

Evaluación Integral Alianza para el Campo 1996-2007

Informe de Evaluación Estatal Durango

México, Septiembre de 2008

Evaluación Integral
Alianza para el Campo
1996-2007

Informe de Evaluación Estatal

Durango

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO

CP. Ismael Alfredo Hernández Deras
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Isaías Berúmen Aguilar
Secretario de Agricultura, Ganadería y
Desarrollo Rural

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Dr. Everardo González Padilla
Coordinador General de Ganadería

Lic. Juan Antonio González Hernández
Coordinador General de Enlace y
Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

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

Ing. Sergio Luis Llano
Subdelegado de Planeación en el Estado

Lic. José Ignacio Corona Rodríguez
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

Ing Isaías Berumen Aguilar
Secretario Técnico

Hugo Duarte Santiesteban
Representante de los Productores

MC Andrés Quiñónez Chávez
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Oscar Treviño Galván
Coordinador del CTEE

Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro

Raúl Villegas Vizcaíno
Responsable de la Evaluación

Colaboradores:

Armando Luévano González
Martín Emilio Pereda Solís
José Hugo Martínez Guerrero
Luis Felipe Alvarado Martínez
Enrique Sifuentes Rodríguez
Miguel Ángel Saucedo Lozoya

Índice

Índice de cuadros y figuras.....	vii
Siglas.....	ix
Presentación.....	x
Resumen ejecutivo.....	1
Introducción.....	4
Objetivos de la evaluación.....	4
Fuentes de información.....	4
Información documental.....	4
Entrevistas.....	5
Modelo de análisis.....	5
1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por APC.....	6
1.1. Condicionantes del origen de APC.....	6
1.2. Circunstancia ambiental.....	8
1.3. Circunstancia política.....	9
1.3.1. Conflictos políticos del sector agropecuario.....	9
1.3.2. Procesos electorales.....	10
1.3.3. Afiliación política de los presidentes municipales.....	11
1.4. Circunstancia económica.....	12
1.5. Circunstancia social.....	16
1.5.1. Población.....	16
1.5.2. Marginación.....	17
1.5.3. Clientelismo.....	19
2. Principales resultados y tendencias de APC.....	21
2.1. Evolución de la inversión en la APC, principales categorías de inversiones apoyadas, número de beneficiarios, y cobertura geográfica.....	21
2.1.1 La inversión en la APC.....	21
2.1.2. Los beneficiarios y la inversión.....	24
2.1.3. La evolución de las categorías de inversión.....	25
2.1.4. Cobertura y focalización.....	26
2.2. Principales resultados acumulados.....	28
2.3. Atención por tipo de productor.....	31
2.4. Metas físicas y financieras.....	32
2.5. La relación entre la inversión de APC y sus objetivos.....	33
2.5.1. Impacto general en la productividad.....	33
2.5.1. Impacto general en el desarrollo.....	34
3. Evolución de la gestión de APC.....	38
3.1. La administración de APC en Durango.....	38
3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos.....	40
3.2.1. Definición de prioridades de inversión.....	41
3.2.2 Programas y subprogramas de APC.....	41
3.3. Avances en la integración de cadenas agroalimentarias, conformación y consolidación de los Comités Sistema Producto.....	44
3.4. Análisis de proyectos relevantes.....	45
3.5. Recepción, selección y evaluación de solicitudes.....	46
3.5.1. Mejoras en el proceso administrativo que siguen las solicitudes.....	46

Evaluación integral de Alianza para el Campo 1996-2007

3.5.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes	47
3.6. Proceso de consolidación en servicios de asistencia técnica y capacitación.....	48
3.6.1 Avances en la apropiación de los esquemas de apoyo por parte del gobierno estatal y los productores.	48
3.6.2 Interacción con las instancias de investigación y otros servicios similares	49
3.6.3 Desarrollo de capacidades	49
3.6.4 Perspectivas para promover procesos organizativos, de reconversión productiva y de integración de cadenas	50
3.7. Municipalización.	51
4. Conclusiones y recomendaciones	54
4.1. Conclusiones	54
4.2. Recomendaciones: Lecciones de APC para el desarrollo rural	57
Literatura consultada	61

Índice de cuadros y figuras

Cuadro 1. Indicadores de APC en los años secos y húmedos respecto a los normales. .9	9
Cuadro 2. Indicadores de APC en los años secos y húmedos respecto a los normales. .9	9
Cuadro 3. Indicadores de APC en los años de movimientos políticos respecto a los demás años.10	10
Cuadro 4. Diferencia proporcional entre años electorales y no electorales de los indicadores de APC.11	11
Cuadro 5. Diferencia media de los indicadores de APC según afiliación política del presidente municipal.11	11
Cuadro 6. Relación de APC con el nivel del valor de la producción agropecuaria estatal por tipo de actividad.15	15
Cuadro 7. Distribución proporcional de la atención de APC y de la población rural por tamaño de la localidad de residencia16	16
Cuadro 8. Frecuencia de beneficiarios por monto del apoyo gubernamental19	19
Cuadro 9. Tasa media de crecimiento anual de la23	23
Cuadro 10. Población por rangos de localidad y por períodos intercensales.....26	26
Cuadro 11. Distribución de la población y número de localidades por grado de marginación26	26
Cuadro 12. Cobertura de acuerdo al año de referencia censal27	27
Cuadro 13. Participación relativa de los beneficiarios e inversión por tipo de marginación de la localidad27	27
Cuadro 14. Localidades atendidas por APC 1996-2007 según su tipo y tamaño28	28
Cuadro 15. Cobertura relativa por localidad atendida28	28
Cuadro 16. Lugar que ocupan en la inversión anual los componentes29	29
Cuadro 17. Principales componentes otorgados a beneficiarios en el estado de Durango29	29
Cuadro 18. Municipios de mayor concentración de los apoyos en tractores y sistemas de riego 1996-2007.30	30
Cuadro 19. Participación relativa por tipo de productor dentro de los principales programas de APC31	31
Cuadro 20. Rangos de cumplimiento de metas de la APC en el Estado32	32
Cuadro 21. Cumplimiento de metas por Programas o equivalentes de la APC, 1996 - 2006.32	32
Cuadro 22. Cumplimiento de metas de beneficiarios respecto a activos productivos.....33	33
Cuadro 23. Productividad agropecuaria antes y después de APC.....34	34
Cuadro 24. Características de las localidades utilizadas para la comparación entre atendidas y no atendidas por APC35	35

Evaluación integral de Alianza para el Campo 1996-2007

Cuadro 25. Porcentaje de localidades atendidas y no atendidas por APC con indicadores de desarrollo.....	36
Cuadro 26. Programas de APC en Durango 1996-2007	42
Cuadro 27. Participación de las fuentes de origen de los recursos según orientación de la inversión.....	43
Cuadro 28. Composición de las diferentes orientaciones de la inversión según fuente de origen de los recursos	44
Cuadro 29. Duración media en días de los principales procesos de APC.	47
Cuadro 30 Inversiones realizadas para el PRODESCA	50
Cuadro 31 Inversiones realizadas y beneficiarios del DPAI	50
Figura 1. Ubicación de las estaciones meteorológicas usadas para analizar la sequía en el estado de Durango	8
Figura 2. Agricultura total de temporal y de riego en el estado de Durango, 1986-2006	12
Figura 3. Valor deflactado de la producción agropecuaria estatal (2007=100)	13
Figura 4. Distribución proporcional de beneficiarios e inversión en localidades urbanas y rurales en aumento o disminución de su población.....	17
Figura 5. Distribución proporcional de beneficiarios según grado de marginación de la localidad de residencia	18
Figura 6. Distribución proporcional de beneficiarios e inversión en localidades en proceso de aumento o disminución de su índice de marginación	18
Figura 7. Distribución del monto del apoyo gubernamental por beneficiario (pesos corrientes).....	20
Figura 8. Estructura de la Inversión de la APC en Durango.....	21
Figura 9. Evolución de la inversión en los tres principales Programas de la APC en el estado de Durango	22
Figura 10. Evolución de la estructura de las fuentes financieras de la APC incluyendo a productores.....	23
Figura 11. Evolución de la inversión federal y estatal en la APC de Durango	24
Figura 12. Beneficiarios e inversión de la APC en el estado de Durango	25
Figura 13. Proporción de localidades según el número de indicadores de desarrollo	37
Figura 14. Proporción de recursos de APC asignados al Programa de Desarrollo Rural en Durango en comparación con la media nacional.....	39
Figura 15 Evolución de la inversión total de APC según la orientación de sus programas	43
Figura 16. Circuito operativo de APC	47

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Atención al Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTEA	Comité Técnico Agrícola
COTEGAN	Comité Técnico Ganadero
CSP	Comité Sistema Producto
CTEE	Comités Técnicos Estatales de Evaluación
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DR	Desarrollo Rural
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FA	Fomento Agrícola
FG	Fomento ganadero
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAE	Fideicomiso de Distribución de Fondos
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GGAVATT	Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto interno bruto
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
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
TIF	Tipo Inspección Federal
TLCAN	Tratado de libre comercio de América del Norte
TMCA	Tasa media de crecimiento anual
UGRD	Unión Ganadera Regional de Durango
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

Durante doce años la Alianza para el campo fue el instrumento central de la política de atención al medio rural y al sector agropecuario del país. Su denominación “Alianza para el campo” sugiere un conjunto de acuerdos como base para la unión de esfuerzos hacia el objetivo común de promover el desarrollo rural, ¿quienes participaron en tales acuerdos? ¿existieron realmente acuerdos? ¿se logró compartir un fin común que armonizara los esfuerzos de los involucrados?

Estas dudas tienen su origen tanto en las diversas características ideológico-conceptuales de los participantes en tal alianza como en las observaciones realizadas en las evaluaciones de sus ejercicios anuales. Es difícil que los representantes de los gobiernos federal, estatal y municipales compartan la misma concepción del desarrollo rural y las formas de promoverlo, especialmente cuando su formación y filiación política son heterogéneas; es difícil que funcionarios, proveedores, productores agropecuarios empresariales y campesinos identifiquen y compartan intereses comunes.

Estas diferentes concepciones se expresan en la definición de la orientación misma de los programas, ¿agronegocios regidos por la lógica del mercado, o compensación de diferencias estructurales en aras de justicia, igualdad y bienestar?, en la definición de la población objetivo y prioritaria, ¿atender a individuos, grupos, o localidades?, ¿atender a quien lo solicita, o a quien lo necesita? ¿a todos por igual, a cada quién según su capacidad de pago, su organización, su proyecto o su necesidad?, e incluso en el fin último del programa ¿desarrollo del sector agropecuario, desarrollo del territorio, desarrollo de la población rural, crecimiento económico, estabilidad social o simpatía electoral?

Las diferentes perspectivas se traducen también en diversas formas de participar y de utilizar las evaluaciones anuales que se elaboraron, ¿meros requisitos burocráticos? ¿reflexiones más o menos interesantes, pero intrascendentes? ¿oportunidades para identificar y corregir desacuerdos? o ¿instrumentos para mejorar el rumbo, el diseño, la planeación y la ejecución del programa?

Actualmente, la situación del campo sigue siendo crítica, el medio rural es el asiento de una cuarta parte de la población del país, la mayoría de sus pobladores viven en condiciones de marginación y pobreza, sus actividades productivas presentan alta concentración, baja productividad y escasa rentabilidad, la emigración es alta y las urbes no tienen la capacidad para absorberla y la soberanía alimentaria del país es cada vez más endeble.

Lo anterior implica que persiste la necesidad de una política de desarrollo rural con instrumentos efectivos. En esta perspectiva, Alianza para el Campo puede convertirse en una valiosa experiencia de aprendizaje que propicie una mayor eficiencia de los programas y acciones a implementar. Éste es el propósito central de la presente evaluación.

Mediante el análisis minucioso de los doce años de existencia de Alianza para el Campo en Durango, se intenta derivar sus enseñanzas. El análisis se hace en tres vertientes principales: su relación con las circunstancias ambientales, políticas, económicas y sociales, la variación de sus características operativas y de sus resultados y la evolución

de su gestión. Este análisis sirve de base para establecer reflexiones de las que se derivan un conjunto de recomendaciones tendientes a constituirse en elementos dignos de consideración en el diseño, planeación y ejecución de las políticas públicas de promoción del desarrollo rural.

La evaluación presenta las limitaciones derivadas del escaso tiempo del que se dispuso para su elaboración, de la disponibilidad de información y de los alcances propios de los autores. Sin embargo, representa el esfuerzo conjunto de personal de la Universidad Juárez del Estado de Durango y de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro con experiencia en el trabajo científico y en la evaluación de programas públicos relativos al campo.

La coordinación de la evaluación correspondió a la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, institución que asume la responsabilidad plena del presente documento.

Resumen ejecutivo

En 1995 México vive los efectos de una severa crisis económica, las incertidumbre del inicio del TLCAN como máxima expresión de la política de apertura comercial iniciada en los años ochenta, las inquietudes políticas y sociales derivadas de los anterior, los daños provocados por severos desastres naturales y los efectos de la continuada pérdida de la rentabilidad de las actividades agropecuarias. En ese contexto surge la Alianza para el Campo, que sería el principal instrumento de política de atención al medio rural desde 1996 hasta 2007.

En los doce años de APC, sus indicadores operativos muestran grandes variaciones interanuales. El análisis de estas variaciones muestra que 1) la presencia del programa fue significativamente menor en los años secos, lo cual parece estar asociado tanto a la menor capacidad de inversión de los productores en esos años, como a una mayor influencia de las condiciones meteorológicas del área de la capital del estado que de otras regiones, 2) el programa fue sensible a los conflictos políticos de nivel nacional de 2003 y 2007, aumentando el número de beneficiarios y la inversión gubernamental, 3) la presencia del programa fue significativamente mayor en los años electorales, especialmente en los de índole federal, y 4) en los años en los que el valor de la producción agropecuaria fue mayor a la media del periodo, hubo mayor presencia de APC.

De 2000 a 2005, Durango pasó del lugar 17 al 15 en marginación, los índices de marginación aumentaron en 35 de los 39 municipios y en el 60% de las localidades, lo que sugiere una baja efectividad de APC en sus fines de desarrollo.

El 41% de la inversión gubernamental de APC se realizó en localidades de 100 a 1,000 habitantes, en las que se ubicaron el 46.9% de los beneficiarios, mientras el 21.3% de la inversión se realizó en localidades mayores a 2,500 habitantes, en los que hubo el 17.3% de los beneficiarios. Esto indica la tendencia del Programa de asignar mayores montos de inversión por beneficiario en las localidades mayores.

Hubo una elevada correspondencia entre la distribución de la población rural del estado y la distribución de la población atendida por APC por tamaño de la localidad atendida. Lo mismo ocurrió respecto a las localidades en aumento o disminución de su población y en aumento o disminución de su nivel de marginación. Esto sugiere la ausencia de prioridades efectivas de la operación de APC en estos aspectos ya que al parecer, la distribución de la presencia de APC refleja la estructura demográfica del estado, sin denotar prelación alguna.

Al menos el 56.4% de los beneficiarios fueron apoyados en dos o más ocasiones. Más del 80% de los beneficiarios recibieron apoyos cuyo monto no posibilita el detonar procesos de desarrollo y la gran mayoría de quienes recibieron apoyos de montos considerables son productores de alto nivel de desarrollo relativo.

El programa mostró simultáneamente las tendencias de reducción de los apoyos de bajo monto y de reducción de la atención a productores de menor desarrollo relativo. Así, cuando se atendió a quienes lo necesitaban, el apoyo fue insuficiente, y cuando aumentó el monto de los apoyos, se otorgaron a quienes menos lo necesitaban.

La inversión total de APC en el estado fue equivalente al 10% del valor de su producción media anual, con posibilidades de beneficio indirecto en alrededor de 1.4 millones de productores y de beneficio directo a alrededor de ciento sesenta mil productores distribuidos en 1,534 localidades de la entidad. La orientación de esta inversión fue principalmente sectorial, en apoyo a las actividades agropecuarias, especialmente las agrícolas.

La cobertura estimada de APC fue menor al 20% de la población rural de 15 años y más, en el 87.3% de las localidades de cien a cinco mil habitantes.

APC atendió prioritariamente a la población de las localidades de baja y muy baja marginación, las cuales concentraron al 48.1% de los beneficiarios y al 58.8% de la inversión gubernamental.

Los principales componentes de apoyo fueron tractores, sistemas de riego y sementales bovinos. La relación beneficiarios / apoyos, de estos componentes fue de 1.2, indicando que se trató fundamentalmente de apoyos individuales, lo que limitó su potencial de impacto.

A pesar de que APC entregó 4,235 tractores, el Censo Ejidal 2007 señala que sólo 52 ejidos o comunidades contaban con 73 tractores con menos de diez años de uso.

Se estima que APC favoreció la tecnificación del riego en alrededor de 20,000 has de unos mil productores, en las que pudo haber aumentado la eficiencia en el uso del agua en diez puntos porcentuales. Esto significaría un ahorro potencial de unos 70 millones de metros cúbicos por año que pueden traducirse en disminución de la sobreexplotación de los acuíferos, en disminución de los costos de extracción de agua, en aumento de la superficie sembrada bajo riego o, lo más probable, en una combinación de estos efectos.

Los indicadores de desarrollo de 93 localidades mayores a cien habitantes en las que no hubo beneficiarios de APC fueron comparados con los de una muestra aleatoria de localidades atendidas por APC similares a las no atendidas en cuanto a grado de marginación y tamaños de población. El resultado de esta comparación es que el comportamiento de los indicadores de desarrollo fue similar en las localidades atendidas y no atendidas por APC, lo que denota que el desarrollo requiere de la participación de múltiples factores y programas y no sólo de APC.

La comparación de las localidades no atendidas por APC con localidades que recibieron intensa atención (inversión mayor a \$1,500 por habitante y número de beneficiarios mayor al 80% de su población de 18 años y más), tampoco muestra diferencias en la evolución de sus indicadores de desarrollo, aunque sugiere la posibilidad de reducción de su rezago.

Al parecer, los impactos de APC sobre la producción, productividad y rentabilidad agrícola y pecuaria fueron más notorios en algunos sectores y regiones, que en el estado en general. Son aún necesarios mayores esfuerzos para subsanar los rezagos históricos del campo, corregir las injusticias que lo afectan, recuperar la rentabilidad de sus actividades y aumentar la producción por encima del crecimiento poblacional.

De lo anterior se derivan algunas lecciones que podrían aplicarse a otros programas de desarrollo rural: 1) Las acciones de desarrollo deben orientarse más a la atención de localidades que de individuos, 2) Si los recursos son limitados, es preferible atender a

algunas localidades con efectividad que a muchas con apoyos intrascendentes, 3) la identificación de localidades prioritarias es mejor si combina indicadores de los procesos de desarrollo que si usa indicadores limitados a un tiempo determinado, 4) para compensar las desigualdades, las acciones de desarrollo rural deben ser diferenciadas según las necesidades, más que las demandas, 5) la exigencia de aportaciones a los beneficiarios opera como mecanismo de exclusión de los más necesitados, 6) la planeación por metas administrativas puede desviar a los programas de sus objetivos, 7) el desarrollo rural es integral y no se limita a las actividades agropecuarias, por lo que requiere la participación de diversos programas, tanto de las diferentes secretarías del gobierno federal como del estatal y municipal, 8) el desarrollo puede implicar crecimiento, pero no todo crecimiento implica desarrollo, las acciones de desarrollo deben diferenciarse de las de fomento, 9) un programa con fundamentos sólidos tiene más probabilidades de ser efectivo, por lo que es importante la participación de profesionales del desarrollo en su diseño, planeación, ejecución y evaluación. 10) la administración participativa de los programas debe diferenciar con claridad las responsabilidades de cada participante, sin dar lugar a ambigüedades, acciones incoherentes ni arbitrarias.

Introducción

Objetivos de la evaluación

A primera vista podría parecer ocioso evaluar un programa ya concluido, sobre todo si ya fue evaluado año tras año. Sin embargo, aunque Alianza por el Campo haya dejado de existir como tal, por muchos años más habrá programas con funciones y fines similares, los cuales podrán ser más efectivos en la medida en que tomen en cuenta los aprendizajes derivados de sus antecesores y por otra parte, la evaluación comprensiva de doce años de operación permite observar y valorar aspectos no apreciables en las evaluaciones anuales.

Todo conocimiento implica generalización de observaciones. Al observar las manifestaciones de cualquier cosa, se hacen abstracciones de lo que es común a muchas cosas, lo cual permite hacer predicciones con cada vez mayor grado de confiabilidad. En esencia, todo programa es una predicción de lo que se hará e implica el pronóstico de lo que habrá de resultar de tales acciones. Por ello, mientras más y mejores conocimientos se usen en la elaboración de un programa, mayor probabilidad habrá de que sus resultados sean los esperados; y viceversa, un programa sin fundamentos sólidos, independientemente de las intenciones que lo motiven, muy probablemente dará resultados diferentes a los deseados.

En esta perspectiva, la evaluación de doce años de operación de APC en el estado de Durango, no debe verse como una acción administrativa de la propia APC, sino como una oportunidad de generar conocimientos que sirvan de fundamento a cualquier acción pública de promoción del desarrollo rural.

Conforme a lo anterior la presente evaluación se hizo con el fin de extraer las enseñanzas más relevantes de la experiencia de doce años de operación de Alianza para el Campo en el estado de Durango, que puedan servir de base a esfuerzos públicos futuros tendientes a apoyar el desarrollo rural.

Fuentes de información

Información documental

Mediante la colaboración del CTEE y de los funcionarios de SAGARPA, se obtuvieron y analizaron documentos tales como:

- Base de datos del Programa en su operación 2007.
- 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
- Compendio estadístico elaborado por el CTEE con la colaboración de la Unidad de Apoyo de FAO
- Plan estatal de desarrollo
- Informes nacionales y estatales de evaluaciones externas previas
- Anexos técnicos
- Términos de Referencia para la evaluación de APC 1996-2007.
- Documentos técnicos sobre evaluación de programas
- Documentos conceptuales sobre el desarrollo rural

- Lineamientos normativos y reglas de operación
- 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

Entrevistas

Con el fin de considerar la perspectiva de los funcionarios relacionados con el Programa en sus diversas etapas y enriquecer la interpretación de sus indicadores, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a profundidad.

Modelo de análisis

Para evaluar la sensibilidad de APC en el estado de Durango ante factores del entorno con potencial de influencia sobre su operación, se identificaron variables independientes correspondientes a las categorías ambiental, política, económica y social y se analizó su relación con indicadores operativos de APC, considerados hipotéticamente como variables dependientes.

Para la valoración de la relación entre las variables identificadas se usaron procedimientos de correlación, análisis de varianza y pruebas de contingencia (chi cuadrada).

Condición	Variables independientes	Variables dependientes
Ambiental	Años secos, normales y húmedos	Beneficiarios Inversión gubernamental Inversión federal Inversión estatal Aportación de productores
Política	Movimientos políticos	
	Años electorales y no electorales	
Económica	Afiliación política de los presidentes municipales	
	Años de producción agropecuaria baja, normal y alta	
	Años de producción agropecuaria intensiva baja, normal y alta	
	Años de producción agropecuaria extensiva baja, normal y alta	
	Años de producción agrícola de riego baja, normal y alta	
	Años de producción agrícola de temporal baja, normal y alta	
	Años de producción pecuaria intensiva baja, normal y alta	
Social	Años de producción pecuaria extensiva baja, normal y alta	
	Tamaño de las localidades	
	Índices de marginación 2000 y 2005	
	Aumento o disminución del índice de marginación de las localidades	

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por APC

1.1. Condicionantes del origen de APC

La Alianza para el Campo fue creada por el Gobierno Federal a fines de 1995. En el discurso presidencial de presentación del Programa, se menciona que el campo es *“...lugar de grandes rezagos que debemos subsanar y de profundas injusticias que debemos corregir”*, que *“...esta Alianza se funda en la convicción de que recuperar la rentabilidad del campo es un imperativo de estrategia económica y, sobre todo, de justicia y de equidad”* y que sus objetivos principales son *“...aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo ...”*¹

Lo anterior denota la percepción y preocupación por la pérdida de la rentabilidad del campo y por las profundas injusticias que privan en el campo. Dos días antes del discurso mencionado los sectores productivos del país y el gobierno federal habían suscrito la Alianza para la Recuperación Económica, en obvia referencia a las secuelas de la crisis económica de 1995, iniciada en diciembre de 1994, en la que el peso perdió en poco tiempo la mitad de su valor y aumentaron los intereses hasta en un 100%, ocasionando que las deudas en dólares no pudieran ser pagadas y que millones de familias no pudieran pagar sus préstamos o hipotecas. Las empresas con compromisos en dólares sufrieron un fuerte golpe que se tradujeron en despido masivo de empleados, mientras algunos empresarios privilegiados fueron advertidos oportunamente por lo que compraron gran cantidad de dólares y renegociaron sus contratos en pesos y los inversionistas extranjeros huyeron del mercado mexicano.

Entre los factores determinantes de tal crisis se pueden mencionar los siguientes: 1) la privatización de la banca nacional permitió inversiones extraordinarias, estabilidad económica y baja inflación; 2) en 1994, año electoral, se elevó el gasto público que originó un déficit histórico (7% de la cuenta corriente del PIB); 3) para cubrir tal déficit, se emitieron tesobonos, nominados en dólares pero pagaderos en pesos; 4) hubo prácticas bancarias relajadas o incluso corruptas; 5) en marzo de ese año fue asesinado el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y poco después el Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; y 6) el primero de enero del mismo año entró en vigor el TLCAN.

Unos meses después del inicio de las operaciones de APC, el presidente dijo: *“Hemos tomado la decisión, desde el Gobierno de la República, de no sacrificar más a los productores del campo mexicano con una política injusta para sus precios que tendía a beneficiar a los habitantes de los centros urbanos en detrimento de los productores del*

¹ Discurso del Presidente de la República durante la Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. Los Pinos, 31 de octubre de 1995.

*campo mexicano*², lo que implica el reconocimiento de que privaba una política de precios injusta que sacrifica al campesino y la intención de cambiarla.

En 1965, ante el cierre del programa de Braceros, que autorizaba a trabajadores agrarios mexicanos a realizar trabajos temporales legalmente en los Estados Unidos, México impulsó el programa maquiladoras. Este programa de fábricas de capital extranjero (principalmente estadounidense) intentaba disminuir el problema de la desocupación, y constituye uno de los primeros antecedentes del tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) y uno de los factores determinantes de la política de precios de los productos del campo que se mantuvieron bajos para quitarle presión a los salarios urbanos, con lo cual parte del crecimiento de las maquiladoras era subsidiado por el campo con la consecuente pérdida de rentabilidad de las actividades de éste.

En 1986 México se adhiere al GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*: Acuerdo general sobre comercio y aranceles), creado en 1947, y Canadá y Estados Unidos empiezan a formalizar la creación de una zona norteamericana de libre comercio que se formaliza en 1989, a la que México solicita su inclusión en 1990.

Con el objetivo de “Formar una Zona de Libre Comercio, estableciendo reglas claras y permanentes para el intercambio comercial, que permita el incremento de flujo comercial e inversión, así como nuevas oportunidades de empleo y mejores niveles de vida”, en 1994 entró en vigor el TLCAN. Para México el TLCAN corresponde a la receta del FMI de crecer con base en la demanda externa (exportaciones) y el impulso a la inversión extranjera.

El TLCAN es un acuerdo entre desiguales: En 1994, el PIB mexicano equivale al 3.9% del de Estados Unidos y al 36% del de Canadá; el producto por habitante en México equivale al 11.8% del de Estados Unidos y al 11.4% del de Canadá; las exportaciones mexicanas representan el 6.3% de las de Estados Unidos y el 19% de las de Canadá; y la inflación en México es 12.6 puntos mayor que la de Estados Unidos y 4.1% que la de Canadá. Obviamente también las perspectivas, razones y objetivos eran diferentes ((Witker y Jaramillo, 2001).

En 1995 se documentaron 364 muertes y 689.6 millones de pérdidas por desastres naturales (Cenapred, 2001). En ese año, las condiciones meteorológicas estuvieron influenciadas por la disipación del fenómeno de “El Niño” a partir de abril que originó la reactivación ciclónica en el Océano Atlántico. Las afectaciones en el país por fenómenos meteorológicos durante el año se extendieron sobre 733 mil hectáreas de cultivos y forestales, ocasionando también averías a casi 76 mil casas habitación, 335 mil damnificados, 282 muertos, 75 personas heridas y la pérdida de 106 mil cabezas de ganado. De las 21 depresiones tropicales formadas en el Océano Atlántico 11 resultaron en huracanes, en tanto que por el Océano Pacífico se generaron 11 depresiones tropicales de las cuales 7 alcanzaron el nivel de huracanes. Entre los estados afectados figuró Durango, donde se perdieron las cosechas en 47,201 ha y murieron 6,500 cabezas de ganado.

La severa crisis económica de 1995, la apertura comercial del país expresada especialmente con el TLCAN, las inconformidades sociales y políticas asociadas al mismo, los daños recientes por desastres naturales y los efectos de la pérdida de la

² Discurso del Presidente de la República en la Reunión de Evaluación del avance de Alianza para el Campo, Veracruz, 11 de julio de 1996.

rentabilidad de las actividades agropecuarias, pueden ser considerados como los principales condicionantes del origen de APC.

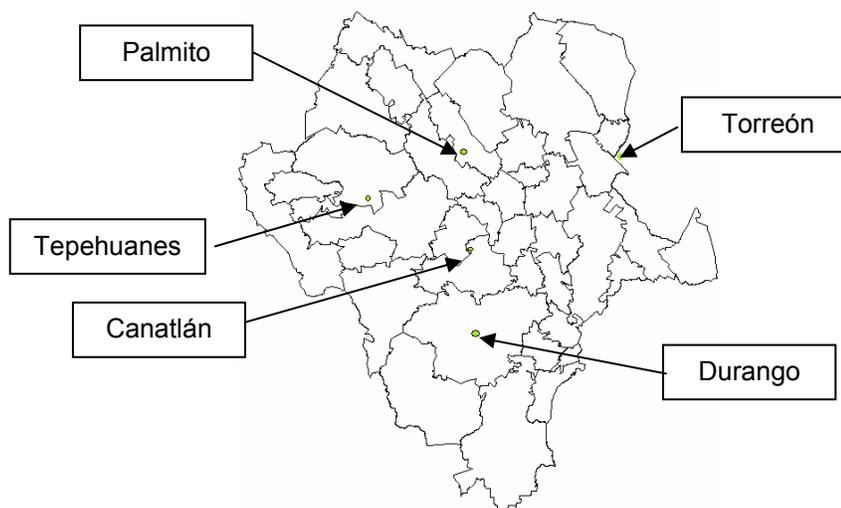
1.2. Circunstancia ambiental

En Durango, como en otras partes del país, la geografía se opone a la economía (Esquivel, 2000). En efecto, las características topográficas, climáticas y de vegetación del estado, dificultan las actividades primarias, limitan la integración social y con ello la formación y calidad de capital humano y condicionan la baja productividad y alta desigualdad regional.

El Índice Palmer de Sequía se basa en los datos locales de precipitación y temperatura; un valor de cero corresponde a los valores medios históricos del lugar de más de cuarenta años, la sequía se identifica por valores negativos y los valores positivos indican años húmedos.

Para identificar las condiciones climáticas de los años en que operó APC, se utilizó el Índice Palmer de Sequía de cinco estaciones meteorológicas que representan el clima de la mayor parte del estado (figura 1). Estas cinco estaciones no fueron elegidas, sino que son las únicas para las que se pudo disponer de la información necesaria.

Figura 1. Ubicación de las estaciones meteorológicas usadas para analizar la sequía en el estado de Durango



Fuente: SMN, CNA

Este análisis revela que uno de cada tres años fueron secos y que los meses más benignos son de junio a septiembre, los que corresponden a los de mayor precipitación y al ciclo agrícola de verano, el cual representa el 97.1% de la superficie sembrada en condiciones de temporal en el estado.

Conforme a lo anterior, se utilizaron los promedios de los índices Palmer de Sequía correspondientes a los meses de junio a septiembre de cada año para clasificar los años como secos ($IPS < -1.5$), normales ($IPS > -1.5 < 1.5$) y húmedos ($IPS > 1.5$), y determinar la relación del Programa con este aspecto meteorológico (cuadro 1). Para cada indicador, el valor medio de cada clasificación, fue dividido entre el valor medio de los años

normales. Así, los valores de los índices expresan proporciones de cada indicador; por ejemplo, por cada peso de inversión federal realizada en un año normal, se invirtieron cuarenta y tres centavos de este mismo origen en un año seco, mientras por cada peso que invirtió el gobierno estatal en años normales, invirtió setenta y tres centavos en años secos, independientemente del monto invertido por cada entidad gubernamental.

Cuadro 1. Indicadores de APC en los años secos y húmedos respecto a los normales en el estado.

Indicador	Sequía	Normal	Húmedo
Número de años	4	6	2
Beneficiarios	0.55	1	0.95
Inversión gubernamental	0.53	1	0.95
Inversión federal	0.43	1	0.63
Inversión estatal	0.73	1	1.82
Aportación de productores (%)	1.11	1	1.01

Nota: Los índices económicos se calcularon a partir de las cifras deflactadas (2007=100)

Pudiera pensarse que los efectos de un año seco sobre APC se darían al año siguiente; sin embargo, la gran mayoría de los apoyos se entregaron después del mes de agosto, por lo que es altamente probable que los efectos del año agrícola sobre APC ocurran en el ejercicio presupuestal correspondiente a ese mismo año.

Los resultados del análisis realizado muestran que en los años secos hubo menos beneficiarios, menos inversión gubernamental y mayor participación de los productores. Se identifican dos posibles explicaciones de este comportamiento: 1) en los años secos la mayoría de los productores no disponen de recursos para hacer las inversiones complementarias a su participación en el Programa, y 2) La sequía generalizada en el estado es menos perceptible que la sequía local en la Capital del estado. El análisis de los datos sugiere la participación de ambos aspectos, ya que el valor de la producción en los años secos fue del 87% respecto a los años normales, y el comportamiento de los indicadores del Programa indica su respuesta a los años secos locales (cuadro 2).

Cuadro 2. Indicadores de APC en los años secos y húmedos respecto a los normales en la capital del estado.

Indicador	Sequía	Normal	Húmedo
Número de años	4	6	2
Beneficiarios	1.46	1	2.58
Inversión gubernamental	1.82	1	1.34
Inversión federal	2.62	1	1.66
Inversión estatal	1.10	1	0.77
Aportación de productores (%)	0.91	1	0.87

Nota: Los índices económicos se calcularon a partir de las cifras deflactadas (2007=100)

1.3. Circunstancia política

1.3.1. Conflictos políticos del sector agropecuario

En diciembre de 2002, doce organizaciones campesinas iniciaron una movilización política a la que denominaron "El campo no aguanta más", exigiendo entre otras cosas, la renegociación del TLCAN. Esta movilización dio origen a las Mesas de diálogo para una política de estado, que a su vez llevaron al Acuerdo Nacional para el Campo, firmado el 28 de abril de 2003.

El Acuerdo implicó una ampliación presupuestal de dos mil ochocientos millones para el sector rural que sirvieron para aplacar los ánimos ante la cercanía del proceso electoral de julio de ese año.

Desde los años ochenta, la política rural se resume en el sometimiento a las señales del mercado, se redujo drásticamente la participación del Estado en la promoción activa del desarrollo económico sectorial, la apertura comercial unilateral y abrupta y la reforma de la legislación agraria orientada a liberalizar el mercado de tierras conforme a un modelo agroexportador en el que no caben los campesinos (Calva, 2007). Conforme al paradigma de las ventajas competitivas, se consideró mejor exportar mexicanos e importar alimentos que apoyar a los campesinos para que produzcan nuestros alimentos. Los resultados obvios han sido el aumento de las importaciones de alimentos y la emigración, ¿hambre y éxodo?

En 2007 el precio de la tortilla casi se duplicó. El aumento de la demanda de granos asociada a su uso para la producción de etanol, disparó sus precios. Terminó el espejismo de que era más barato importarlos que producirlos y nos quedamos sin poder importarlos y sin poder producirlos en cantidad suficiente.

Si se comparan los indicadores de APC en Durango de los años 2003 y 2007, en que ocurrieron los conflictos mencionados, se hace evidente que su efecto fue diferente. Mientras en 2003 (El Campo no aguanta más-Acuerdo Nacional para el Campo) hubo un fuerte incremento en el número de beneficiarios, en 2007 (Crisis de la tortilla) el incremento se dio en la inversión gubernamental (cuadro 3)

Cuadro 3. Indicadores de APC en los años de movimientos políticos respecto a los demás años.

Indicador	2003	2007	Resto
Beneficiarios	2.68	0.72	1
Inversión gubernamental (2007 = 100)	1.15	1,76	1
Inversión federal (2007 = 100)	1.56	2.48	1
Inversión estatal (2007 = 100)	0.11	2.53	1
Aportación de productores (%)	0.91	1.15	1

Lo anterior pudiera reflejar la diferente naturaleza de los movimientos mencionados: mientras el de 2003 fue esencialmente político nacional y coincidente con elecciones federales en las que se decidía si se le quitaba o no “el freno al cambio”, el de 2007 fue un conflicto de índole económica con determinantes transnacionales, e influencia política local por el proceso de elecciones estatales de diputados locales y ayuntamientos, con el que coincidió en Durango. Así, al primero se le dio una respuesta más política que económica, para el segundo la respuesta fue más económica que política.

1.3.2. Procesos electorales

Para valorar si los procesos electorales se relacionaron con los indicadores operativos de APC, se compararon los años en que hubo elecciones con los no electorales (cuadro 4).

Cuadro 4. Diferencia proporcional entre años electorales y no electorales de los indicadores de APC.

Indicador	Federales		Estatales		No electorales 1996, 1999, 2002, 2005
	2000, 2006 ¹	1997, 2003 ²	1998, 2004 ³	2001, 2007 ⁴	
Beneficiarios	1.61	2.37	1.15	0.89	1
Inversión gubernamental	1.59	1.41	1.11	1.38	1
Inversión federal	1.56	1.32	0.91	1.67	1
Inversión estatal	1.71	1.72	1.85	2.28	1
Aportación de productores (%)	0.88	0.91	0.97	1.10	1

Notas: ¹ Presidente de la República, Diputados Federales, Senadores; ² Diputados Federales; ³ Gobernador, Diputados locales, Ayuntamientos; ⁴ Diputados Locales, Ayuntamientos

Aunque el aumento en el número de beneficiarios en 2003 y el de la inversión gubernamental en 2007 pudieran estar influidos por las circunstancias políticas mencionadas en el apartado anterior, el análisis sugiere que sí hubo influencia de los procesos electorales en el comportamiento de APC, con más beneficiarios, mayor inversión y menor aportación de los productores en los años en que ocurrieron tales procesos.

La inversión gubernamental media de los años electorales fue 37.4% mayor que la de los años no electorales. La inversión federal media de los años de elecciones federales fue 44.4% mayor que la de los años no electorales y 12% mayor que la de los años de elecciones estatales. La inversión estatal media de los años de elecciones estatales fue 106.7% mayor que la de los años no electorales y 20% mayor que la de los años de elecciones federales.

1.3.3. Afiliación política de los presidentes municipales.

De los 39 municipios del estado, ocho estuvieron gobernados por el mismo partido durante los cuatro trienios de APC, 25 fueron gobernados por dos partidos diferentes y seis municipios fueron gobernados por tres partidos políticos diferentes.

Para valorar el efecto del partido en el gobierno municipal sobre los indicadores operativos de APC en el municipio correspondiente, en los municipios que fueron gobernados por diferentes partidos, se obtuvo la diferencia media entre el valor de los indicadores de los trienios en que gobernó cada partido con la de los trienios en que el municipio fue gobernado por otros partidos (cuadro 5).

Cuadro 5. Diferencia media de los indicadores de APC según afiliación política del presidente municipal.

Indicador	PRI	PAN	PT	PRD	PD
Beneficiarios	-0.09 ± 0.02	-0.38 ± 0.01	+0.42 ± 0.03	+0.08 ± 0.01	+0.15 ± 0.01
Inversión gubernamental	+0.30 ± 0.02	-0.27 ± 0.01	-1.02 ± 0.03	+0.52 ± 0.02	-0.08 ± 0.00
Inversión federal	+0.18 ± 0.02	-0.20 ± 0.01	-0.80 ± 0.02	+0.29 ± 0.01	+0.16 ± 0.00
Inversión estatal	+0.99 ± 0.07	-0.21 ± 0.02	-3.56 ± 0.11	+1.72 ± 0.03	-0.58 ± 0.00
Aportación productores	+0.80 ± 0.19	-3.45 ± 0.12	-1.94 ± 0.13	-3.32 ± 0.21	0.93 ± 0.15

Nota: Cambio porcentual en la participación del municipio en el total estatal respecto al promedio de los trienios en que gobernaron otros partidos.

Si el Programa distribuyera su inversión entre los municipios sin considerar la afiliación política de los presidentes municipales, podría esperarse que el porcentaje de

participación de los municipios no difiriera significativamente de un trienio a otro; sin embargo, resulta evidente que hay gran variación entre trienios, y que esta variación pudiera tener cierta relación con la afiliación política de los presidentes municipales, especialmente en el caso de la inversión estatal.

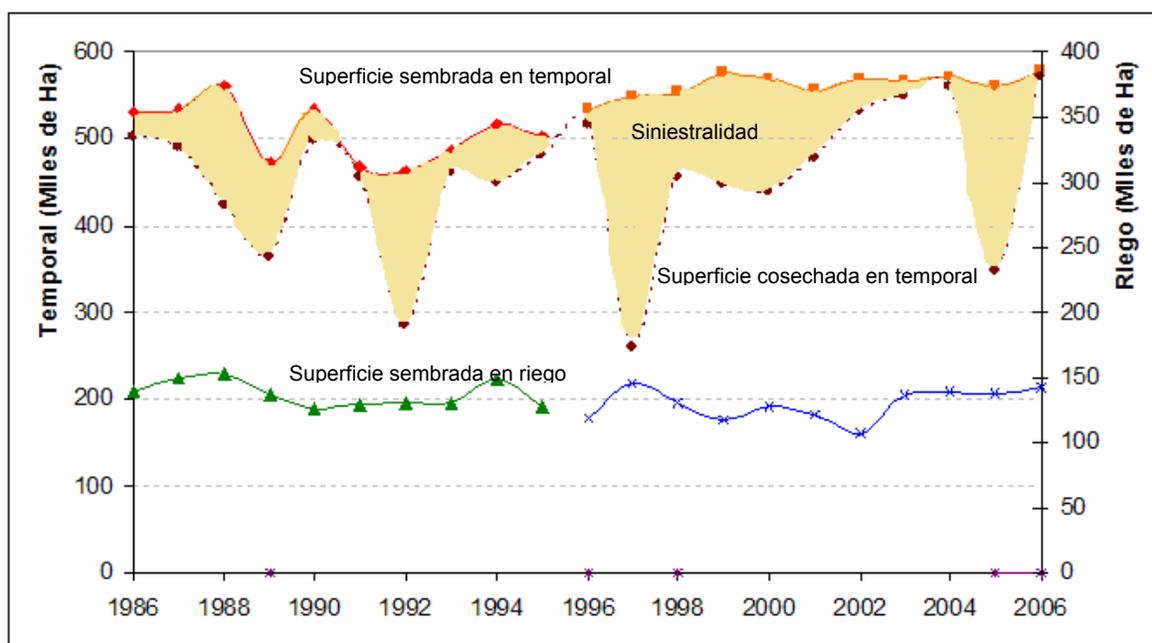
Sin embargo, el comportamiento de los indicadores de APC en los municipios con relación a la afiliación política del presidente municipal en turno no fue consistente, sino que todos los partidos alternantes aumentaron la participación de APC en algunos municipios y la disminuyeron en otros. Esto pudiera indicar un especial interés de los partidos políticos por ciertos municipios o bien que las variaciones observadas no obedecen a la afiliación política de los presidentes municipales sino a otros aspectos coyunturales a niveles diferentes a los municipales, ya sea regionales o relativos a localidades.

1.4. Circunstancia económica

La superficie sembrada anual en el estado de Durango es de alrededor de 670,000 ha, de las cuales el 80% es de temporal y el resto de riego.

Al comparar los diez años previos a APC con los once primeros años de su operación, se puede apreciar que aumentó la superficie sembrada en temporal y con ello, las pérdidas aparentes por siniestralidad (figura 2). La agricultura de temporal es incierta y de baja productividad, por lo que el aumento de su superficie sembrada, es una expresión de la falta de oportunidades para realizar actividades económicas rentables y productivas, más que de desarrollo.

Figura 2. Agricultura total de temporal y de riego en el estado de Durango, 1986-2006

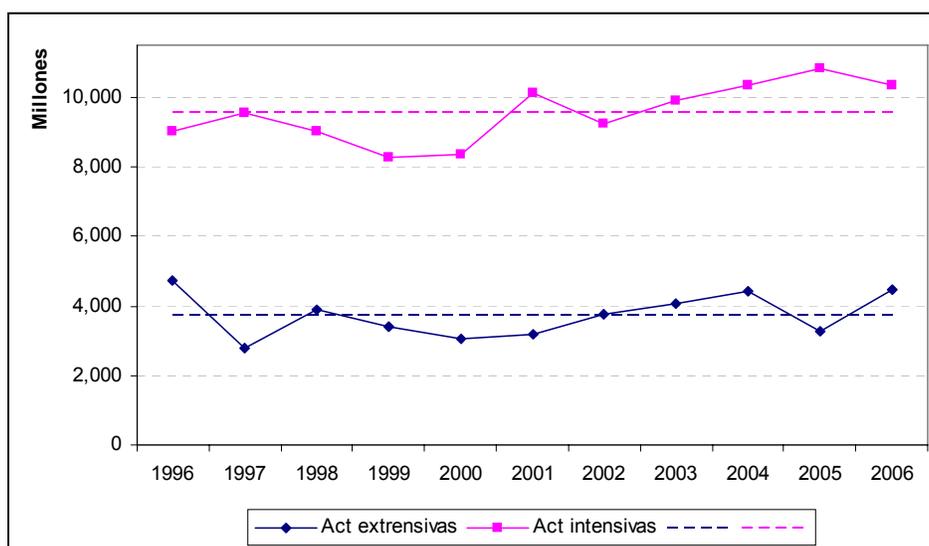


Fuente SIAP-SAGARPA

El comportamiento de la superficie sembrada bajo riego es en cierto sentido opuesto a la observada en temporal, ya que de 1996 a 2006 presenta mayores variaciones y menor promedio que en el periodo 1986-1995.

El valor de la producción agropecuaria varía en función de las unidades en producción, su rendimiento y el precio de los productos y es el principal determinante de la economía rural. A valores actuales, de 1996 a 2006, la producción agropecuaria del estado de Durango tuvo un valor medio anual de 13.4 miles de millones de pesos, con una tasa media anual de aumento de 1.6% (figura 3).

Figura 3. Valor deflactado de la producción agropecuaria estatal (2007=100)



Nota: Las actividades extensivas incluyen producción de carne de bovino, caprino, porcino y ovino, leche de cabra y lana; las actividades intensivas incluyen producción de leche de bovino, producción de carne de ave y huevo.

Fuente: SIAP-SIACON

Para fines de análisis, las actividades agropecuarias pueden ser clasificadas en intensivas y extensivas; las primeras se caracterizan por su mayor inversión y tecnología y menor dependencia de las condiciones ambientales, por lo que tienen menor variación entre años. Las actividades intensivas aportan el 71.4% del valor de la producción agropecuaria de la entidad y su tasa media de crecimiento en el periodo antes señalado fue de 1.91%, mientras el de las actividades extensivas fue de 0.84%.

Aun cuando pudiera esperarse que APC aumentara o mantuviera su participación en los años de menor valor de la producción agropecuaria, por ser éstos en los que los productores tienen más necesidad de apoyo y menor capacidad de inversión, sucedió lo contrario, ya que en los años con valor de la producción mayor a la media tanto el número de beneficiarios como la inversión gubernamental fueron mayores a las de los años de menor producción (cuadro 6).

El número de beneficiarios tuvo una ligera relación con el valor de la producción agropecuaria total y con el de la producción agrícola de temporal. Sin embargo, la inversión gubernamental tuvo una marcada relación con el valor de la producción agrícola de riego. Cabe aclarar que el signo positivo de los coeficientes de correlación indica que a

mayor valor de la producción, son más altos los valores del indicador operativo correspondiente, en este caso, el número de beneficiarios y el monto de la inversión gubernamental.

La inversión federal se relacionó principalmente con las actividades agropecuarias intensivas y en especial con la agricultura de riego, de manera que en los años de valor de la producción mayor a la media la inversión de este origen fue más del doble que la de años de productividad menor al promedio.

En contraste, la inversión estatal se vinculó en relación inversa tanto con la producción pecuaria intensiva como con la producción agrícola de temporal, aumentando su monto en los años en que el valor de la producción en estas actividades fue menor a la media del periodo.

El porcentaje de aportación de los productores fue mayor en los años de mayor valor de la producción, en clara relación con la variación del valor de la producción agrícola de riego

El análisis de los indicadores operativos de APC en relación al condicionamiento económico expresado en valor de la producción agropecuaria sugiere que el Programa fue más reactivo que orientado por una política definida de apoyo, e indica un comportamiento diferenciado de la inversión federal y la estatal, conforme al cual la primera reaccionó a la capacidad de los productores de realizar inversiones asociada a años de mayor productividad y la segunda reaccionó a la necesidad de apoyo en años de baja productividad.

Cuadro 6. Relación de APC con el nivel del valor de la producción agropecuaria estatal por tipo de actividad

Indicador	Mayor a la media	Menor a la media	Correlación
Producción agropecuaria total			
Beneficiarios	1.96	1.00	0.550
Inversión gubernamental	1.43	1.00	0.459
Inversión federal	2.08	1.00	0.659
Inversión estatal	0.54	1.00	-0.440
Aportación de productores (%)	0.92	1.00	-0.340
Producción agropecuaria en actividades intensivas			
Beneficiarios	1.91	1.00	0.468
Inversión gubernamental	1.39	1.00	0.508
Inversión federal	2.02	1.00	0.680
Inversión estatal	0.46	1.00	-0.385
Aportación de productores (%)	0.93	1.00	-0.297
Producción agropecuaria en actividades extensivas			
Beneficiarios	1.85	1.00	0.366
Inversión gubernamental	1.27	1.00	0.151
Inversión federal	1.47	1.00	0.281
Inversión estatal	0.82	1.00	-0.279
Aportación de productores (%)	0.91	1.00	-0.215
Producción agrícola en temporal			
Beneficiarios	1.68	1.00	0.486
Inversión gubernamental	1.09	1.00	0.102
Inversión federal	1.31	1.00	0.293
Inversión estatal	0.63	1.00	-0.401
Aportación de productores (%)	1.00	1.00	-0.102
Producción agrícola en riego			
Beneficiarios	1.18	1.00	0.392
Inversión gubernamental	1.53	1.00	0.804
Inversión federal	1.61	1.00	0.668
Inversión estatal	1.33	1.00	0.231
Aportación de productores (%)	0.91	1.00	-0.803
Producción pecuaria intensiva			
Beneficiarios	1.51	1.00	0.393
Inversión gubernamental	1.09	1.00	0.314
Inversión federal	1.59	1.00	0.541
Inversión estatal	0.37	1.00	-0.487
Aportación de productores (%)	1.02	1.00	-0.086
Producción pecuaria extensiva			
Beneficiarios	1.03	1.00	-0.271
Inversión gubernamental	1.39	1.00	0.144
Inversión federal	1.37	1.00	0.000
Inversión estatal	1.47	1.00	0.288
Aportación de productores (%)	0.90	1.00	-0.320

Notas: Los índices económicos se calcularon a partir de las cifras deflactadas (2007=100). Las actividades extensivas incluyen producción de carne de bovino, caprino, porcino y ovino, leche de cabra y lana; las actividades intensivas incluyen producción de leche de bovino, producción de carne de ave y huevo.

1.5. Circunstancia social

1.5.1. Población

APC atendió principalmente a pobladores de localidades de 100 a 500 habitantes, y mayores a 2,500 habitantes excepto en 2001, en que éstos fueron superados por los de localidades de 1,000 a 2.500 habitantes (cuadro 7).

Al comparar la distribución proporcional de la población atendida por APC por tamaño de localidad con la proporción de la población rural del estado (cuadro 7), se aprecia alta correspondencia entre tales proporciones (coeficiente de correlación = 0.96), lo que sugiere que la distribución de la atención no corresponde a una política definida sino al efecto poblacional, aunque puede ser cuestionable el que el 12.7% de la inversión gubernamental se haya ubicado en localidades mayores a 5,000 habitantes.

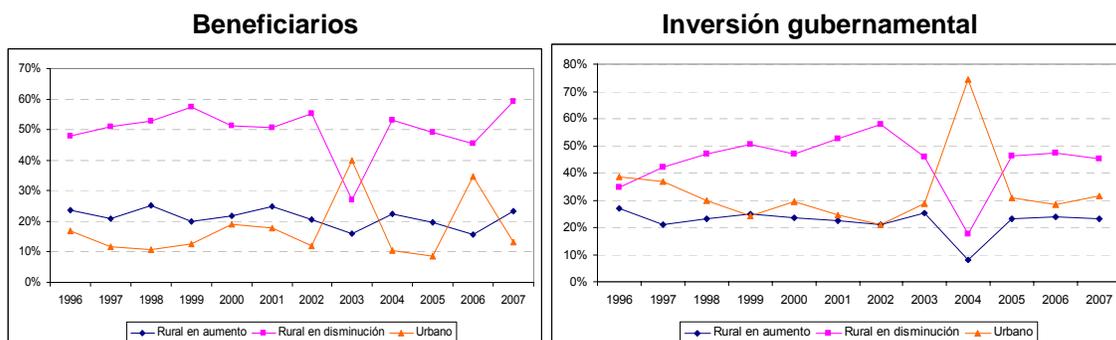
Cuadro 7. Distribución proporcional de la atención de APC y de la población rural por tamaño de la localidad de residencia

Tamaño de la localidad	APC 1996-2007		Población rural del estado	
	Beneficiarios	Inversión	2000	2005
< 100	7.6%	7.8%	14.18%	14.57%
100 a 499	29.7%	22.3%	35.04%	35.22%
500 a 999	17.2%	18.7%	22.66%	22.75%
1,000 a 2,499	16.9%	18.0%	28.11%	27.47%
2,500 a 4,999	7.1%	8.6%		
> 5,000	10.2%	12.7%		

Fuentes: Beneficiarios, Base de datos del programa; Tamaño de localidad, INEGI, Censo de población y vivienda, 2005.

Las localidades atendidas fueron clasificadas según el aumento o disminución en su población de 2000 a 2005. El Programa atendió una mayor proporción de beneficiarios en las localidades en proceso de disminución demográfica. Sin embargo, casi una quinta parte de los beneficiarios atendidos radicaban en localidades mayores a 2,500 habitantes (figura 4). Tomando en consideración que el 59.1% de la población del estado en 2005 radicaba en localidades cuya población había disminuido respecto a el año 2000, la distribución de la población atendida por APC entre localidades en aumento o disminución demográfica parece ser más un reflejo de la situación demográfica del estado que el resultado de una intención de atender preferentemente a las localidades que más necesitan el apoyo.

Figura 4. Distribución proporcional de beneficiarios e inversión en localidades urbanas y rurales en aumento o disminución de su población



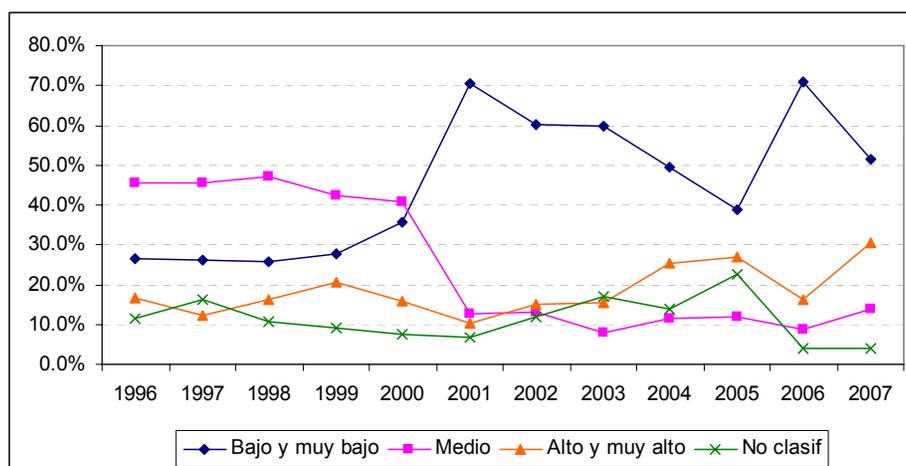
1.5.2. Marginación

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 39 municipios de Durango, sólo cuatro disminuyeron sus índices de marginación entre los años 2000 y 2005; el mayor incremento en la marginación ocurrió en los municipios de mayor proporción de población rural. El 60% de las localidades de la entidad aumentaron su índice de marginación y la población disminuyó en el 63% de las localidades.

De 1996 a 2000, el Programa atendió principalmente a beneficiarios residentes en localidades de marginación media, los que representaron al 44.3% de los beneficiarios de ese período. A partir de 2001, se aprecia un cambio abrupto en la distribución de los beneficiarios según el grado de marginación de la localidad de residencia, de manera que de 2001 a 2007, el 57.2% de los beneficiarios radicaban en localidades de baja y muy baja marginación. No obstante, la atención a beneficiarios de localidades marginadas (alta y muy alta marginación), muestra una tendencia creciente, pasando del 16.3% en el periodo 1996 a 2000, al 20% entre 2001 y 2007 (figura 5).

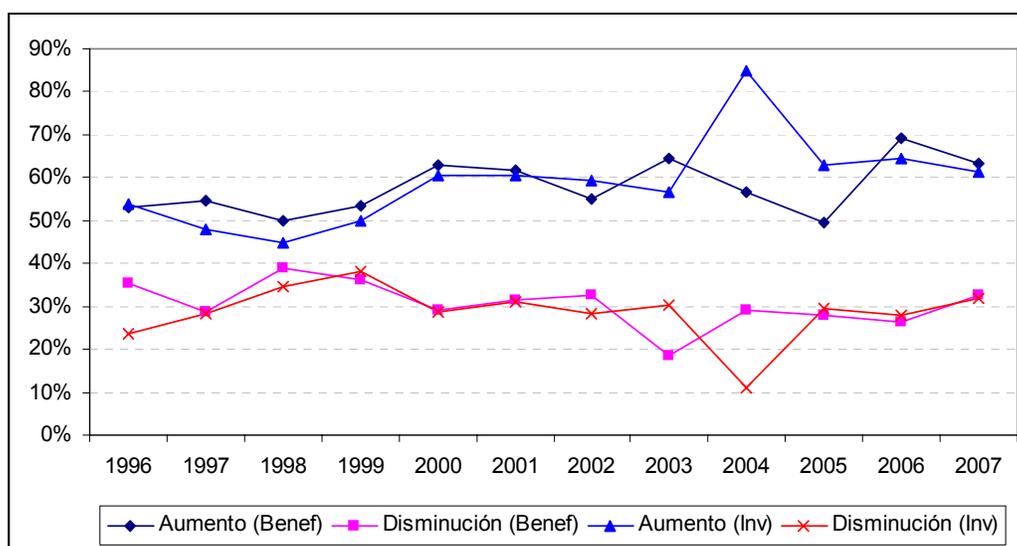
Figura 5. Distribución proporcional de beneficiarios según grado de marginación de la localidad de residencia



Fuentes: Beneficiarios por localidad = Base de datos, Índice de marginación de localidades: para 1996-2000, CONAPO, Índices de marginación por localidad 2000, para 2001-2007, CONAPO, Índices de marginación por localidad 2005.

Las localidades atendidas fueron clasificadas según el aumento o disminución en el índice de marginación 2000 a 2005. El Programa mostró la tendencia a aumentar la proporción de sus beneficiarios en las localidades en proceso de marginación creciente (figura 6).

Figura 6. Distribución proporcional de beneficiarios e inversión en localidades en proceso de aumento o disminución de su índice de marginación



Fuentes: Índices de marginación: CONAPO 2000 y 2005, Beneficiarios: Base de datos del Programa

En el año 2005, el 60.9% de la población rural del estado radicaba en localidades cuyo índice de marginación aumentó respecto al del año 2000. La similitud de este dato con la distribución de beneficiarios de APC por localidades en aumento de su índice de marginación sugiere que la mayor atención a la población de localidades en proceso de

deterioro social pudo haber sido reflejo de la estructura poblacional, más que el efecto de una focalización del programa hacia este tipo de localidades.

1.5.3. Clientelismo

Entendiendo por clientelismo la tendencia a favorecer a ciertas personas u organizaciones, para evaluarlo se compararon las listas de beneficiarios de diez de los doce años de operación de APC en el estado.

A pesar de que es casi seguro de que el análisis subestima las repeticiones de beneficiarios debido a que no siempre las bases de datos proporcionan los nombres de cada uno de ellos, se encontró que al menos el 56.4% de los beneficiarios recibieron apoyos en varias ocasiones.

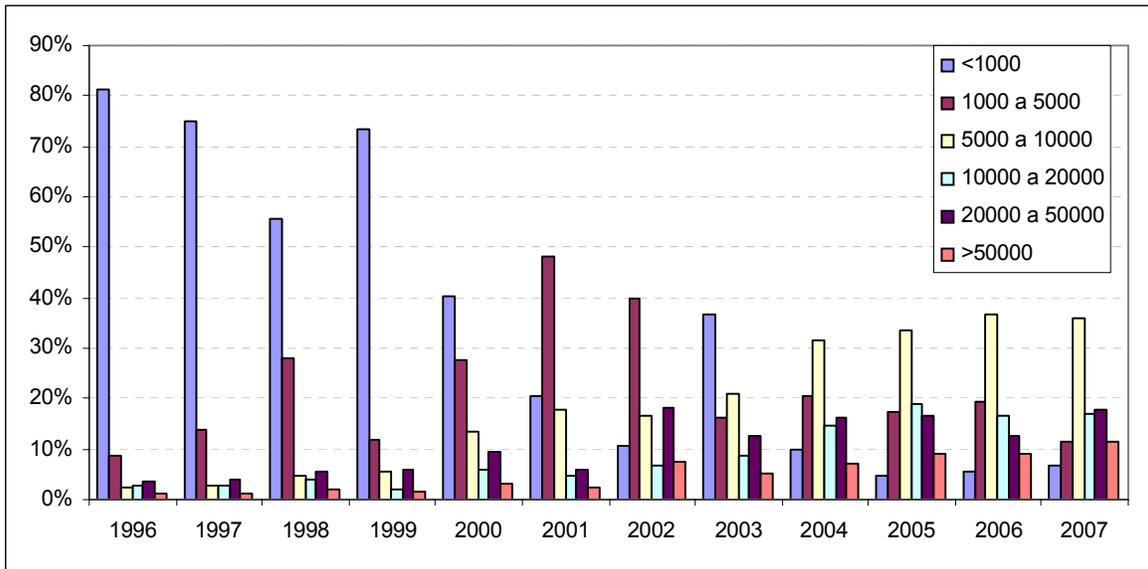
Globalmente, el 81.8% de los beneficiarios recibieron apoyos que significaron una inversión gubernamental menor a diez mil pesos, y sólo para el 3.6% de los beneficiarios el apoyo fue mayor a cincuenta mil pesos (cuadro 8). A lo largo de los doce años de operación, los apoyos menores a mil pesos tuvieron una clara tendencia decreciente, pasando del 81.3% en 1996 al 6.7% en 2007, mientras la tendencia de los apoyos de cinco a diez mil pesos fue al aumento, iniciando en 2.5% para terminar en 35.8% (figura 7). Por otra parte, hubo apenas 307 beneficiarios que recibieron apoyos mayores a doscientos mil pesos cada uno; entre ellos, al menos 17 prominentes empresarios fueron apoyados con más de quinientos mil pesos cada uno.

Cuadro 8. Frecuencia de beneficiarios por monto del apoyo gubernamental

Apoyo / beneficiario	% de beneficiarios	% acumulado
< \$1,000	47.19%	47.19%
\$1,000 a \$5,000	21.34%	68.53%
\$5,000 a \$10,000	13.21%	81.75%
\$10,000 a \$20,000	6.37%	88.12%
\$20,000 a \$50,000	8.30%	96.42%
> \$50,000	3.58%	100.00%

Aunque para 2007 no se hizo la tipología de productores, los informes de evaluación 2003 a 2006 muestran que el programa tuvo una clara tendencia a disminuir la atención a los beneficiarios de menor desarrollo relativo. La combinación de esta tendencia con la expresada en el párrafo anterior, deja en claro que cuando se atendió a la población de menor desarrollo, se hizo con apoyos intrascendentes, y cuando aumentó el monto de los apoyos por beneficiario, se les otorgó a productores con menor necesidad del mismo.

Figura 7. Distribución del monto del apoyo gubernamental por beneficiario (pesos corrientes).



Capítulo 2

Principales resultados y tendencias de APC

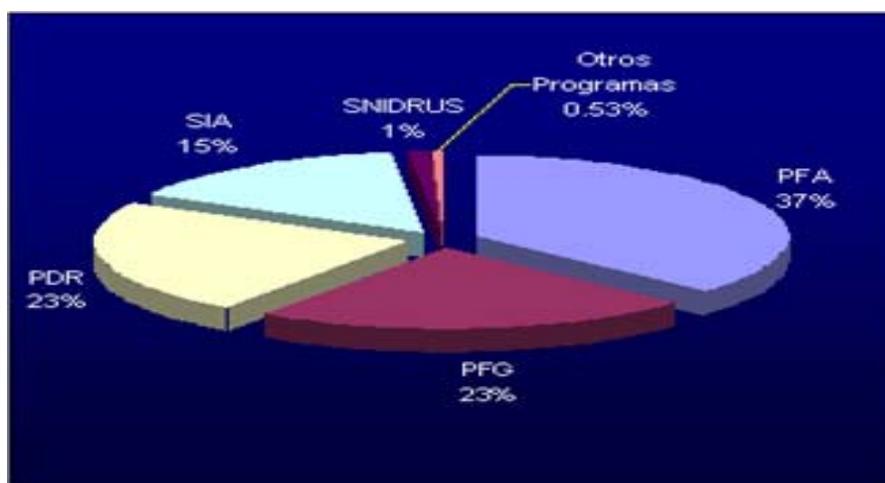
2.1. Evolución de la inversión en la APC, principales categorías de inversiones apoyadas, número de beneficiarios, y cobertura geográfica

2.1.1 La inversión en la APC.

La inversión en el periodo de 1996-2007 de la APC fue de \$1,341,465,338.52 a precios de 2007 incluyendo productos financieros y recuperaciones, así como otros programas federalizados. Este monto equivale al 10% del valor de la producción media anual de la producción agropecuaria de la entidad en ese periodo.

Sin incluir los productos financieros y las recuperaciones, la inversión federal significó \$2.39 por cada peso que aportó el Estado en el periodo mencionado. La estructura de la inversión fue prácticamente igual para Desarrollo Rural y Fomento Ganadero y 14% superior en el caso de Fomento Agrícola (figura 8).

Figura 8. Estructura de la Inversión de la APC en Durango de 1996 a 2007

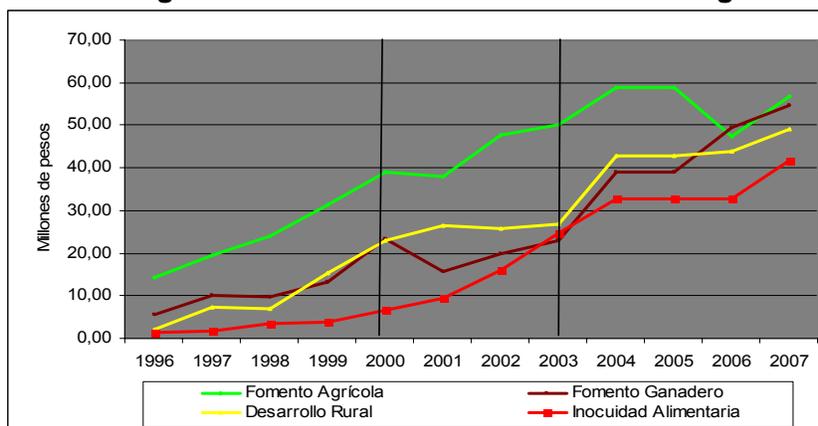


Fuente: SAGARPA-SAGDR. 1996-2007. Cierres Físicos y Financieros.

Tres etapas muy definidas se pueden encontrar en la evolución de la inversión de los Programas equivalentes a Fomento Ganadero y Desarrollo Rural, en tanto que en los Programas de Fomento Agrícola y Sanidad e Inocuidad fue básicamente sólo una etapa de crecimiento (figura 9).

En los primeros ocho años de la APC en Durango fincó su estrategia en el fomento a la agricultura de acuerdo con el monto de inversión. En los primeros tres años de vida el PDR, FG, así como Sanidades e Inocuidad Alimentaria, en conjunto no llegaron a significar el monto del Programa de Fomento Agrícola, en el periodo 2000-2003 sus inversiones no tomaron el ritmo creciente de años anteriores y se estancaron o francamente disminuyeron, sólo el Programa de Sanidades e Inocuidad Alimentaria mantuvo en esta etapa una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 56% revelando la preocupación en el estado por la sanidad vegetal y animal, esta última necesaria en la entidad por las fuertes exportaciones de ganado hacia los Estados Unidos.

Figura 9. Evolución de la inversión en los tres principales Programas de la APC en el estado de Durango



Fuente: SAGARPA-SAGDR. 1996-2007. Cierres Físicos y Financieros.

La APC en Durango tardó ocho años para atender con inversiones crecientes a los Programas de Fomento Ganadero y de Desarrollo Rural, aunque con las inversiones adicionales que siguieron a estos años y hasta 2005, continuaron representando en la entidad una menor importancia relativa. En los cuatro principales programas de inversión gubernamental, la TMCA del periodo 1996- 2007 fue de 22%, no obstante ésta fue diferenciada (PFA 13%, PFG 23%, PDR 34% y PSIA 37%), siendo la de menor dinamismo la de fomento a la agricultura, pero también la de mayor constancia y la que partió siempre de mayores recursos. A partir de 2004 las proporciones de inversión aunque con mayores recursos continuaron con el mismo patrón (PFA 31%, PFG 25%, PDR 25% y PSIA 19%).

Las características de las TMCA por fuente de inversión y programa mantienen también un comportamiento diferenciado resaltando el Programa de Desarrollo Rural como el de más alta tasa de crecimiento en todas las fuentes de inversión. Con esa TMCA queda de manifiesto en el PDR que un número de productores cada vez menor fueron capaces de aportar cantidades de dinero crecientes, éste dinamismo revela simplemente la exclusión paulatina de los productores marginados (cuadro 9).

La TMCA del PFG en el caso de los productores fue la más baja, ya que en el último año del Programa, la aportación de los productores fue casi 38 veces menor que en 2006. Destaca en este aspecto la tasa de crecimiento de la aportación de los productores en el Programa de Fomento Agrícola que aunque fue la de menor crecimiento fue la de mayor proporción dentro de la estructura de inversión (67.25%), poniendo de manifiesto el tipo de productores atendidos.

En cuanto a la TMCA de la inversión federal, la dinámica de crecimiento más sobresaliente ocurrió en los Programas de Fomento Ganadero y Desarrollo Rural, en tanto que en la fuente estatal se presentó un mayor dinamismo relativo en los Programas de Desarrollo Rural y Sanidades. Lo anterior fue posible dado que el PDR se convirtió en una prioridad³ a partir de 2004 tanto en la inversión federal y estatal, el PSIA por su parte

³ Para 2007 el PDR creció en su inversión 26.5 veces en comparación con 1996 y el Programa de Sanidades e Inocuidad Alimentaria (o sus equivalentes) creció 26.5 veces, mientras que los Programas de Fomento Agrícola y Ganadero sólo lo hicieron 4.5 y 3.4 veces respectivamente.

se convirtió en una prioridad para el estado de Durango, es el único Programa cuya TMCA supera la de la inversión federal.

Cuadro 9. Tasa media de crecimiento anual de la inversión gubernamental y de los productores

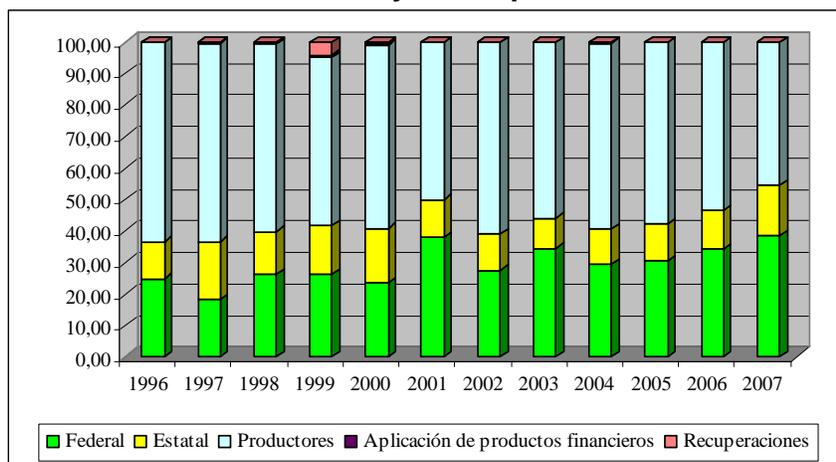
Programa	Federal	Estatal	Productores
FA	14,11	10,93	15,35
FG	27,13	15,29	-15,56
DR	35,73	29,84	37,40
SIA	22,42	34,84	36,72
APC	22,64	20,93	14,35

Fuente: SAGARPA-SAGADR. Cierres Físicos y Financieros de la APC de 1996 a 2007.

Nota: Fomento Agrícola (FA), Fomento Ganadero (FG), Desarrollo Rural (DR), Sanidad e Inocuidad Alimentaria (SIA).

Más allá del discurso, el interés en el campo se manifiesta en las inversiones que se realizan para el campo en la entidad. Ésta motivación indica que durante doce años de la APC, el estado de Durango realizó una aportación menor incluso que la de los productores quienes del total de la inversión destinaron en promedio el 56.5% de la misma (figura 10).

Figura 10. Evolución de la estructura de las fuentes financieras de la APC incluyendo a productores



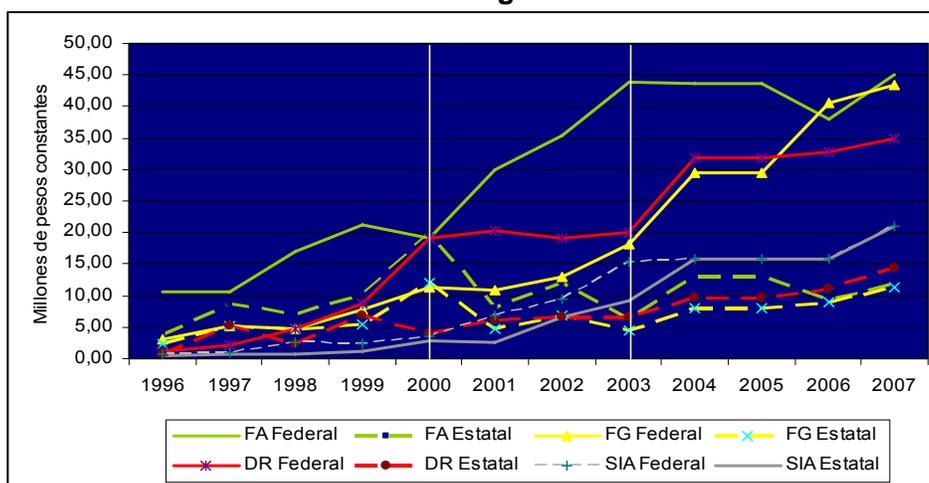
Fuente: SAGARPA-SAGADR. Cierres Físicos y Financieros de la APC de 1996 a 2007.

Lo anterior es evidencia de que los productores contaban con los recursos suficientes como para financiar ése monto. Al parecer el dinero público no favoreció a los productores marginados y ni siquiera a los pequeños de localidades no marginadas.

La evolución de la inversión gubernamental revela las características de la dinámica de las aportaciones federales y estatales (figura 11) ya que en ella se advierte un comportamiento diferenciado de sus fuentes de inversión. Mientras que las aportaciones federales se mantuvieron crecientes, las estatales decrecieron en el periodo de 2000 a 2003 y para 2003 a 2007 la fuente estatal, apenas si recuperó los montos de inversión federal de 2000.

A partir de 2000 existe un crecimiento importante de la inversión en todos los Programas (desde 1999 en PDR), no obstante este crecimiento es soportado básicamente por las aportaciones federales en términos absolutos, las aportaciones estatales disminuyen en FA cuatro millones de pesos de 2001 a 2007, en FG se disminuye en 0.67 millones, en cambio en DR aumenta en 10.45 millones de pesos y en SIA 18 millones para el mismo periodo.

Figura 11. Evolución de la inversión federal y estatal en la APC de Durango



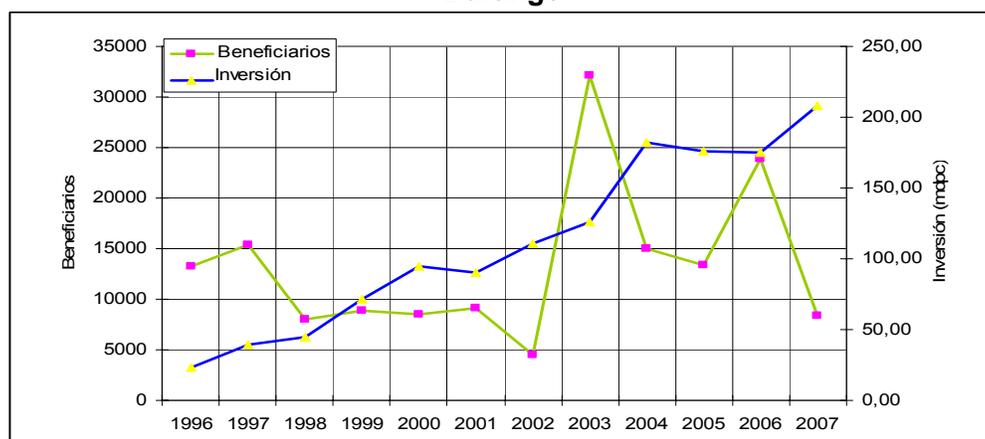
Fuente: SAGARPA-SAGADR. Cierres Físicos y Financieros de la APC de 1996 a 2007.

2.1.2. Los beneficiarios y la inversión

En términos acumulados los beneficiarios de la APC fueron 151,043 beneficiarios. La tendencia de una creciente inversión de la APC y un menor número de beneficiarios ocurre en general excepto para los años 2003 y 2006 (figura 12). Para estos años la inversión per cápita es de \$3,916.00 para el primero y de \$7,326.00 en el segundo, lo que afecta la tendencia a la alza de la inversión per cápita que traía una TMCA de 55.30% de 1996 al 2002, no lográndose recuperar este ritmo de crecimiento anual en el periodo 2003-2007 ya que la TMCA fue de sólo del 33%, la cual se dio verbigracia a la inversión en 2007 ya que el subsidio per cápita fue de \$24.811.64, el más alto de su historia.

El comportamiento de la tendencia de la inversión y de los beneficiarios fue sin duda afectado por el Acuerdo Nacional para el Campo cuyos resultados se ven reflejados en 2003 con un mayor número de beneficiarios y un incremento de 13.58% de la inversión respecto a 2002 en donde se obtuvo un subsidio per cápita de \$24,514.85 y por su parte en 2006 el comportamiento coincide con los procesos electorales federales en donde si bien se redujo la inversión en 3.84%, se incrementó el número de beneficiarios. El promedio de 1996 a 2007 de beneficiarios fue de 13,372.75, en 2003 fue de 32,149 y en 2006 fue de 23,890.

Figura 12. Beneficiarios e inversión de la APC en el estado de Durango



Fuente: Base de datos de la APC en el periodo de 1996 a 2007 y Cierres Físicos y Financieros de la APC en el mismo periodo.

2.1.3. La evolución de las categorías de inversión

Los primeros seis años de vida de la APC mantuvieron una dispersión en la estrategia de atención al sector rural, posteriormente se redujeron los programas, concentrándose la atención y el esfuerzo institucional, El número de programas de la APC en el periodo 1996-2007 fue ampliándose desde su origen hasta 2002, posteriormente en el año 2003 se consolidan las Reglas de Operación de la Alianza, En 1996 eran 13 programas para 2001 existían 19, en 2002 ya se habían agrupado en 5 programas y 18 subprogramas, En 2003 se mantuvieron los cinco⁴ programas que ahora conocemos y se redujeron a 10 subprogramas,

En los primeros años (1996-2002) los componentes eran bienes aislados, entregados sin ningún proyecto estratégico, a partir de 2003 se reducen en un 87% los componentes mejorándose el objetivo de aplicación del bien, Para 2002 en el Programa de Fomento Agrícola existían 27 componentes de inversión, 17 en Fomento Ganadero, 16 en el Programa de Desarrollo Rural, 15 en el Programa del Sistema de Sanidad, Inocuidad y Calidad Alimentaria. Para 2003 entre todos estos programas existieron 10 rubros de inversión, ya para 2007 éstos fueron 12 conceptos,

La dinámica de este cambio tuvo su fuente de inspiración básicamente en la federación, quien tenía la responsabilidad de diseño de la APC, Lo anterior supone que la larga lista de componentes en sus primeros años fue origen de un exacerbado centralismo (ver primeras versiones de las Reglas de Operación) y no es sino hasta 2002 cuando ocurren las primeras modificaciones estatales siempre bastante mesuradas en el diseño y en su planeación estatal, pero no en el ejercicio presupuestal.

⁴ Se debe considerar además el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y el Programa de Acuicultura y Pesca

2.1.4. Cobertura y focalización

Definir la cobertura implica tener claro la población objetivo por lo que es necesario definir qué se entiende por población rural. Considera CONAPO a la población que habita en localidades menores a 2,499 habitantes como rural y a la que habita en localidades igual o mayores de 2,500 hasta 4,999 habitantes como población rural ampliada.

De 1995 al 2005 la población de localidades menores a 2,500 habitantes en el Estado ha disminuido en 64,344 personas, para éstas la APC no fue solución para sus problemas. En 1995 la población de estas localidades era de 558,781 personas representando el 39.02% del total, en 2000 en este tipo de localidades la población fue de 524,606 (36.21%), para 2005 el Censo de Población señala que existen en este tipo de localidades 494,437 individuos representando ya sólo un total 32.76%.

En general, tanto en el periodo 1995-2000, como en el 2000-2005, disminuyó la población rural; evidenciando la pérdida de la importancia relativa de la población rural (cuadro 10)

Cuadro 10. Población por rangos de localidad y por períodos intercensales

Rangos de población por localidad	Sub-rangos	1995	2000	2005	Cambio	
					95-00	00-05
1 a 2,499	Total	558,781	524,606	494,437	34,175	30,169
	1 a 49	63,043	57,224	53,054	5,819	4,170
	50 a 99	33,040	34,094	34,443	-1,054	-349
	100 a 499	183,730	176,933	167,858	6,797	9,075
	500 a 999	123,032	114,414	107,739	8,618	6,675
	1000 a 1999	122,453	114,968	105,734	7,485	9,234
	2000 a 2499	33,483	26,973	25,041	6,510	1,932
2,500 a 4,999		84,121	85,516	88,721	-1,395	-3,205
Total		642,902	610,122	583,158	32,780	26,964

Fuentes: INEGI. 1995. Censo de Población y Vivienda 1995. Consulta interactiva de datos. Censo de Población y Vivienda 2000. Consulta interactiva de datos. Censo de Población 2005. Iter 2005.

De acuerdo con el índice de marginación derivado del Censo 2005, la población en localidades menores a 5,000 habitantes fue de 564,870 (cuadro 11) en tanto que el número de localidades fue de 2,989 siendo las de mayor representación las de alta y muy alta marginación.

Cuadro 11. Distribución de la población y número de localidades menores a cinco mil habitantes, por grado de marginación

Concepto	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	Total
Población	49,052	76,524	77,073	274,007	88,214	476,744
Nº de localidades	1,023	869	326	544	227	2,989

Fuente: INEGI. 2005. Índice de Marginación del estado de Durango.

Como se observa, definir la cobertura no es un asunto fácil ya que depende de qué datos se parta, de la disponibilidad de los mismos (por ejemplo, ya no está disponible el IM 1995) y por la precisión o no de las Reglas de Operación de 1996-2003 sobre la población objetivo y las localidades prioritarias. Sí a lo anterior añadimos que lo adecuado sería medir la cobertura de la APC con la línea de referencia poblacional de 1995, no pudiera

con ello precisarse la distribución de la focalización por grado de marginación, además la cobertura debe ser definida no por toda la población rural, sino por aquellos que se consideran adultos es decir de 18 años o más, lamentablemente el nivel de desagregación de la edad en 1995 no está accesible, por lo que se toma el rango de 15 años y más. Conforme a INEGI⁵, la población de 15 años o más en 1995 fue de 390,008 habitantes, en 2000 fue de 332,993 y para 2005 sumó 364,403 pobladores rurales.

De acuerdo a lo anterior, dividiendo los doce años de operación de APC en tres periodos de cuatro años y calculando la cobertura respecto al dato censal más próximo (cuadro 12), se observa que la cobertura del primer cuatrienio fue menor a la de los dos siguientes, que tuvieron una cobertura muy similar.

Cuadro 12. Cobertura de acuerdo al año de referencia censal

Año censal	Población rural de 15 años o más.	Población atendida por APC		Cobertura	Cobertura acumulada
1995	390,008	1996-1999	42,049	10.78%	10.78%
2000	332,993	2000-2003	52,216	15.68%	26.46%
2005	364,403	2004-2007	56,778	15.58%	42.04%

Fuentes: INEGI y base de datos de APC del estado de Durango

Sin embargo, asumiendo que el 56% de los productores atendidos lo fueron en más de una ocasión, puede estimarse que la cobertura real de APC fue menor al 20% de la población rural de 15 años y más. Por otra parte, la relación entre beneficiarios e inversión indica que se privilegió a los productores residentes en localidades de baja y muy baja marginación, ya que sumaron el 48.1% del total de beneficiarios y recibieron el 58.8% de la inversión gubernamental, mientras los beneficiarios de localidades de alta y muy alta marginación fueron el 18.1% y recibieron el 13.1% de la inversión gubernamental (cuadro 13).

Cuadro 13. Participación relativa de los beneficiarios e inversión por tipo de marginación de la localidad

Concepto	Total	Muy Alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	No clasificadas
Beneficiarios	100.00	2.3	15.8	21.7	30.1	18.0	12.1
Total inversión	100.00	1.6	11.5	18.2	36.5	22.3	10.44

Fuente: Construcción propia con datos de la Base de Datos de la APC 1996-2007 y el Índice de Marginación 2005 del estado de Durango.

El cálculo de cobertura por localidad, muestra que APC atendió a 1,534 localidades, equivalentes al 50.8% de las localidades rurales del estado, debido al alto número de localidades menores a 100 habitantes que no fueron atendidas (cuadro 14). Considerando sólo a las localidades de 100 a 5,000 habitantes, la cobertura del programa fue del 87.3%.

El cumplimiento de la cobertura por localidad y grado de marginación revela una tendencia de la APC a concentrarse en las localidades de muy bajo y bajo grado de marginación y a tener bajas coberturas en las localidades de muy alto y de alto grado de

⁵ Censo de Población y Vivienda 1995. Consulta interactiva de datos. Censo de Población y Vivienda 2000. Consulta interactiva de datos. Censo de Población 2005. Iter 2005.

marginación revelando con esto no ser prioritarias y de subsidiar a la población de mayor desarrollo relativo.

Cuadro 14. Localidades atendidas por APC 1996-2007 según su tipo y tamaño

Tamaño de localidad	Grado de marginación 2005					Total
	Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Menos o igual a 100	13.9%	36.9%	56.3%	71.0%	58.7%	31.3%
101 a 500	51.5%	81.3%	89.7%	93.0%	93.1%	83.5%
501 a 1,000	100.0%	90.0%	100.0%	97.5%	100.0%	98.0%
1,001 a 2,500		100.0%	100.0%	100.0%	94.7%	98.8%
2,501 a 5000				100.0%	100.0%	100.0%
Mayor a 5,000				100.0%	100.0%	100.0%
Total	17.8%	48.9%	77.9%	88.1%	79.5%	51.0%

Fuente: Construcción propia con datos de la Base de Datos de la APC 1996-2007 y el Índice de Marginación 2005 del estado de Durango.

APC fue considerado como el principal instrumento de política pública de atención a la sociedad rural, pero debido a que sus Reglas de Operación definieron a la población objetivo como personas con actividades en el medio rural, el 17% de sus beneficiarios eran residentes de localidades mayores a cinco mil habitantes, consideradas como urbanas.

Otra forma de valorar la cobertura se deriva de la relación entre el número de beneficiarios por localidad atendida con la población de 18 años y más en la localidad (cuadro 15). Este análisis revela que en el 32.7% de las localidades atendidas el número de beneficiarios es mayor al 50% de la población mayor de edad, e incluso hubo 219 localidades en las que se atendió a más del 100% de esta población, indicando que en estas localidades hubo un número importante de beneficiarios que recibieron apoyos en varias ocasiones, lo que sugiere cierto clientelismo del programa.

Cuadro 15. Cobertura relativa por localidad atendida

% de la población de 18 años y más por localidad atendida	% de localidades
< 10%	22.69%
10% a 20%	16.88%
20% a 30%	10.82%
30% a 50%	16.88%
50% a 80%	13.04%
80% a 100%	5.41%
> 100%	14.28%

2.2. Principales resultados acumulados

Las actividades más apoyadas fueron las relativas al cultivo de frijol de temporal, los cultivos de riego y la ganadería bovina para carne, los componentes más importantes con los que se apoyaron estas actividades fueron principalmente los tractores, los sistemas de riego y sementales y vientres de ganado bovino para carne (cuadro 16).

De acuerdo con los años en que aparecen en los tres primeros lugares, la inversión a precios constantes en tractores fue de \$191,661,254.22, la de sistemas de riego \$121,704,462.32 y la del ganado bovino para carne de \$101,725,873.26, representando en conjunto del total de la inversión cerca del 31%. El total de beneficiarios de estos componentes fue de 15,459 personas los cuales representan el 9.63% del total de beneficiarios⁶ (cuadro 17).

Cuadro 16. Lugar que ocupan en la inversión anual los componentes de la APC en el estado de Durango

Año	Tractores	Sistemas de riego	Ganado bovino de carne	Proyectos	Otros
1996	1	2			3
1997	1	2			3
1998	1	3	2		
1999	1		2		3
2000	1	2			3
2001	1	2			3
2002	1		3	2	
2003	1	2			3
2004	1	3	2		
2005	1	2	3		
2006	1	2	3		
2007	2	3		1	

Fuente: Bases de datos de la APC 1996-2007

Cuadro 17. Principales componentes otorgados a beneficiarios en el estado de Durango

Año	Tractores	Beneficiarios	Sistemas de riego	Beneficiarios	Sementales bovinos	Beneficiarios
1996	315	455	140	232	519	519
1997	476	1337	69	124	719	1337
1998	344	344	53	53	585	585
1999	347	348	4	4	384	384
2000	454	454	60	60	382	382
2001	346	346	83	80	572	572
2002	426	426	90	90	564	564
2003	369	512	47	116	451	451
2004	380	413	47	135	1,231	1,256
2005	356	413	56	158	1,151	1,189
2006	172	231	54	76	622	634
2007	250	582	45	49	507	548
Total	4,235	5,861	748	1,177	7,687	8,421

Fuente: Base de datos de la APC 1996-2007.

Nota: En 1997 los sementales son estimados porque en la Base de datos se manejan razas y no se establece diferencia entre sí son vientres o sementales.

Estos componentes no implicaron espíritu asociativo alguno, prácticamente la relación componente-beneficiario es uno a uno, no es sino hasta el 2003 que se observa una

⁶ El monto del financiamiento se refiere a vaquillas, becerros y sementales y lo que aparece en la base como ganadero, los beneficiarios se refieren a los que les entregaron sementales sean o no de registro.

diferente relación en tractores y en sistemas de riego y en la mayoría de los casos esto ocurre en el Programa de Desarrollo Rural.

Lo anterior refleja la tendencia a apoyar actividades individuales y no a promover con la estrategia de la APC un verdadero desarrollo rural, no hay acciones que generen un efecto social multiplicativo como lo generarían los proyectos aunque en forma limitada.

Durango mantiene en promedio 692,906 hectáreas sembradas, de las cuales la agricultura de temporal registra un área cultivada promedio anual de 567,606 ha, es decir se tiene una superficie de riego de 125,300 hectáreas. En el temporal, los cultivos de frijol y maíz representan en promedio el 80% de la superficie sembrada: 49% y 31% respectivamente. En la entidad, estos cultivos representan el 64% de la superficie cosechada.

La actividad de la siembra de chile se desarrolla en predios de una a dos hectáreas, lo que limita su rentabilidad. En el cultivo del frijol el 53% de los productores (14,926) cuenta con 5 hectáreas o menos y el 27% de la superficie es mayor a 10 hectáreas. Dentro de las principales limitantes para 2005 en el cultivo mencionado existe una baja mecanización y uso de insumos de calidad, no cuentan con prácticas adecuadas de labranza y de siembra, a pesar de que los suelos son erosionables por las lluvias torrenciales. En el maíz grano los productores dedicados a estas actividades en su mayoría poseen cinco hectáreas.

De 1996 a 2007, APC entregó 4,235 tractores en el estado de Durango a un total de 5,861 beneficiarios, es decir, se mantiene una relación de 0.72 tractores por beneficiario y por su parte 0.62 en sistemas de riego. Los DDR más beneficiados con estos componentes fueron Durango, Guadalupe Victoria y Laguna-Durango.

El Censo Ejidal 2007 señala que sólo 52 ejidos o comunidades contaban con tractores en funcionamiento con 10 o menos años de uso y que el número total de estos tractores era de 73. Esta baja proporción de tractores respecto al total apoyado por APC pudiera reflejar un menor acceso de los ejidatarios y comuneros a este componente de apoyo por su menor posibilidad de hacer la aportación que implica, o pudiera subestimar la cantidad de tractores asignados a este tipo de beneficiarios debido a que en algunos casos no pudieran conservarlo.

Al parecer los productores beneficiados con estos componentes son los nogaleros, los que se dedican al cultivo de alfalfa, maíz forrajero y avena forrajera y en menor medida los productores de frijol. Es probable que estos apoyos se encuentren ya saturados para estos productores (cuadro 18).

En los últimos cuatro años de APC se realizaron acciones de tecnificación de riego en un promedio de dos mil hectáreas y 107 productores por año. Se estima que estas acciones pudieron haber aumentado la eficiencia en el uso del agua en diez puntos porcentuales, equivalente a un ahorro anual acumulativo de aproximadamente 7 millones de metros cúbicos de agua, el cual puede traducirse en disminución de la sobreexplotación del acuífero, de los costos de extracción, en incremento de la superficie de riego, o en una combinación de estos efectos.

Cuadro 18. Municipios de mayor concentración de los apoyos en tractores y sistemas de riego 1996-2007

Municipio	% Sistemas de riego	Municipio	% de tractores
Durango	7.49	Cuencamé	11.29
Mapimí	14.57	Durango	8.19
Gómez Palacio	15.91	Gómez Palacio	7.51
Guadalupe Victoria	9.36	Guadalupe Victoria	10.96
Lerdo	7.09	Lerdo	5.64
Total general	100.00	Total general	100.00

Fuente: Base de datos de la APC 1996.2007

Coincidiendo con lo anterior, y con la tendencia señalada en la evaluación de Fomento Agrícola en 2005 en la que se menciona: “Si se consideran en promedio unidades de 80 HP y que cada tractor atiende anualmente 80 ha y que cada uno de ellos tiene un periodo de vida fiscal de cinco años que se tiene que descontar a la acumulación de tractores entregados anualmente, de acuerdo con la proyección trabajada con Excel y con la superficie de riego y temporal en 2004, los DDR Durango y Guadalupe Victoria en el 2010 tendrán una cobertura un poco superior al 31.5 de su superficie y el DDR del Salto habrá cubierto el 38% de su superficie dado que cuenta con el menor número de hectáreas de cultivo. De persistir la tendencia en el número de tractores el DDR Laguna disminuirá drásticamente su cobertura”.

2.3. Atención por tipo de productor

La atención de la APC por tipo de productor expresa las mismas tendencias que se observan en la cobertura (cuadro 19). El Programa de Fomento Agrícola se concentró principalmente en el tipo III al igual que el de Fomento Ganadero, excepto en 2005 y 2006, en los que se dio mayor atención a los productores tipo II. En el caso del Programa de Desarrollo Rural se observa una tendencia a la reducción de la atención de los productores de menor desarrollo relativo, la mayor parte de los beneficiarios fueron del tipo II.

Cuadro 19. Participación relativa por tipo de productor dentro de los principales programas de APC.

Programa de Fomento Agrícola					
Tipo / año	2002	2003	2004	2005	2006
I	4.26	13.39	5.92	9.13	7.19
II	23.41	28.34	25.44	31.94	10.66
III	46.38	39.37	43.79	47.91	54.35
IV	25.95	18.9	24.85	11.02	27.8
Programa de Fomento Ganadero					
Tipo / año	2002	2003	2004	2005	2006
I	27.5	1.94	19.1	1.7	2.3
II	27.5	16.5	24.2	54.4	59.5
III	37.7	63.11	44.9	39.9	34.4
IV	7.2	18.44	11.8	4.0	3.8
Programa de Desarrollo Rural					
Tipo / año	2002	2003	2004	2005	2006
I	40.4	43.4	30.6	30.8	2.4
II	30.0	38.8	48.6	40.0	39.6
III	21.0	13.2	20.8	26.8	35.1
IV	8.6	4.7	0	2.4	8.5

Fuente: SAGARPA-Gobierno del estado de Durango. Evaluaciones Externas de los programas de la APC. 2002-2006

2.4. Metas físicas y financieras

Considerando que el sub ejercicio y el sobre ejercicio son acciones que afectan la cobertura, los objetivos y metas que se pretenden, así como de alguna forma la focalización, la APC en el estado de Durango cumplió de manera inconsistente con las metas ya que considerando los rubros en donde las metas físicas fueron superiores al 120% de cumplimiento y las menor del 75%, llegan al orden de 53,29% de los rubros, en tanto que las metas de cumplimiento de los beneficiarios en los dos rubros señalados ascienden a 75.78% (cuadro 20),

Cuadro 20. Rangos de cumplimiento de metas de la APC en el Estado

Rangos	Desarrollo Rural		Fomento Agrícola		Fomento Ganadero		Sanidad e Inocuidad Alimentaria		Total MF	Total MB
	MF	MB	MF	MB	MF	MB	MF	MB		
Superiores a 120%	32	34	14	14	22	9	3	0	71	57
Entre 100 y 120%	51	18	25	19	7	7	18	8	101	52
Entre 75 y 99%	8	12	14	7	9	6	3	7	34	32
Entre 50 y 74%	6	5	5	7	15	7	1	3	27	22
Menor de 50%	9	15	3	12	2	15	1	2	15	44
No programadas	28	35	0	0	7	3	1	0	36	38
Programadas pero no cumplidas	1	8	2	2	2	2	0	0	5	12
No existen registros	0	8	0	2	0	15	0	7	0	32
Total	135	135	63	63	64	64	27	27	289	289

Fuente: Cierres físicos y financieros APC Durango 1996-2006

Nota: MF (Metas físicas) y MB (Metas de beneficiarios), Los números expresan la cantidad de metas en las que se cuantificó o bien donde no existen registros programados,

En el periodo de 1996 a 2007, según los cierres físicos y financieros, APC programó la atención a 1'452,852 productores, de los que atendió al 92.67%. En el Programa de Desarrollo Rural se atendió a más beneficiarios de los programados, en tanto que en el Programa de Fomento Ganadero se atendió sólo al 60.6% de los beneficiarios programados. Fomento agrícola duplicó sus acciones programadas, pero no cumplió con las metas de beneficiarios (cuadro 21).

Cuadro 21. Cumplimiento de metas por Programas o equivalentes de la APC, 1996 - 2006

Programas o equivalentes	Acciones programadas	Productores programados	Acciones cumplidas	Productores beneficiados	Porcentaje de cumplimiento	
					Acciones	Productores
DR	1,061,451	287,320	1,161,124	337,946	109.39	117.62
FA	340,120	620,969	735,040	551,758	216.11	88.85
FG	616,399	77,344	687,959	46,831	111.61	60.55
SICA	4,984,376	467,219	5,123,965	409,514	102.80	87.65
SIEAP*	69	0	62	0	89.86	NA
Total		1,452,852		1,346,049		92.65

Fuente: Cierres físicos y financieros APC Durango 1996-2006

Nota: DR= Desarrollo Rural, FA= Fomento Agrícola, FG= Fomento Ganadero, SICA= Sanidad e Inocuidad y Calidad de Alimentos, SIEAP=Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera

En general para las metas financieras, el cumplimiento es aceptable (99.73%) excepto para 1996, cuando fue del 88.56%.

Lo anterior fue calculado conforme a los totales de los cierres físicos y financieros. Considerando sólo a los receptores de activos (excluyendo mejoradores de suelos, biofertilizantes y semillas), el cumplimiento global de las metas de beneficiarios fue del 127% (cuadro 22). Debe considerarse que un aumento en el número de beneficiarios, sin el incremento correspondiente en la disponibilidad de recursos, se traduce en disminución del monto medio de los apoyos y reducción de su potencial de impacto.

Cuadro 22. Cumplimiento de metas de beneficiarios respecto a activos productivos

Año	Programado	Alcanzado	Cumplimiento (%)
1996	4,115	17,845	433.7
1997	20,788	20,777	99.9
1998	9,694	15,699	161.9
1999	13,434	15,640	116.4
2000	15,528	15,506	99.9
2001	16,012	16,290	101.7
2002	5,353	9,341	174.5
2003	6,442	8,669	134.6
2004	6,559	6,034	92.0
2005	6,959	14,514	208.6
2006	9,902	21,796	220.1
2007	22,692	12,658	55.8
Total	137,478	174,769	127.1

2.5. La relación entre la inversión de APC y sus objetivos

Conforme a sus reglas de operación, APC tuvo como objetivo el impulsar el desarrollo rural integral mediante la reconversión productiva, la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos, para: 1) elevar la participación organizada de los productores rurales en el desarrollo de las cadenas productivas, 2) incrementar la productividad y rentabilidad de los productores rurales mediante la capitalización de sus UPR, 3) mejorar los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales 4) incorporar a las UPR a la apropiación del valor agregado mediante el apoyo a su consolidación organizativa y empresarial, y 5) mejorar la calidad de los productos agroalimentarios al fortalecer la sanidad e inocuidad del sector.

2.5.1. Impacto general en la productividad

Para tener una idea del comportamiento de la productividad, se comparó el cociente del valor de la producción entre el número de unidades productivas (hectáreas de superficie cosechada o cabezas de ganado) para diez años de APC (1997-2006) y los once años previos (1986-1996) y los datos obtenidos para el estado de Durango se compararon con los datos correspondientes a nivel nacional.

Este indicador de valor de la producción por unidad productiva refleja tanto aspectos relacionados directamente con APC, como otros sobre los que APC no tiene influencia. Entre los primeros podemos considerar cambios en rendimientos asociados a incorporación de tecnologías, mejora de los procesos productivos o aumento en la

capitalización, y cambios en precios, que expresan mejoras en los procesos comerciales o en la calidad del producto.

El cambio en la productividad de los principales cultivos de temporal fue menor a la ocurrida en el país; de los cultivos de riego fue menor en Chile, pero mayor en manzana y nuez. Respecto a las actividades pecuarias, los cambios en la productividad del ganado bovino de carne y del ganado caprino fueron mayores a la nacional, pero para el ganado porcino fue mucho menor (cuadro 23).

Cuadro 23. Productividad agropecuaria antes y después de APC

Actividad	Cultivo		1986-1996		1997-2006		Cambio	Diferencia Dgo-Nal
			Promedio	Desv est	Promedio	Desv est		
Temporal (\$/ha)	Frijol	Dgo	718	670	2,312	915	1,594	-389
		Nal	856	622	2,839	525	1,983	
	Maíz grano	Dgo	433	276	1,360	589	927	-1,201
		Nal	1,154	729	3,282	646	2,128	
	Manzana	Dgo	2,002	1,152	9,155	3,912	7,154	-1
		Nal	5,192	3,201	12,347	1,810	7,155	
Riego (\$/ha)	Chile verde	Dgo	9,210	6,786	36,922	6,675	27,712	-14,018
		Nal	14,127	8,350	55,857	12,966	41,730	
	Manzana	Dgo	4,532	2,514	13,790	5,970	9,258	5,497
		Nal	3,146	2,021	6,907	1,143	3,761	
	Nuez	Dgo	6,982	4,572	33,647	12,385	26,665	934
		Nal	6,931	4,160	32,662	13,226	25,731	
Pecuario (\$/cabeza)	Bovino carne	Dgo	299.1	168.2	1,304.0	315.7	1,004.9	153.1
		Nal	297.8	171.8	1,149.6	249.7	851.8	
	Porcino	Dgo	176.5	70.1	514.1	143.0	337.6	-714.9
		Nal	361.6	208.8	1,414.1	306.2	1,052.5	
	Caprino*	Dgo	84.5	74.7	494.1	170.2	409.6	263.3
		Nal	49.6	26.5	195.9	41.6	146.3	

Nota: * Incluye leche y carne

Fuente: SIACON, 2007

Aunque no se puede asumir que estos cambios sean efecto exclusivo de APC, estos resultados sugieren que los principales impactos productivos de APC en el estado ocurrieron en la fruticultura de riego y en la ganadería bovina y caprina.

2.5.1. Impacto general en el desarrollo

El fin último de APC fue el de mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural, por lo que su resultado más general debiera ser que la población rural viva en mejores condiciones.

La comparación de la base de datos de APC 1996-2007 en Durango con los registros del Censo de Población 2005, permite identificar 1,414 localidades del estado en las que no hubo beneficiarios de APC, de las cuales 125 son mayores a cien habitantes.

Para 93 de esas 125 localidades se obtuvo información estadística, por lo que este conjunto de 93 localidades se utilizó para compararlas con localidades similares atendidas por APC, conjunto al que se denominó "Atendidas". Para ello, las localidades atendidas

por APC se clasificaron por su grado de marginación y tamaño de población y de cada grupo se obtuvo al azar un número igual al de las localidades no atendidas del mismo grado de marginación y del mismo rango de tamaño de la población. Además, se integró un segundo grupo de comparación con 81 localidades mayores a cien habitantes, en las que se atendió a más del 80% de la población mayor a 18 años, al que se le denominó "Sobre atendidas". Las características generales de estas localidades se muestran en el cuadro 24.

Cuadro 24. Características de las localidades utilizadas para la comparación entre atendidas y no atendidas por APC

GM 2005	Tamaño	No atendidas	Atendidas	Sobre atendidas
Muy bajo	100 a 200	4	4	6
	>200	1	1	6
Bajo	100 a 300	9	8	12
	> 300	4	5	12
Medio	100 a 300	14	10	6
	> 300	2	6	9
Alto	100 a 300	34	28	21
	> 300	3	9	5
Muy alto	100 a 300	21	17	3
	> 300	1	5	1
Total de beneficiarios		0	9,467	21,134
Inv gub 1996-2004		0	\$15,496,787	40,977,290
Inversión media por localidad			\$166,632	\$505,892
Inversión media por habitante			\$658	\$1,429
Población total 2000		18,145	23,569	28,679

Fuentes: CONAPO: Índices de marginación por localidad 2000 y 2005, Base de datos 1996-2007.

La información utilizada para la comparación del desarrollo de las localidades atendidas y no atendidas por APC fue la equiparable entre los índices de marginación generados por CONAPO a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población y Vivienda 2005. Con esa información, se consideraron como indicadores de desarrollo o mejoría de las condiciones de vida de la población los señalados en el cuadro 25.

A primera vista se podría pensar que la relación entre las acciones de APC y estos indicadores pudiera ser escasa; el supuesto base de la comparación, y de la estrategia misma de APC, es que cuando una familia rural amplía sus actividades productivas, aumenta su productividad, la rentabilidad de sus actividades, sus niveles de empleo o la calidad de sus productos, eso se pudiera reflejar en menor emigración, mayores oportunidades de realizar estudios, mejoras a su vivienda y en última instancia, menor índice de marginación de la localidad en que viven. Sin embargo, cabe aclarar que en la evolución de estos indicadores no sólo participó APC, sino también diversos programas de diferente índole, que son responsabilidad de las diferentes secretarías de estado.

Al comparar la proporción de localidades atendidas y no atendidas por APC que mostraron desarrollo en cada uno de los indicadores analizados, se encontró que sólo

hubo diferencias significativas para el indicador de aumento en la población, ya que una mayor proporción de las localidades no atendidas aumentó su número de habitantes respecto a las atendidas, y para la disminución del porcentaje de viviendas sin electricidad.

Cuadro 25. Porcentaje de localidades atendidas y no atendidas por APC con indicadores de desarrollo

Indicador de desarrollo	No atendidas	Atendidas	Sobre atendidas
Aumento de la población	60.22%	40.93%*	23.46%*
Disminución del % de población analfabeta	58.06%	64.65%	62.96%
Disminución del % de población sin primaria	86.02%	89.13%	87.65%
Disminución del % de viviendas sin electricidad	73.12%	66.76%	61.73%*
Disminución del % de viviendas sin agua entubada	40.86%	46.55%	54.32%
Disminución del % de viviendas con piso de tierra	64.52%	63.50%	64.20%
Disminución del índice de marginación	37.63%	39.28%	49.38%

Nota * Indica diferencia significativa ($P\chi^2 < \alpha$)=0.95, respecto a localidades no atendidas por APC.

Cabe aclarar que esta prueba no demuestra que la atención de APC sea o no la causa del cambio en los indicadores de desarrollo, sino la concurrencia de ambas cosas, es decir, que las localidades fueron atendidas y que tuvieron tal o cual cambio en los indicadores de desarrollo. Así, la asociación entre no haber recibido atención de APC y crecimiento de la población podría indicar por ejemplo, que el aislamiento de las localidades opera tanto para no acceder a APC, como para dificultar la emigración, y no que una sea causa de la otra.

Cuando se compara la proporción de localidades por el número de indicadores de desarrollo que tuvieron de 2000 a 2005 (figura 13), tampoco se detectan diferencias entre los conjuntos de localidades atendidas y no atendidas por APC. En promedio, las localidades no atendidas mejoraron en 4.2 indicadores, las Atendidas, en 4.11 indicadores y las Sobre atendidas en 4.04 indicadores.

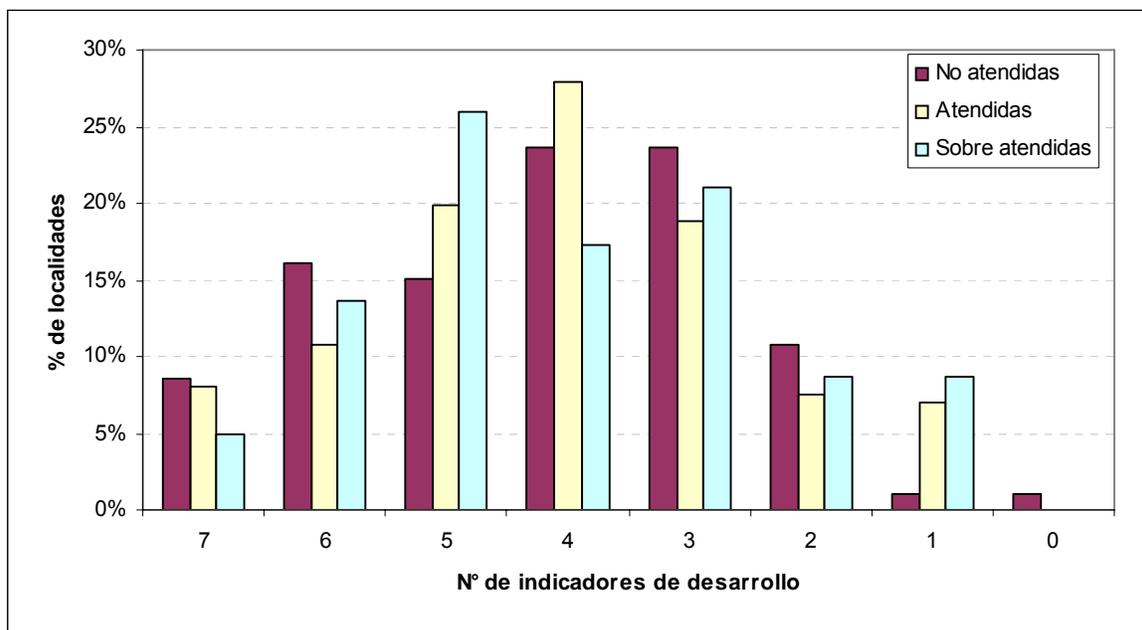
Respecto a la magnitud de los cambios observados, tampoco hubo diferencias significativas entre localidades atendidas y no atendidas, aunque se observa cierta tendencia a que en las localidades que recibieron intensa atención (Sobre atendidas) el aumento de los indicadores de rezago fue menor que en las localidades no atendidas, lo que sugiere un posible efecto de APC para disminuir la intensidad del rezago de las localidades.

Al interior de los conjuntos de localidades atendidas hubo diferentes niveles de inversión de APC, lo que permitió evaluar si había alguna relación entre el monto invertido hasta 2004 y la evolución de los indicadores de desarrollo, con resultados negativos.

Del conteo 2005 se obtuvo el dato del porcentaje de viviendas sin ningún bien (televisión, refrigerador, lavadora o computadora), correspondiendo a esta categoría el 26.6% de las localidades no atendidas, el 29.4% de las del grupo de Atendidas y el 11.6% de las que recibieron alta atención. Aunque este dato no se compara con su antecedente para indicar su evolución y pudiera estar influenciado por las características de las localidades de cada

grupo, sugiere la posibilidad de que la recepción de apoyos de APC en conjunto con otras acciones, haya propiciado la dotación de los hogares con bienes asociados a un mayor nivel de bienestar.

Figura 13. Proporción de localidades según el número de indicadores de desarrollo



Lo más relevante del análisis comparativo realizado es que muestra que no hubo asociación entre haber sido atendido por APC y haber mejorado las condiciones de vida, indicando que son eventos independientes, es decir, que puede haber desarrollo sin el apoyo de APC y puede haber rezago aunque se reciba el apoyo de APC, lo que muestra que el desarrollo requiere de la concurrencia de acciones y programas diversos y no sólo de APC, el cual en forma aislada fue insuficiente para impulsar el desarrollo a nivel localidad, aunque sugiere que con este nivel de inversión, equivalente a alrededor de 1,500 por habitante, es posible que empiecen a surgir efectos positivos del programa, al menos para detener el proceso de deterioro de las localidades.

Capítulo 3

Evolución de la gestión de APC

3.1. La administración de APC en Durango

Se reconoce que un elemento fundamental y determinante de los resultados de un programa, es su proceso administrativo, que incluye la definición de los objetivos, metas, políticas, procedimientos y programación de acciones congruentes con los fines del programa, la ejecución, coordinación e integración de tales acciones y la evaluación periódica del proceso para hacer los ajustes necesarios para aumentar su eficacia y eficiencia.

La revisión de los anexos técnicos anuales de los programas de APC, así como de las actas de las reuniones de los organismos estatales ejecutores (CEDRS, FOFAE) sugiere que en esencia la planeación se limitó al establecimiento de metas sobre el número de beneficiarios a atender y la cantidad de recursos públicos (federales y estatales) a aplicar, sin dar la debida atención a la definición de políticas que orientaran su ejecución, a la precisión de la población objetivo y de los propósitos de las acciones.

Lo anterior determina que se perciba como eficaz a la operación anual del programa que se aproxime al logro de las metas planteadas; es decir, a tener el número de beneficiarios y a aplicar la cantidad de recursos programados, independientemente de si estos beneficiarios son o no los adecuados y de si la aplicación de estos recursos contribuye o no a los fines del programa. Así mismo, esta concepción favorece el menosprecio de las evaluaciones, que dan más importancia a los fines del programa que al cumplimiento de las metas que orientaron a la operación, con el resultado de que inciden muy poco en la realización de ajustes o mejoras a la misma.

Otra de las consecuencias de operar conforme a metas de beneficiarios más que a objetivos, fue que a la gran mayoría de los beneficiarios se les asignaron apoyos de montos insignificantes, incapaces de propiciar procesos de desarrollo, con lo cual el cumplimiento de la meta numérica de beneficiarios se opone a la efectividad del programa.

Al establecer como población objetivo a “toda persona física o moral que de manera individual u organizada, realice preponderantemente actividades en el medio rural” se abre la posibilidad de que el programa carezca de focalización y pierda sentido la frase también reglamentaria de “privilegiar a la población de menores ingresos” y diluye el objetivo general de APC de “incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida”, “diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo” (RO, 2003).

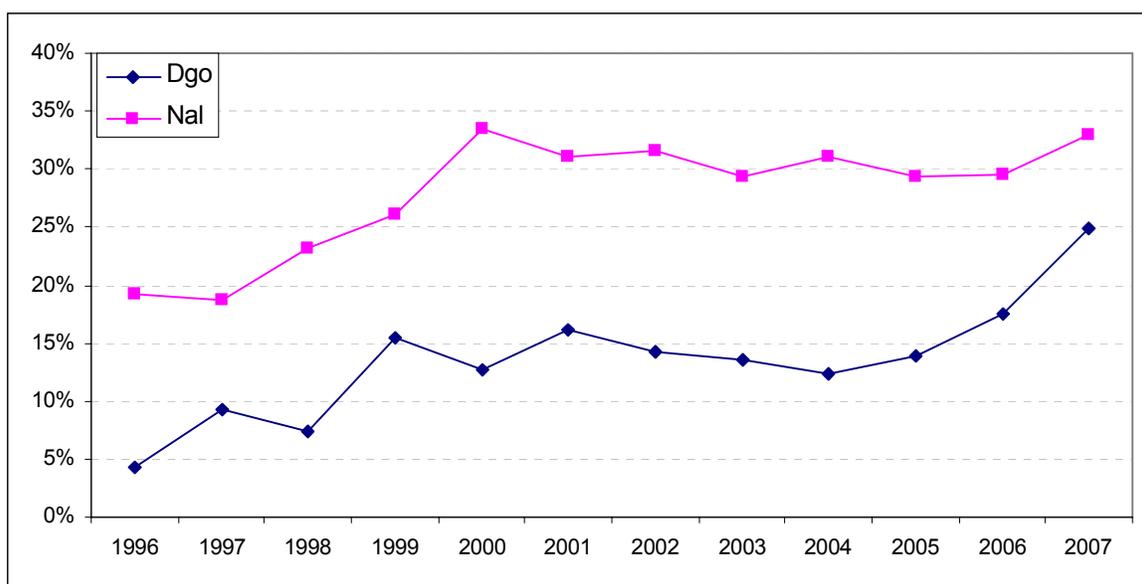
Las definiciones reglamentarias nacionales anteriores dan lugar a que se pueda considerar adecuado asignar apoyos por un millón de pesos o más a algún empresario urbano multimillonario simplemente porque alguna de sus empresas se ubica en el medio rural, aunque es cuestionable que ello contribuya al desarrollo rural en forma alguna. Sin embargo, no impiden que el estado defina con mayor precisión a la población objetivo y sus prioridades de inversión en función de sus necesidades y los impactos potenciales de la asignación de apoyos. Es evidente que tendría más impacto sobre el desarrollo de la entidad asignar diez apoyos por cien mil pesos a diez familias que poseen menos de

veinte vacas cada una para que fortalezcan sus unidades de producción, que asignar apoyos por un millón de pesos a una familia con más de veinte mil vacas para renovar sus activos.

Sin embargo, la ambigüedad en la definición de la población objetivo permitió que una parte importante de los recursos de APC se asignaran a población urbana y que los apoyos de mayor magnitud se asignaran a empresarios prominentes.

No son claros los criterios utilizados para distribuir los recursos de APC entre sus programas, pero es un hecho que al desarrollo rural se asignaron menos recursos que la media nacional (figura 14) en clara incongruencia con la situación estatal. La trascendencia de esto es que mientras en el Programa de Desarrollo Rural la aportación de los productores podía ser del 10% de la inversión total, en los otros programas era del 50% o más, excluyendo así a los productores de bajos ingresos cuya situación económica les imposibilitaba hacer su aportación para recibir apoyos substanciales.

Figura 14. Proporción de recursos de APC asignados al Programa de Desarrollo Rural en Durango en comparación con la media nacional.



Fuente: Compendio estadístico APC, 2008

La desigualdad social es una de las manifestaciones de la falta de desarrollo de la entidad y ha aumentado: en 1995 el 20% de los hogares más ricos concentraba el 61.26% del ingreso y en 2000, el 62.86%. Se sabe que asignar apoyos iguales a los desiguales sólo continúa y acentúa la desigualdad, así que al apoyar con montos mayores a la población de mayores ingresos y viceversa contribuye sin duda a aumentar la desigualdad y con ello al rezago en el desarrollo social, más que a su promoción.

Lo anterior permite identificar cómo la deficiente definición de políticas de distribución de los recursos de APC entre sus programas lo alejó de sus fines de desarrollo.

Otra de las ambigüedades en el diseño del programa fue la relativa a la dimensión social del desarrollo rural. Cuando la planeación del programa se refiere al número de beneficiarios, sin tomar en cuenta su ubicación, da lugar a la preponderancia de la visión

individual en la asignación de apoyos, dando lugar a que en un importante porcentaje de las localidades atendidas, se asignaran apoyos a unos pocos productores, con mayor probabilidad de provocar el deterioro de las relaciones sociales en la localidad que de activar procesos para su desarrollo, lo cual requiere que el número de beneficiarios en la localidad sea del al menos el 20% de sus productores. Así, APC operó conforme a la cuestionable concepción de que el apoyo a productores individuales o agrupados promovería el desarrollo. Una alternativa de mayor eficiencia consiste en planear la operación de este tipo de programas en función de localidades, conforme a sus características productivas y sociales, de manera que aunque los receptores directos de los apoyos fueran productores individuales, la frecuencia y naturaleza de tales apoyos propiciaría el desarrollo de las localidades más que el de algunos de sus habitantes.

Superar la situación rural de injusticia, pobreza, marginación y falta de oportunidades, en un contexto de extrema desigualdad en el ingreso, productividad y rentabilidad de los productores rurales, es un asunto complejo que requiere acciones diferenciadas: mientras unos requieren apoyo para sobrevivir, otros requieren apoyo para aumentar sus ganancias, ya sea con mayor producción, menores costos o mejor precio de sus productos; y por encima de las necesidades de unos y otros, el país necesita alimentos, soberanía, justicia y crecimiento económico para fundamentar su seguridad, bienestar y progreso.

Lo anterior condiciona políticas, programas y acciones diferenciadas y armónicas. Tal vez una de las dificultades conceptuales y operativas de APC fue plantear objetivos tanto de desarrollo como de crecimiento y competitividad, sin la adecuada diferenciación y armonía entre sus elementos, lo que generó ambigüedades y confusiones en su operación.

3.2. Evolución del proceso de asignación de recursos.

El Programa APC, desde sus inicios en 1996 hasta la fecha ha significado para el estado de Durango la oportunidad de asignar recursos económicos al sector rural de manera sistemática, y en lo posible apegado a las políticas gubernamentales federales y estatales para el desarrollo del sector, las cuales comparten diagnósticos de insuficiencia e incapacidad productiva, de falta de capitalización, de generación de empleos y de falta de sustentabilidad de la práctica de la ganadería y la agricultura.

Además, el programa APC ha marcado un parteaguas en la manera burocrática de atender a los productores rurales; el antes del APC, de atención a una demanda con carácter político, sostenido por la capacidad de gestión, apoyo o presión de las organizaciones políticas de productores, sin tiempo ni espacio determinados; al después del APC, donde se fijan las políticas de igualdad de atención, se determinan los tiempos, el espacio y sobre todo el monto del apoyo que compromete la inversión del propio interesado en el beneficio, lo que le da un sentido de pertinencia a la gestión.

Sin embargo, este proceso es perfectible, ha madurado con la retroalimentación de experiencias, del ajuste de circunstancias, de la precisión en la asignación de metas y objetivos, de la correlación de fuerzas en la entidad gubernamental y de los productores, de generar certidumbre en el sector, de mejorar cobertura, de eliminar sospechas, de colocar candados y de reducir trámites, en cada uno de los ejercicios programáticos a lo largo de 12 años de vigencia del mismo, por lo que aún con deficiencias, es inobjetable el avance en este tema.

3.2.1. Definición de prioridades de inversión

En lo general, la definición de prioridades de inversión en el programa APC en Durango, se han establecido de conformidad con las estrategias y líneas de acción vertidas en los Planes nacionales y Estatales de Desarrollo, ajustándose en la medida de la disponibilidad de recursos financieros de la parte estatal.

Se toma como base el menú de subprogramas y componentes disponibles en cada anexo técnico, elaborado y firmado por los representantes de la entidad gubernamental, y después presentado a las organizaciones de productores a través de distintas instancias de participación que el mismo programa APC ha generado para tal efecto, lo que no indica que se realice un ejercicio de planeación participativa y democrática.

Aunque, la creación de los Comités Sistema Producto (CSP), trató de compensar lo anteriormente descrito, con la participación activa de los integrantes de los distintos eslabones de la cadena productiva, la falta de consolidación de esta estructura organizacional, no ha resuelto esta deficiencia, por lo que para esta EEE, es un tema pendiente en este ejercicio de evaluación.

El diagnóstico del sector agropecuario estatal, base de la planeación y del presupuesto del programa, resultado de lo anteriormente comentado, ha propiciado que los subprogramas y componentes de apoyo de las actividades económicas del sector rural, se enfoquen mayormente a satisfacer una demanda que ha pulverizado los recursos financieros, reduciendo su impacto en la capitalización, empleos y precios de los productos del campo, y ha tenido que resolver contingencias y emergencias en el mejor de los casos con aportaciones extraordinarias, o con el reparto diferente de la misma bolsa en los mismos subprogramas.

Otro aspecto importante consecuencia de una deficiente planeación participativa, fue la difusión del programa y sus componentes, ya que en los productores tardaron en conocer y adoptar las distintas mecánicas operativas y requisitos de elegibilidad, que representó ello, una oportunidad para que los proveedores de los distintos componentes de apoyo, se convirtieran en los operadores absolutos como el caso de los tractores en FA y los sementales bovinos en FG.

3.2.2 Programas y subprogramas de APC

En los doce años de operación de APC, sus actividades se organizaron en torno a un total de 40 programas o subprogramas, además de otros que operaron sólo con recursos estatales o federales (Cuadro 26).

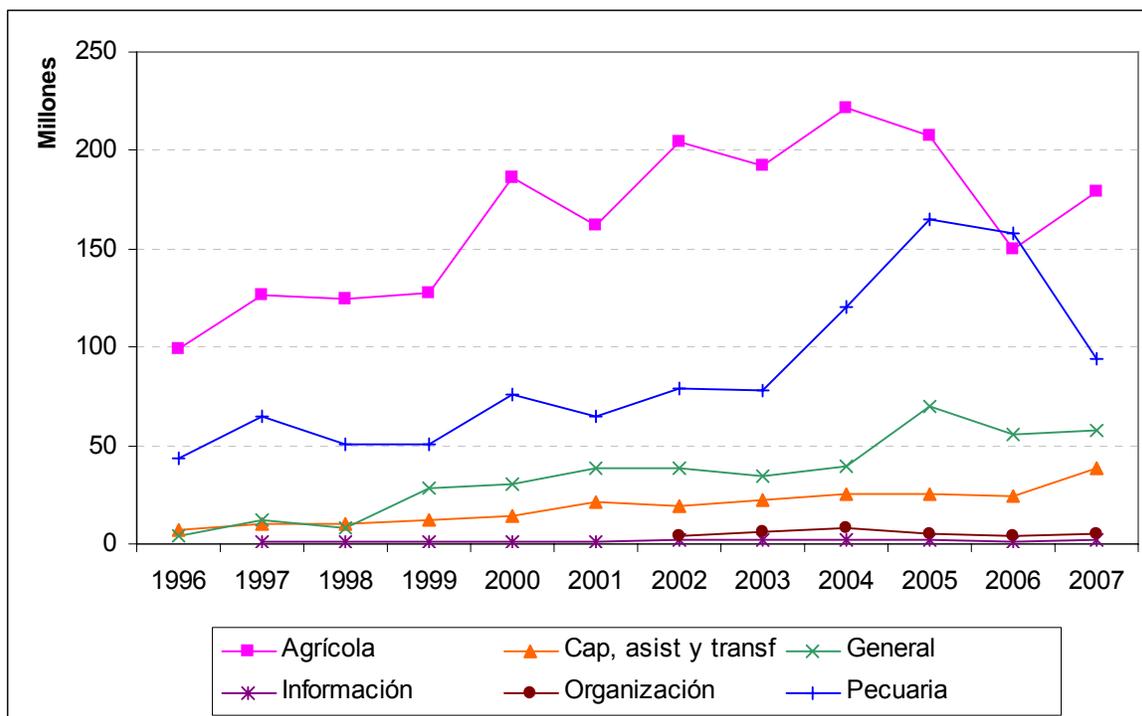
Agrupando estos programas según su orientación, se identifica que el 53.2% de la inversión apoyó actividades agrícolas; el 28.1% actividades pecuarias, el 11.2% no tuvo una orientación específica y pudo haber promovido actividades agrícolas, pecuarias o no agropecuarias; el 6.2% de la inversión se orientó a capacitación, asistencia técnica o transferencia de tecnología y el resto se invirtió en organización e información.

La evolución de la inversión total de APC según estas orientaciones (figura 15), muestra que en los últimos cuatro años se le dio mayor importancia a las actividades pecuarias y que el gasto en organización inició hasta 2002.

Cuadro 26. Programas de APC en Durango 1996-2007

Programa o subprograma	% de la inversión total
Fomento a la Inversión y Capitalización	23.07%
Mecanización	12.97%
Desarrollo Ganadero	12.15%
Apoyos a Proyectos de Inversión Rural	7.67%
Sanidad Animal	5.43%
Fertiirrigación	5.24%
Tecnificación de la Producción	3.49%
Sanidad Vegetal	3.33%
Investigación y Transferencia de Tecnología	3.12%
Fomento Lechero	2.56%
Mejoramiento Genético	2.52%
Establecimiento de Praderas	2.33%
Apoyo al desarrollo rural	2.12%
Kilo por Kilo	1.65%
Manejo Integral de Suelo y Agua	1.43%
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural	1.39%
Ganado Mejor	1.21%
Tecnificación del riego	1.02%
Recuperación de Tierras de Pastoreo	1.00%
Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural	0.87%
Programa Elemental de Asistencia Técnica	0.57%
Transferencia de Tecnología	0.52%
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales	0.49%
Equipamiento Rural	0.45%
Algodón	0.41%
Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable	0.40%
Capacitación y extensión	0.35%
Infraestructura básica ganadera	0.30%
Zonas rurales marginadas	0.28%
Extensionismo y servicios profesionales	0.25%
Cultivos estratégicos	0.25%
Desarrollo sostenible en zonas rurales marginadas	0.19%
Grupos organizados de mujeres en el desarrollo rural	0.19%
Sanidad e Inocuidad de Alimentos	0.16%
Fomento Frutícola	0.15%
Otros programas para productores de bajos ingresos	0.12%
Fomento a la producción hortícola y ornamental	0.11%
Fortalecimiento de los Sistemas Producto	0.10%
Apícola	0.08%
Promoción de exportaciones	0.03%

Figura 15 Evolución de la inversión total de APC según la orientación de sus programas



De la inversión total de APC, el 29.85% provino de fondos federales, el 13.0% de fondos estatales y el 57.16% de los productores.

Sin embargo, la composición por fuente de los recursos difiere al agrupar la inversión según su orientación (cuadro 27); y también difiere la distribución de los recursos de cada origen entre las orientaciones de la inversión (cuadro 28), mostrando que tanto la inversión federal como la estatal dieron preferencia al fomento de las actividades agropecuarias, aunque la inversión federal estuvo más orientada a las actividades agrícolas y la estatal a las pecuarias.

Cuadro 27. Participación de las fuentes de origen de los recursos según orientación de la inversión

Origen	Agrícola	Pecuaría	Cap, asist y transf	General	Información	Organización	Total
Federal	22.15%	32.36%	57.10%	41.15%	52.61%	69.35%	29.85%
Estatal	8.66%	16.48%	23.64%	16.82%	47.39%	24.79%	13.00%
Productores	69.18%	51.16%	19.25%	42.03%	0.00%	5.86%	57.16%
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de APC 1996-2007

Cuadro 28. Composición de las diferentes orientaciones de la inversión según fuente de origen de los recursos

Origen	Agrícola	Pecuaria	Cap, asist y transf	General	Información	Organización	Total
Federal	39.51%	30.44%	11.86%	15.46%	0.70%	2.02%	100
Estatad	35.48%	35.61%	11.28%	14.52%	1.45%	1.66%	100
Productores	64.44%	25.14%	2.09%	8.25%	0.00%	0.09%	100
Total	53.23%	28.08%	6.20%	11.22%	0.40%	0.87%	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Base de datos de APC 1996-2007

3.3. Avances en la integración de cadenas agroalimentarias, conformación y consolidación de los Comités Sistema Producto.

Los CSP como se conciben en las reglas de operación, podrían hacer importantes contribuciones a resolver parte del problema agroalimentario y su progreso tendría grandes efectos multiplicadores en las zonas rurales donde operan.

La definición de los CSP agropecuarios en Durango surgió por iniciativa gubernamental en el año 2002. Esta definición se fundó en los siguientes criterios: a) Participación en el PIB estatal, b) Población ocupada, c) Potencial económico de la actividad. Estos CSP son:

Pecuarios	Agrícolas
Apícola	Fríjol
Bovinos productores de leche	Maíz
Bovinos productores de carne	Nogal
Ovinos	Agave
Caprinos	Chile
	Manzana
	Algodón
	Melón

En general, a pesar de los esfuerzos y participación de los representantes gubernamentales, los CSP son un capítulo pendiente de resolver en Durango, pues se observó un bajo grado de participación por parte de los productores, así como el desconocimiento por quienes podrían integrarse a los diferentes eslabones de las cadenas. Las opiniones de los productores muestran un desinterés pues no ven el beneficios de su participación, y también la falta de identidad, pues no se sienten representados por quienes encabezan las estructuras de los CSP.

Permitir y fomentar el fortalecimiento de las organizaciones de productores y de los habitantes del campo, es un paso indispensable de la secuencia del cambio que el campo duranguense demanda. Los CSP figuras propuestas por APC para este fin, deben ser independientes y autogestivas, liberadas de los lazos tutelares que permitan la ingerencia de agentes externos en su vida interna, con capacidad económica para controlar sus procesos productivos y política para representarse a sí mismo y negociar con otros.

3.4. Análisis de proyectos relevantes

La transformación de la estructura agropecuaria es difícil pero puede alcanzarse. Existen varios ejemplos de organizaciones de productores que han obtenido logros importantes.

Con base en las opiniones de los productores beneficiarios y en general de los hechos observados, se puede afirmar que el apoyo económico por si solo no es garantía de éxito, en especial si no se acompaña de la organización y cooperación necesarias.

En seguida se presentan algunos proyectos, que se caracterizaron por la organización y trabajo colectivo de los productores beneficiados, así como por su capacidad para hacer más eficientes sus actividades agropecuarias.

Centro de subastas.- Desde su creación en el año 2004 este centro se ha posicionado como un punto de referencia a nivel regional para los precios del mercado del ganado bovino. Gracias a su participación se han eliminado intermediarios en la compra y venta de ganado, mejorando la oportunidad de comercialización para los pequeños productores. Dentro de las políticas de operación de este centro se garantiza documentalmente la procedencia legal y el estado de salud del ganado.

Modernización del rastro TIF.- Gracias a la incorporación de moderna tecnología, la UGRD modernizó el rastro TIF 65, esto permitió la agregación de valor a los productos cárnicos, mediante el empacado al vacío y refrigerados. Este año se apoyó durante el año 2003 con un monto de 1.2 millones de pesos. Para el año 2004 el apoyo fue de 1.49 millones de pesos. El número de beneficiarios se estimó en 237 productores.

Productos menonitas.- El equipamiento con 19 tanques fríos para la instalación de un centro de acopio, así como la rehabilitación de establos y el apoyo en la construcción de una nueva planta pasteurizadora, para la producción de queso, le ha permitido a esta comunidad menonita ser competitiva al desplazar sus productos sin ninguna restricción por cumplir con los estándares de calidad e inocuidad en alimentos.

Conviene ahora resumir algunos de los principales rasgos comunes que experimentaron los productores participantes en proyectos de APC con el fin de aportar elementos de juicio para estrategias futuras. Algunos de estos coinciden con las características encontradas por Fernando Rello (1986) en programas de apoyo a productores rurales.

1. Cuando un grupo de productores logra a través de la acción colectiva una pequeña victoria se crea una vitalidad social y confianza que facilitan la búsqueda de otros objetivos en un proceso ascendente y acumulativo
2. Las organizaciones que se basan en la acción colectiva tienen prácticas de participación en la toma de decisiones y el disfrute de los beneficios
3. El líder en el medio rural siempre ha sido un personaje central en la gestión, administración y ejecución del proyecto. Un líder comprometido con sus bases, con experiencia y juicio político certero, desempeña un papel fundamental. Estos líderes son los agentes que sintetizan los problemas comunes y movilizan a los productores. Dirigen la vitalidad social. En algunos casos el logro de los apoyos para un proyecto depende en gran parte de la habilidad del líder para ejercer presión política, combinada con la petición y demanda a través de los canales institucionales.

4. El apoyo de agentes externos. Una de las grandes debilidades para algunos grupos de productores es su dependencia con relación a intermediarios políticos, individuos o despachos que les ayudan a realizar los trámites para obtener los recursos de APC. En muchas ocasiones estos intermediarios (profesionistas individuales, despachos, funcionarios gubernamentales, partidos políticos, centrales campesinas, etc.) aprovechan el poder que les brinda su papel intermediario para obtener dividendos económicos y políticos. Las organizaciones de productores que tienen la fortuna de contar con agentes externos con visiones participativas o no utilitarias, se encuentran entre aquellas con mayores avances.
5. El medio socioeconómico es determinante para los productores agropecuarios. Las posibilidades de éxito y/o fracaso para los proyectos agropecuarios dentro y fuera de APC están muy relacionadas con la capacidad que tienen los productores para articularse en buenos términos en los circuitos comerciales y agroindustriales. Pues cuando los grandes monopolios logran ponerse a la cabeza de las relaciones comerciales, la participación de los productores rurales se torna débil y poco importante. No resulta extraño observar que muchas de las demandas de los productores rurales se relacionan con el control de los mecanismos de comercialización y la fijación de los precios.

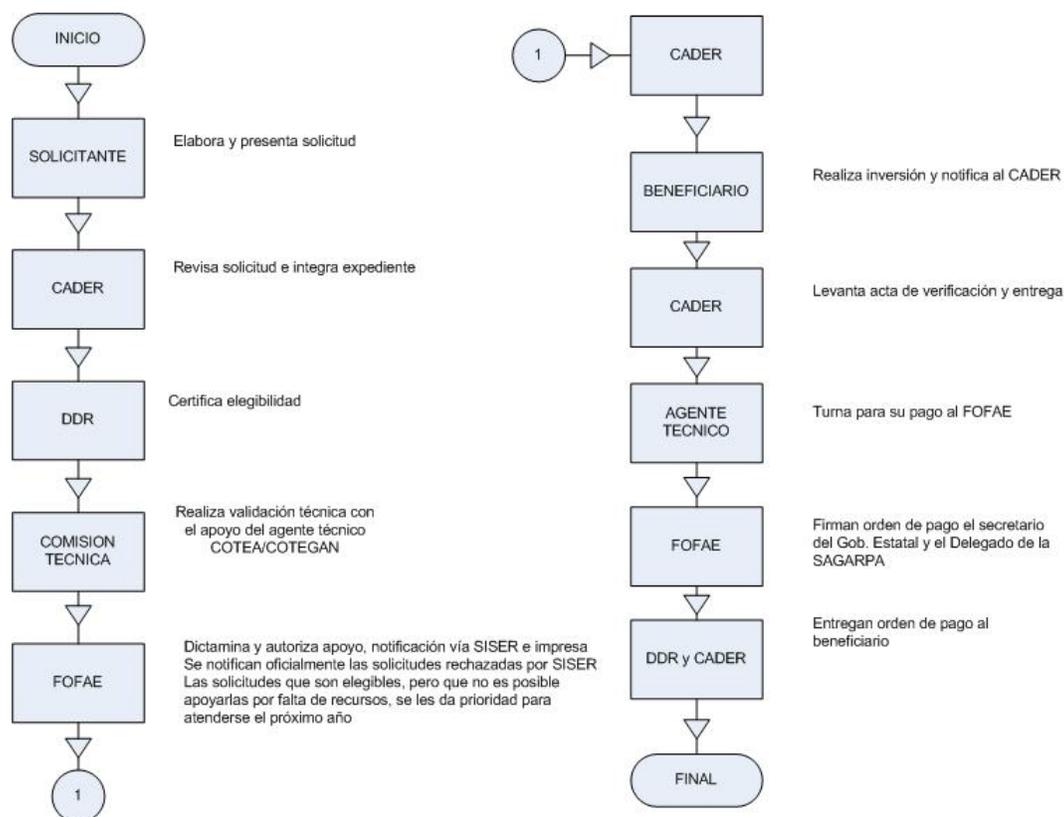
3.5. Recepción, selección y evaluación de solicitudes.

3.5.1. Mejoras en el proceso administrativo que siguen las solicitudes

Desde sus inicios los procesos administrativos que acompañan las solicitudes y otorgamiento de apoyos han evolucionado de manera favorable aunque a criterio de esta entidad evaluadora aún presenta áreas de oportunidad susceptibles de mejora. Algunos cambios relevantes que surgieron durante el periodo en estudio fueron: a) la reducción del periodo de apertura de ventanillas a dos meses (mayo y junio), permitiendo así al personal técnico y administrativo organizar así su trabajo para acortar los tiempos para la entrega de dictámenes, b) la apertura de una oficina de recepción de solicitudes en la UGRD orientada a los beneficiarios de fomento ganadero, c) Implantación de un sistema informático para que los productores solicitantes, personal operativo y funcionarios pudieran realizar de manera expedita la captura, consulta y análisis y elaboración de dictámenes de las solicitudes recibidas en cada ciclo. La última versión de este sistema (en 2007) adicionalmente incorpora elementos informativos relacionados con la normatividad de los programas de APC.

Desde su inicio la APC, facilitó mediante la definición de un circuito operativo, la atención directa a los productores, esto de cierta manera propició un orden en la solicitud de apoyos. Este circuito operó y se fue modificando para mejorar la calidad de la atención y tiempos de respuesta. Es así que los últimos años del periodo evaluado, los procesos quedaron en manos de los responsables de los CADER, jefes de DDR y de cuerpos colegiados como las comisiones técnicas y el FOFAE (figura 16).

Figura 16. Circuito operativo de APC



De los datos obtenidos de las evaluaciones del periodo 2003-2006 se observó que el tiempo requerido entre el inicio y el final de circuito operativo por los productores fue disminuyendo hasta obtener un promedio de 126 días (cuadro 29)

Cuadro 29. Duración media en días de los principales procesos de APC.

Procesos	2003	2004	2005	2006
Recepción de la solicitud y notificación del dictamen	94	107	47	58
Notificación del dictamen y la firma del acta de entrega-recepción	20	129	104	43
Firma del acta y liberación del pago al beneficiario	30	26	32	25
Tiempo total	144	262	183	126

Fuente: Cedula de información verificable y Subdelegación de Planeación

3.5.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

Uno de los aspectos importantes que compromete el alcance de los objetivos de APC, es la falta de verificación de la autenticidad de los productores solicitantes; es decir, el aseguramiento de que el solicitante realmente se dedica a la actividad agropecuaria, y en los casos de las solicitudes grupales que realmente existe el compromiso y la motivación para el trabajo colectivo de los productores, esto evitará el mal uso de los apoyos otorgados por APC a través de los grupos simulados.

Otro de los aspectos señalados dentro del circuito operativo, se refiere a la aplicación de criterios meramente técnicos por parte de los agentes técnicos (COTEA o COTEGAN) para sugerir al FOFAE la autorización de las solicitudes presentadas. Esta omisión puede

ocasionar el clientelismo político, problema que también compromete los objetivos de APC.

Las observaciones anteriores obligan a que dentro del circuito operativo, las instancias administrativas y de planeación trabajen en la definición de un manual de funciones y obligaciones que cada actor debe asumir y sobre el mismo fincar responsabilidades y sanciones en los casos de incumplimiento.

3.6. Proceso de consolidación en servicios de asistencia técnica y capacitación.

El progreso eficiente de la producción agropecuaria de la entidad demanda de un buen servicio de asistencia técnica para el campo. APC ha sido un instrumento que a través de sus subprogramas PRODESCA y DPAI ha pretendido y en algunos casos logrado la realización de prácticas productivas organizadas y más eficientes.

APC a través de sus subprogramas planteó como objetivo ayudar a cada productor a emplear los mejores métodos económicamente aconsejables para lograr la producción, así como promover la participación colectiva. Sin embargo esta entidad evaluadora considera que se mantiene vigente el hecho de que la importancia de la asistencia técnica, va más allá; puesto que “es educación en un amplio sentido, educación extraescolar que aspira a influir en la inteligencia del hombre para producir cambios favorables en su conducta como productor agropecuario”. (Fernández Y Fernández y Acosta, 1961)

3.6.1 Avances en la apropiación de los esquemas de apoyo por parte del gobierno estatal y los productores.

El DPAI inicio su operación a nivel nacional en 1998 con un grupo piloto de 12 entidades, fue hasta 1999 cuando inició su operación en Durango. Este programa surgió para llenar un vacío que existía respecto a la asistencia técnica a los productores pecuarios. Pues ya existía una contraparte orientada a la asistencia técnica para apoyar a los productores agrícolas (PEAT), así mismo vino a complementar el programa de capacitación y extensión (SINDER).

Es así como desde el inicio el DPAI fue apoyado para su operación por el INIFAP Durango, fue en el periodo 2004-2005 donde hubo una transición y a partir de esa fecha fue operado en su totalidad por el gobierno estatal a través de la SAGDR. Los grupos de productores beneficiarios estuvieron orientados a las cadenas especie-producto de bovinos productores de carne, ovinos, caprinos, bovinos productores de leche y abejas.

Durante todo el tiempo de su operación, se reconocieron como causas de la falta de continuidad del trabajo de los promotores y coordinadores, a la ausencia de un esquema de financiamiento para cubrir los meses entre la finalización de un ejercicio fiscal y la radicación del año siguiente, así como eventos de carácter político y/o administrativo.

Las acciones del gobierno federal para el desarrollo de capacidades de los productores agrícolas, tuvieron su inicio con APC en 1996 bajo la correspondencia de dos programas, el Programa de capacitación y extensión y el Programa elemental de asistencia técnica, ambos tenían como características la atención de los productores agropecuarios de manera independiente, y sus asesorías estaban orientadas a la gestión de servicios de

financiamiento y comercialización, dejando de lado los aspectos técnicos por lo que observaban baja rentabilidad. En el año 2001, cuando surgió el PESPRO, el objetivo de este programa fue proveer de la oferta de servicios profesionales, para que a través de la capacitación, extensión y asistencia técnica los productores pudieran desarrollarse en los aspectos técnicos, comerciales, organizativos, gerenciales y financieros, para lograr así su eficiencia productiva. En este nuevo esquema se destacó la organización colectiva de los productores, así como la planeación participativa. En el año 2002 este programa evolucionó al subprograma PRODESCA, el cual conservó en esencia los mismos fines del programa anterior.

3.6.2 Interacción con las instancias de investigación y otros servicios similares

De los dos subprogramas orientados al desarrollo de capacidades de los productores, el PRODESCA y el DPAI, solo éste último mostró evidencias que lo vincularon con instituciones de investigación y educación superior, logrando que los agentes de asistencia técnica difundieran los resultados de la investigación, sin embargo para completar este vínculo, faltó que los mismos técnicos recogieran los problemas de los productores con los que guardan contacto y llevarán de regreso esos problemas a las instituciones de investigación.

A pesar de la relación de los agentes técnicos con las instituciones de investigación y educación agropecuaria, el gobierno estatal quien ahora opera y coordina el trabajo de asistencia técnica, demanda de formalizar los compromisos de colaboración para asegurar la participación sinérgica de académicos, investigadores y agentes técnicos.

Una estrategia deseable para los subprogramas de asistencia técnica para el futuro, es que las funciones de asistencia técnica se ejerzan en coordinación con las escuelas primarias, rescatar las parcelas escolares. Por otro lado las escuelas agropecuarias superiores deben reafirmar su compromiso para convertirse en centros de transmisión y difusión de conocimientos, preparando profesionistas especialmente adaptados al trabajo de asistencia técnica, lo que algunas veces no ocurre en la actualidad.

3.6.3 Desarrollo de capacidades

El técnico (DPAI o PRODESCA) que los productores conocieron ayudó en muchos casos a dirimir conflictos de organización, a hacer gestiones, proporcionar información sobre mejora de las prácticas productivas; promovió la discusión en grupos de los problemas comunes; fomentando de esta manera el comportamiento democrático.

La cobertura histórica de acuerdo al número de técnicos y grupos atendidos, indica que en la evolución de la APC el gobierno federal posteriormente el gobierno estatal coordinaron y brindaron los servicios de capacitación, algunas veces bien organizados y eficientes pero hasta el final del año 2007, cuantitativamente muy modestos.

Es de todo conocido que son tantos y graves los problemas que aquejan a numerosos sectores de la población rural, lo cual demanda una estrategia de mayor cobertura y permanencia del personal técnico en el campo.

La concurrencia de inversiones y sinergia de acciones es una idea que surge del análisis de las experiencias observadas en los años de operación de los subprogramas PRODESCA Y DPAI (cuadros 30 y 31). ¿Hasta dónde pueden separarse las necesidades

del desarrollo de capacidades de los productores?, ¿Un productor pecuario no puede ser también agricultor y viceversa?. Resulta interesante imaginar los alcances que pudieran haber tenido estos dos subprogramas bajo un mismo esquema operativo, preferentemente como el usado por el DPAI.

Cuadro 30. Inversiones realizadas para el PRODESCA

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Monto total (miles de \$)	7,100	7,460	7,000	8,320	9,766	10,000	49,646

Fuente: Finiquitos de cierre de programas 1999 - 2006 y Avances Físicos Financieros APC 2007

Cuadro 31. Inversiones realizadas y beneficiarios del DPAI

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Inversión (miles)	1,480	1,680	1,800	2,000	2,600	1,800	2,000	2,499	2,500	18,359
Beneficiarios	432	393	384	380	420	240	503	600	600	3,952
Promotores	32	26	20	19	21	14	23	28	27	210
Inversión/ben	3,426	4,275	4,688	5,263	6,190	7,500	3,976	4,165	4,167	4,645

Fuente: Finiquitos de cierre de programas 1999 - 2006 y Avances Físicos Financieros APC 2007

En relación a la cobertura del subprograma DPAI, considerando los datos históricos (1999-2007) y haciendo referencia al número de productores pecuarios registrados en el Estado (49,000) se obtiene una cobertura del 8%. Si hubiera el interés de llevar la asistencia técnica a la totalidad de los productores pecuarios, bajo este esquema y con la misma tendencia, tardaría entre 75 y 102 años con una inversión en valor presente, entre 154 y 208 millones de pesos.

Lo anterior conduce a buscar estrategias que brinden mayor cobertura y permanencia. Es aquí donde resulta evidente la necesidad de un sistema educativo a través de los niveles de enseñanza básica, intermedia y superior que considere el desarrollo de capacidades de los jóvenes rurales.

Es evidente que encauzar el sistema educativo y lograr el consenso de la sociedad civil no es una tarea fácil, sin embargo parece ser la única solución viable para formar agricultores y ganaderos competentes, con autosuficiencia técnica y además con una formación de valores que les inculque mejores hábitos.

El apoyo sin asistencia técnica es algo tan deficiente como la asistencia técnica sin apoyo. Los dos son servicios de APC y se pretende que ambos trabajen eficazmente. La función de la asistencia técnica que APC provee no puede de ninguna manera aislarse, sino que tiene que conservar nexos con las mismas SAGARPA y SAGDR, así como con muchas otras instituciones y disciplinas, resulta incongruente el hecho de que para el otorgamiento de apoyos de la misma APC, no se consideró prioritaria la autorización de solicitudes a productores pertenecientes a GGAVATT.

3.6.4 Perspectivas para promover procesos organizativos, de reconversión productiva y de integración de cadenas

La labor de asistencia técnica demanda un mayor grado de intensidad, en la cual el productor reciba publicaciones, forme parte de grupos en que se discuten problemas, se

dan consejos, se usan medios de educación audiovisual, se recurre a la prensa local, a la radio y televisión; se visitan campos de demostración y parcelas experimentales; se les resuelven consultas individuales, el agente técnico visita su predio y conversa con él sobre posibles mejoramientos. Sin embargo, paralelamente y hasta donde lo permitan las posibilidades, habría que ir desarrollando métodos intensivos. Donde inclusive el productor delegue voluntariamente ciertas decisiones al técnico y se comprometa por un convenio formal a seguir sus indicaciones; con el propósito de mejorar las prácticas productivas dentro de su UPR.

3.7. Municipalización.

Conforme a lo dispuesto por la LDRS, a partir de 2002, APC impulsó la organización de los municipios para incrementar su participación en la operación del programa de desarrollo rural. Los elementos básicos de esta organización fueron la conformación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y la elaboración de diagnósticos municipales para la identificación de las necesidades. Para promover esto se contrataron por PROFEMOR los coordinadores municipales

Con el proceso de municipalización se intentó dar un enfoque territorial a las acciones de APC, promover la participación de la población local, descentralizar la operación de APC transfiriendo capacidades y facultades para tomar decisiones e integrar las acciones en torno a los diagnósticos y planes municipales.

En 2004, el 42% de la inversión gubernamental del PDR se operó de manera municipalizada, en 2005 esta proporción aumentó al 64%. En 2005, formalmente todos los municipios del estado contaban con su respectivo plan de desarrollo rural sustentable, 38 municipios operaron el programa municipalizado bajo la modalidad 1 y sólo uno conforme a la modalidad 2. Aparentemente, la municipalización empezaba a dar resultados, mejorando la distribución de recursos, la focalización y la efectividad potencial de los apoyos.

En 2006, el 35.1% de los beneficiarios del PDR sabían de la existencia del CMDRS, para 2007, este indicador había aumentado al 45%.

Sin embargo, el proceso de federalización y municipalización de los programas es aún incipiente y enfrenta una larga tradición de centralismo, que por una parte limita la transferencia de responsabilidades y por otra, tiende a reproducir esquemas centrales en los municipios; por ejemplo, es común que los CMDRS disminuyan su función de promover la participación de los productores y se reduzca la representatividad de sus integrantes por efecto del afán de control por el presidente municipal, lo que tiende a convertir al consejo en una instancia burocrática.

Instrumentar una política de desarrollo como una política nacional, requiere necesariamente una voluntad del Estado en su conjunto para poder movilizar la estructura estatal total en una misma dirección. De otra manera, cuando una política de desarrollo nace de un ámbito de gobierno, en este caso el ejecutivo federal, y pretende ser nacional, va a enfrentar las resistencias lógicas de su propia estructura, la oposición o por lo menos el vacío, de los otros componentes del gobierno federal (legislativo y judicial), así como de los otros órdenes de gobierno (estatal y municipal). El llamado "arreglo institucional" que propuso APC, abrió un espacio para operar con más o menos libertad un programa gubernamental (en este caso del ejecutivo federal) dentro de los estrechos márgenes de

la cooperación entre los tres órdenes del gobierno, y, acaso, inducir la participación de los ejecutivos estatales (siempre limitados mas por la visión de rentabilidad político-electoral y por los intereses locales que por la escasez de recursos económicos) y de los ayuntamientos (también limitados por la estrechez económica y deficiencias administrativas). Este tipo de “arreglo” deja de lado, de la parte institucional, a los poderes legislativo y judicial (federal y estatal) con todo el potencial que ello implica, pues en ellos recae la posibilidad de encabezar el “arreglo institucional de largo plazo” (la Reforma del Estado) que posibilite a su vez, el acceso de las sociedades locales al diseño de su propio proyecto de desarrollo. Esto a través de la forma institucional que es el municipio, pero un municipio libre (políticamente) y autónomo (económicamente), que efectivamente pueda convertirse en el catalizador de las energías locales.

Gobernar por políticas públicas supone la posibilidad de que el público (el pueblo) defina sus propias políticas y por tanto, deje de depender de la capacidad de iniciativa del gobierno, es decir, implica dejar de depender de las políticas de gobierno (sin desdeñarlas, por supuesto) para dar paso a la creatividad propia del pueblo para diseñar sus propias políticas (políticas públicas) aunque luego se conviertan en políticas de gobierno. Solo que esto implica una decisión del Estado, pues lo que hasta hoy se ve es una política gubernamental que no incorpora a los otros componentes del gobierno (salvo los ejecutivos estatales, y eso de manera deficiente) y menos a aquellos a quienes va dirigida que son las sociedades locales. Los Consejos Municipales son, sin duda, un avance, pero la reforma municipal, como parte de una reforma estructural del estado mexicano está más cerca de lo que la sociedad mexicana demanda y, además, permitirá crear mejores condiciones para abatir la pobreza en la medida que el municipio se consolide como la instancia de gobierno con capacidad de diferencia y autonomía frente a los otros poderes (lo cual implica la capacidad de legislar, no solo reglamentar, los asuntos del ámbito local, por lo menos aquellos que no pongan en riesgo ni la integridad de la entidad federativa ni la integridad de la federación).

Lo peor, quizá, es que se confunde la política gubernamental con las políticas pública, bajo el argumento de que la sociedad está organizada y esta organización se expresa en el Estado. Ese es un gran error conceptual puesto que, si la comunidad ya está organizada como Estado y este cuenta con todo un aparato para el diseño e instrumentación de políticas, ¿para que entonces hablar de políticas del público, sobre lo público? Gonzalo J. Suárez lo aclara cuando afirma “Sostengo que hay que marcar una clara diferencia entre la Política Gubernamental y la Política Pública. En la primera, el gobierno decide qué hacer y cómo hacerlo. Puede utilizar las herramientas analíticas mas precisas y avanzadas...puede hacerlo tomando decisiones responsables, costo-efectivas y necesarias...y aún así no se estaría haciendo política pública.” Por lo tanto, queda claro que hay espacios en el quehacer público que no llena (por la razón que sea) el gobierno y, puede entonces, llenarlos la sociedad. Por supuesto, no se trata de llenar esos espacios al margen del gobierno sino en armonía con la acción gubernamental. Nuevamente Suárez, en el texto citado, lo explica mejor: “Para poder hacer política pública, se requiere una interacción fuerte y clara de gobierno y sociedad. Las decisiones deben ser conjuntas. La ejecución y la evaluación deben ser conjuntas. La adecuación de programas debe ser de mutuo acuerdo. Si, particularmente participa en estos procesos la población directamente beneficiada, la situación es mas cercana a la que propongo.” No es esta la visión que impera en la concepción e instrumentación de la política de desarrollo rural sin negar, desde luego, que representa un gran avance en cuanto a descentralización, si se compara con las políticas anteriores hacia el sector. Pero sigue faltando lo más importante, la construcción del actor principal del proceso de desarrollo

que es el ciudadano, sobre lo que Suárez sostiene "...no es fácil hacer políticas públicas. Fomentar la adecuada ejecución de políticas públicas, requiere, ante todo, hacer algo que históricamente no ha sido nuestro fuerte: desarrollar una visión ciudadana. Reconocer que este es el primer grado académico y título nobiliario que todo mexicano debe alcanzar. Que requiere, por un lado, una edad mínima; pero por otro, un modo honesto de vivir y el cumplimiento de las obligaciones que la propia ley establece: pagar impuestos, fungir como autoridad electoral o jurado y no tener sanciones penales que le inhabiliten. Y a partir de ahí, contribuir en el ámbito de sus capacidades a hacer de la nuestra una sociedad más libre, mas justa y mas próspera." Pero es que entonces ¿no somos un país de ciudadanos? Según Suárez "...ni el imperio Azteca (y demás regímenes prehispánicos), ni la Colonia Española, ni los imperios o repúblicas del Siglo XIX, ni los regímenes revolucionarios ni la nueva etapa 'democrática' han contribuido a nuestra formación ciudadana. Y tal parece que sigue vigente la frase atribuida al Virrey, Marqués de Branciforte: 'Sepan los naturales de estas tierras que han nacido para callar y obedecer, y no para discutir los altos asuntos del Gobierno'"

Como en el resto del país, Durango refleja una visión del desarrollo según la cual este solo puede ser concebido, diseñado e instrumentado desde el centro. Todo el aparato del estado mexicano está diseñado para que así sea. La estructura de gobierno, las leyes, el pacto federal mismo (en el que el municipio no existe pues es un pacto entre estados) la captación y distribución hacendaria, todo está diseñado para que el desarrollo nacional sea concebido federalmente (ni siquiera federativamente) y para, en todo caso, buscar el compromiso de gobiernos estatales y municipales en su implementación. El caso es que nunca corresponde a los municipios decidir cómo se distribuyan los recursos federales, pese a que es en el municipio donde la gente está más cerca del gobierno, donde se conoce (sobre todo en los municipios rurales) a quienes integran el cabildo. Con todo, también en Durango se empiezan a escuchar voces que demandan un nuevo tipo de relación entre los diversos componentes del sistema federal mexicano, especialmente un nuevo marco jurídico para el municipio, un marco en el cual efectivamente se puedan desplegar las potencialidades de las sociedades locales, tal como lo muestra el proceso de "municipalización" que impulsa el Programa. En el caso de la capital del estado, un expresidente municipal sostiene la necesidad de una Reforma Jurídica Integral que "intenta eliminar lastres estructurales que limitan la gestión municipal y cancelan oportunidades históricas de crecimiento y desarrollo económico".

Capítulo 4

Conclusiones y recomendaciones

4.1. Conclusiones

Hallazgos	Interpretaciones
<p>En la presentación de APC se habló de subsanar los rezagos del campo, corregir las injusticias que lo afectan, recuperar la rentabilidad de sus actividades, aumentar el ingreso de los productores y aumentar la producción.</p>	<p>APC generó expectativas mayores a las factibles y se le atribuyeron objetivos ambiciosos que no pudieron lograrse plenamente.</p>
<p>Los fines de APC iban tanto hacia el fortalecimiento de un sector productivo de profundas asimetrías como hacia el desarrollo de un sector social con grandes rezagos; sus acciones intentaron tanto la reconversión productiva y la integración de cadenas agroalimentarias como la atención a grupos y regiones prioritarias y factores críticos; sus instrumentos se orientaron a la inversión, al desarrollo de capacidades, al fomento a la organización, el acceso a financiamiento, la generación de tecnología, el mejoramiento de la sanidad y el fortalecimiento de mercados, con la intención de generar beneficios tanto económicos, como sociales y ambientales, con impacto en la competitividad, el ingreso, el empleo, el arraigo y la calidad de vida.</p>	<p>La diversidad de fines, acciones, instrumentos y propósitos de APC, dieron lugar a confusiones y ambigüedades en su operación que se tradujeron en baja eficiencia en el logro de sus objetivos.</p>
<p>En los años de sequía generalizada hubo menos beneficiarios, menos inversión gubernamental y mayor participación de los productores que en los años con precipitación normal. Sin embargo, en los años de sequía en la región en que se ubica la capital de estado, hubo más beneficiarios, mayor inversión gubernamental y menor participación de los productores.</p>	<p>La operación del Programa fue más sensible a la sequía en la región en que se ubica la capital del estado que a la sequía generalizada, denotando centralización de las decisiones de APC. En los años secos la mayoría de los productores no disponen de recursos para hacer las inversiones complementarias a su participación en el programa.</p>

Evaluación integral de Alianza para el Campo 1996-2007

Hallazgos	Interpretaciones
<p>En 2003, año en que ocurrió una movilización nacional conocida como “El campo no aguanta más”, que culminó con el “Acuerdo Nacional para el Campo”, el número de beneficiarios fue 2.68 veces mayor, la inversión gubernamental fue 53% mayor y disminuyó la aportación de los productores. En 2007, con la “crisis de la tortilla”, aumentó la inversión gubernamental en un 76%.</p>	<p>APC fue sensible a los conflictos políticos y respondió en forma diferenciada a sus diferentes características esenciales.</p>
<p>La inversión federal media de los años de elecciones federales fue 44.4% mayor que la de los años no electorales y la inversión estatal media de los años de elecciones estatales fue 106.7% mayor que la de los años no electorales.</p>	<p>Parece factible que la operación de APC haya estado influida por los procesos electorales.</p>
<p>Durante el periodo de operación de APC aumentó la actividad agrícola de temporal y se redujo la de riego. El valor de la producción agropecuaria tuvo una tasa media de crecimiento anual menor al crecimiento de la población.</p>	<p>Subsanar los rezagos del medio rural y corregir las injusticias que en él ocurren requiere la concurrencia de diversas acciones y programas, no sólo de APC</p>
<p>La inversión federal de APC fue dos veces mayor en los años de mayor valor de la producción agropecuaria en actividades intensivas que en los de menor valor en estas actividades.</p>	<p>La inversión federal reaccionó a una mayor capacidad de los productores de realizar inversiones, derivada de años de mayor productividad.</p>
<p>La inversión estatal de APC fue 40% mayor en los años de menor valor de la producción agrícola de temporal que en los años de menor valor en esta misma actividad.</p>	<p>La inversión estatal reaccionó a una mayor necesidad de los productores, derivada de periodos de menor productividad.</p>
<p>Las variaciones de las inversiones federal y estatal tomaron en diversas ocasiones sentidos opuestos</p>	<p>Los criterios y orientaciones de las inversiones federal y estatal fueron diferentes ente sí</p>
<p>La distribución proporcional de APC por tamaño de la población de las localidades atendidas, por localidades en proceso de aumento o disminución de su población y por aumento o disminución de sus índices de marginación, fue un reflejo de la estructura sociodemográfica de la entidad.</p>	<p>No hubo prioridades efectivas en la operación de APC respecto a la evolución del proceso de desarrollo de las localidades.</p>
<p>No hubo diferencias en la evolución de los indicadores de desarrollo de las localidades atendidas y no atendidas por APC.</p>	<p>APC fue insuficiente para mejorar significativamente las condiciones de vida en localidades mayores a cien habitantes, lo cual requiere la participación coordinada de diversas acciones y programas</p>

Evaluación integral de Alianza para el Campo 1996-2007

Hallazgos	Interpretaciones
La comparación de localidades no atendidas por APC con las que recibieron intensa atención (el número de beneficiarios por localidad fue mayor al 80% de la población de 18 años y más) sugiere cierto efecto en la reducción de la intensidad del rezago.	Es posible que los efectos positivos del programa en el desarrollo de las localidades ocurran cuando se beneficia a la mayor parte de la población de 18 años y más con una inversión por localidad equivalente a más de \$1,400 por habitante.
Los mayores montos de los apoyos se ubicaron en las localidades mayores y se asignaron a los beneficiarios de mayor desarrollo relativo.	Al parecer la operación de APC tuvo más influencia de las presiones asociadas a la demanda que a las derivadas de las necesidades de desarrollo.
Las variaciones de inversión y beneficiarios de APC tuvieron mayor relación con aspectos políticos que con los ambientales, económicos y sociales.	La ambigüedad de los criterios sociales, económicos y ambientales de APC, hicieron que su operación fuera susceptible a presiones y condicionantes políticas.
El número de beneficiarios equivale al 42% de la población rural, pero el 70% recibieron montos insuficientes y más del 50% de los beneficiarios recibieron apoyos en varias ocasiones.	La cobertura total de APC fue de alrededor del 20% de la población objetivo, pero la cobertura con potencial de provocar mejoría no llegó al 10% de esta población.
APC tuvo beneficiarios en el 87.3% de las localidades del estado mayores a cien habitantes, pero al menos en 60% de ellas hubo un bajo número de beneficiarios y baja inversión.	La cobertura de APC con potencial de influencia fue de alrededor del 50% de las localidades rurales del estado mayores a cien habitantes.
Aunque más del 60% de la población objetivo quedó sin ser atendida, alrededor de un 10% de ésta fue sobre-atendida. Así mismo, aunque en el 36% de las localidades atendidas los apoyos por productor fueron menores a mil pesos, en el 2.2%, fueron mayores a diez mil pesos.	La atención de APC a la población rural fue heterogénea, lo que dificultó el pleno logro de sus objetivos.
El monto del apoyo otorgado a la mayoría de los beneficiarios fue insuficiente para lograr impactos y una parte importante de los apoyos de mayor monto se asignó a productores de alto desarrollo relativo.	Al no definir un monto mínimo de apoyo con potencial de impacto y no establecer con claridad su focalización, la mayoría de las acciones de APC fueron irrelevantes e intrascendentes en términos sociales y económicos.
Fomento Agrícola fue el programa de mayor inversión (37%); la inversión en Fomento Ganadero y Desarrollo Rural fue del 23% para cada uno. Sus variaciones no muestran correspondencia con la situación estatal.	La estructura de inversión no correspondió a las necesidades de desarrollo de la entidad.
La aportación de los productores significó el 56.5% de la inversión de APC	El alto monto relativo de la aportación de los productores operó como mecanismo de exclusión de los beneficios de APC a la población rural de menor desarrollo relativo.

Hallazgos	Interpretaciones
En el programa de Desarrollo Rural se registró la mayor tasa de crecimiento anual de la aportación de los productores	El poder excluyente de la aportación de los productores fue creciente, alejando cada vez más del programa a los productores con mayores necesidades de apoyo.
El nivel de cumplimiento de las metas físicas fue mayor al de las metas de beneficiarios.	La operación de APC dio mayor prioridad al acomodo de los recursos que a la atención a la población.
Los aspectos centrales de la planeación anual de APC fueron las metas de beneficiarios a atender y recursos a aplicar.	La planeación por objetivos y la operación orientada a los mismos, seguramente permitirá una mayor eficacia y un mejor enfoque en los aspectos prioritarios
De 1995 a 2005 se redujo la población de las localidades rurales y aumentó su marginación	APC por sí sola fue insuficiente para detener el proceso de deterioro del medio rural, lo cual requiere una mayor concurrencia de acciones y programas.
Aunque las RO señalaban la prioridad de los productores de bajos ingresos en localidades marginadas, APC privilegió a los productores de alto desarrollo relativo en localidades de baja marginación.	La dispersión y amplitud de las RO dificultaron la orientación de APC hacia aspectos prioritarios.
La productividad de los frutales de riego y de los bovinos de carne y el ganado caprino aumentaron en Durango más que la media nacional, mientras para los principales cultivos de temporal tuvieron menores aumentos	Los impactos económicos de APC ocurrieron principalmente en la producción de frutales bajo riego y en la producción pecuaria extensiva.
Aunque los principales componentes de apoyo fueron tractores, sistemas de riego y semovientes bovinos, no aumentó el nivel medio de mecanización de las UPR, disminuyó la superficie sembrada de riego en el estado y disminuyó el inventario bovino.	Los principales componentes de apoyo no tuvieron impacto significativo en la estructura productiva estatal, probablemente porque se orientaron más a la reposición de activos que a la capitalización de UPR.
La relación beneficiarios:apoyo fue de 1.38 para tractores, 2.38 para sistemas de riego y 1.10 para sementales bovinos.	Los principales componentes de apoyos fueron asignados principalmente a beneficiarios individuales, por lo que no promovieron formas de organización

4.2. Recomendaciones: Lecciones de APC para el desarrollo rural

- El desarrollo es un proceso social, por lo que su promoción no debe limitarse a la atención de individuos o grupos forzados de estos, sino en localidades o redes de estas. En consecuencia, la base de operación de un programa de desarrollo sería la estratificación de localidades y de grupos de localidades en función de la identificación de relaciones entre ellas, y no de la estratificación o clasificación de productores, la cual, en todo caso, sería un segundo criterio de prelación. Conforme a esto, en cada municipio deberán definirse previamente las localidades a atender en cada año en función de los recursos disponibles, de manera que los montos de apoyo por localidad tengan potencial de impacto.

- Mientras más limitados sean los recursos de un programa de desarrollo rural, mayor debe ser la precisión en la definición de sus prioridades y de su población objetivo.
- La definición e identificación de las localidades prioritarias o a atender, no debe hacerse en función de un criterio único y referido a un tiempo determinado, sino a la evolución de los indicadores confiables de los que se disponga; por ejemplo: tendencias del cambio de la situación demográfica, y de los indicadores de marginación, bienestar y desigualdad, así como apoyos recibidos previamente. De esta manera, se generará un listado de las localidades de cada municipio en orden descendente de prioridad no sólo con las localidades más marginadas, sino también localidades en las que la marginación va en aumento aunque todavía no hayan llegado a ser de alta marginación y que hayan recibido menos apoyos previamente; de este listado se seleccionan las primeras hasta la capacidad de atención.
- El apoyo igual a los desiguales sólo perpetúa y acentúa la desigualdad, por ello las acciones de desarrollo rural deben ser diferenciadas en función de las necesidades y no de las demandas. La marginación implica la exclusión de los beneficios del desarrollo y de los procesos para su promoción, por ello las acciones de desarrollo rural deben generarse y realizarse en las localidades prioritarias y no en centros de decisión ni en respuesta a convocatorias. En cada localidad prioritaria incluida en el plan anual de atención se promoverá la identificación de proyectos idóneos a sus necesidades y la participación de la población.
- El apoyo según las posibilidades de aportación siempre beneficiará más a quien tenga mayor capacidad económica; con ello acentuará la desigualdad y será incapaz de generar desarrollo. El apoyo a otorgar será en función de las necesidades y el porcentaje de aportación de los beneficiarios será en función de sus posibilidades. Una vez identificadas las localidades a atender y los proyectos a apoyar, se definirán las modalidades que hagan posible la participación de los que deban participar.
- Los objetivos de los planes y programas de desarrollo rural se relacionan con el bienestar de la población rural, por ello sus indicadores de desempeño deben referirse a tal bienestar y no al cumplimiento de metas relativas a número de beneficiarios y asignación de recursos.
- El desarrollo efectivo es integral, por lo que no debe confundirse con la política sectorial. La visión de los programas de apoyo a la población rural debe ser amplia, considerando la multi-funcionalidad del medio rural y de su población, la diversificación de actividades económicas y sus redes de interacción, tanto con otras localidades rurales como con zonas urbanas. El desarrollo rural implica la participación coordinada de aspectos dispersos en diferentes sectores de la administración pública, tales como salud, educación, desarrollo social, comunicaciones y transporte, economía, turismo, medio ambiente y recursos naturales además de la agricultura y ganadería.
- No es lo mismo crecimiento económico que desarrollo rural, por ello las acciones de desarrollo rural deben orientarse a la población rural y no a los productores con actividades en el medio rural. Si el programa incluye objetivos de fomento

productivo debe definir con precisión su objetivo y diferenciar su actuación; por ejemplo, si se desea incentivar la productividad, debe establecerse una línea base por DDR o municipio, y asignar un subsidio (premio) por cada nivel definido de incremento respecto a la línea base correspondiente. Ejemplo: 1) Se desea aumentar el rendimiento de maíz blanco grano en el municipio de Nombre de Dios; 2) se establece una línea base de 5.4 ton/ha; 3) antes de la fecha de siembra se define un techo financiero de un millón de pesos para este fin y se hace del conocimiento de los productores; 4) al final del ciclo se encuentra que en mil hectáreas se obtuvieron rendimientos mayores a 5.4 ton/ha y que la producción de esa superficie ascendió a 6,400 ton, es decir, que la línea base se rebasó en mil toneladas; 5) el techo financiero asignado se divide entre la producción excedente, en este caso: un millón de pesos entre mil toneladas = mil pesos por tonelada; 6) a cada productor que obtuvo rendimientos mayores se le entrega una compensación de mil pesos por tonelada adicional que haya obtenido; 7) se ajusta la línea base para el ciclo siguiente diferenciándola en dos categorías: para los productores premiados sería la producción obtenida en el ciclo anterior (6.4 ton/ha) y para el resto de los productores la media municipal (5.6 ton/ha) 8) se establece una acción complementaria de asistencia técnica dirigida a los productores de menores rendimientos sobre la base de que ya se demostró que sí se puede aumentar el rendimiento y que eso es redituable. Con una estrategia como esta se esperaría que en unos pocos años se habría logrado el objetivo planteado y el rendimiento del cultivo se aproximaría al máximo posible en la región, lo que llevaría a plantear un nuevo objetivo.

- La efectividad de las acciones de desarrollo rural tiene mayor relación con la solidez de sus fundamentos y la adecuación de su ejecución que con la intención de quienes las realizan, por ello es importante la participación efectiva de profesionales del desarrollo y de las instituciones educativas, tecnológicas y científicas relacionadas, en su diseño, planeación, ejecución y evaluación. Podría promoverse la incorporación de un representante de la institución más cercana a cada CMDRS
- La detección de necesidades de desarrollo rural es un proceso participativo y la ejecución de las acciones de desarrollo implica la concurrencia de diversas instancias, pero esto no debe diluir las responsabilidades inherentes, por ello es importante la integración y coordinación de las diversas acciones y la identificación de los responsables de las mismas.
- La asignación de apoyos irrelevantes no tiene ningún efecto y significa desperdicio de recursos, por ello la inversión mínima por localidad, en proyectos productivos será el equivalente al menos a dos mil pesos por habitante, procurando siempre la integración comunitaria.
- Los mayores impactos se derivan de los apoyos integrales a productores de bajos ingresos en localidades marginadas.
- La retribución de los servicios profesionales debe ligarse a sus resultados para propiciar el compromiso e integración del prestador de servicios profesionales con los beneficiarios y con el proyecto.
- Es común que SAGARPA, estado y municipios, no compartan plenamente los propósitos formales de los programas, ni sus interpretaciones operativas. Por ello

es importante que se definan con precisión las responsabilidades de cada nivel de gobierno, sin traslapes, duplicidades ni ambigüedades; preferentemente dejando al municipio las labores de planeación y ejecución, al estado las de diseño y seguimiento y a SAGARPA las de normatividad general y supervisión.

- Deben definirse con claridad los criterios de asignación de presupuestos por estados y municipios con propósitos de equidad, justicia y efectividad. Estos criterios podrían incluir un nivel base y un nivel adicional en función del comportamiento del programa en el año previo; por ejemplo, el nivel base podría estar en función de la población rural en las localidades definidas como prioritarias, y el nivel adicional por los indicadores definidos de impacto en la operación anterior, de manera que se estimule la mejor operación posible del programa y su mejora constante.

Literatura consultada

- Calva, JL. Deuda con el Campo. El Universal, 18 de octubre de 2007.
- CEDRSSA. Aplicación e impacto del Programa Especial Concurrente para el desarrollo rural sustentable en las UPR (2002-2005). México, Cámara de Diputados, 2006.
- Cenapred. Características del impacto socioeconómico de los principales desastres ocurridos en México en el período 1980-88, México, 2001
- CONAPO. Índices de marginación por localidad 2000. México, 2006.
- CONAPO. Índices de marginación por localidad 2005. México, 2006.
- CONAPO, La desigualdad en la distribución del ingreso monetario, 2005
- Esquivel, G. Geografía y desarrollo económico en México. BID, 2000.
- FAO. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. Roma, 2004.
- Fernández Y Fernández, Ramón y Ricardo Acosta, Política Agrícola, 1961, Fondo de Cultura Económica, México.269 p.
- INEGI. Censo Ejidal 2007, Resultados Preliminares. México, 2008.
- INEGI. Censo de Población y Vivienda 1995. México, 1996.
- INEGI. Censo de Población y Vivienda 2005. México, 2006.
- INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales, 2005.
- Merjorado Olagues, Fernando. Nuevo enfoque para el diseño de las políticas públicas en el municipio de Durango. Revista Vórtice, ITAM, Nueva Época, Año 5, Número 1.
- Palacios Moncayo, M. Durango: Economía, sociedad, política y cultura. UJED, 2005.
- Pérez, Diana y Adrián Castillo "Causa insatisfacción el Acuerdo para el Campo". La Crónica, 29 de abril de 2003
- Rello, Fernando. El Campo en la encrucijada nacional. SEP, México, 1986, 190 p.
- Suárez, Gonzalo J.. Políticas Públicas: qué sí y qué no. Revista Vórtice, ITAM, Nueva Época, Año 5, número 1.
- 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.

Witker, Jorge, Hernández, Laura. Régimen jurídico del comercio exterior de México, 2 ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

Witker, Jorge, Jaramillo, Gerardo. Régimen jurídico del comercio exterior de México. Del GATT al tratado trilateral de libre comercio. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.