasquiario, en el periodo mencionado se ubicó el 6.6% de los beneficiarios y el 12.6% de la inversión del Programa en el estado.

El 36.2% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, y de ellos el 18.1% recibió apoyos por \$10,000 o más (figura 6.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 258 productores de localidades marginadas, 205 productores de localidades no marginadas y 42 de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

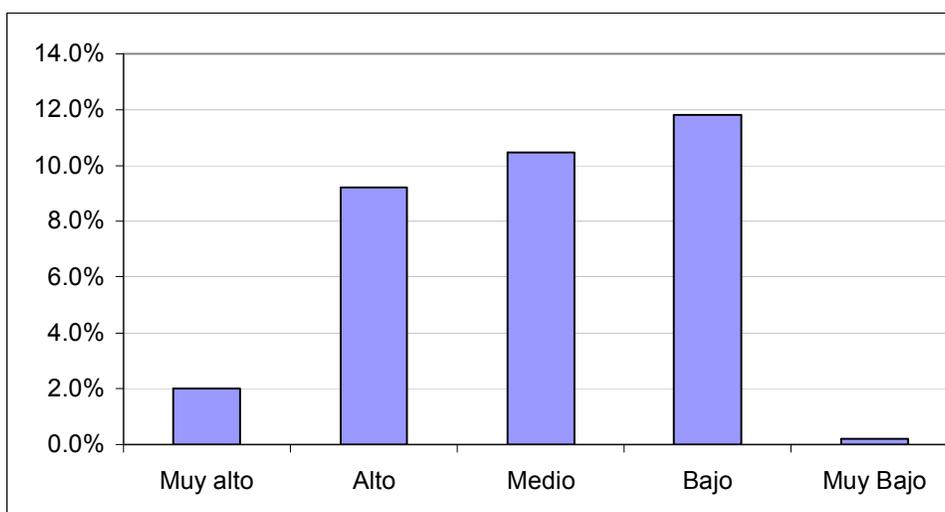
Si la distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 6.2), se hace evidente que el Programa atiende preferentemente a los productores de localidades de marginación baja, media y alta, y prácticamente ha excluido de sus beneficios a la población de localidades de muy alta y muy baja marginación.

**Figura 6.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Santiago Papasquiario, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

**Figura 6.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Santiago Papasquiario, por grado de marginación de la localidad de residencia**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

### 6.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito

#### 6.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 1.6% de la población rural del distrito, residente en el 10.3% de las localidades del mismo (cuadro 6.3).

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron el 41.8% de la inversión gubernamental en el distrito.

La inversión media por localidad de baja marginación fue 2.7 veces mayor que la correspondiente a las localidades marginadas.

**Cuadro 6.3. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Santiago Papasquiario, según el grado de marginación de las localidades atendidas**

Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	186	188	39	57	16		486
Población rural	7,557	10,263	5,491	11,938	2,846	1,448	39,543
Localidades atendidas	5	21	13	8		3	50
	2.7%	11.2%	33.3%	14.0%	0.0%		10.3%
Beneficiarios	50	228	136	185		20	619
	0.7%	2.2%	2.5%	1.5%	0.0%	1.4%	1.6%
Beneficiarios con apoyo > 10,000	37	87		67		6	197
	74.0%	38.2%	0.0%	36.2%		30.0%	31.8%
Inversión gub.	\$588,545	\$2,093,150	\$1,343,368	\$2,247,053		\$154,479	\$6,426,596
	9.2%	32.6%	20.9%	35.0%	0.0%	2.4%	100.0%
Aportación de productores	\$298,333	\$709,663	\$504,435	\$2,197,536		\$101,203	\$3,811,170
	33.6%	25.3%	27.3%	49.4%		39.6%	37.2%
Ben / loc	10	11	10	23		7	12
Inv / loc	\$117,709	\$99,674	\$103,336	\$280,882		\$51,493	\$128,532
Inv / ben	\$11,771	\$9,180	\$9,878	\$12,146		\$7,724	\$10,382

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

De los beneficiarios del Programa 2006 en el DDR Santiago Papasquiario, sólo el 0.8% fue del tipo 1, el 39.7% fue del tipo 2, el 53.7% del tipo 3 y el 5.8% del tipo 4. Los beneficiarios tipo 3 y 4 concentraron el 58.8% de la inversión gubernamental. El 19.4% de los beneficiarios tipos 3 y 4 residían en localidades marginadas.

Lo anterior implica que el Programa en el distrito pierde gran parte de su potencial para fomentar proceso de desarrollo por deficiencias en la focalización de sus apoyos.

### **6.3.2. Recepción del apoyo**

El DDR Santiago Papasquiario fue el único en el que todos los beneficiarios encuestados manifestaron haber recibido el apoyo.

Las características de los beneficiarios del Programa en el distrito no difieren de las de otros distritos en aspectos a los que se pudiera atribuir la mayor eficiencia en la entrega de los apoyos, por lo que ésta puede ser considerada como un acierto de los funcionarios operativos y directivos del Programa en el distrito

Para el 29.3% de los beneficiarios encuestados, las actividades apoyadas por el Programa corresponden a las actividades principales de los beneficiarios, el 4% de los apoyos correspondió a nuevas actividades, y el 62.6% de los apoyos otorgados corresponden a actividades secundarias de los productores.

### ***6.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 77 solicitudes, realizó 40 acciones de SINACATRI-PRODESCA y no realizó acciones de consolidación organizativa a través de PROFEMOR en el distrito.

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, sólo una de las solicitudes fue presentada por una organización formalmente constituida. La base de datos de PROFEMOR no registra ningún apoyo a organizaciones de productores en el distrito.

El 81.8% de los grupos solicitantes de apoyos se integraron con productores de diferentes UPR y el 13.1% con familiares.

Ninguno de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural lo fue también de otros programas de APC en 2006, ni en años anteriores. El 77.7 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, el 11.6% de PROGAN, el 9.1% de OPORTUNIDADES y el 1.7% de FONAES.

El 100% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, sólo al 1.5% lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y el 16.8% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

El 43.4% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido. El 7.1% dispuso de créditos para financiar su aportación. El 100% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

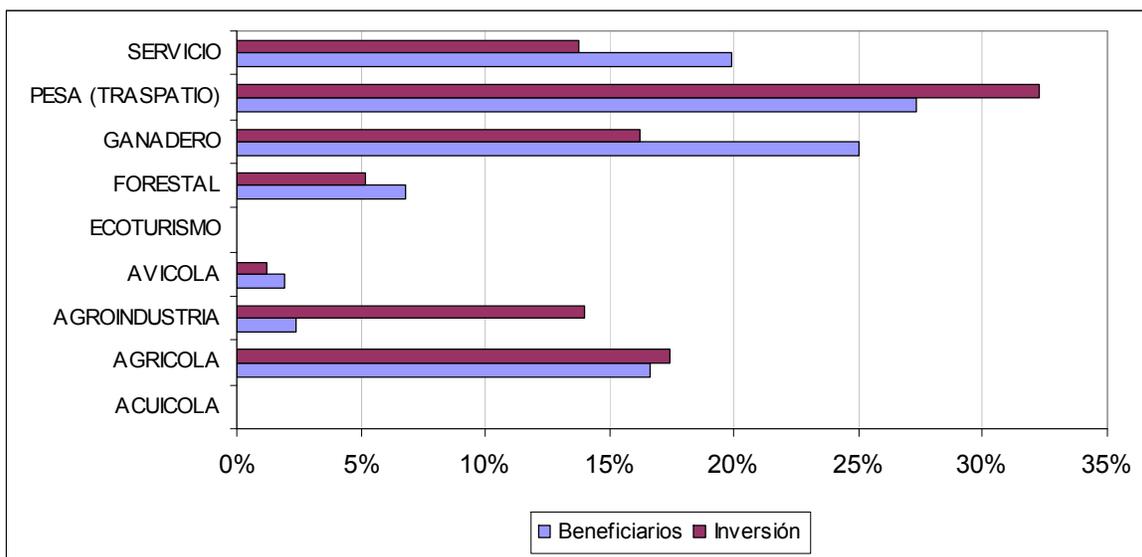
El 70.2% de los beneficiarios encuestados recibieron apoyo a actividades pecuarias, el 24.8% para actividades agrícolas y el 5% restante para actividades no agropecuarias.

### ***6.3.4. Orientación de los apoyos***

Los apoyos del Programa comprendieron diversos tipos de actividades, sin una aparente orientación a alguna de ellas en particular. El 32.3% de la inversión y el 27.3% de los beneficiarios recibieron apoyos a las actividades de traspatio a través del PESA (figura 6.3). Los servicios apoyados fueron para carnicería, estética, lavandería, panadería, tortillería, herrería, fabricación de muebles, elaboración de derivados lácteos, vulcanizadora, fábrica de hielo, papelería y confección de ropa. Los apoyos registrados como forestales no corresponden a la producción primaria, sino al procesamiento de la madera para fabricar muebles o artesanías. Lo mismo ocurre con los apoyos registrados como agroindustrias, que corresponden a fábricas de muebles y tableros de madera.

El 64.6% de los beneficiarios manifestaron haber participado en acciones del PESA, ninguno respondió afirmativamente a la pregunta sobre participación en acciones de SINACATRI.

**Figura 6.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Santiago Papasquiario**



Fuente: Base de datos del Programa

### 6.3.5. Ingresos y empleo

El 22.4% de los beneficiarios consideran que el principal efecto del apoyo será el ahorrar trabajo, el 97% piensa que le permitirá elevar la producción. El 98% de los beneficiarios tiene la expectativa de que con el apoyo aumentarán sus ingresos y mejorarán sus condiciones de vida. El 26.5% señala que el apoyo le permitirá disminuir los costos de producción.

Para los beneficiarios del Programa que recibieron apoyo a actividades pecuarias, la unidad de producción representa en promedio, el 59.2% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 72.7% de los ingresos de la UPR.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con el 43% de los ingresos de los beneficiarios, por lo que se estima que el 17.4% de los beneficiarios de apoyos a actividades pecuarias podrán aumentar sus ingresos en alrededor de un 8%.

La mayor parte de los beneficiarios que recibieron apoyo para actividades agrícolas reporta que se trata de actividades nuevas en las que aún no tienen ingresos.

Las actividades apoyadas participan con el 60.9% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y con el 55.7% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de 0.4 empleos por beneficiario y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

### 6.3.6. Capitalización

El 86.2% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 5.5%. Sólo en el 7.4% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, por lo que el Programa no logró inducir un proceso de capitalización productiva y la capitalización global de los beneficiarios fue equivalente, en promedio, a \$0.72 por cada peso invertido.

El análisis de los indicadores de capitalización por tipo de productor permite apreciar que los apoyos del Programa tienen mayores efectos en los productores de menor desarrollo relativo. La proporción de beneficiarios capitalizados y su tasa de capitalización fueron mayores en los beneficiarios tipo 2, que en los tipos 3 y 4. Sin embargo, la inversión del Programa fue mayor para estos últimos disminuyendo así el efecto global del Programa (cuadro 6.4).

**Cuadro 6.4. Indicadores de capitalización por tipo de productor. DDR Santiago Papasquiario.**

Tipo de productor	Tasa de capitalización	Efecto multiplicador	% de productores capitalizados	% de inversión de PAPIR
2	13.6	1.04	11.1	40.6
3	0.9	0.57	5.5	51.8
4	2.2	0.23	0	7.0
<b>General</b>	<b>5.5</b>	<b>0.72</b>	<b>7.4</b>	

Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

Lo anterior deja en claro como una mejor focalización y orientación del Programa se traducen en mayores niveles de impacto.

### 6.3.7. Desarrollo de capacidades

La base de datos de PRODESCA consigna que el 79.2% de su inversión en el distrito se canalizó a 40 cursos, de los cuales nueve se relacionan con la ganadería, seis con la agricultura y el resto se refieren a agostaderos, estética, computación, relaciones humanas, electricidad, costura, conservas, electrónica, elaboración de quesos, elaboración de silo, elaboración de muebles, elaboración de pasteles, e industrialización del cerdo.

El 56.3% de los beneficiarios encuestados dijo haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica y el 94% de ellos dijo haberlo recibido de PSP de

PRODESCA, aunque sólo el 27% se refieren a eventos de capacitación. Lo anterior ubica a este distrito como el de mayor cobertura de este tipo de servicios por PRODESCA; sin embargo, estos servicios se dieron principalmente a los productores de mayor desarrollo relativo, desatendiendo a la población con mayores requerimientos de capacitación y asistencia técnica.

Sólo en diez de las 50 localidades atendidas por PAPIR hubo acciones de capacitación de PRODESCA, evidenciando la casi nula vinculación entre estos subprogramas.

### ***6.3.8. Municipalización***

El 36.1% de los beneficiarios encuestados señalaron haber recibido del municipio servicios relacionados con APC, principalmente realización de trámites e información sobre el Programa.

El 35.3% sabe de la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, pero sólo el 3.4% se considera representado en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y ninguno considera que su solicitud fue revisada o aprobada por el Consejo.

#### 6.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
<p>El DDR Santiago Papasquiari es el que registró mayor reducción de la población rural, a una tasa equiparable a la de un éxodo previo al colapso; sin embargo, el Programa se ha orientado preferentemente a la población menos marginada.</p> <p>En 2006, fue el distrito con mayor cobertura de la población rural, mayor monto medio de apoyo por beneficiario, mayor monto de inversión por localidad atendida, mayor índice de recepción del apoyo y mayor porcentaje de beneficiarios con asistencia técnica, por ello el de mayor potencial de impacto en el desarrollo.</p>	<p>Orientar el Programa hacia la población marginada de menor desarrollo relativo.</p>
<p>También fue el distrito en el que menor porcentaje de los productores hicieron inversiones adicionales asociadas al apoyo, tal vez porque los apoyos se orientaron a actividades secundarias de los productores, lo que se tradujo en bajo índice de capitalización.</p>	<p>Revisar los componentes de apoyo y promover aquéllos de mayor interés para los productores.</p>

## Capítulo 7

### El Programa en el Distrito de Desarrollo Rural Laguna

#### 7.1. Caracterización del medio rural en el distrito

El DDR Laguna tenía en 2005 una población de 518,851 habitantes, de los cuales 136,920 (26.4%) se considera rural por ubicarse en localidades menores a 2,500 habitantes (cuadro 7.1).

**Cuadro 7.1. Población total y rural del DDR Laguna y su variación 2000 a 2005**

Municipio	Población rural total			Población total			Ruralidad %		
	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %	2000	2005	Var %
Gral Simón Bolívar	10,644	9,569	-10.1	10,644	9,569	-10.1	100	100	0.0
Gómez Palacio	56,545	54,803	-3.1	273,315	304,515	11.4	20.7	18.0	-13.0
Lerdo	31,775	29,726	-6.4	112,435	129,191	14.9	28.3	23.0	-18.6
Mapimí	6,755	6,389	-5.4	22,367	22,940	2.6	30.2	27.9	-7.8
Nazas	9,147	8,737	-4.5	12,467	12,166	-2.4	73.4	71.8	-2.1
Rodeo	8,681	7,255	-16.4	12,497	11,231	-10.1	69.5	64.6	-7.0
San Juan de Guadalupe	6,548	5,858	-10.5	6,548	5,858	-10.5	100	100	0.0
San Luis del Cordero	2,070	2,013	-2.8	2,070	2,013	-2.8	100	100	0.0
San Pedro del Gallo	1,876	1,486	-20.8	1,876	1,486	-20.8	100	100	0.0
Tlahualilo	11,398	11,084	-2.8	19,918	19,882	-0.2	57.2	55.7	-2.6
<b>DDR Laguna</b>	<b>145,439</b>	<b>136,920</b>	<b>-5.9</b>	<b>474,137</b>	<b>518,851</b>	<b>9.4</b>	<b>30.7</b>	<b>26.4</b>	<b>-14.0</b>
<b>Estado</b>	<b>524,606</b>	<b>494,437</b>	<b>-5.8</b>	<b>1,448,661</b>	<b>1,509,117</b>	<b>4.2</b>	<b>36.2</b>	<b>32.8</b>	<b>-9.5</b>

Fuentes: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Entre los años 2000 y 2005, la población rural del distrito disminuyó en un 5.9%, especialmente en San Pedro del Gallo y Rodeo, indicando un grave proceso de abandono del medio rural como manifestación de su falta de desarrollo.

La población rural marginada del distrito pasó del 14.6% de la población rural en el año 2000, al 5.6% en 2005, para un importante descenso del 63.5%. Sin embargo, los índices de marginación aumentaron en todos los municipios del distrito (cuadro 7.2). Esto implica que el descenso de la población rural marginada corresponde más al abandono del medio rural que a procesos de desarrollo en el mismo.

San Juan de Guadalupe es el municipio de mayor marginación en el distrito y es también el de mayor incremento del índice de marginación en el periodo mencionado

El coeficiente de Gini es un indicador del grado de asimetría en los ingresos monetarios y es una medida que estima la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares; la que a su vez es un componente de las deficiencias en el desarrollo. Un valor

de cero indicaría que el ingreso se distribuye equitativamente entre todos los hogares, mientras un índice de uno significaría que un solo hogar concentra la totalidad del ingreso.

**Cuadro 7.2. Indicadores de desarrollo del DDR Laguna, 2000 a 2005**

Municipio	Población rural marginada					Índice de marginación			C. Gini <sup>2</sup>
	N°		Cambio	% <sup>1</sup>		2000	2005	Cambio	
	2000	2005	%	2000	2005				
Gral Simón Bolívar	4,431	1,426	-67.8	41.9	14.9	- 0.2568	- 0.1008	0.1560	0.5322
Gómez Palacio	3,799	1,203	-68.3	6.9	2.2	- 1.6383	- 1.5571	0.0812	0.4656
Lerdo	2,190	342	-84.4	7.0	1.2	- 1.3079	- 1.2791	0.0287	0.4962
Mapimí	2,119	1,203	-43.2	33.4	20.3	- 0.6935	- 0.6375	0.0560	0.5025
Nazas	1,728	379	-78.1	19.1	4.4	- 0.6013	- 0.4448	0.1565	0.5352
Rodeo	1,409	215	-84.7	16.3	3.0	- 0.7003	- 0.6593	0.0410	0.6239
San Juan de Guadalupe	3,583	2,400	-33.0	55.5	41.4	0.0706	0.3095	0.2389	0.6440
San Luis del Cordero	69	5	-92.8	3.3	0.3	- 0.6526	- 0.4480	0.2046	0.7205
San Pedro del Gallo	227	12	-94.7	12.7	0.9	- 0.5226	- 0.4408	0.0818	0.6561
Tlahualilo	1,232	401	-67.5	10.9	3.7	- 0.9788	- 0.8892	0.0896	0.4919
<b>DDR Laguna</b>	<b>20,787</b>	<b>7,586</b>	<b>-63.5</b>	<b>14.6</b>	<b>5.6</b>				
<b>Estado</b>	<b>153,609</b>	<b>125,576</b>	<b>-4.1</b>	<b>30.4</b>	<b>26.4</b>	<b>- 0.1139</b>	<b>- 0.0188</b>	<b>0.0951</b>	<b>0.5869</b>

Notas: <sup>1</sup> Respecto a la población rural. <sup>2</sup> Coeficiente de Gini. Indicador de desigualdad en el ingreso, datos para el año 2000. Fuentes: CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005. CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005.

Para dar un referente internacional, los países con menor desigualdad en el mundo, como Dinamarca, Japón y Suecia, tienen índices de Gini menores a 0.250, mientras los países con mayor desigualdad como Namibia, Lesotho y Botswana, tienen índices de Gini mayores a 0.630.

En el DDR de Laguna, los valores del coeficiente de Gini alcanzan niveles similares a los de los países más pobres del continente africano, especialmente en San Luis del Cordero, donde el 20% de los hogares más ricos concentra el 77.04% de los ingresos. Estos elevados índices de desigualdad señalan que además del escaso acceso de la población a los beneficios del desarrollo, unos cuantos hogares concentran la mayor parte de los ingresos.

De acuerdo a las estimaciones de CONAPO, el 6.8%% de los hogares del distrito reciben remesas de emigrantes en los Estados Unidos (cuadro 7.3).

**Cuadro 7.3. Indicadores migratorios a EUA del DDR Laguna**

Municipio	% Hogares que reciben remesas	Grado de intensidad migratoria
General Simón Bolívar	14.66	Medio
Gómez Palacio	4.98	Bajo
Lerdo	4.17	Bajo
Mapimí	9.28	Bajo
Nazas	21.28	Alto
Rodeo	28.33	Alto
San Juan De Guadalupe	21.25	Alto
San Luis Del Cordero	25.54	Muy alto
San Pedro Del Gallo	19.78	Alto
Tlahualilo	11.68	Medio

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en la muestra del diez por ciento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

La población rural del distrito corresponde al 28.1% de la estatal y las actividades agrícolas y pecuarias del Distrito aportan el 41% y 82.9% del valor de la producción agrícola y pecuaria del estado, respectivamente. En conjunto, estas actividades aportan el 72.7% del valor de la producción agropecuaria de la entidad. Este es el único distrito del estado en el que la participación en la producción del sector agropecuario supera a la participación en la población rural.

La producción agropecuaria anual por habitante rural fue de \$55,257.4, la más elevada del estado, por lo que es también el único distrito en el que la producción agropecuaria podría soportar económicamente a su población rural.

La ganadería del distrito participa con el 86.4% del valor de la producción agropecuaria, indicando que en términos económicos, el distrito es fundamentalmente pecuario. Sin embargo, en 2005, la superficie sembrada fue de 98,541 hectáreas, de las cuales el 66% es de riego, por lo que es el DDR del estado con mayor superficie sembrada bajo riego. La productividad media por hectárea de temporal fue de \$429.6 y la de riego de \$20,317.

Los principales productos agrícolas del distrito son la alfalfa, el maíz forrajero, algodón, melón y la nuez, los que aportan el 77.6% del valor de la producción agrícola.

En 2005, la producción de carne de ave aportó el 41.8% del valor de la producción pecuaria, seguido por la producción de leche bovina (40%), carne de bovino (9.4%) y huevo (8.1%). Es conveniente destacar que más del 90% del valor de la producción pecuaria se concentra en unas cuantas grandes empresas avícolas y lecheras.

## 7.2. Once años del Programa en el distrito

Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el distrito a 8,701 beneficiarios, de los cuales 447 (5.1%) recibieron apoyos por \$10,000 o más.

En el DDR Laguna, en el periodo mencionado se ubicó el 14.7% de los beneficiarios y el 18.7% de la inversión del Programa en el estado.

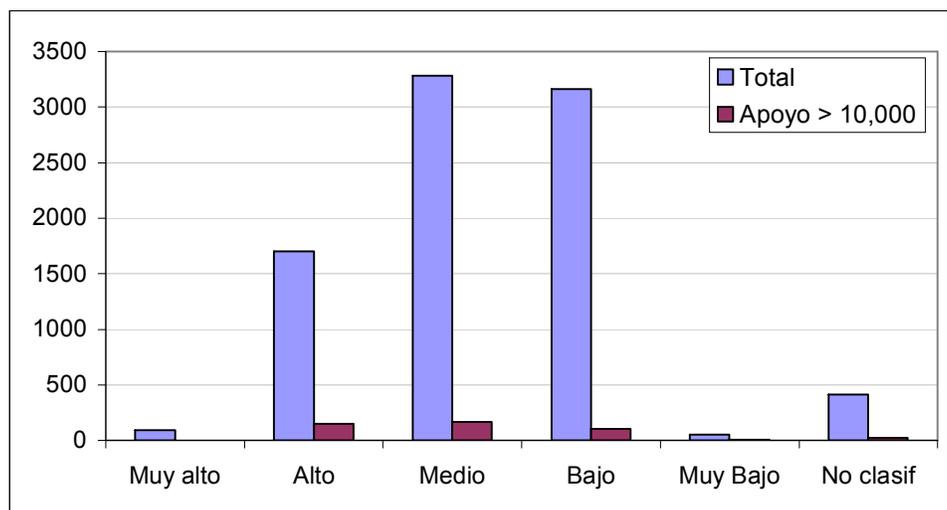
El 20.6% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación, y de ellos el 8.3% recibió apoyos por

\$10,000 o más (figura 7.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 149 productores de localidades marginadas, 273 productores de localidades no marginadas y 25 de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

La distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia difiere radicalmente cuando se presenta en número absolutos (figura 7.1) a cuando se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 7.2). Aunque casi el 80% de los beneficiarios del Programa en el distrito radicaban en localidades no marginadas, se atendió al 8.6% de la población rural marginada y sólo al 5.3% de la población no marginada. Esto se debe a que la población rural marginada constituye sólo el 5.4% de la población rural total, por lo que aún cuando la asignación de apoyos no se oriente a la población marginada, cubre a una proporción relativamente alta de ésta.

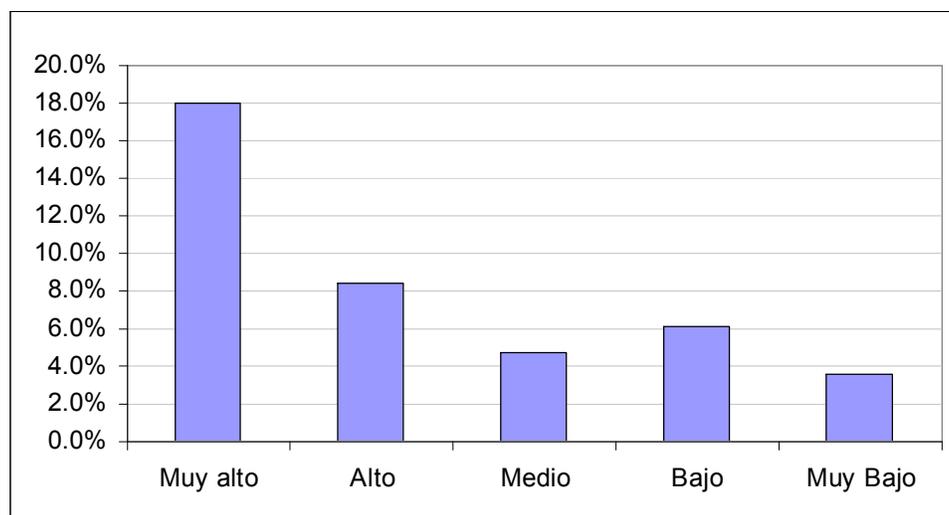
Lo anterior indica también que si el Programa se orientara efectivamente a la población rural marginada podría lograr resultados espectaculares, incluso el de cero marginación en el distrito en unos años. De hecho, si en los once años del Programa, el 70% de los beneficiarios hubieran sido residentes de localidades marginadas, se habría atendido prácticamente a la totalidad de la población marginada.

**Figura 7.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el DDR Laguna, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

**Figura 7.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el DDR Laguna, por grado de marginación de la localidad de residencia**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

### 7.3. Evaluación del Programa 2006 en el distrito

#### 7.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 0.7% de la población rural del distrito, residente en el 20.3% de las localidades del mismo (cuadro 7.3).

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron apenas el 17.7% de la inversión gubernamental en el distrito.

La inversión media por localidad de baja marginación fue 2.4 veces mayor que la correspondiente a las localidades muy marginadas, y la inversión por beneficiario residente en localidades de baja marginación fue 1.4 veces mayor que la correspondiente al beneficiario residente en localidades de muy alta marginación.

Con una inversión media de menos de \$50,000 por localidad marginada y de alrededor de cuatro mil pesos por beneficiario, es sumamente improbable que se establezcan procesos que efectivamente mejoren las condiciones de vida de la población de tales localidades.

**Cuadro 7.3. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el DDR Laguna, según el grado de marginación de las localidades atendidas**

Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	11	90	111	166	90		468
Población rural	352	7,234	25,933	70,212	30,891	2,298	136,920
Localidades atendidas	1	17	41	30	1	5	95
	9.1%	18.9%	36.9%	18.1%	1.1%		20.3%
Beneficiarios	6	191	380	316	9	32	934
	1.7%	2.6%	1.5%	0.5%	0.0%	1.4%	0.7%
Beneficiarios con apoyo > 10,000	0	18	23	8	0	7	56
	0.0%	9.4%	6.1%	2.5%	0.0%	21.9%	6.0%
Inversión gub.	\$23,426	\$771,991	\$1,706,797	\$1,685,448	\$39,000	\$265,208	\$4,491,869
	0.5%	17.2%	38.0%	37.5%	0.9%	5.9%	100.0%
Aportación de productores	\$12,614	\$1,136,283	\$1,720,075	\$2,141,216	\$39,735	\$331,403	\$5,381,326
	35.0%	59.5%	50.2%	56.0%	50.5%	55.5%	54.5%
Ben / loc	6	11	9	11	9	6	10
Inv / loc	\$23,426	\$45,411	\$41,629	\$56,182	\$39,000	\$53,042	\$47,283
Inv / ben	\$3,904	\$4,042	\$4,492	\$5,334	\$4,333	\$8,288	\$4,809

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

De los beneficiarios del Programa 2006 en el DDR Laguna, el 10% fue del tipo 1, el 57.1% fue del tipo 2, el 22.9% del tipo 3 y el 10% del tipo 4; aunque esta distribución dista de la óptima, debe mencionarse que este fue el distrito en que se dio mayor cobertura a los beneficiarios tipos 1 y 2 en el estado. Los beneficiarios tipo 1 y 2 concentraron el 75.7% de la inversión gubernamental. El 13% de los beneficiarios tipos 3 y 4 residían en localidades marginadas.

### **7.3.2. Recepción del apoyo**

A pesar de que el marco muestral para definir los beneficiarios a encuestar para la realización de la evaluación del Programa se integró únicamente con los beneficiarios registrados como "pagados" en la base de datos del Programa, la encuesta señala que el 18.6% de los supuestos beneficiarios no recibieron el apoyo.

Los productores encuestados que no recibieron el apoyo fueron de bajos ingresos en zonas marginadas y de menor escolaridad a los que sí lo recibieron, indicando que el

Programa no logra revertir los efectos de la marginación, la cual opera como un factor de exclusión, incluso de los beneficios del Programa.

El 43.8% de los encuestados que no recibieron el apoyo manifestaron que el apoyo se lo quedó otra persona y el 31.3% que no habían recibido notificación de autorización del apoyo, indicando que además de las deficiencias operativas del Programa, los productores de mayor influencia utilizan a empleados, vecinos o familiares menos afortunados, para acceder a los apoyos, lo cual acentúa la desigualdad.

Para el 40.6% de los beneficiarios encuestados, las actividades apoyadas por el Programa corresponden a sus actividades principales, el 28.1% de los apoyos correspondió a nuevas actividades, y el 4.7% de los apoyos otorgados corresponden a actividades secundarias de los productores.

### ***7.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 130 solicitudes, realizó 30 acciones de SINACATRI-PRODESCA y realizó tres acciones de consolidación organizativa a través de PROFEMOR en el distrito.

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, doce de las solicitudes de apoyo a PAPIR fueron presentadas por organizaciones formalmente constituidas; sólo una de ellas recibió también apoyo de PROFEMOR, consistente en equipo de cómputo.

El 64% de los grupos solicitantes de apoyos se integraron con familiares.

El 2.9% de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural lo fue también de otros programas de APC en 2006, el 8.7% lo fue en años anteriores. El 78.3 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, el 10.1% de PROGAN, el 1.5% del PIASRE y el 5.8% de OPORTUNIDADES.

El 97.1% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 72.5% lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y el 30.4% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

El 52.2% de los beneficiarios usaban previamente componentes similares a lo recibido. El 10.1% dispuso de créditos para financiar su aportación. El 95.7% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

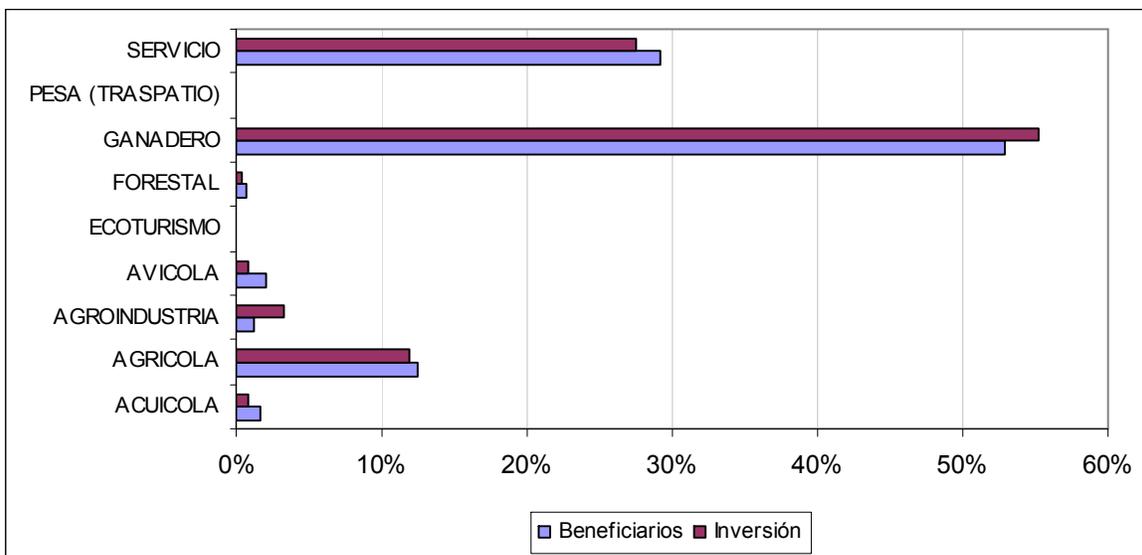
El 74.4% de los beneficiarios encuestados recibieron apoyo a actividades pecuarias, el 19.8% para actividades agrícolas y el 5.8% restante para actividades no agropecuarias.

### ***7.3.4. Orientación de los apoyos***

Los apoyos del Programa se orientaron principalmente a las actividades pecuarias, seguidas de los servicios y de las actividades agrícolas (figura 7.3). Los servicios apoyados fueron para carnicería, panadería, fabricación de artesanías, papelería y mercería, café internet, carpintería, bloquera, auto-lavado, tiendas de abarrotes, tortillería, herrería, cocina económica, fabricación de escobas, grupo musical, picadora de nuez y grupo musical.

Ninguno de los beneficiarios encuestados manifestó haber participado en acciones del PESA, o del SINACATRI.

**Figura 7.3. Distribución de los componentes de apoyo en el DDR Laguna**



Fuente: Base de datos del Programa

### 7.3.5. Ingresos y empleo

El 23.4% de los beneficiarios consideran que el principal efecto del apoyo será el ahorrar trabajo, el 21.9% piensa que le permitirá elevar la producción, el 7.8% expresa que el programa le permite renovar cosas que ya tenía y el 6.2% dice que el apoyo no tendrá efectos. El 75% de los beneficiarios tiene la expectativa de que con el apoyo aumentarán sus ingresos y mejorarán sus condiciones de vida. El 43.2% señala que el apoyo le permitirá disminuir los costos de producción.

Para los beneficiarios del Programa que recibieron apoyo a actividades pecuarias, la unidad de producción representa en promedio, el 78.3% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 78.9% de los ingresos de la UPR.

Para los beneficiarios del Programa que recibieron apoyo a actividades agrícolas, la unidad de producción representa en promedio, el 44.4% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 90.3% de los ingresos de la UPR.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con el 53.9% de los ingresos de los beneficiarios, y permite estimar que el 6% de los beneficiarios podría tener un aumento en sus ingresos de alrededor del 12%.

Las actividades apoyadas participan con el 56.9% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y con el 27.3% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de 0.3 empleos por beneficiario y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

### ***7.3.6. Capitalización***

El 86.4% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 7.1%, lo que da origen a un índice de capitalización global por el Programa de 5.6%. Para el 55.9% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, por lo que el Programa logró inducir un proceso de capitalización productiva y la capitalización global de los beneficiarios fue equivalente, en promedio, a \$1.76 por cada peso invertido.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

Lo anterior deja en claro como una mejor focalización y orientación del Programa se traducen en mayores niveles de impacto.

### ***7.3.7. Desarrollo de capacidades***

La base de datos de PRODESCA consigna que el 76% de su inversión en el distrito se canalizó a 29 cursos, de los cuales seis se relacionan con la ganadería, siete con la agricultura y el resto se refieren a agostaderos, comercialización de orégano, elaboración de productos lácteos, educación ambiental, ensilaje, manejo de aguas superficiales, organización familiar, administración contable, y costura.

El 15.7% de los beneficiarios encuestados dijo haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica y el 54.5% de ellos dijo haberlo recibido de PSP de PRODESCA, aunque sólo el 16.7% se refieren a eventos de capacitación. Aunque la cobertura de los servicios es baja, es de destacar que la atención de PRODESCA se ubica entre los productores de menor desarrollo relativo, lo que contrasta con lo ocurrido en otros distritos.

Sólo en 14 de las 95 localidades atendidas por PAPIR hubo acciones de capacitación de PRODESCA, evidenciando la casi nula vinculación entre estos subprogramas.

### ***7.3.8. Municipalización***

El 88.6% de los beneficiarios encuestados señalaron haber recibido del municipio servicios relacionados con APC, principalmente realización de trámites e información sobre el Programa.

El 38.6% sabe de la existencia de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, pero sólo el 1.4% se considera representado en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y el 4.3% considera que su solicitud fue revisada o aprobada por el Consejo.

#### 7.4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
El DDR Laguna es el de mayor desarrollo relativo y mayor productividad agropecuaria. No obstante, en él habita el 6.1% de la población rural marginada del estado, la cual pudiera haber sido atendida en su totalidad si el programa se orientara a esta población.	Plantear el objetivo de cero marginación rural, el cual es factible pero exige que el Programa se enfoque efectivamente en la población de menor desarrollo relativo residente en localidades marginadas.
La cobertura del Programa en el distrito fue de las más bajas; sin embargo, sólo el 17.7% de la inversión se aplicó en localidades marginadas, con bajo monto de apoyo por beneficiario.	Orientar los apoyos a localidades marginadas y aumentar el monto medio del apoyo por beneficiario.
Hay baja relación entre las acciones del Programa de inversión, desarrollo de capacidades y creación de organizaciones.	Promover mayor concurrencia entre las acciones de PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR

## Capítulo 8

### Panorama estatal del Programa de Desarrollo Rural

#### 8.1. El rezago en materia de desarrollo rural en el estado

La población rural marginada en el estado pasó de 153,609 en 2000 a 124,363 en 2005, pero disminuyó también la población rural total y aumentó el índice de marginación estatal y el de 35 de los 39 municipios.

Lamentablemente, esta reducción cuantitativa de la población marginada, más que a un proceso que haya incorporado a la población rural a las ventajas del desarrollo, corresponde a un saldo demográfico en el que la mortalidad y emigración en el medio rural exceden a la natalidad e inmigración, precisamente por su falta de integración a los beneficios del desarrollo, lo que se expresa en escasez de oportunidades como fuerza impulsora de la emigración.

La ruralidad estatal descendió 9.5% en el quinquenio referido, mientras la población urbana aumentó en un 9.8%, reflejando un intenso proceso de abandono del campo y la consecuente urbanización del estado, lo que implica un doble problema ya que las poblaciones rurales pierden capital humano y las urbanas no tienen capacidad para proveer de empleo y servicios a la población inmigrante.

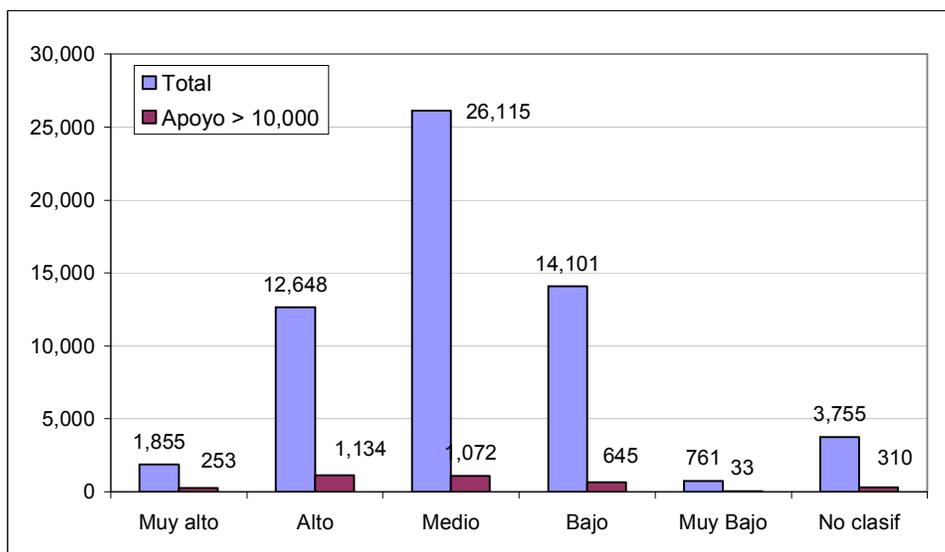
#### 8.2. Once años del Programa en el estado

Entre 1996 y 2006 el Programa apoyó en el estado a 59,235 beneficiarios, de los cuales 3,447 (5.8%) recibieron apoyos por \$10,000 o más.

El 24.5% de los beneficiarios de PAPIR en el periodo mencionado, habitaban en localidades de alto o muy alto grado de marginación y de ellos, el 9.6% recibió apoyos por \$10,000 o más (figura 8.1). Asumiendo que los apoyos menores a diez mil pesos tienen mínimas probabilidades de generar impactos significativos en los productores; en los once años del Programa, su posibilidad de influencia se reduce a 1,387 productores de localidades marginadas, 1,750 productores de localidades no marginadas y 310 de localidades de las que se desconoce su nivel de marginación.

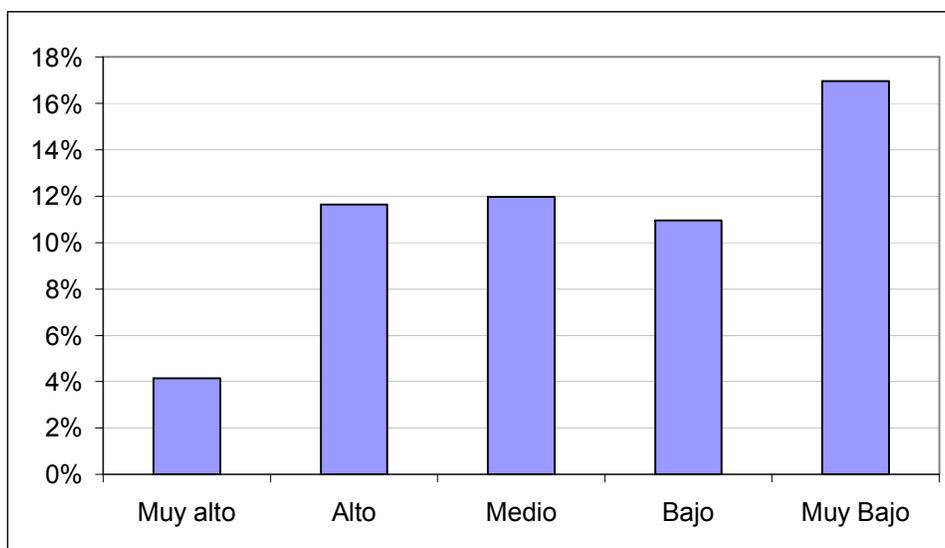
Si la distribución de los beneficiarios del Programa por grado de marginación de la localidad de residencia se presenta como proporción de la población rural del distrito (figura 8.2), se hace evidente que el Programa atiende preferentemente a los productores de localidades de menor marginación.

**Figura 8.1. Beneficiarios PAPIR 1996-2006 en el estado de Durango, según grado de marginación de la localidad**



Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

**Figura 8.2. Proporción de la población rural atendida por PAPIR 1996-2006 en el estado de Durango, por grado de marginación de la localidad de residencia**



Nota: Los cálculos se basan en los datos de población y marginación del año 2000  
Fuente: Base de datos del Programa. Subdelegación de Planeación.

Lo anterior se refiere a las características de la localidad de residencia de los beneficiarios, pero es sabido que también en una misma localidad hay productores de condiciones diferenciadas. Por ello, con base en características de los beneficiarios, tales como su escolaridad, escala productiva, capitalización y nivel tecnológico, se definió una

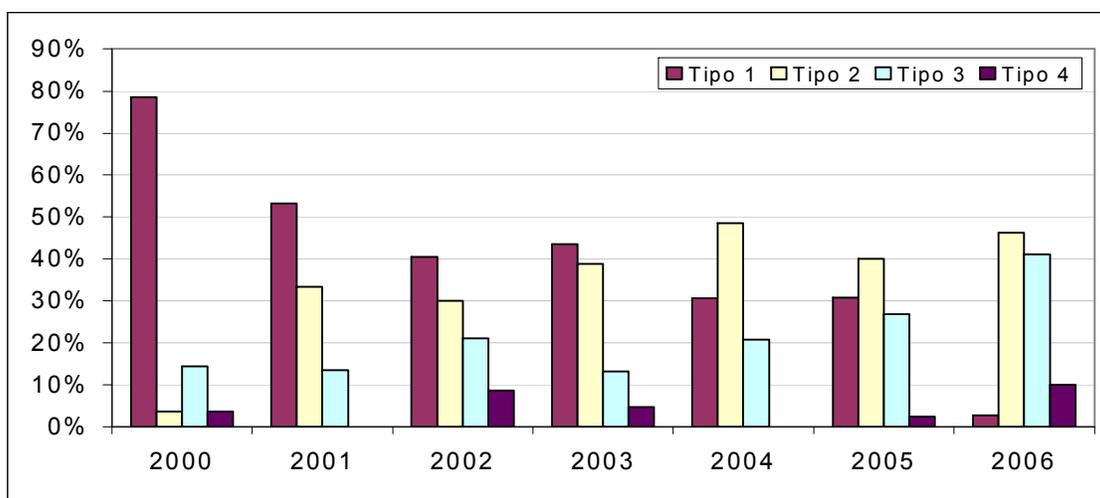
tipología de beneficiarios para su clasificación en uno de cinco tipos, donde el tipo 1 es el de menor desarrollo relativo y el tipo 5, el de mejores condiciones para la producción.

Conforme a las Reglas de Operación, el Programa debe dar prioridad a los productores tipos 1 y 2, y sólo excepcionalmente atender beneficiarios tipos 4 o 5.

Sin embargo, los beneficiarios tipos 1 y 2 han pasado de representar más del 80% del total de beneficiarios en el año 2000 a menos del 50% en 2006. El descenso es aún más drástico para los beneficiarios tipo 1, de los que ahora se atiende a menos del 3% (figura 8.3).

Lo anterior debe ser un punto de especial atención para los responsables del Programa, ya que de continuar esta tendencia, el Programa perdería su justificación.

**Figura 8.3. Distribución de los beneficiarios de PAPIR 2000-2006 según su tipo.**

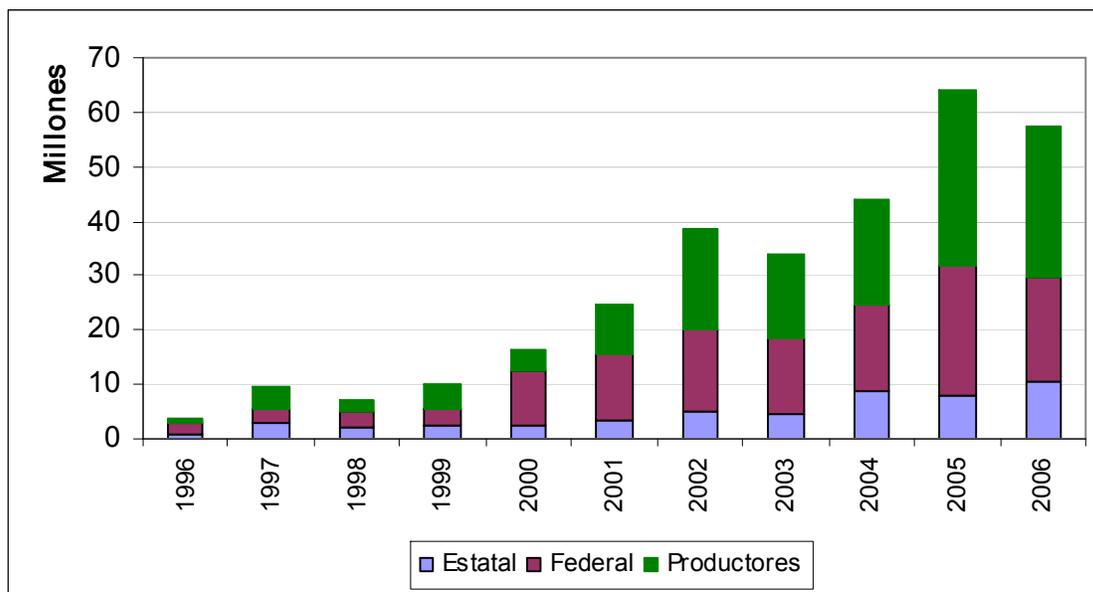


Fuente: Base Evaluaciones estatales del Programa de Desarrollo Rural en el estado de Durango 2000-2005. Encuesta a beneficiarios 2006.

Luego de que en los primeros años de operación de Alianza Para el Campo, se tuvo una participación equilibrada entre las aportaciones de los gobiernos federal y estatal y de los productores, gradualmente ha ido disminuyendo la participación relativa del gobierno estatal y ha aumentado la participación de los productores (figura 8.4).

Es muy probable que esto tenga relación con la disminución de la atención a productores tipo 1 mencionada anteriormente, ya que la exigencia de una mayor aportación es un eficiente mecanismo para excluir de los beneficios del Programa a los productores de menores ingresos.

**Figura 8.4. Participación de los gobiernos federal y estatal y de los productores en PAPIR 1996-2006.**



Fuente: Base de datos del Programa.

### 8.3. Evaluación del Programa 2006 en el estado

#### 8.3.1. Cobertura y distribución de apoyos

En 2006, el Programa asignó apoyos a proyectos de inversión del 1.0% de la población rural del estado, residente en el 13.6% de las localidades del mismo (cuadro 8.1).

**Cuadro 8.1. Caracterización de los apoyos PAPIR 2006 en el estado, según el grado de marginación de las localidades atendidas**

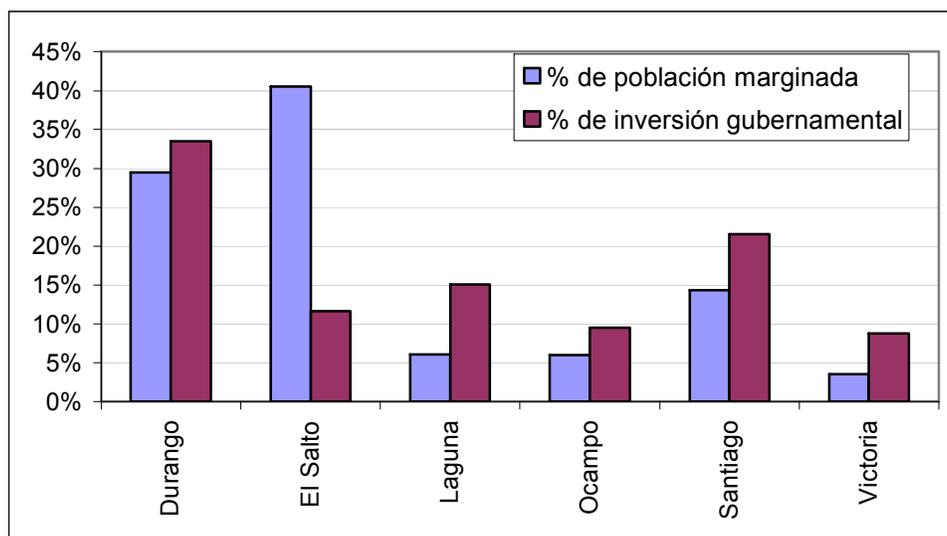
Característica	Grado de marginación						Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	No clasif	
Localidades rurales	1,023	869	326	524	222	0	2,964
Población rural	49,052	76,524	77,073	203,421	70,079	16,580	492,729
Localidades atendidas	33	110	154	89	3	15	404
	3.2%	12.7%	47.2%	17.0%	1.4%		13.6%
Beneficiarios	471	1394	1842	1127	25	109	4968
	1.0%	1.8%	2.4%	0.6%	0.0%	0.7%	1.0%
Beneficiarios con apoyo > 10,000	68	243	162	151	3	22	649
	14.4%	17.4%	8.8%	13.4%	12.0%	20.2%	13.1%
Inversión	10.0%	30.0%	32.3%	24.8%	0.5%	2.4%	100.0%
Aport. de productores	24.0%	37.4%	50.1%	58.7%	43.3%	54.3%	47.9%
Ben / loc	14	13	12	13	8	7	12
Inv / loc	\$89,911	\$81,173	\$62,527	\$83,072	\$53,982	\$48,270	\$73,774
Inv / ben	\$6,299	\$6,405	\$5,228	\$6,560	\$6,478	\$6,643	\$5,999

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000 y 2005.

Con tan bajo nivel de cobertura, para ser efectivo el Programa debería concentrar al menos el 70% de sus apoyos en las localidades de mayor marginación. Sin embargo, este tipo de localidades recibieron apenas el 40% de la inversión gubernamental en el estado.

Aunque el 40.6% de la población marginada del estado se concentra en el DDR El Salto, en este distrito sólo se invirtió el 11.6% de los recursos gubernamentales del Programa (figura 8.5).

**Figura 8.5. Relación entre la participación por DDR de la población marginada estatal y la asignación de recursos gubernamentales de PAPIR 2006.**



Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2005.

Esta falta de correspondencia entre la población marginada y los recursos asignados puede deberse a que la fórmula de asignación de recursos para la operación municipalizada considera el número de localidades marginadas y no a la población marginada. Por una parte este aspecto refleja que el foco de atención del Programa está más en las localidades que en la población, lo cual difiere de la operación del Programa que está orientada a la atención de productores, más que de localidades; por otra parte, la fórmula mencionada da cabida a otros criterios, entre los cuales podría incluirse a la población marginada.

### **8.3.2. Recepción del apoyo**

A pesar de que el marco muestral para definir los beneficiarios a encuestar para la realización de la evaluación del Programa se integró únicamente con los beneficiarios registrados como “pagados” en la base de datos del Programa, la encuesta señala que el 14.4% de los supuestos beneficiarios no recibieron el apoyo.

Mientras el porcentaje de recepción del apoyo para productores de zonas marginadas fue del 84.7%, para los productores de zonas no marginadas fue del 94.9%, indicando que el Programa no ha logrado superar el efecto excluyente de la marginación.

El 3% de los beneficiarios de PAPIR fueron también beneficiarios de otros programas de APC en 2006, y el 4.4% habían sido beneficiarios de APC en años previos.

El 75.5% de los beneficiarios de PAPIR fueron beneficiarios también de PROCAMPO, el 18.2% de PROGAN, y el 15.2% de OPORTUNIDADES.

El 98.1% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 42.4% de ellos, el apoyo recibido lo llevó a hacer inversiones adicionales. El 19% habría realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

El 54.8% de los beneficiarios usaban previamente un componente similar al recibido. El 93.9% de los beneficiarios financiaron su aportación con recursos propios, y el 98.6% lo hicieron con recursos de una sola fuente. El 94.2% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

Para el 43.1% de los beneficiarios encuestados, las actividades apoyadas por el Programa corresponden a sus actividades principales, el 11.3% de los apoyos correspondió a nuevas actividades, y el 33.8% de los apoyos otorgados corresponden a actividades secundarias de los productores.

### ***8.3.3. Aspectos operativos***

El Programa atendió mediante PAPIR a 626 solicitudes, realizó 1,900 acciones de SINACATRI-PRODESCA y realizó 53 acciones de PROFEMOR, de las cuales diez fueron de consolidación organizativa y 36 de fortalecimiento institucional, a través de PROFEMOR en el distrito.

De acuerdo a la información contenida en la base de datos del Programa, 29 de las solicitudes de apoyo a PAPIR fueron presentadas por organizaciones formalmente constituidas, sólo dos de ellas recibieron también apoyo de PROFEMOR.

El 45% de los grupos solicitantes de apoyos se integraron con familiares, el 32.5% con productores de diversas UPR y alrededor del 18% fueron grupos simulados.

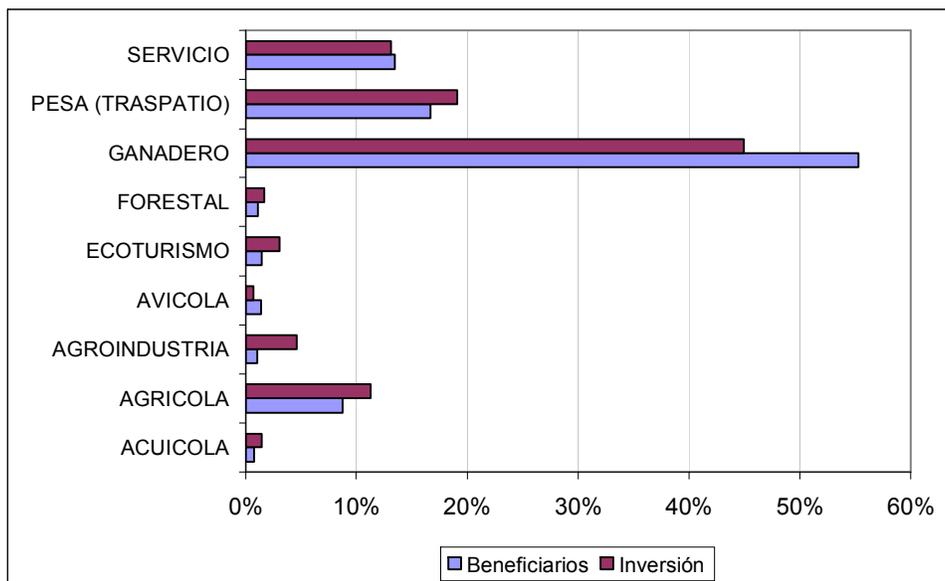
El 3.0% de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural lo fue también de otros programas de APC en 2006, el 4.4% lo fue en años anteriores. El 75.5 % de los beneficiarios del Programa lo fueron también de PROCAMPO, el 18.2% de PROGAN, el 1.7% de FONAES y el 15.2% de OPORTUNIDADES.

El 98.1% de los beneficiarios recibieron el apoyo que habían solicitado, al 42.4% de ellos, lo recibido le llevó a hacer inversiones adicionales y el 19% hubiera realizado la inversión aún sin el apoyo del Programa.

El 54.8% de los beneficiarios usaba previamente componentes similares a lo recibido. El 7.2% dispuso de créditos para financiar su aportación. El 94.2% se manifestó satisfecho con la calidad del apoyo recibido.

### ***8.3.4. Orientación de los apoyos***

Los apoyos del Programa se orientaron principalmente a las actividades pecuarias, seguidas de las actividades de traspatio (PESA), los servicios y de las actividades agrícolas (figura 8.6).

**Figura 8.6. Distribución de los componentes de apoyo en el estado**

Fuente: Base de datos del Programa.

### **8.3.5. Ingresos y empleo**

El 27.42% de los beneficiarios consideran que el principal efecto del apoyo será el aumento en la producción, el 11.6% piensa que le permitirá ahorrar trabajo y el 3.4% dice que el apoyo no tendrá efectos.

Para los beneficiarios del Programa que recibieron apoyo a actividades pecuarias, la unidad de producción representa en promedio, el 49.2% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 48.3% de los ingresos de la UPR.

Para los beneficiarios del Programa que recibieron apoyo a actividades agrícolas, la unidad de producción representa en promedio, el 49.3% de sus ingresos y la actividad apoyada participa con el 65% de los ingresos de la UPR.

Esto implica que las actividades apoyadas participan con menos del 30% de los ingresos de los beneficiarios, y permite estimar que el 13% de los beneficiarios podría tener un aumento en sus ingresos de alrededor del 5%.

Las actividades apoyadas participan con menos del 50% del total de los jornales empleados en las unidades de producción atendidas por el Programa, y con el 20% de los jornales contratados. Esto implica que la ocupación asociada a las actividades apoyadas es de dos empleos por beneficiario, de los que sólo 0.4 son contratados, y significa que los impactos del Programa sobre el empleo son prácticamente nulos.

### **8.3.6. Capitalización**

El 89.4% de los beneficiarios que recibieron el apoyo incrementaron el capital de su unidad productiva a una tasa media del 5.7%, lo que da origen a un índice de capitalización global por el Programa de 5.05%. Para el 34.6% de los beneficiarios esta capitalización fue mayor a la inversión directa asociada al Programa, por lo que el

Programa logró inducir un proceso de capitalización productiva y la capitalización global de los beneficiarios fue equivalente, en promedio, a \$1.10 por cada peso invertido.

Es obvio que el impacto de los apoyos de PAPIR sobre la capitalización de las UPR es mayor cuando su nivel previo al apoyo es menor, cuando se trata de UPR en localidades marginadas y cuando no se disponía previamente del componente de apoyo. Si una UPR con un capital productivo de un millón de pesos recibe un apoyo de diez mil pesos para renovar cierto equipo, su nivel de capitalización es sólo la diferencia entre el valor del equipo nuevo respecto al anterior y seguramente no inducirá inversiones adicionales, lo que implicará una capitalización menor al 1% y un efecto multiplicador menor a la unidad. En cambio, cuando el capital de la UPR es de cien mil pesos y recibe un apoyo por diez mil pesos, su nivel de capitalización será equivalente al 10%, y si se trata de un componente que no usaba previamente, seguramente inducirá inversiones adicionales por lo que la capitalización neta será mayor a la inversión directa asociada al Programa.

Lo anterior deja en claro como una mejor focalización y orientación del Programa se traducen en mayores niveles de impacto.

#### **8.4. PRODESCA-SINACATRI**

El esquema operativo SINACATRI tiene como supuesto punto de partida al Plan Municipal de Desarrollo Rural, el cual identifica las prioridades, las líneas de acción y los proyectos de inversión. En correspondencia con lo anterior se elabora el Plan Municipal de Capacitación Rural Integral, el cual identifica las necesidades de capacitación y define las acciones para satisfacerlas.

El esquema anterior se implementa con la participación de PRODESCA, que aporta los recursos para la definición, implementación, seguimiento y supervisión de los programas municipales de capacitación, y con la participación de PROFEMOR, que cubre el pago del coordinador de desarrollo rural y capacitación.

Sin embargo, en la instrumentación del programa, las necesidades de capacitación identificadas y priorizadas en los planes municipales de desarrollo, se diluyen ante las solicitudes de capacitación de la población y reducen su relación con los proyectos de inversión.

Conforme a la base de datos de PRODESCA, su principal concepto de inversión fue la promoción de proyectos en zonas rurales marginadas, seguido de las acciones de SINACATRI (cuadro 8.2).

Sólo el 9.7% de los beneficiarios de PAPIR mencionó haber participado en alguna acción de SINACATRI, lo que sugiere una baja relación entre estos subprogramas, ya que el total de beneficiarios de SINACATRI corresponde a más del 36% de los beneficiarios de PAPIR. Por otra parte, sólo en 52 de las 404 localidades atendidas por PAPIR, hubo acciones de capacitación.

El 25% de los beneficiarios dijo haber recibido algún servicio de capacitación o asistencia técnica proporcionado por un prestador de servicios profesionales de PRODESCA y un 9% más lo recibió de otros técnicos, especialmente del PESA y las presidencias municipales.

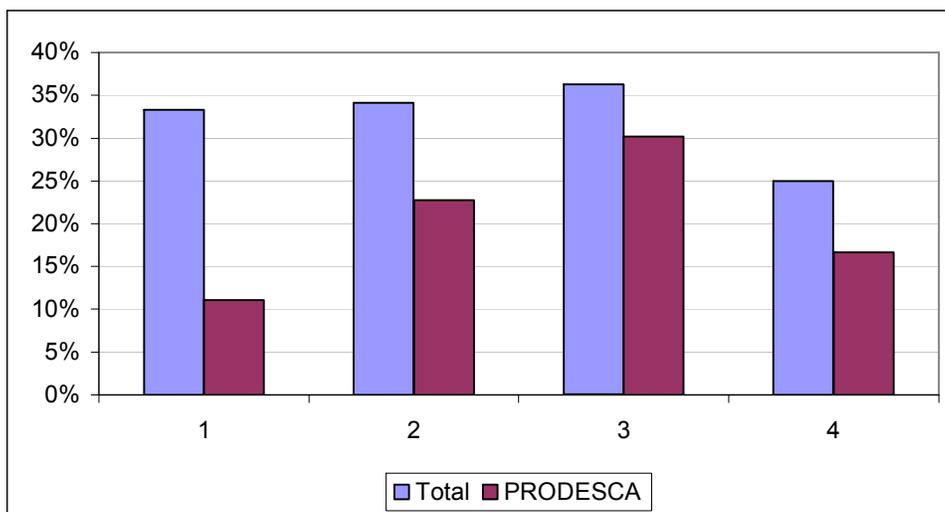
**Cuadro 8.2. Componentes de apoyo de PRODESCA**

Componente	Beneficiarios	Municipios	Inversión	
Coordinadores municipales	8	7	245,000	3.90%
Programas especiales de capacitación	45	5	290,000	4.61%
SINACATRI	1,189	19	1,682,177	26.76%
Supervisión de servicios	29	11	536,983	8.54%
Gasto de evaluación			112,500	1.79%
Gasto de operación		3	173,154	2.75%
Participación en RENDRUS	1	1	91,971	1.46%
Promoción de agroproductos no tradicionales	1	1	154,371	2.46%
Promoción de proyectos en zonas rurales marginadas	2	1	3,000,000	47.72%
<b>Total</b>	<b>1,279</b>	<b>23</b>	<b>6,286,156</b>	<b>100%</b>

Fuente: Base de datos del Programa.

Los servicios de capacitación o asistencia técnica proporcionada por los PSP de PRODESCA fueron más frecuentes para los beneficiarios de tipo 2 y 3; sin embargo, las acciones del PESA y de las presidencias municipales complementaron estos servicios e hicieron que la proporción de beneficiarios que recibieron capacitación o asistencia técnica fuera similar para los diferentes tipos de beneficiarios (figura 8.6).

**Figura 8.6. Proporción de beneficiarios que recibieron algún servicio de capacitación o asistencia técnica relacionado con el apoyo recibido**



Fuentes: Encuesta a beneficiarios.

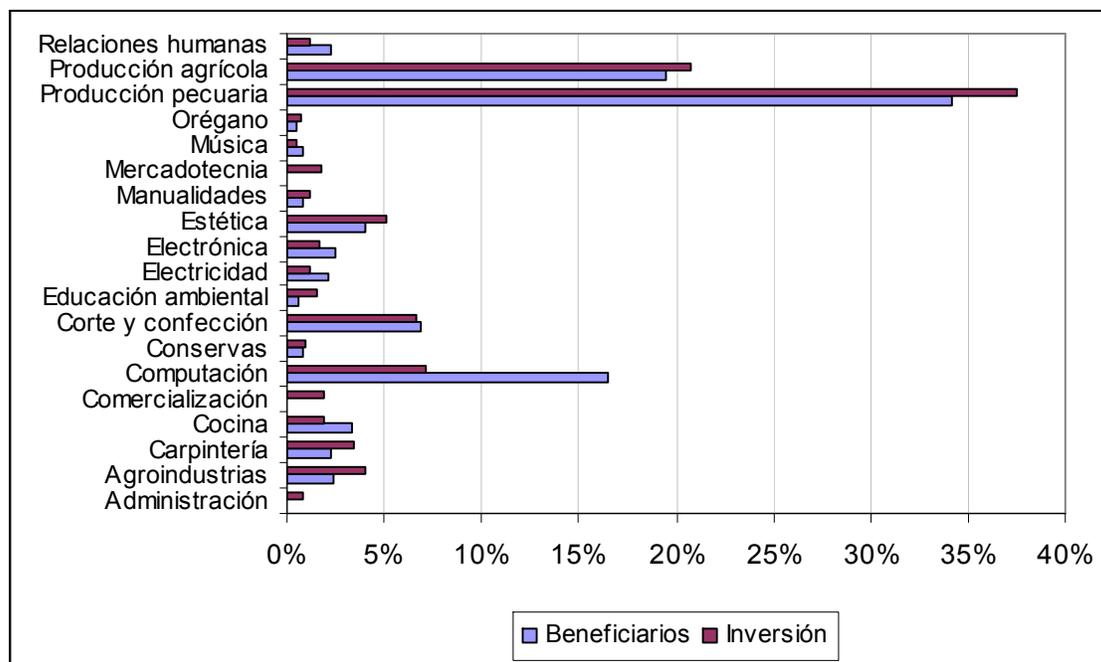
La mayoría de los beneficiarios atendidos por los PSP de PRODESCA indicó que recibieron servicios de diseño y puesta en marcha de proyectos y asistencia técnica, pero llama la atención que el rubro de menor frecuencia fue el de capacitación. El 21% de ellos indican que técnico contribuyó al fortalecimiento de la unidad productiva y de la organización de productores, para el 8.9% el servicio influyó para llevar el registro de las cuentas y para el 5.6% para llevar el registro de la producción. Sin embargo, sólo el 6.7% manifiestan estar dispuestos a pagar por esos servicios.

Sólo el 8.9% de los beneficiarios atendidos por los PSP de PRODESCA manifestaron que el técnico fue propuesto o seleccionado por ellos mismos o alguien de su grupo. En 64.4% de los casos la propuesta fue del mismo técnico.

Los beneficiarios refieren que los temas en que necesitan capacitación son técnicas de producción (75.6%), agregación de valor a productos primarios (73.3%) y comercialización (43.3%).

Los principales temas de los cursos impartidos por SINACATRI estuvieron relacionados con la producción pecuaria, producción agrícola, computación y corte y confección (figura 8.7). Respecto a la relación entre inversión y número de beneficiarios, destaca que los cursos de computación son con mucho los de menor costo por beneficiario.

**Figura 8.7. Participación proporcional temática de los cursos impartidos por SINACATRI.**



Fuente: Base de datos del Programa.

## 8.5. PESA

La seguridad alimentaria es considerada como uno de los derechos humanos fundamentales y elemento fundamental del desarrollo. El PESA tiene como objetivos la seguridad alimentaria, en su doble acepción nutricional y de inocuidad, y el desarrollo rural. Inició sus trabajos en junio de 2002 en dos municipios de Michoacán.

Su estrategia operativa parte del diagnóstico, el análisis de problemas y definición de estrategias, la planificación de proyectos y acciones y el monitoreo y evaluación. Estos elementos se integran con los componentes de fortalecimiento de la gestión local, proyectos integrados, coordinación interinstitucional, análisis de restricciones y diseño de políticas.

Su estructura operativa incluye a los tres niveles de gobierno, en los niveles directivo y operativo, éste último se concreta en las agencias de desarrollo rural, orientadas a poner en operación acciones para aumentar la productividad y minimizar la vulnerabilidad e inestabilidad.

Aunque el supuesto es que del diagnóstico se derivan las acciones, los proyectos integrados están preconcebidos hacia el traspatio, manejo de milpa y laderas.

Por ejemplo, el diagnóstico realizado para el DDR de Santiago Papasquiaro identifica la necesidad de fortalecer y consolidar modelos de organización, mejorar los paquetes

tecnológicos, diversificar cultivos y proporcionar valor agregado a la producción. Llama la atención de que a pesar de tratarse de un programa de seguridad alimentaria, el estudio diagnóstico no indague sobre las condiciones nutricionales de la población en el área. Sin embargo, los apoyos corresponden a la producción de alimentos en el corral, producción de hortalizas en condiciones de agricultura protegida e infraestructura para cosecha de agua.

La base de datos de PAPIR 2006 (a abril de 2007), registra 50 proyectos de PESA, de los cuales 31 se consignaban como pagados y 19 como autorizados. Los beneficiarios de los proyectos pagados ascendieron a 828, de los cuales 114 fueron encuestados.

El PESA operó en 2006 en 49 localidades de ocho municipios del estado. Las localidades atendidas tenían en 2005 entre 14 y 2,087 habitantes, el 14.2% de los beneficiarios radicaban en localidades no marginadas (cuadro 8.3). El 39% de los beneficiarios fue del tipo 1 y 2, mientras el restante 61% fue de los tipos 3 y 4.

**Cuadro 8.3. Tamaño y grado de marginación de las localidades atendidas por PESA**

Tamaño de la localidad	Grado de marginación				Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	
Menor a 50 hab	0.8%	4.5%	0.0%	0.6%	9.5%
50 a 100 hab	12.7%	18.4%	1.3%	0.0%	32.4%
100 a 500 hab	19.2%	19.9%	4.8%	3.1%	47.1%
500 a 1000 hab	0.0%	4.2%	1.8%	0.0%	6.0%
Más de 1000 hab	0.0%	2.5%	0.0%	2.4%	5.0%
<b>Total</b>	<b>32.7%</b>	<b>49.5%</b>	<b>8.0%</b>	<b>6.2%</b>	<b>100.0%</b>

Fuentes: Base de datos del Programa. CONAPO, Índices de marginación por localidad 2005.

Dadas las características del PESA la totalidad de sus beneficiarios debería ser de los tipos 1 y 2 y radicar en localidades marginadas, por lo que resulta evidente que debe mejorar su focalización.

En seis de las localidades atendidas el número de beneficiarios es mayor al 40% de la población total, incluso en dos de ellas es mayor al 70%. Aunque esto pudiera expresar cambios demográficos desde el conteo de población en 2005 o que el rango de edad de los beneficiarios fuera muy amplio, también podría indicar que algunos beneficiarios no radicaban efectivamente en tales localidades.

El número de beneficiarios por proyecto fue de tres a 42 con una media de 16.6. Así mismo, el monto medio del apoyo por beneficiario fue de \$8,444, con un amplio rango de \$2,013 a \$34,801.

Una parte importante de los apoyos de PESA consisten de invernaderos para la producción de hortalizas en traspatio. Estos invernaderos son de una superficie total de 30 m<sup>2</sup>. Los invernaderos de este tamaño están por debajo del punto de equilibrio, son de operación familiar y no toman en cuenta los resultados de las pruebas piloto del mismo programa entre 2002 y 2005 que señalan que el tamaño de los invernaderos no debe ser menor a 500 m<sup>2</sup> para operar en forma rentable y propiciar esquemas de colaboración y

organización entre pobladores de la localidad, lo que además reduce la inversión por metro cuadrado de invernadero.

Se identifica a los aspectos burocráticos como una de las principales amenazas al logro de los objetivos de PESA. Tanto en el sentido de que algunas de las fases del proceso pudieran hacerse más para cumplir exigencias administrativas que para cumplir su función, como en el sentido de que para realizar las acciones se requiere de un número excesivo de trámites que dificultan la operación o, peor aún, la distorsionan.

Un ejemplo del primer sentido lo constituyen algunos de los documentos llamados diagnósticos, reúnen tal vez mucha información, pero pocas interpretaciones, por lo que no llegan a identificar problemas y alternativas de solución conforme a la lógica del Programa. Respecto al segundo sentido debe resolverse el problema de la provisión de materiales genéticos para el traspatio, los cuales en muchas ocasiones deben ser criollos para aprovechar su adaptación a las condiciones del traspatio, pero las exigencias administrativas exigen requisitos que no pueden cumplir este tipo de proveedores, por lo que se opta por adquirir lo que no conviene porque puede ser aprobado en lugar de lo que se requiere, pero que es de difícil aprobación.

## **8.6. Comparación de indicadores por distrito**

A nivel estatal, los trece indicadores de la operación del Programa tienen valores deficientes; sin embargo, en los distritos algunos de ellos tienen valores aceptables y otros con valores intermedios (cuadro 8.4).

Con cuatro indicadores aceptables y tres intermedios, el DDR de Santiago Papasquiaro fue el que tuvo el mejor desempeño en el estado; al otro extremo, con sólo un indicador con valores aceptables y uno intermedio, el DDR de Ocampo es el de peor desempeño.

Los DDR el Salto y Durango fueron los de mejor focalización en cuanto a localidades y los DDR Durango y Laguna en cuanto a tipo de productores. En los DDR Guadalupe Victoria y Ocampo es necesario mejorar substancialmente la focalización del Programa.

El porcentaje de la inversión en localidades marginadas tuvo correlación positiva ( $r = 0.68$ ) con el porcentaje de productores con aumento en sus ingresos, indicando que una adecuada focalización en la ubicación de los apoyos se traduce en mayor impacto.

El porcentaje de productores tipos 1 y 2 tuvo correlación negativa ( $r = -0.52$ ) con el porcentaje de beneficiarios que saben de la existencia del CMDRS, señalando que la población de menor desarrollo relativo está menos inmersa en el proceso de municipalización. Esto puede representar un riesgo importante en la focalización del Programa, ya que ante la descentralización de su operación a los municipios, los productores de mayor desarrollo tienen mayor participación en los CMDRS y pueden influir para obtener más apoyos. Este aspecto podría contribuir a explicar la drástica disminución de los productores tipo 1 en el Programa.

Hubo también correlación positiva entre el porcentaje de productores tipo 1 y 2 con el incremento en los ingresos ( $r = 0.42$ ) y con el índice de capitalización ( $r = 0.31$ ), indicando un mayor efecto multiplicador de la inversión cuando ésta se destina a los productores de menor desarrollo relativo. Esto permite explicar porque en el DDR Laguna se obtuvo el mayor aumento en los ingresos y en el índice de capitalización, y permite especular que si

se aumentara la proporción de beneficiarios tipo 1 y 2, mejoraría el efecto multiplicador de la inversión.

Los productores tipo 1 y 2, especialmente los de localidades marginadas, parecen tener mayor disponibilidad para iniciar nuevas actividades. Así lo muestra la correlación entre estos indicadores ( $r = 0.41$ ).

**Cuadro 8.4. Comparación de indicadores por DDR**

Indicador	Distrito						Estado
	Durango	El Salto	G. V.	Ocampo	S. P.	Laguna	
Inversión en localidades marginadas (%)	58.2	61.4	8.3	9.4	41.8	17.7	40.0
Beneficiarios tipo 1 y 2 (%)	78.6	33.4	22.7	17.2	40.5	67.1	49.0
Recepción del Apoyo (%)	80.5	85.0	73.3	72.5	100	81.4	85.6
Apoyo a actividad principal (%)	65.8	28.8	83.3	54.0	29.3	40.6	43.1
Apoyo a nueva actividad (%)	3.7	20.3	0.0	0.0	4.0	28.1	11.3
Concurrencia PAPIR-PROFEMOR (%)	11.5	0.0	0.0	0.0	0.0	8.3	6.9
Uso previo de componentes similares (%)	88.6	76.5	73.9	72.4	43.4	52.2	54.8
Productores con aumento en ingresos (%)	11.0	23.0	5.3	13.5	17.4	6.0	13.0
Incremento en ingresos (%)	3.5	3.0	3.0	4.0	8.0	12.0	5.0
Índice de capitalización	1.11	1.34	1.40	0.85	0.72	1.76	1.1
Beneficiarios con asistencia técnica de PRODESCA (%)	21.4	2.0	36.4	0.0	52.9	8.6	25.0
Concurrencia PAPIR-PRODESCA (%)	10.1	5.0	18.3	7.3	20.0	14.7	12.9
Saben de la existencia del CMDRS (%)	38.6	66.7	31.8	89.7	35.3	38.6	45.2

Nota: El fondo verde indica un valor aceptable, el amarillo que debiera mejorarse y el rosa que es deficiente.

Fuentes: Base de datos del Programa y encuesta a beneficiarios

## Capítulo 9

### Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones	Recomendaciones
<p>Desarrollo y bienestar son conceptos clave para orientar las acciones del Programa; sin embargo, frecuentemente son tomados en forma general, imprecisa e impropia para derivar de él acciones específicas.</p> <p>Actualmente se le confiere al desarrollo rural un papel clave en el desarrollo económico y social general; sin embargo, por décadas ha sido subvalorado.</p> <p>Se sabe que los subsidios generalizados tienen más efectos perjudiciales que benéficos y sólo se justifican para aliviar la pobreza y reducir la inequidad; sin embargo, es difícil focalizar los subsidios y generalmente tienden a concentrarse en quienes menos los necesitan.</p> <p>La LDRS establece al enfoque territorial y a la descentralización como bases de la política nacional de desarrollo rural y a los DDR como base de la organización territorial y administrativa de los programas gubernamentales; sin embargo, estos conceptos han sido escasamente incorporados y la transferencia de autoridad, responsabilidades y poder de decisión hacia los DDR ha sido incompleta.</p>	<p>Establecer un taller permanente de desarrollo profesional de los funcionarios directivos y operativos del Programa, orientado a la conformación de una concepción clara y fundamentada del desarrollo rural y su papel en el desarrollo nacional, a la función y justificación de los subsidios y la necesidad de su focalización, y a los principios de desarrollo territorial y descentralización derivados de la LDRS, la Ley de DDR y las RO de APC, para favorecer que el Programa tenga una orientación clara y sus acciones sean congruentes con sus propósitos.</p>
<p>El desarrollo rural es clave para la seguridad alimentaria y el desarrollo nacional.</p> <p>Entre 2000 y 2005 Durango fue el tercer estado con mayor aumento en el nivel de marginación. Sólo cuatro municipios disminuyeron sus índices de marginación. El mayor aumento de la marginación se registró en los municipios rurales.</p> <p>La desigualdad en el estado de Durango alcanza niveles similares a los de países más pobres del continente africano.</p> <p>Lo anterior, aunado a una elevada tasa migratoria, expresa un grave rezago en el desarrollo rural de la entidad; sin embargo, Durango destina al Programa de Desarrollo Rural una baja proporción de los recursos de APC.</p>	<p>Asignar al menos el 50% de los recursos de APC al Programa de Desarrollo Rural</p>

Conclusiones	Recomendaciones
<p>El proceso de descentralización de los programas de desarrollo rural inicia en 1987 con el establecimiento de los DDR, se refuerza con la LDRS en 2001, y en los últimos años PROFEMOR ha estado orientado principalmente al fortalecimiento institucional requerido; sin embargo, ni las autoridades centrales ni las instancias locales han desarrollado las capacidades necesarias para transferir y recibir, respectivamente, la autoridad y las responsabilidades inherentes en forma completa y efectiva.</p>	<p>Conferir plenamente a los Distritos de Desarrollo Rural la autoridad, responsabilidad, recursos, poder de decisión y afrontamiento de las consecuencias de planear y ejecutar el Programa de Desarrollo Rural, las autoridades centrales deberán desarrollar acciones de seguimiento, supervisión y evaluación permanente sin interferir en la adecuación del Programa a las características del DDR.</p>
<p>La fórmula de asignación de recursos a los municipios ha logrado establecer una correlación entre marginación y recursos; sin embargo, esta relación es todavía relativamente baja.</p>	<p>Además del número de localidades marginadas, incluir en la fórmula el criterio de población marginada con la más alta ponderación.</p>
<p>El propósito principal del Programa es disminuir la marginación rural; sin embargo el Programa ha atendido a mayor proporción de la población no marginada que a la residente en localidades marginadas y la marginación en Durango va en ascenso a pesar de la reducción de la población rural.</p>	<p>Con base en los datos de marginación y población total definir en el CEDRS, antes del inicio de la operación del Programa, las localidades susceptibles de ser apoyadas e instruir al FOFAE y a las instancias correspondientes de que no se autorizará ningún apoyo a residentes de localidades diferentes a las definidas.</p> <p>En complemento a lo anterior deberá advertirse que dar información falsa sobre el lugar de residencia constituye una especie de fraude, la cual será sancionada severamente</p>
<p>La desigualdad es un grave obstáculo para el desarrollo y un problema de gran magnitud en el estado; sin embargo, al otorgar una importante proporción de los apoyos a los productores de mayor desarrollo relativo, el Programa no sólo no es efectivo para disminuir la inequidad sino podría estar aumentándola.</p>	<p>Dejar en claro tanto a los potenciales solicitantes, como a todos los participantes en el proceso de decisión en la asignación de apoyos, que el Programa está orientado a los productores de menor desarrollo relativo.</p> <p>Instrumentar un procedimiento de captación y verificación de información sobre los solicitantes y sus UPR, que minimice la posibilidad de asignar apoyos a productores de mayor desarrollo relativo.</p>
<p>Focalizar adecuadamente las acciones del Programa, garantizar la recepción del apoyo en las localidades marginadas y por los productores de menor desarrollo relativo, es mucho más difícil que con el resto de localidades y productores; sin embargo, al no haber los incentivos para superar tales dificultades, la operación del Programa tiende naturalmente a hacerse por la vía de las menores dificultades</p>	<p>Establecer un sistema de compensaciones para los funcionarios operativos a nivel municipal, CADER, DDR y SAGDR de manera que perciban un ingreso diferenciado que compense y estimule el mayor esfuerzo que implica la adecuada operación del Programa.</p>

Conclusiones	Recomendaciones
<p>El diseño del Programa supone la concurrencia de acciones entre los subprogramas que lo integran para mejorar armónicamente los capitales físico, humano y social de los productores; sin embargo, el grado de concurrencia entre subprogramas es bajo, limitando sus impactos.</p>	<p>Establecer estrictamente que sólo se podrá ser beneficiario de PRODESCA o PROFEMOR si se es beneficiario de PAPIR, e incluso, la obligatoriedad de éste de participar en las acciones de desarrollo de capacidades y consolidación organizativa cuando así se dictamine.</p> <p>Esto implica que el dictamen de solicitudes a PAPIR deberá identificar las necesidades de capacitación y consolidación organizativa y establecerlas como condición para la recepción del apoyo.</p>
<p>Los cursos de capacitación son sólo una primer etapa del proceso de desarrollo de capacidades, el cual implica tanto la adquisición como la aplicación de capacidades para lograr efectos tanto de superación personal como de aumento en el bienestar; sin embargo, las acciones del SINACATRI parecen estar limitadas a la impartición de cursos.</p>	<p>La adquisición de capacidades puede incrementarse si los cursos impartidos se ligan a los proyectos de inversión autorizados o a convenios que propicien la aplicación de las capacidades a las que se dirigen los cursos. Por ejemplo los cursos de computación podrían ligarse a convenios con los municipios para digitalizar o procesar la información de diversos procesos y servicios de la administración municipal. En ambos casos, es conveniente el seguimiento del proceso de desarrollo de capacidades.</p>
<p>La operación del PESA se delega en agencias de desarrollo, pero es responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno; sin embargo, no hay una adecuada coordinación según se expresa en la inclusión de localidades y beneficiarios no elegibles (14.2% y 61%, respectivamente), y en la limitación de las agencias para resolver problemas administrativos, tales como la entrega de equipos y la realización de adquisiciones.</p>	<p>Promover un mayor compromiso de todos los participantes en el PESA con sus objetivos y en función de ello reconsiderar los criterios de selección de localidades y beneficiarios para mejorar su focalización, así como sus procedimientos para ampliar sus alcances, en especial, los orientados a la organización. Por ejemplo, si en lugar de un invernadero para cada familia se estableciera uno para diez familias, se disminuiría la inversión, se aumentaría la rentabilidad y se promovería la organización.</p>
<p>El propósito fundamental de PROFEMOR es el de incorporar a las UPR a la apropiación de valor, específicamente fomentar la creación, reconversión e integración organizativa de los productores rurales; sin embargo, sus acciones se han abocado principalmente al fortalecimiento institucional y a la consolidación de organizaciones de relativamente alto nivel previo de organización</p>	<p>Enfocar el Programa hacia la creación de organizaciones a partir de grupos de productores, de manera que se establezcan sinergias promotoras de apropiación de valor. Esto implica no sólo la formalización de las organizaciones sino la identificación de necesidades y metas comunes que unan a los productores, que favorezcan la complementariedad de esfuerzos y recursos y el consecuente aumento de sus potencialidades para satisfacer necesidades.</p>

<p>APC existe para impulsar la participación creciente y autogestiva de los productores de bajos ingresos para el establecimiento de agronegocios en el medio rural con una visión más amplia a la actividad agropecuaria y silvícola. El Programa de Desarrollo Rural tiene como propósito el fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales <u>marginadas</u>, se orienta a fomentar la capitalización de de las unidades de producción rural <u>familiar</u>; sin embargo, estos fines y propósitos se están logrando sólo en forma marginal debido esencialmente a que la mayoría de las acciones realizadas en el marco del Programa no corresponden con tales fines y propósitos.</p>	<p>A pesar de once años de operación del Programa en el estado, éste no ha logrado una existencia plena ni encauzar sus acciones hacia sus fines programáticos, por lo que es necesaria su reingeniería, la adopción plena de su concepción, y el re-diseño de sus acciones conforme a las necesidades específicas del desarrollo de los DDR de la entidad en plena congruencia con las reglas de operación de APC.</p>
---	---

## Literatura citada

Boltvinik, J. Pobreza y política de población. Economía Moral, La Jornada, 7 de enero de 2005.

CEDRSSA. Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable en las UPR (2002-2005). México, Cámara de Diputados, 2006.

CONAPO. Índices de marginación 2005. México, 2006.

CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005

FAO. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. Roma, 2004.

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

<http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/documentos/documentos.htm>

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. Diseño de la muestra

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 UAAAN con el soporte técnico de FAO que se describe en el presente anexo.

En abril de 2007, el CTEE entregó a la UAAAN la base de datos del Programa correspondiente a su avance a marzo de 2007 del ejercicio 2006 en sus dos modalidades de ejecución: estatal y municipal.

La base de datos del programa de desarrollo rural 2006 constaba de 892 registros de los cuales 45 correspondían a la operación estatal y 847 a la operación municipalizada; así mismo, 649 se referían a apoyos a proyectos de inversión rural (PAPIR), 190 a desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA) y 53 a fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR).

De los 649 registros de PAPIR, 21 correspondían a la operación estatal y 628 a la operación municipalizada, de los cuales sólo dos y 433 estaban registrados como pagados, respectivamente.

Conforme a lo anterior, el marco muestral de PAPIR se conformó inicialmente con 435 registros (proyectos) a los que correspondían 3,264 beneficiarios.

El cálculo del tamaño de la muestra se basó en la varianza del monto del apoyo recibido por el 90% de las unidades de producción rural atendidas, ya que se eliminó del cálculo al 5% de los registros en ambos extremos de la distribución.

Con el propósito de que las inferencias a realizar con base en la información proporcionada por la muestra fueran válidas no sólo para el estado en su conjunto, sino también para cada distrito de desarrollo rural (DDR), a cada uno de ellos se le consideró como un dominio de muestreo.

Los registros de cada DDR fueron clasificados en tres estratos según el monto del apoyo recibido: 1) menor a \$5,000, 2) entre \$5,000 y \$10,000, y 3) mayor a \$10,000.

Para determinar el tamaño de la muestra de cada DDR, se utilizó la fórmula:

$$n = \frac{\sum W_i^2 \sigma_i^2 / w_i}{(d/Z_{1-\alpha/2})^2 + \sum W_i \sigma_i^2 / N}$$

Donde,

$W_i = n_i/N$

$n_i$  = Número de unidades en el estrato i

$n$  = Número de unidades en el DDR

$\sigma_i$  = Varianza en el estrato i

$d$  = Error de precisión (0.07)

$Z$  = Confiabilidad (90%, 1.645)

En cada DDR, 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.

En la carátula de cada cuestionario se imprimió el nombre del beneficiario seleccionado conforme al procedimiento anterior y el nombre del siguiente beneficiario del mismo proyecto, como alternativa en el caso en que fuera imposible localizar al beneficiario en primera opción.

## **Anexo 2. Cálculo de impactos**

En las evaluaciones de los ejercicios anteriores, para el cálculo de los indicadores de impacto la muestra de beneficiarios a encuestar se conformaba con beneficiarios del año en cuestión y beneficiarios de dos años antes, bajo el supuesto de que en ese tiempo los apoyos ya habrían manifestado sus efectos.

Sin embargo, ese enfoque implicaba que los beneficiarios a encuestar recordaran datos de lo ocurrido dos años antes de la encuesta, lo cual daba origen a información frecuentemente imprecisa.

Para la presente evaluación, en la encuesta a beneficiarios se incluyeron preguntas para determinar la participación de la UPR respecto a los ingresos totales del beneficiario, y de la actividad apoyada en el ingreso generado por la UPR, lo que permite identificar la aportación relativa de la actividad apoyada en los ingresos totales del productor.

A partir de estos datos y del historial de los impactos calculados en las evaluaciones realizadas en 2004 y 2005, se estimó el impacto probable del Programa 2006.

Por ejemplo, si de cada cien pesos de ingresos de un productor, se determina que el 60% proviene de la unidad productiva y de ésta el 40% se genera en la actividad apoyada, se interpreta que la posibilidad de influencia del Programa sobre los ingresos se limita al 24% de los ingresos del productor. Si las evaluaciones previas determinaron que a nivel estatal los apoyos han provocado un aumento del 10% de los ingresos de la actividad apoyada, se infiere que el productor en cuestión podría tener un impacto sobre sus ingresos del 10% del 24% de sus ingresos, es decir, del 2.4% sobre sus ingresos totales.

### Anexo 3. Preguntas adicionales

En las encuestas a los beneficiarios se aplicaron los cuestionarios diseñados por la unidad de apoyo de FAO y adicionalmente se hicieron las siguientes preguntas:

El apoyo recibido corresponde a las necesidades de:

Su actividad principal	
Una actividad secundaria	
Una nueva actividad	
En realidad no responde a ninguna necesidad propia	

¿Cuál de las siguientes considera la principal ventaja obtenida con el apoyo?

Le permitirá hacer actividades técnicas, productivas o administrativas que sin él no podría hacer	
Le ahorrará trabajo	
Le permitirá aumentar la producción	
Disminuirán los costos de producción	
Le permite renovar cosas que ya tenía	
No considera que le permita obtener ventajas	

¿Cómo se formó el grupo que solicitó el apoyo?

La solicitud fue individual, no hubo grupo o sólo fue simulado	
Con familiares de una misma unidad productiva	
Con familiares de diferentes unidades productivas	
Con gente que trabaja una misma unidad productiva	
Con gente que cada quien trabaja su unidad productiva pero colaboran entre sí	
Organización previamente constituida	

¿Conoce usted el proyecto con el que se obtuvo el apoyo?      Sí \_\_\_\_\_      No \_\_\_\_\_

¿Cuál considera que será el efecto del apoyo recibido?

Efecto sobre:	Aumento	Disminución	Igual
Ingresos			
Trabajo (empleos contratados o familiares)			
Volumen de producción			
Costos			
Acceso al mercado			
Precio de venta de sus productos			
Fortaleza de la organización productiva			
Bienestar familiar			
No creo que tenga efectos significativos			

¿Ha participado en acciones del PESA?      Sí \_\_\_\_\_      No \_\_\_\_\_

¿Ha participado en acciones del SINACATRI (Capacitación)?      Sí \_\_\_\_\_      No \_\_\_\_\_