



COLEGIO DE POSTGRADUADOS

INSTITUTO DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS AGRÍCOLAS

CAMPUS MONTECILLO

POSTGRADO DE SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
ECONOMÍA

**LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVIDAD DE LOS PROGRAMAS
GUBERNAMENTALES Y SUS EFECTOS EN LA FOCALIZACIÓN
(CASO PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL, PERIODO 1996-
2005)**

ALEJANDRO VELAZQUEZ MONTER

TESIS

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN CIENCIAS

MONTECILLO, TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO


NOVIEMBRE 2013

La presente tesis titulada: **Los cambios en la normatividad de los programas gubernamentales y sus efectos en la focalización (caso Programa de Desarrollo Rural, periodo 1996-2005)**, realizada por el alumno **Alejandro Velázquez Monter**, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

**MAESTRO EN CIENCIAS
SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
ECONOMÍA**

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO:



DR. JAIME ARTURO MATUS GARDEA

ASESOR:



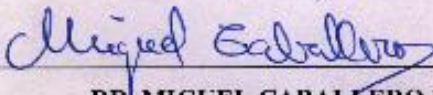
DR. ESTEBAN VALTIERRA PACHECO

ASESOR:



DR. MIGUEL OMAÑA SILVESTRE

ASESOR:



DR. MIGUEL CABALLERO DELOYA

Montecillo, Texcoco, México, 23 de julio de 2013.

Agradecimientos

Agradezco al Colegio de Postgraduados y al CONACYT por haberme facilitado las condiciones de estudio y superación.

Al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), por haber facilitado el acceso a las bases de datos de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural en el periodo analizado, misma que soporta la presente investigación.

A todos los mexicanos, que contribuyeron con sus impuestos para que mi formación fuera posible.

A mi Consejo Particular, por su gran dirección y asesoría. A ellos mi admiración y respeto por siempre.

A cada uno de mis profesores del Colegio de Postgraduados, por haber influido en mi vida y forma de pensar.

Dedicatorias

A mi padre Fabián y a mi madre Hortensia, quienes comprendieron la importancia del estudio y la superación, a pesar de que no tuvieron la oportunidad de estudiar. A ellos siempre mi admiración, respeto y cariño.

A mi esposa Silvia, por contar con su amor y apoyo incondicional y a mis dos hijos Alejandra y Leonel, los cuales siempre han sido mi estandarte de lucha y superación.

A mis amigos y amigas, compañeros y compañeras, por los gratos recuerdos y apoyos recibidos.

CONTENIDO

SIGLAS	vii
RESUMEN	ix
ABSTRAC.....	x
INTRODUCCIÓN.....	xi
CAPÍTULO I IMPORTANCIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN LA ALIANZA PARA EL CAMPO.....	1
CAPÍTULO II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPOTESIS.....	4
2.1 El planteamiento del problema	4
2.2 Objetivo General.....	6
2.3 Objetivos Específicos	6
2.4. Hipótesis General.....	7
CAPÍTULO III METODOLOGÍA.....	8
CAPÍTULO IV REVISIÓN DE LITERATURA	10
4.1. El problema de la focalización en los programas de desarrollo rural.....	10
4.2. El concepto de pobreza multidimensional.....	13
4.3. Experiencias de evaluación en México.....	14
CAPÍTULO V TRANSFORMACIONES EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LA SAGAR-SAGARPA DURANTE EL PERIODO 1996-2005.....	20
5.1. Antecedentes.....	20
5.2. El Programa de la Alianza para el Campo.....	21
5.3. El Programa de Desarrollo Rural en el periodo 1996-2000.....	21
5.4. El Programa de Desarrollo Rural en el periodo 2001-2005.....	34
5.5. El cambio del SINDER al PESPRO y posteriormente al PRODESCA.....	40
5.6. El cambio de PADER a PAPIR.....	41
5.7. El cambio del PROFECA al PROFEMOR.....	42
CAPÍTULO VI EL PROBLEMA DE FOCALIZACIÓN DE RECURSOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL (PDR) EN EL PERIODO 1996-2005.....	54
6.1. El problema de focalización en el periodo 1996-2000.....	54
6.2. El problema de la focalización en el ejercicio 2001.....	56
6.3. El problema de la focalización en el ejercicio 2002.....	61
6.4. El problema de focalización en el ejercicio 2003.....	64
6.5. El problema de focalización en el ejercicio 2004.....	67
6.6. El problema de focalización en el ejercicio 2005.....	68
CAPÍTULO VII EL PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO RURAL (PER)-PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO RURAL (PADER)-PROGRAMA DE APOYO A LA INVERSIÓN RURAL (PAPIR).....	70
7.1 Programa de Equipamiento Rural 1996.....	70
7.2 Programa de Equipamiento Rural 1997.....	75
7.3 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1998.....	78
7.4 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1999.....	82
7.5 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2000.....	85
7.6 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001.....	88
7.7 Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural 2002.....	91
7.8 Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural 2003-2005.....	97

CAPÍTULO VIII CAMBIOS OBSERVADOS EN LAS EVALUACIONES EXTERNAS DEL PER-PADER-PAPIR EN EL PERIODO 1996-2005	105
8.1. Evaluación de 1996.....	106
8.2. Evaluación de 1997.....	108
8.3. Evaluación de 1998.....	110
8.4. Evaluación de 1999.....	112
8.5. Evaluación de 2000.....	114
8.6. Evaluación de 2001.....	116
8.7. Evaluación de 2002.....	120
8.8. Evaluación de 2003.....	123
8.9. Evaluación de 2004.....	125
8.10. Evaluación de 2005.....	128
CAPÍTULO IX ANÁLISIS DE LAS BASES DE BENEFICIARIOS ENCUESTADOS EN LAS EVALUACIONES REALIZADAS EN EL PERIODO DE 1997-2005	133
9.1. Bases de datos de los beneficiarios PER-PADER-PAPIR 1997-2005.....	133
9.2. Identificación de variables comunes de los diferentes años evaluados.	133
9.3. Identificación de los tipos de beneficiarios apoyados, según tipologías FAO.	133
9.4. Estadística descriptiva de beneficiarios PER-PADER-PAPIR.	135
9.5. Porcentaje de recursos localizados en zonas de alta y muy alta marginación.	144
9.6. Análisis de Resultados con el Modelo Estadístico Prueba de Medias de Scheffe. .	147
CAPÍTULO X RESUMEN DE RESULTADOS	151
CAPÍTULO XI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	153
10.1. Conclusiones.....	153
10.2. Recomendaciones.....	154
CAPÍTULO XII BIBLIOGRAFÍA.....	156

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Aportación federal, estatal y de los productores a la inversión total del PDR en el periodo 1996-2005 (pesos de 2005).	2
Figura 2. Modelo Conceptual de Desarrollo Rural 1996-2000	24
Figura 3. Programa de productividad y cambio tecnológico PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO RURAL (PER)	26
Figura 4. Programa de productividad y cambio tecnológico PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO RURAL (PER)	27
Figura 5. Programas específicos para la mujer y los jornaleros Programa de Equipamiento Rural (PER)	28
Figura 6. Modelo Operativo SINDER	31
Figura 7. Modelo de Desarrollo Rural 2001-2005	37
Figura 8. Modelo de Desarrollo Rural 2001-2005	38
Figura 9. Cambios observados en el PDR durante el periodo 1996-2006.....	53
Figura 10. Asignación de recursos por tipo de productor y por subprograma del PDR 2001	58
Figura 11. Valores promedio de las variables por tipologías (escolaridad, superficie equivalente, bovinos equivalente y, activos).	59
Figura 12. Recursos ejercidos en los programas del PDR 2001 (millones de pesos)	60
Figura 13. Evolución del porcentaje de la inversión total y beneficiarios del PDR con respecto al total de los programas de APC e inversión por beneficiario del PDR.	61
Figura 14. Distribución de fondos totales de APC 2002 en Desarrollo Rural por tipo de beneficiario, elaborado con base en las encuestas realizadas a beneficiarios del PAPIR. ...	64
Figura 15. Porcentaje de distribución de beneficiarios del PDR 2003 por tipo de productor, elaborada con base en la Encuesta Nacional de Beneficiarios 2003.	65
Figura 16. Distribución de recursos y beneficiarios por grado de marginación con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003	66
Figura 17. Apoyos y aportación promedio por beneficiario (pesos de 2003), elaborada con base en la Encuesta Nacional de Beneficiarios PAPIR 2003	66
Figura 18. Recursos y beneficiarios del PDR 2004, según grado de marginación de su localidad, con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios de la Evaluación de Alianza para el Campo 2004.	68
Figura 19. Participación relativa del Programa de Desarrollo Rural en la inversión total de Alianza para el Campo, 1996-2005.	70
Figura 20. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de las EDADES REGISTRADAS por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.	139
Figura 21. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de los AÑOS DE ESTUDIO registrados por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.	140
Figura 22. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de la SUPERFICIE AGRÍCOLA registrada por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.	141
Figura 23. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de los HATOS BOVINOS DE DOBLE PROPÓSITO O EQUIVALENTE EN CABEZAS registradas por los	

beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.	142
Figura 24. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN FEMENINA por año y por tipo de municipio de la población beneficiada encuestada durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.....	143
Figura 25. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIOS ANALFABETOS por año y por tipo de municipio de la población beneficiada encuestada durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.	144
Figura 26. Porcentaje de participación presupuestal por TIPO DE MUNICIPIO de la población beneficiada encuestada durante las evaluaciones de los programas PER-PADER- PAPIR.....	147
Figura 27. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio del GRADO DE ESTUDIO registrados por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.....	149

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Índice de marginación municipal 1990.....	23
Cuadro 2. Universo de atención del PDR 1996 (estados prioritarios)	23
Cuadro 3. Estructura de programas del PDR (1996-1997).....	33
Cuadro 4. Estructura de programas del PDR (1998-1999) y presupuesto ejercido por año	34
Cuadro 5. Estructura de programas del PDR y presupuesto en el 2000.....	34
Cuadro 6. Agregación por componente apoyado de anteriores y nuevos programas de Desarrollo Rural.	43
Cuadro 7. Estructura de programas del PDR (2001-2002) y presupuesto ejercido anualmente.....	50
Cuadro 8. Estructura de programas del PDR (2003-2004) y presupuesto ejercido anualmente.....	51
Cuadro 9. Estructura de programas del PDR (2005-2006) y presupuesto ejercido anualmente.....	51
Cuadro 10. Inversión total acumulada del Programa de Desarrollo Rural en el periodo 2001-2005 (pesos del 2005)	52
Cuadro 11. Tipología de productores PDR 2001	57
Cuadro 12. Cambios observados en las variables empleadas para el cálculo de las tipologías usadas en las evaluaciones nacionales del PDR durante los ejercicios 2001 y 2002.	63
Cuadro 13. Distribución porcentual de beneficiarios del programa en 2004, por grado de marginación y por tipo de productor, con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios de la Evaluación de Alianza para el Campo 2004.....	68
Cuadro 14. Clasificación de los expedientes según Reglas de Operación de los beneficiarios del PAPIR 2005, por tipo de productor (%)	69
Cuadro 15. Clasificación de beneficiarios por grado de marginación y por tipología, con su distribución presupuestal de PAPIR 2005.	69
Cuadro 16. Distribución presupuestal del PADER en 1998.....	80
Cuadro 17. Equivalencia de subprogramas 1997 con 1998.....	81
Cuadro 18. Montos de apoyo fiscal de acuerdo al valor del bien solicitado.	84
Cuadro 19. Distribución presupuestal del PADER en 2000.....	85
Cuadro 20. Porcentajes máximos de apoyo fiscal individual de acuerdo al monto de la solicitud.	86
Cuadro 21. Factor de apoyo a la organización y a la inducción.....	86
Cuadro 22. Distribución presupuestal en porcentaje y concepto del PADER 2001.....	90
Cuadro 23. Porcentajes máximos de apoyo gubernamental para productores en lo individual	90
Cuadro 24. Porcentajes Máximos de Apoyo Gubernamental.....	96
Cuadro 25. Porcentajes Máximos de Apoyo Gubernamental.....	97
Cuadro 26. Distribución de los recursos destinados a la operación estatal	99
Cuadro 27. Montos de apoyo para la ejecución federalizada y nacional	99
Cuadro 28. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 1996-1997	100
Cuadro 29. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 1998-1999	101

Cuadro 30. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 2000-2001	102
Cuadro 31. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 2002-2003	103
Cuadro 32. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 2004-2005	104
Cuadro 33. Evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR, en el periodo 1996-2005	105
Cuadro 34. Comparación de la variable “Escolaridad”	134
Cuadro 35. Comparación de la variable “Superficie agrícola”	134
Cuadro 36. Comparación de la variable “Bovinos equivalente”	134
Cuadro 37. Clasificación de tipologías usada en la estandarización de las bases de datos 1997-2005	135
Cuadro 38. Medias obtenidas a partir del análisis estadístico utilizando SAS Ver. 9.1.....	136
Cuadro 39. Medias obtenidas de municipios tipo A.....	137
Cuadro 40. Medias obtenidas de municipios tipo B.....	138
Cuadro 41. Medias obtenidas del resto de municipios (otros municipios).....	138
Cuadro 42. Participación presupuestal en por ciento por tipo de municipio (1997-2005).	145
Cuadro 43. Estadísticos descriptivos por año (1997-2005).....	149
Cuadro 44. Significancia de la Prueba de Análisis de Varianza	150
Cuadro 45. Significancia de la prueba de Scheffe para la prueba de medias de años de estudio por año	150

SIGLAS

APC	Alianza para el Campo
CACAO	Programa Nacional de Cacao
CAFÉ	Programa de Impulso a la Producción de Café
CAP	Congreso Agrario Permanente
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CNA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Rural
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado
ENCASEH	Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares
FAO	Food and Agriculture Organization of The United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FAPRACC	Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario del Estado
HULE	Programa Nacional de Hule
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
INCA RURAL	Instituto Nacional para Capacitación Rural, A.C.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPC	Impulso a la Producción de Café
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MDR	Mujeres en el Desarrollo Rural
MOC	Mano de Obra Campesina
OPBI	Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PATMIR	Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento
PBI	Productores de Bajos Ingresos
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
PDPSZRM	Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEFM	Programa Emergente por Fenómenos Meteorológicos
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PER	Programa de Equipamiento Rural
PESA	Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria

PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PET	Programa de Empleo Temporal
PIASRE	Programa Integral de la Agricultura Sustentable de Reversión Productiva
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Plan Puebla
PROCAMPO	Programa de Apoyo al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROEXIN	Programa de Promoción a las Exportaciones Agropecuarias e Inversión
PROFECA	Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Social
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROFEDER	Programa del Fondo Especial para la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y el Desarrollo del Capital
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROSAP	Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales Agropecuarias
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RENRUS	Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAS	Statistics Analysis System
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensionismo Rural Integral
SPSS	Statistical Package for The Social Sciences
UPR	Unidad de Producción Rural
Unidades MIRZA	Unidades de Manejo Integral de Regiones de Zonas Áridas
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

LOS CAMBIOS EN LA NORMATIVIDAD DE LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES Y SUS EFECTOS EN LA FOCALIZACIÓN (CASO PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL, PERIODO 1996-2005)

**Alejandro Velázquez Monter, M.C.
Colegio de Postgraduados 2013**

RESUMEN

El Programa de Desarrollo Rural (PDR) se creó en 1996 con el objetivo de elevar el ingreso neto de los productores, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que contando con potencial y viabilidad económica no habían podido concretarlo al enfrentar fuertes restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados y al financiamiento, y que además adolecían de una incipiente capacidad de gestión y organización productiva.

El objetivo principal de la presente investigación fue analizar los cambios de normatividad observados en el PDR durante el periodo 1996-2005 y sus efectos en la focalización de los recursos en productores de menor desarrollo localizados en zonas de muy alta marginación (municipios tipo A) y alta marginación (municipios tipo B), a través de los programas que ejercieron el 76% de los recursos del PDR según informes de FAO, siendo éstos: Programa de Equipamiento Rural (PER), Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR).

Los resultados permiten concluir que los cambios observados en la normatividad del PDR durante el periodo 1996-2005, si afectaron la focalización de recursos en productores de menor desarrollo localizados en zonas de alta y muy alta marginación. El programa que mejor resultado tuvo en términos de las características socioeconómicas de la población beneficiada fue el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) de 1999, logrando el mayor porcentaje de participación de productores con bajos niveles de escolaridad (4.1 años en municipios tipo A, 3.6 años en municipios tipo B y 4.8 años en otro tipo de municipios). Asimismo, se logra la mayor participación de productores analfabetos (30% en municipios tipo A, 30% en municipios tipo B y 20% en otros municipios). Mientras que los programas PER y PAPIR no alcanzaron los mismos resultados.

Palabras clave: Focalización, Normatividad, Desarrollo Rural.

**REGULATORY CHANGES IN GOVERNMENTAL PROGRAMS AND THEIR
EFFECTS ON FARMER RESOURCE TARGETING IN LESS DEVELOPED
AREAS (RURAL DEVELOPMENT PROGRAM, PERIOD 1996-2005)**

**Alejandro Velázquez Monter, M.C.
Colegio de Postgraduados 2013**

ABSTRAC

The Rural Development Program (PDR Acronym in Spanish) was created in 1996 with the goal of improving the net income of farmers, and increase production and productivity of those regions. The purpose was to benefit poor farmers facing difficulties, heavy technological restrictions, access to markets and finance, and also lacking of management capacity and productive organization.

The main objective of the research is to analyze changes in regulations observed in PDR during the period 1996-2005 and its effects on farmer resource targeting located in less developed areas of high marginalization (municipalities type A and B), through its three main programs, who exercised 76% of PDR budgeted according to FAO reports: Rural Equipment Program (PER Acronym in Spanish), Rural Development Support Program (PADER Acronym in Spanish) and Rural Investment Support Program (PAPIR Acronym in Spanish).

The conclusions of the analyzes evidence regulations changes in the (PDR) for the period 1996-2005 proving that they affected resource targeting for less developed farmers located in areas of high marginalization. The Rural Development Support Program (PADER) in 1999 had better results in terms of socioeconomic characteristics in the target population, achieving the highest percentage of participation of farmers with low levels of education (4.1 years in municipalities type A, 3.6 years in type B and 4.8 years in other municipalities). It also achieved the highest participation of illiterates farmers (30% in municipalities type A, 30% type B municipalities and 20% in other municipalities). The other programs (PER and PAPIR) did not show the same success.

Key words: regulations changes, marginalization, rural development.

INTRODUCCIÓN

Durante mi desempeño profesional como funcionario público de la SAGAR ahora SAGARPA y a través de mi participación como evaluador externo de programas gubernamentales dentro del Colegio de Postgraduados, he observado que los recursos económicos que canaliza el Gobierno Federal a través de diversos programas de desarrollo, no llegan en las proporciones requeridas a las poblaciones objetivo para las cuales fueron diseñados, lo que se traduce en resultados poco efectivos para la población rural y en especial de las menos desarrolladas con altos grados de marginación y pobreza, situación que se agrava con la creación de instituciones de estructuras reducidas que limitan la operación, la supervisión y la evaluación de los programas de fomento. Así como los constantes cambios de normatividad que obligan a las instituciones a cambiar de programas y acciones en el corto plazo por lo que no se alcanzan los propósitos originalmente planteados.

Por lo anterior, la presente tesis propone un estudio sobre los resultados de la operación del Programa de Equipamiento Rural, que posteriormente se transformó en el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural y que finalmente adoptaría el nombre de Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). De cómo las modificaciones a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo influyeron en sus resultados y que orillaron a cambiar el rumbo afectando a productores menos desarrollados (tipo I Campesinos muy pobres) ubicados en los municipios de alta y muy alta marginación.

El presente trabajo de investigación incluye 11 capítulos, en el primero de ellos se aborda la importancia del Programa de Desarrollo Rural (PDR) en el Programa de la Alianza para el Campo (APC) y algunos de los efectos de la municipalización del programa en la población rural más marginada del país en el periodo 1996-2005.

El segundo capítulo se plantea el problema, el objetivo general, los objetivos específicos y la hipótesis a comprobar en la presente investigación. El tercer capítulo describe la metodología empleada, los documentos revisados, la obtención de las bases de

datos de beneficiarios de las evaluaciones realizadas al programa, la clasificación de municipios y el uso de los programas estadísticos Statistics Analysis System (SAS) y Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) para la obtención de resultados.

En el cuarto capítulo se desarrolla la revisión de bibliografía como marco teórico y algunos estudios de evaluaciones realizadas a diferentes programas de gobierno, para identificar su relación con el tema de focalización. En el capítulo quinto se describe con detalle el origen del PDR y las transformaciones efectuadas al programa desde el punto de vista conceptual y su efecto en la dispersión de recursos a través de la creación y eliminación o cambio de programas de apoyo.

En el capítulo seis se analiza el problema de las transformaciones del PDR y de sus efectos en la distribución presupuestal con respecto a la población objetivo propuesta originalmente (productores menos desarrollados “tipo I Campesinos muy pobres y tipo II Campesinos pobres”). En el capítulo siete se analizan los cambios efectuados en las reglas de operación del Programa de Equipamiento Rural (PER)-Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)-Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), y de cómo estos cambios afectaron los beneficios esperados en la población objetivo original.

En el capítulo ocho se analizan las diferentes metodologías de evaluación empleadas por los evaluadores externos del programa en sus diferentes etapas y nombres en el periodo de análisis (1997-2005), y de cómo estas evaluaciones en un primer periodo coadyuvaban a la focalización de recursos (1997-2000) y como en un segundo periodo (2001-2005) fueron generando indicadores de evaluación nuevos que coadyuvaban a la dispersión de recursos en detrimento de la focalización y la población objetivo original.

En el capítulo nueve se analizan las bases de datos de los beneficiarios encuestados en las evaluaciones anuales obtenidas por los evaluadores externos. Para ello fue necesario desarrollar una tipología general de productores a fin de poder comparar los resultados en el periodo de análisis (1997-2005) y medir el grado de focalización por tipo de productor (Tipo I Campesinos muy pobres, Tipo II Campesinos pobres, Tipo III

Campeños, Tipo IV Productores Transicionales, y V Pequeños empresarios). Se evaluaron los presupuestos destinados a los municipios según su grado de marginación (A=Muy alta marginación, B=Alta marginación y Otros=Resto de municipios) a fin de evaluar el grado de focalización municipal por grado de marginación y finalmente se evaluó el indicador grado de estudios, como un indicador de pobreza-marginación en la población beneficiada, a través de una prueba de hipótesis para evaluar diferencias entre medias obtenidas durante el periodo de análisis (1997-2005). En el capítulo diez se incluye un resumen de resultados destacando lo más importante de la investigación. En el capítulo once se incluyen las conclusiones y recomendaciones y en el capítulo doce se menciona la bibliografía consultada que permitió el desarrollo de la presente investigación.

CAPÍTULO I

IMPORTANCIA DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL EN LA ALIANZA PARA EL CAMPO

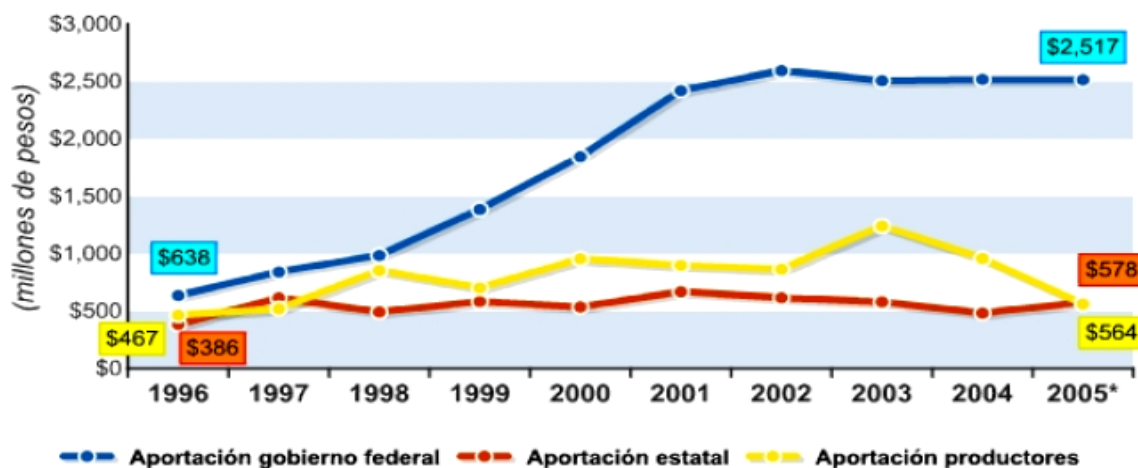
En México desde 1950 había programas de desarrollo agrícola y rural, sin embargo a partir de 1980 se inicia su desmantelamiento y reducción del aparato gubernamental. Es a partir de 1996 cuando los programas de desarrollo rural fueron retomados para apoyar a la población rural menos desarrollada ubicada en zonas de alta y muy alta marginación. De acuerdo con los informes nacionales de evaluación de la FAO, entre 1996 y 2005 el Programa de Desarrollo Rural (PDR) invirtió 31,860 millones de pesos -a precios de 2005-, que representaron el 27% de la inversión total de la Alianza para el Campo en dicho periodo (FAO-SAGARPA, 2006a).

El modelo conceptual del desarrollo rural mejoró sustancialmente durante dicho periodo, pasando del enfoque eminentemente agropecuario a un modelo integral y multifuncional sustentado en un marco jurídico de aplicación federal y que fue la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (SAGARPA, 2001a) que favoreció la participación de la sociedad rural. Sin embargo de acuerdo con los resultados obtenidos, el modelo no pudo incrementar la participación de la población rural más marginada del país en los programas de desarrollo rural de la Alianza para el Campo.

Según las evaluaciones nacionales de los programas de desarrollo rural, realizadas a través del convenio FAO-SAGARPA en el periodo 2000-2005, los recursos destinados a la población rural localizada en zonas de alta y muy alta marginación fueron muy limitados, como también lo fue la participación de su población.

De acuerdo con los informes de evaluación de Alianza para el Campo realizadas por la FAO, la participación por parte de los gobiernos de los estados tuvo su nivel más bajo en el año de 2005, situación que obligó a su reformulación. Durante el ejercicio presupuestal 2005, la aportación federal representó el 69% de los recursos del PDR, mientras que la aportación estatal fue sólo del 15% y la de los productores del 16%.

Figura 1. Aportación federal, estatal y de los productores a la inversión total del PDR en el periodo 1996-2005 (pesos de 2005).



Fuente: FAO-SAGARPA, 2006a.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló que aunque el esfuerzo institucional por conservar los recursos naturales y lograr el desarrollo de las regiones más marginadas de México fue importante, no se logró ni detener el deterioro de los recursos ni elevar los índices de desarrollo humano. Esto se explicó por un lado por la magnitud del problema ecológico y socioeconómico, pero también por cuestiones estructurales y operativas de las instituciones. Por un lado, la mayoría de las instituciones gubernamentales no contaron con el personal suficiente y por el otro, se observó una falta de planeación a nivel regional y municipal que vinculara realmente los objetivos de desarrollo y conservación, así como una descoordinación de acciones entre las diferentes instituciones relacionadas con el campo.

El Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) representó una estrategia de apoyo de la SAGARPA para superar las restricciones que bloqueaban el desarrollo rural integral en las zonas más marginadas del país, sin embargo tuvo pobres resultados desde el inicio de su operación en 2004 debido principalmente a problemas entre los operadores del programa (FAO-SAGARPA, 2006a).

De acuerdo con las opiniones de diferentes expertos que participaron en las evaluaciones del PDR (1996-2005), la situación fue debida al enfoque sectorial que prevaleció en el Gobierno Federal para aplicar sus programas de fomento. En consecuencia dichos expertos recomendaron que la atención a la población rural con un enfoque sustentado en la tipología de los productores y sin un enfoque sectorial, mejoraría la focalización de recursos de los programas de desarrollo rural y los resultados de los mismos, principalmente en beneficio de los productores más pobres (Tipo I Campesinos muy pobres y Tipo II Campesinos pobres, según clasificación FAO), localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

Por otro lado, la participación de los municipios en el PDR fue muy relevante a partir del proceso de municipalización que inició en 2003. Las conclusiones de la FAO señalaron que la gestión municipalizada permitió el acceso al PDR a municipios y productores que nunca habían recibido apoyos de Alianza para el Campo.

No obstante, la FAO señaló también que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables (CMDRS) todavía se encontraban en proceso de consolidación, debido principalmente a la fuerte influencia de los presidentes municipales en sus integrantes y a la falta de representatividad de la población rural en la toma de decisiones.

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPOTESIS

2.1 El planteamiento del problema

El Programa de Desarrollo Rural (PDR) se creó en 1996 con el objetivo de elevar el ingreso neto de los productores, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que contando con potencial y viabilidad económica no habían podido concretarlo al enfrentar fuertes restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados y al financiamiento, y que además adolecían de una incipiente capacidad de gestión y organización productiva.

Dicha política derivó de una tipificación económica y productiva de los estados y municipios del país, utilizando diferentes sistemas de producción agropecuaria. La caracterización obtenida, fue cruzada con los índices de marginación municipales (CONAPO-CNA, 1990), identificando un primer universo constituido por 777 municipios prioritarios en 15 estados del país.

La población objetivo al interior de los municipios fue derivada de correlacionar los tamaños del predio con la variable que determinó una economía medianamente productiva o de transición. Como resultado se obtuvo una primer población objetivo de unidades de producción de entre 2 y 20 hectáreas equivalentes en temporal.

Esta política diferenciada de atención a la población rural menos desarrollada, con un enfoque microrregional, buscaba además la preservación de los recursos naturales y la transferencia de tecnología apropiada a los productores.

Con ese objetivo el PDR a lo largo del periodo 1996-2005 tuvo varios programas, entre los más importantes por el monto presupuestal ejercido (76% de acuerdo con los informes de la FAO), fueron el Programa de Equipamiento Rural (PER), el Programa de

Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y el Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR).

El PER nació con el objetivo de impulsar el fomento a la productividad y el cambio tecnológico en productores de menor desarrollo, ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, localizados en municipios catalogados como prioritarios. El PADER consideró dentro de su objetivo elevar el ingreso neto, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que, contando con potencial productivo y viabilidad económica, enfrentaban fuertes restricciones de carácter tecnológico, de financiamiento, de mercados, de capacidad de gestión y de organización productiva, agregando además el concepto de valor agregado, competitividad y la autogestión para dar solución a los problemas de rezago, marginación y pobreza. Finalmente el PAPIR consideró como objetivo fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través de la puesta en marcha de proyectos productivos que posibilitaran la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y la transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.

Los tres programas referidos anteriormente formaron parte importante del PDR y por ser complemento uno del otro se esperaba una continuidad en sus acciones y beneficiarios en su cuasi evolución, no obstante no guardaron relación entre sí debido a que sus objetivos fueron redactados de manera distinta y por consecuencia su población objetivo fue cambiando a lo largo del periodo, atendiendo diferentes tipos de productores y regiones. Esta situación a lo largo del periodo repercutió en la focalización de recursos.

Ante este panorama surgen las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles fueron los cambios importantes observados en el PDR a lo largo del periodo analizado que afectaron la focalización de recursos en municipios de alta y muy alta marginación?

2. ¿Cuáles fueron los cambios observados en los programas PER-PADER-PAPIR en el mismo periodo analizado que afectaron la focalización de recursos en municipios de alta y muy alta marginación?
3. ¿Las evaluaciones externas realizadas a los programas PER-PADER-PAPIR influyeron en los cambios observados en los tres programas?
4. ¿Cuál de los tres programas tuvo mejor focalización en el otorgamiento de recursos en productores de menor desarrollo (productores tipo I Campesinos muy pobres y Tipo II Campesinos pobres)?
5. ¿Cuál de los tres programas tuvo mejor focalización en el otorgamiento de recursos en productores de menor desarrollo en zonas de alta y muy alta marginación?

2.2 *Objetivo General*

Analizar los cambios observados en la normatividad del PDR durante el periodo 1996-2005, para conocer sus efectos en la focalización de recursos para brindar atención a productores de menor desarrollo, localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

2.3 *Objetivos Específicos*

1. Identificar los cambios observados en la normatividad del PDR en el periodo 1996-2005 y sus efectos en la focalización de recursos de municipios tipo A (muy alta marginación) y tipo B (alta marginación), según clasificación SAGARPA.
2. Identificar los cambios observados en la normatividad del PER-PADER-PAPIR en el periodo 1996-2005 y sus efectos en la focalización de recursos de municipios tipo A (muy alta marginación) y tipo B (alta marginación), según clasificación SAGARPA.
3. Analizar las evaluaciones externas realizadas a los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1996-2005 y sus efectos en los cambios de normatividad observados en los referidos programas.

4. Identificar el programa que tuvo mejor focalización en el otorgamiento de recursos para dar atención a productores de menor desarrollo.
5. Identificar el programa que tuvo mejor focalización en el otorgamiento de recursos para dar atención a zonas de alta y muy alta marginación.

2.4. *Hipótesis General*

Los cambios de normatividad en los programas PER-PADER-PAPIR del PDR, afectaron la focalización de recursos en productores de menor desarrollo traducidos de acuerdo con la clasificación FAO en productores Tipo I Campesinos muy pobres y Tipo II Campesinos pobres, localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA

Se desarrolló un apartado de revisión de literatura, en donde se revisó el marco teórico del desarrollo rural. Se analizaron evaluaciones de programas del Gobierno Federal, con la finalidad de conocer las metodologías empleadas y las conclusiones obtenidas para dar soporte metodológico a la presente investigación en el aspecto de focalización de recursos en poblaciones objetivo de los programas públicos.

Posteriormente, se revisaron las evaluaciones realizadas en uno de los Programas de Desarrollo Rural más apoyados por el Gobierno Federal durante el periodo comprendido entre 1996 y 2005, llamado inicialmente Programa de Equipamiento Rural en 1996-1997 (PER), posteriormente Programa de Apoyo al Desarrollo Rural en 1998-2001 (PADER) y finalmente Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural en 2002-2005 (PAPIR), a los que referiremos en forma genérica y en lo sucesivo como “el programa”.

De igual forma se revisaron las Reglas de Operación del Programa de la Alianza para el Campo 1996-2005, para identificar los cambios que modificaron la operación del programa en sus diferentes facetas y su correspondencia con las recomendaciones derivadas de las evaluaciones realizadas al programa. Se analizaron las bases de datos de los beneficiarios encuestados en las evaluaciones anuales, las cuales se obtuvieron de la página de la FAO en mayo de 2007 (www.evalalianza.org.mx), para conocer los instrumentos de encuesta, la composición de las bases de datos, la codificación de los reactivos utilizados y, finalmente, identificar las características de la población beneficiada, los recursos canalizados a la misma y su congruencia con los cambios en la política gubernamental, plasmados en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo en lo que respecta al programa.

El análisis de las bases de datos se desarrolló por tipo de municipio (A=Muy alta marginación, B=Alta marginación y Otros=Otros municipios) de acuerdo con el Anexo 1: *Regiones y Municipios para los Programas de Desarrollo Rural* de las Reglas de

Operación del Programa Alianza para el Campo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de marzo de 2002. Para su análisis estadístico se utilizó el paquete de cómputo Statistics Analysis System (SAS) versión 9.1.

Mediante el análisis estadístico de SAS se obtuvieron por tipo de municipio, las medias de las características de los beneficiarios, en cuanto a su grado de estudios (número de años de estudio que poseían al momento de ser encuestados), por ser éste el reactivo más consistente en las evaluaciones a lo largo del periodo de análisis. Con la obtención de las medias en el periodo 1997-2005 se realizó una prueba de hipótesis para establecer si existía diferencia entre medias utilizando la Prueba de Sheffe con el paquete estadístico Statistical Package for Social Sciences (SPSS), para evaluar el grado de estudios como un indicador de pobreza y marginación en la población beneficiada.

De igual forma, la revisión de los listados de beneficiarios permitió conocer el porcentaje de participación de la mujer en el programa y el porcentaje de participación de hombres y mujeres que no sabían leer ni escribir. Cabe señalar que en este último aspecto, solo se contó con la información de los años 1997, 1998 y 1999, debido a que en el resto de los años las instituciones evaluadoras no consideraron el grado de analfabetismo de la población encuestada.

CAPÍTULO IV

REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. El problema de la focalización en los programas de desarrollo rural.

El problema de la focalización en los programas de desarrollo rural no debe ser abordado como un problema de carácter práctico como lo proponen la mayoría de instituciones gubernamentales, sino de una conceptualización básica de lo que es el desarrollo rural (Valtierra, 1989). Por lo anterior, un programa primero debe conceptualizar la situación problema de la que se parte y la situación meta a la que se aspira llegar.

Si tomamos en consideración que nadie sabe lo suficiente del problema rural, es fundamental considerar el conocimiento autóctono para identificar la problemática inmediata y sus posibles soluciones. El proceso de planeación en el desarrollo rural no puede estar ajeno del enfoque participativo, en donde la participación de los habitantes de las comunidades locales es fundamental, para que la gente de cada comunidad se comprometa con el programa de cambio y desarrollo. Sin embargo, se deben identificar los subgrupos deprimidos o vulnerables con el fin de lograr un cambio en la estructura del poder comunitario (Miller, 1976).

Un factor clave para el desarrollo rural es el cambio del concepto de heteronomía (ser administrado por otros) por una autonomía, por lo que tratar de ayudar a la gente para moverse de una heteronomía a una autonomía es labor fundamental del estado para propiciar el desarrollo de la comunidad “restaurar en los campesinos su confianza que permita renovar su energía y su motivación para lograr el desarrollo autónomo” (Miller, 1976).

La separación entre ricos y pobres sigue aumentando a la fecha y no se ha revertido desde 1970. Ya desde 1973 la mayoría de las secretarías de agricultura de la mayoría de los países en desarrollo tendían a ser poco efectivas para evitar el deterioro de la agricultura de subsistencia (Miller, 1976).

Los modelos contradictorios de desarrollo rural de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” plantean en sí un problema de focalización en la atención de la problemática rural. En donde el interés del habitante rural puede que no coincida con el enfoque gubernamental y viceversa. El modelo de desarrollo rural sustentable en el periodo de 2001-2005, trató de utilizar, aunque no siempre lo consiguió el modelo de “abajo hacia arriba” a través de la creación de los Consejos de Desarrollo Rural Municipales, los cuales lograron cierto impacto en la distribución del presupuesto federal en municipios no considerados en años anteriores, no así en el tipo de población atendida en donde los subgrupos vulnerables o deprimidos recibieron muy poco o quedaron excluidos del presupuesto.

Valtierra (1989) plantea que todo programa de desarrollo rural debe cumplir ciertos requisitos para su implementación, como un acercamiento a la focalización de acciones y presupuestos, ya que propone ser específico a cada caso, no reproducir definiciones y acciones que fueron desarrolladas en condiciones económicas, sociales, físicas e históricas diferentes; tomar en consideración a los propios participantes para crear una sinergia en ideas y expectativas; que se parta de una realidad que se desea transformar mediante un diagnóstico específico; que los objetivos sean viables de conseguirse, que no se pretenda alcanzar lo inalcanzable y finalmente tener una definición de desarrollo que todos compartan, considerando que no existe una definición única.

La mayoría de comunidades rurales necesitan de apoyo externo para identificar su propio programa de desarrollo, por lo tanto las instituciones gubernamentales deben ser las primeras en recapacitar sus logros y deficiencias en sus políticas implementadas. La política pública del desarrollo rural hasta ahora implementada por los tres niveles de gobierno no ha sido capaz de revertir el proceso de empobrecimiento rural, a tal grado que hoy por hoy encontramos en el medio rural tierras ociosas, baja productividad, desempleo, narcotráfico y delincuencia organizada, como una herencia perversa de las acciones que a la fecha no han sido implementadas.

Chalmers (1983) identifica algunas razones que impiden a los agentes del desarrollo rural (outsiders), que no son ni rurales ni pobres, llegar a los más pobres de los pobres en el medio rural, siendo éstas: los caminos de acceso no pavimentados, proyectos sesgados apoyados por gobiernos o por organizaciones no gubernamentales, que visitan lugares repetidos y con atenciones reincidentes; personal con sesgo en el desarrollo de su trabajo en donde prefiere llegar a unos lugares que a otros; estaciones del año, en donde se prefiere la época seca para trabajar y; el sesgo profesional, que centra su atención en la población menos pobre y con mayor desarrollo agrícola.

Por lo anterior, lo señalado por Miller (1976) sigue siendo vigente, “el proceso auto sostenido del cambio, a nivel comunidad, requiere cambios tanto de orden estructural como cultural. Las instituciones tradicionales y las formas tradicionales de vincularse con la autoridad deben ser reemplazadas por nuevas instituciones y nuevas actitudes.”

Sin embargo esto no es del todo fácil, ya que en los programas de desarrollo rural, el establecimiento de una relación de causalidad de tipo determinístico es mucho más compleja que en los procesos naturales (Valtierra, 1989), es a través de las evaluaciones de los programas de desarrollo rural que se intenta descubrir una relación de causalidad. Pero es necesario ser cautelosos ya que si los programas plantean objetivos imprecisos, la estrategia y las metas para medir dichos objetivos serán de igual forma imprecisas (Casley y Lury, 1982).

Las evaluaciones de los programas se realizan para mejorar su efectividad y valía, por ello existe preocupación en cuanto a si éstos abarcan las poblaciones objetivo que se proponen y si procuran los recursos, servicios y beneficios que se plantean (Rossi, 1989). También el propósito de una evaluación es influir en el pensamiento social para modificar acciones futuras, a menudo las evaluaciones afectan directamente la fundamentación esencial de un programa.

Es por ello que la urgente necesidad de contar con programas eficaces para hacer frente a las grandes necesidades sociales, hace cada vez más imperante la investigación evaluativa, por ser ésta una importante fuente de conocimientos y de directrices (Weiss,

2004), estableciendo criterios claros y precisos para el éxito, aumentado la racionalidad de las decisiones. Es importante tomar en cuenta que han sido pocos los ejemplos de aportaciones importantes a las políticas y a los programas gubernamentales, debido a la resistencia de las organizaciones a la información indeseada y al cambio indeseado. Es por ello que las adecuaciones a los programas no se dan de manera inmediata o simplemente no se dan, a pesar de que las evidencias de la investigación evaluativa indiquen que es necesario un cambio gradual o inclusive radical en los programas.

4.2. *El concepto de pobreza multidimensional.*

La Ley General de Derecho Social (LGDS) publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de enero de 2004, establece en su artículo 36 que para la medición de la pobreza en México, deben considerarse los derechos sociales y el bienestar económico. De igual forma establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), debe de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México, entre los cuales se considera el rezago educativo promedio en el hogar (CONEVAL, 2010). Dicha ley establece entre otras cosas, un vínculo social y contractual entre el estado, la comunidad y los individuos con el propósito fundamental de garantizar el acceso de toda la población al desarrollo social y humano que la sociedad genera.

Los derechos sociales o el ingreso de las personas son atributos individuales o de la unidad doméstica, pero la pobreza en un marco contextual considera elementos comunitarios y locales, cuya identificación descansa en criterios de territorio (CONEVAL, 2010). En este último aspecto se conserva el criterio de considerar el corte de 2,500 habitantes para delimitar los ámbitos rural y urbano.

La medición de la pobreza a través de un concepto multidimensional, considera al bienestar económico como el ingreso corriente en el hogar necesario para adquirir bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, de igual forma considera a los derechos sociales, entre estos el rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos

en la vivienda, y acceso a la alimentación. Estos indicadores permiten conocer los avances y los retos en materia de desarrollo social, que sirven para establecer prioridades de política pública en términos de metas diferenciadas y de atención a grupos vulnerables.

El CONEVAL (2010) considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla con alguno de los siguientes criterios:

1. Tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal.
2. Nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa).
3. Nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

4.3. *Experiencias de evaluación en México.*

El Plan Puebla (PP) por ejemplo fue una estrategia que contrastaba con la forma convencional del sistema de investigación y extensión que no estaba dando resultados satisfactorios (Díaz, 1984) y consistió en llevar a cabo simultáneamente las actividades de investigación agronómica para generar tecnologías que incrementaran los rendimientos unitarios, así como las actividades de asistencia técnica para orientar a los campesinos en el uso de esos conocimientos. La estrategia consideró la incorporación de los siguientes elementos: 1) variedades de maíz de alto rendimiento, 2) información sobre prácticas eficientes de producción, 3) difusión efectiva de la información agronómica (tecnología moderna de producción) a los campesinos y dirigentes a nivel comunidad, 4) abastecimiento oportuno y adecuado de los insumos recomendados en puntos de fácil acceso, 5) seguro agrícola para las siembras de los campesinos que adoptaran recomendaciones, 6) crédito de producción a tasas de interés atractivo y bajo normas adecuadas a las condiciones de los propios campesinos, 7) relaciones favorables para los diferentes sistemas de producción identificados entre el valor de la producción y el costo de los insumos recomendados, y 8) mercados accesibles y su precio estable para el maíz.

La estrategia estableció como principio básico que si se contaba con tecnología de producción relevante para las condiciones de los propios productores, era posible que éstos incrementaran substancialmente (duplicaran) los rendimientos unitarios de maíz.

Los rendimientos de 1981, confirmaron que durante los últimos 10 años los campesinos del área, habían obtenido más del doble de rendimientos promedio obtenidos en 1967 (año en que iniciaron los trabajos del PP), aun cuando los campesinos usaban tecnología tradicional.

El Programa Progresá posteriormente llamado Oportunidades, se consideró innovador en el combate a la pobreza extrema en México y posiblemente en el ámbito internacional, ya que canalizó apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación. Su objetivo final fue estimular por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país. Se consideró al programa como el primero realmente dirigido a los hogares y localidades en pobreza extrema y que realizó directamente transferencias monetarias a las madres de los hogares, minimizando así la erosión de las mismas por desviaciones burocráticas o proveedores intermediarios e incluyó, desde su inicio, un proyecto amplio y riguroso de evaluación de impacto (Scott, 2000).

El objetivo más importante del programa fue romper con el círculo vicioso, transmitido de generación en generación, de desnutrición, morbilidad, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, deserción escolar y condiciones de vida insalubres. Los componentes que consideró el programa fueron: Educación (Becas y Útiles), Salud (Atención a la salud, prevención de la desnutrición y educación), y Alimentación. El Progresá contribuyó a una reasignación importante de subsidios públicos en el caso del componente alimentario. Con respecto a la proporción de los recursos asignados en forma focalizada en educación y salud, el avance de Progresá fue comparativamente marginal, dada la magnitud del gasto amplio en educación y salud. En 1999, sólo el 4% del gasto educativo y el 3% del gasto en salud, se asignó en forma dirigida a los sectores con

mayores carencias. A pesar de que el presupuesto de Progresá creció en un 72% entre 1998 y 1999, este representó apenas el 1.7% del presupuesto social (menos del 0.17 del PIB).

Dado el carácter multidimensional del Progresá y sus objetivos de largo plazo en la formación de capital humano, no existió una evaluación completa de su impacto final sobre los hogares beneficiados.

En 2002 el Progresá cubrió el 50% del total de hogares en extrema pobreza, sin embargo el 4% de la población descubierta (160,000 hogares) entre los pobres más pobres extremos estuvieron excluidos, por falta de acceso a servicios básicos de salud y educación.

La evaluación del Programa de Empleo Temporal (PET) durante el periodo de 1995-2000 (Scott, 2002) se concentró en el diseño, implementación y costo efectividad. Fue un programa de empleo dirigido al ámbito rural, principalmente en proyectos de infraestructura productiva y comunitaria con un nivel salarial mínimo, diseñado para la autoselección de trabajadores en condiciones de pobreza extrema en periodos de baja productividad agrícola.

En el PET se propusieron medidas y bases de control para una evaluación futura de impacto a partir de encuestas en campo de beneficiarios y grupos de control. Surgió como un programa emergente para contrarrestar los efectos de la crisis económica de 1995, después se constituyó en uno de los principales programas de la estrategia que implementó el Gobierno Federal para combatir la pobreza durante el periodo de 1995-2000. La estrategia comprendía tres grandes líneas de acción: desarrollo de capital humano, desarrollo de capital físico y oportunidades de ingreso. En el año 2000 el PET constituyó la última parte de la estrategia y representó el segundo programa federal de gasto social más importante en términos presupuestales, después del Progresá.

Entre 1995-2000, el presupuesto del PET creció 74% en términos reales y fue operado por SEDESOL y SCT, quienes recibían el 80% del presupuesto total en el 2000, SAGAR (17%) y SEMARNAP (3%).

En 1999 y 2000, el PET llegó a su nivel más alto de operación superando en un millón de empleos de 88 jornales.

La evaluación preliminar del PET presentó cuatro secciones, la primera tiene que ver con el diseño, principales objetivos, población objetivo y en general las reglas de operación del programa. La segunda evaluó la implementación de los criterios de asignación de recursos a partir de indicadores operativos. La tercera definió los indicadores relevantes para la evaluación de impacto, la eficiencia de los mecanismos de focalización y la efectividad del programa como instrumento para la reducción de la pobreza. Finalmente, concluyó con una estimación preliminar del rango de efectividad del programa a partir del diseño y resultados operativos reportados antes de las comparaciones con otros programas comparables de empleo temporal en el extranjero.

El PET fue concebido teóricamente como un programa tradicional de empleo temporal contra-cíclico, con un nivel salarial diseñado para asegurar una participación exclusiva de trabajadores en condiciones de pobreza extrema. Ha sido uno de los instrumentos más antiguos del mundo en el combate a la pobreza implementado en varios países en vías de desarrollo, Asia, África y América Latina. En México sólo tiene un antecedente, que es el programa de construcción de caminos rurales intensivo en mano de obra implementado en la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez.

El PET consideró dos ventajas excepcionales, la primera que tiene que ver con la auto-selección, como un mecanismo eficiente de focalización al minimizar los errores de inclusión (proporción de beneficiarios fuera de la población objetivo) y de exclusión (proporción de la población objetivo fuera del programa), así como costos administrativos y de desincentivos asociados a la focalización a partir de las características económicas de los hogares. La segunda, la construcción de caminos e infraestructura comunitaria en zonas rurales marginadas por su impacto de largo plazo en la pobreza. Sin embargo en las condiciones de baja productividad o subempleo –mas que desempleo- típicas de países como México, el costo de oportunidad de participar en estos programas puede reducir en

forma considerable los beneficios netos directos recibidos por las familias participantes. Aún si se incluyeran los beneficios indirectos, los altos costos de participación de este tipo de programas, pueden anular del todo su efectividad comparativa frente a mecanismos administrativos bien diseñados de focalización por indicadores.

La evaluación nacional del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas 2001 (PDPSZRM) se centró en los procesos e impacto, para lo cual se utilizó la metodología FAO (FAO-SAGARPA 2001b). En la evaluación de impacto se buscó identificar los cambios en lo productivo, económico, tecnológico, organizativo y otros aspectos que el programa buscaba transformar en las zonas rurales marginadas.

El objetivo del programa fue impulsar planes y proyectos de desarrollo integral familiar comunitario y de carácter microempresarial, que promovieran el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, respetando los usos y costumbres de las comunidades, fomentando la organización rural y la diversificación de las actividades económicas, para mejorar en forma sostenible los niveles de alimentación, ocupación e ingreso de los campesinos y sus familias, mediante el desarrollo de los sistemas de producción y sus cadenas productivas.

No obstante a que se evaluó impacto, se señaló que su alcance fue reducido por el poco tiempo que tenían los productores de recibir el apoyo, mostrando indicios positivos en producción, productividad, conservación de recursos y especialmente en diversificación y reconversión productiva (FAO-SAGARPA, 2001b).

La evaluación nacional del PDPSZRM se basó en las evaluaciones estatales realizadas en 10 de 15 estados donde operó el programa. En este ámbito la fuente directa de información fueron los principales actores del programa, mediante una muestra probabilística de beneficiarios, funcionarios, proveedores, y líderes de organizaciones económicas.

Del total de beneficiarios, casi la mitad de ellos recibió al menos un apoyo adicional de otros programas gubernamentales, tales como PROCAMPO (67.9%) y Progresas (46.6%). Únicamente el 5.5% recibió algún apoyo de los programas de desarrollo rural, o de la presidencia municipal (5.7%). La edad promedio de los beneficiarios fue de 43 años, la escolaridad media fue de 5 grados y los hogares estuvieron integrados por 3 miembros. El 80% fueron productores agrícolas, dos terceras partes de éstos cultivaban principalmente maíz para el autoconsumo familiar. El 47% reportó ventas en el mercado local en un promedio del 61% de su producción total. En lo que respecta a sus unidades de producción, el 66% declaró tener nula mecanización, el 25% se encontraron parcialmente mecanizadas y 10% totalmente o casi mecanizadas. El 61% usaba semilla criolla y el 8% semilla mejorada. El 90% de los productores beneficiados tuvo un ingreso menor a los 4,000 pesos mensuales.

CAPÍTULO V

TRANSFORMACIONES EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LA SAGAR-SAGARPA DURANTE EL PERIODO 1996-2005

5.1. *Antecedentes.*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, propuesto por el Ejecutivo Federal como eje rector del desarrollo nacional, estableció dentro de sus programas sectoriales al Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000, que se constituyó con base en una amplia gama de corrientes y formas de pensar, entre ellas la de organizaciones campesinas que integraban el Congreso Agrario Permanente (CAP); de organizaciones de productores, como la Confederación Nacional Ganadera, Confederación Nacional de Productores de Hortalizas, la Asociación Nacional de Usuarios de Riego, entre otras. Así como de profesionales involucrados en el desarrollo agropecuario como la Asociación de Secretarios de Desarrollo Agropecuario de los Gobiernos de los Estados.

El Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural estableció dentro de sus estrategias y líneas de acción: fomentar la transferencia de tecnología, la capitalización, la reconversión productiva, la capacitación y la organización, el reordenamiento y desarrollo de mercados, la inserción en los mercados internacionales, el apoyo a zonas marginadas con potencial productivo, el fortalecimiento del marco normativo del sector y la federalización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).

Para hacer realidad los propósitos del Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, se planteó como instrumento técnico rector al Programa de la Alianza para el Campo, del cual se desprendieron los programas generales de Fomento Agrícola, Fomento Pecuaria, Sanidad Agropecuaria, Transferencia de Tecnología, Desarrollo Rural y Sistemas de Información Agropecuaria.

5.2. *El Programa de la Alianza para el Campo.*

El Programa de la Alianza para el Campo (APC) fue creado el 15 de julio de 1995 (SAGAR, 1995), como una corresponsabilidad entre el Gobierno Federal y los gobiernos de los estados con la finalidad de buscar soluciones a los problemas del campo, proponiendo un cambio en la estrategia para la atención del sector agropecuario. Fue resultado de los trabajos de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, integrada por ocho secretarías de estado, que examinaron los problemas de productividad del campo, de infraestructura, de precios, de comercialización, de capacitación y empleo, de financiamiento, de educación, de tenencia de la tierra y de protección de los recursos naturales.

La operación del programa APC inició con la suscripción de diferentes Anexos Técnicos, entre ellos el Anexo Técnico para la implementación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural en cada entidad federativa, al amparo del Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Gobierno Federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y cada uno de los gobiernos de los estados (SAGAR, 1996a). En 1997 la SAGAR y los gobiernos de los estados firmaron los Convenios de Colaboración para la Realización de Acciones en torno al Programa Alianza para el Campo, estos convenios fueron complementados con diferentes Anexos Técnicos que contenían la normatividad específica de cada uno de los programas de APC, así como las metas y los recursos financieros que el Gobierno Federal a través de la SAGAR y los gobiernos estatales destinarían a cada programa (SAGAR, 1997a).

5.3. *El Programa de Desarrollo Rural en el periodo 1996-2000.*

El Programa de Desarrollo Rural en 1996 (PDR 1996), al ser instrumentado por la SAGAR y los gobiernos de los estados tuvo como objetivo central: elevar el ingreso neto de los productores, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que contando con potencial y viabilidad económica no habían podido concretarlo al enfrentar

fuertes restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados y al financiamiento, y que además adolecían de una incipiente capacidad de gestión y organización productiva.

Dicha política derivó de una tipificación económica y productiva de los estados y municipios del país, utilizando diferentes sistemas de producción agropecuaria. La caracterización obtenida, fue cruzada con los índices de marginación municipales (CONAPO-CNA, 1990), identificando un primer universo constituido por 777 municipios prioritarios en 15 estados del país.

La población objetivo al interior de los municipios fue derivada de correlacionar los tamaños del predio con la variable que determinó una economía medianamente productiva o de transición. Como resultado se obtuvo una primer población objetivo de unidades de producción de entre 2 y 20 hectáreas equivalentes en temporal.

Esta política diferenciada de atención a la población rural menos desarrollada, con un enfoque microrregional, buscaba además la preservación de los recursos naturales y la transferencia de tecnología apropiada a los productores.

El enfoque del PDR 1996, consideró como premisas que en México existía una marcada polarización social, con una heterogeneidad productiva y un crecimiento demográfico superior a la economía del sector (SAGAR, 1997b). Que prevalecía en el campo una población rural muy dispersa con acelerado deterioro de los recursos naturales y un excesivo minifundismo.

El primer universo de atención del PDR 1996 fueron 777 municipios prioritarios en 15 entidades federativas del país, de los cuales 617 (79%) eran rurales y 160 (21%) urbanos, de acuerdo con la clasificación de ruralidad del INEGI¹.

¹ INEGI consideraba a los municipios rurales, como aquellos que poseían una población menor a 2,500 habitantes.

Cuadro 1. Índice de marginación municipal 1990

Marginación	Ciudad	Municipios	Población
Media	Rural	106	1,081,133.00
	Urbanos	90	2,798,105.00
	Total	196	3,879,238.00
Alta	Rural	355	4,067,469.00
	Urbanos	63	2,167,390.00
	Total	418	6,234,859.00
Muy alta	Rural	156	1,723,299.00
	Urbanos	7	137,219.00
	Total	163	1,860,518.00
Total		777	11,974,615.00

Fuente: SAGAR, 1997b.

Cuadro 2. Universo de atención del PDR 1996 (estados prioritarios)

Estados Prioritarios	Número de municipios	Estados Prioritarios	Número de municipios
Campeche	7	Oaxaca	184
Chiapas	80	Puebla	93
Guanajuato	11	Querétaro	3
Guerrero	45	San Luís Potosí	29
Hidalgo	44	Veracruz	99
Jalisco	26	Zacatecas	67
México	32	Otras entidades	22
Michoacán	35	Total nacional	777

Fuente: SAGAR, 1997b.

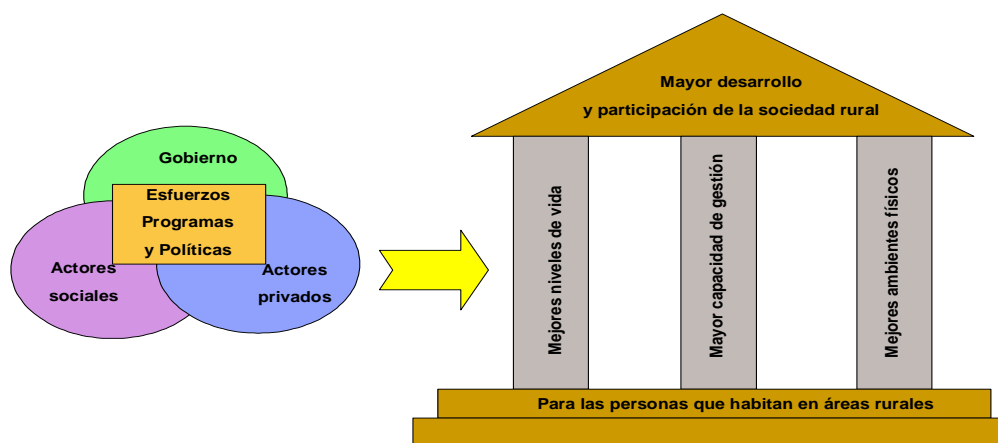
El PDR 1996 consideró como nuevo entorno macroeconómico institucional, las modificaciones al marco legal, como la publicación de la Ley Agraria, la desregulación de los procesos productivos, la descentralización de la SAGAR a los gobiernos de los estados (SAGAR, 1997c), la inserción de México al mercado globalizado, y una nueva apertura de espacios a la sociedad rural, con la creación de las Comisiones de Desarrollo Rural (CDR) como nuevos órganos de participación de la sociedad rural en los estados.

En ese año la SAGAR tuvo como nueva atribución el formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural que promoviera el empleo rural, fomentara la productividad y rentabilidad, integrara e impulsará proyectos y oportunidades de inversión, desarrollara la infraestructura industrial, estableciera estímulos y participara en la conservación de los recursos naturales.

Con base en la nueva atribución de la SAGAR, la Subsecretaría de Desarrollo Rural en coordinación con importantes investigadores del Colegio de Postgraduados², desarrolló el nuevo concepto del desarrollo rural, mismo que se concibió como el conjunto de esfuerzos, programas y políticas, tanto gubernamentales como privados y sociales, que buscaba alcanzar mejores niveles de vida, mayor capacidad de gestión y mejores ambientes físicos para las personas que habitaban zonas rurales, con el fin de contribuir a un mayor desarrollo y dignidad humanas, teniendo como objetivo principal mayor equidad, lo que implicaba un impacto directo, inmediato y sostenido en la pobreza rural.

El nuevo modelo conceptual del desarrollo rural de la SAGAR consideró la participación de tres sectores de la sociedad (gobierno-actores sociales-actores privados), para incidir en un mayor desarrollo y participación de la sociedad rural, que repercutiera en mejores niveles de vida, mayor capacidad de gestión y mejores ambientes físicos para la población rural.

Figura 2. Modelo Conceptual de Desarrollo Rural 1996-2000



Fuente: SAGAR, 1996b.

² El Consejo Consultivo para el Desarrollo Rural estuvo integrado por varios investigadores y funcionarios de SAGAR, entre estos: Ing. José Antonio Mendoza Zazueta (Subsecretario de Desarrollo Rural, SAGAR), Ing. Alejandro Trueba Carranza (Director General de Política Agrícola, SAGAR), MVZ. Francisco Pino Hermosillo (Director General de Extensionismo y Desarrollo Tecnológico, SAGAR), Dr. Benjamín Figueroa Sandoval (Profesor Investigador, Colegio de Postgraduados), Dr. Leobardo Jiménez Sánchez (Profesor Investigador, Colegio de Postgraduados), Dr. Heliodoro Díaz Cisneros (Director de la Fundación Kellogg en México), Dr. Tomas Martínez Saldaña (Profesor Investigador, Colegio de Postgraduados), Dr. Hermilio Navarro Garza (Profesor Investigador, Colegio de Postgraduados), Dr. Esteban Valtierra Pacheco (Profesor Investigador, Colegio de Postgraduados).

El modelo presentó un enfoque regional, productivo, participativo y sostenible considerando un universo inicial de 777 municipios, con una población objetivo de pequeños productores, clasificados como de transición y de subsistencia de acuerdo con las tipologías de Adrián González Estrada (González, 1990). De igual forma consideraba dentro de ese enfoque regional a los jornaleros agrícolas, mujeres y jóvenes.

El modelo se soportaba en las estrategias básicas siguientes:

Reconversión Productiva: Entendida ésta como un cambio de variedades o la implantación de procesos de diversificación como la introducción de otros cultivos, sin afectar sustantivamente los patrones culturales de los productores (Mendoza, 2000).

Reordenamiento territorial: Propiciar un crecimiento ordenado de la población rural en torno a polos microrregionales de desarrollo, que faciliten la llegada de servicios públicos en cantidad y calidad suficientes a una población rural que actualmente se encuentra dispersa en pequeñas poblaciones³.

Integración de cadenas productivas: Como un fomento a la comercialización y mejor articulación de mercados, identificando nichos de mercado y apoyando procesos que agreguen valor, calidad homogénea e identificación de origen.

Coordinación interinstitucional: Consideraba el fortalecimiento de la coordinación de las diferentes dependencias del sector público federal que incidían en la economía y bienestar rural, a través del Gabinete Agropecuario y su Comisión Intersecretarial, dando oportunidad a las organizaciones de productores de participar en la propuesta de opciones de decisión.

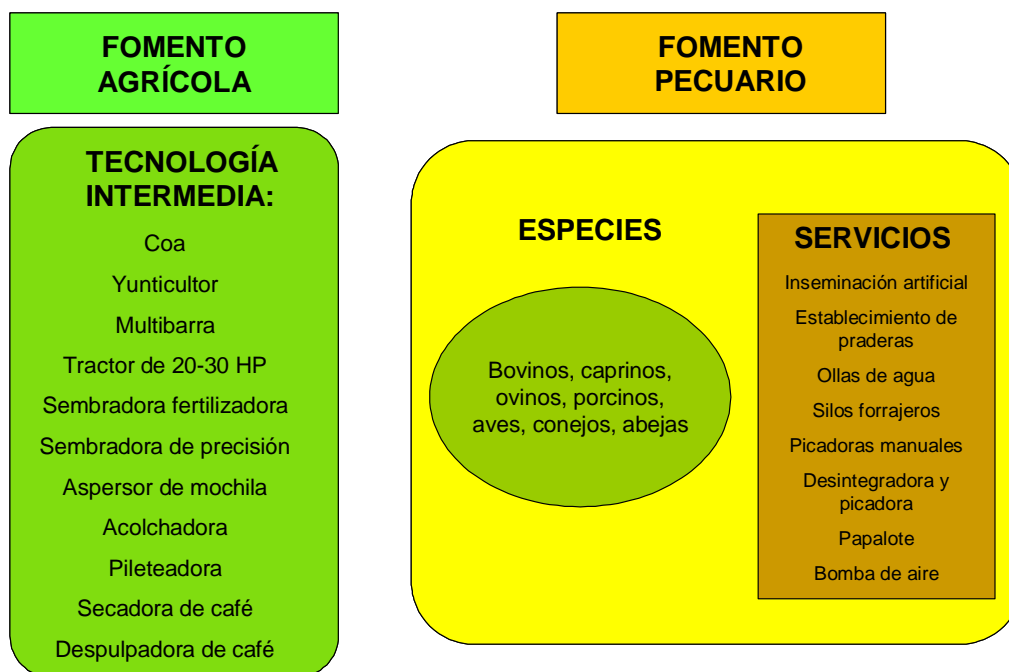
³ De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 1990, existían 108,307 poblaciones con menos de 100 habitantes en las 15 entidades federativas prioritarias del Programa de Desarrollo Rural 1996.

La Subsecretaría de Desarrollo Rural estableció líneas de acción o programas específicos a partir de las estrategias descritas anteriormente, siendo éstos los siguientes:

Fomento a la productividad y al cambio tecnológico. Consistió en apoyar a los productores en la adquisición de implementos que facilitarían la preparación oportuna de la tierra, incrementarían la superficie sembrada, densidad de siembra o número de semillas por hectárea, control de plagas y enfermedades, hacer más eficiente la mano de obra, y reducir el riesgo asociado al temporal.

Se dio prioridad a la adquisición de equipos agropecuarios de pequeña dimensión, tales como coas, arados, multibarras, pileteadoras, sembradoras fertilizadoras, mochilas de aspersión, yunticultores, tractores de bajo caballaje, etc. A esta tecnología se le denominó Tecnología Intermedia, dirigida a productores en transición y de subsistencia.

**Figura 3. Programa de productividad y cambio tecnológico
PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO RURAL (PER)**



Fuente: SAGAR, 1997b.

El programa que hizo llegar esta tecnología al productor y que apareció en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996 (SAGAR, 1996c) se llamó Programa de Equipamiento Rural (PER) o Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), como aparecía en los Anexos Técnicos firmados con las entidades federativas durante ese año (SAGAR, 1996a).

**Figura 4. Programa de productividad y cambio tecnológico
PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO RURAL (PER)**



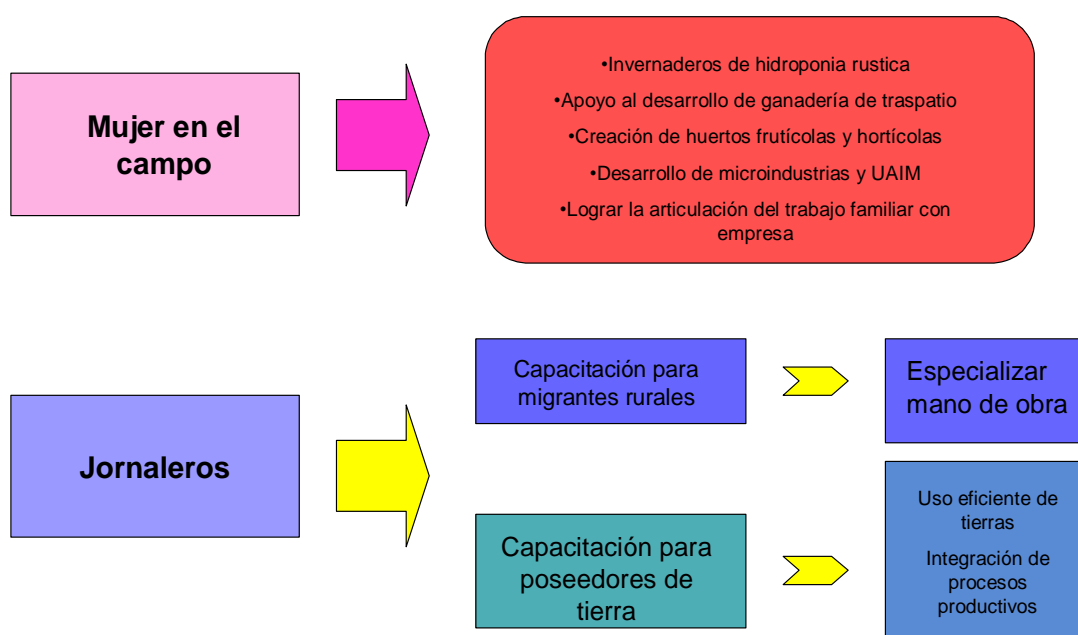
Fuente: SAGAR, 1997b.

Programa para la mujer y jornaleros agrícolas. Reconociendo que 17.3% de los hogares rurales en 1996, tenían como jefe de familia a una mujer, que 6% de los beneficiarios de PROCAMPO eran mujeres y que el 15% de los ejidatarios eran mujeres. La Subsecretaría de Desarrollo Rural implementó un programa específico a la mujer campesina con el propósito de reconocer el papel productivo de las mujeres en la actividad agropecuaria, así como para propiciar su vinculación a los avances tecnológicos requeridos en los actuales esquemas de mercado. Posteriormente, la Subsecretaría de Desarrollo Rural implementó el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural, que en un inicio formó parte

del PER, como una línea de apoyo y que posteriormente se constituiría como un programa del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

De igual forma, se consideró que los jornaleros agrícolas constituirían un importante sector de la población rural, estimados en 1.5 a 1.7 millones, de los cuales 850 mil eran migrantes.

**Figura 5. Programas específicos para la mujer y los jornaleros
Programa de Equipamiento Rural (PER)**



Fuente: SAGAR, 1997b.

La Subsecretaría de Desarrollo Rural consideró apoyar a este sector en coordinación con el Programa Nacional para el Desarrollo de los Jornaleros Agrícolas de la SEDESOL. Sin embargo y a pesar de los esfuerzos de la SAGAR, las actividades realizadas en este sentido no fueron relevantes, ya que no se creó un programa específico para dar atención a este tipo de productores.

Programa de Extensión y Capacitación Agropecuaria. Se constituyó el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER) que tuvo como propósito fundamental promover directamente en campo el uso de tecnologías modernas, rentables y

adecuadas a las condiciones de las unidades de producción, según diferentes estratos agrotecnológicos y los niveles de desarrollo productivo de la población objetivo.

El SINDER propuso buscar la vinculación entre las capacidades tecnológicas y procesos productivos, lograr una oferta institucional de capacitación rural integral, coordinada e invariablemente vinculada con los programas de desarrollo rural y los contenidos en el Programa Alianza para el Campo.

El SINDER estaba integrado por dos programas, el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) orientado a productores de estratos de mediano a alto potencial, es decir a productores con menor riesgo productivo. Este programa estaba básicamente orientado a lograr la autosuficiencia alimentaria en cultivos básicos como maíz, frijol, trigo y arroz. Ambos programas buscaban en el ámbito de su acción superar el rezago tecnológico a través de la capacitación y apoyos de otros programas de la Alianza para el Campo.

En el modelo SINDER aplicó el concepto de capacitación en alternancia, que permitía hacer de la capacitación una condición vivencial de enseñanza-aprendizaje en situación de trabajo fuera de las aulas. Este concepto de capacitación buscaba una estrecha relación entre los especialistas, productores, extensionistas y asesores técnicos.

En el modelo SINDER, el Instituto Nacional para la Capacitación Rural A.C. (INCA RURAL) desempeñó un importante papel en facilitar los procesos de capacitación a técnicos del PCE y del PEAT, así como de productores y de organizaciones de productores a tal grado que 8,500 técnicos cubrían todos los estados de la República Mexicana (SAGAR, 2000a).

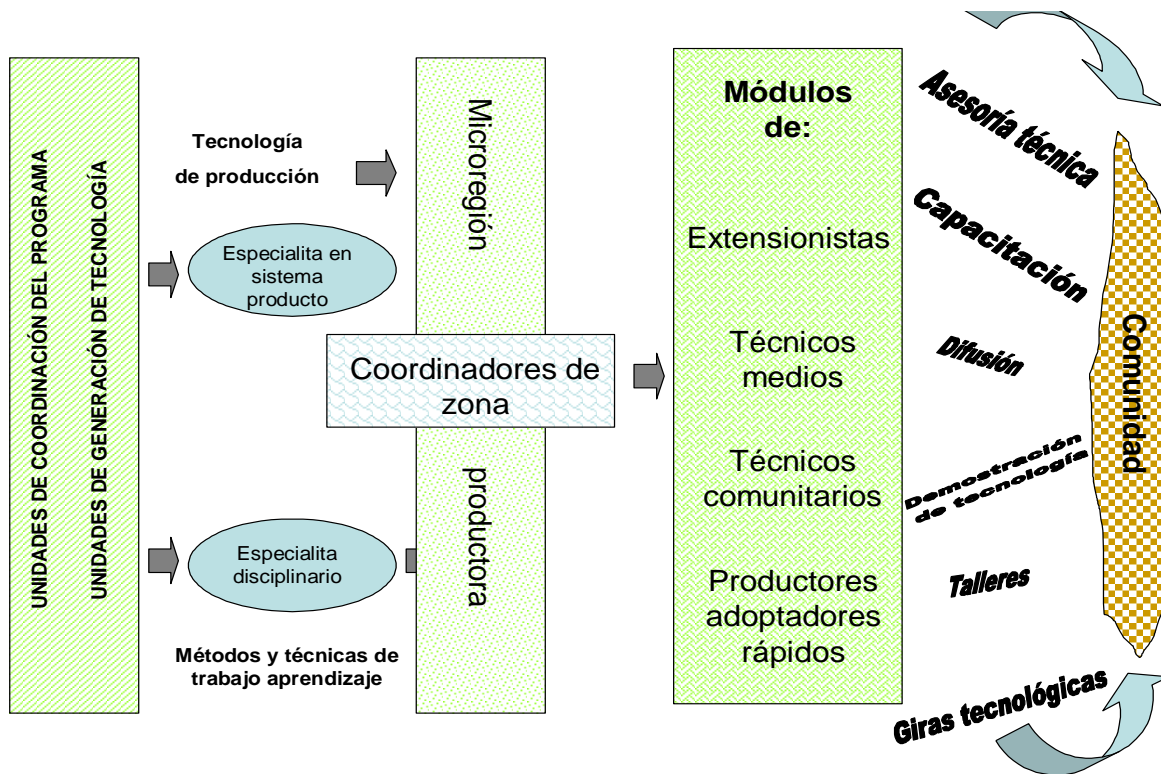
El SINDER buscó la complementariedad con otros programas del PDR, entre ellos el Programa de Equipamiento Rural (PER) que más adelante se llamaría Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural

(MDR), y otros programas que fueron surgiendo a lo largo del periodo 1996-2000, tales como el Programa de Empleo Temporal y el de Productos No Tradicionales.

Programas Prioritarios de Desarrollo Regional. Por su importancia social, pero también con posibilidades productivas, se propuso integrar un programa de extensión, capacitación y divulgación agropecuaria y de carácter productivo para regiones con alto índice de marginación y pobreza. Este programa consideró a las zonas Mazateca-Cuicateca y Mixe en Oaxaca, Huastecas Veracruzana, Hidalguense y Potosina, Zonas indígenas de Puebla, Chiapas, Chihuahua y Nayarit, Zonas áridas y semiáridas, y Cuenca del Papaloapan. Este programa daría nacimiento al Programa para el Desarrollo Productivo Sostenible de Zonas Rurales Marginadas (PDSZRM).

Otros programas (HULE, CAFÉ y CACAO). La Subsecretaría de Desarrollo Rural, impulsaría tres programas focalizados a la atención de tres sistemas producto Hule, Café y Cacao. Cada programa contó con los componentes de extensión y capacitación, acompañados de apoyos de tipo productivo como fueron: plantas nuevas, tecnología para la producción y apoyos a la consolidación de las cadenas productivas (Hule, Café y Cacao).

Figura 6. Modelo Operativo SINDER



Fuente: SAGAR, 2000a.

Durante el Informe de Labores 1995-1996 (SAGAR, 1996c), la SAGAR informó sobre el inicio de la operación de algunos de los programas de Alianza para el Campo que más tarde se considerarían programas de desarrollo rural, siendo éstos: Café, Equipamiento Rural (PER), Hule, Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER), que contenía al Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y al Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) y, finalmente, el Programa de Atención a Mujeres Campesinas.

En el Informe de Labores de 1996-1997 (SAGAR, 1997d), la SAGAR consideró como programas en zonas de menor desarrollo los siguientes: Equipamiento Rural, Desarrollo Sustentable en Zonas Indígenas, Nopalero y Avenero, Agroindustrial Primario. En 1997 todavía se consideraban programas de apoyo general el PCE, PEAT e Información Agropecuaria. Fue hasta el Informe de Labores de 1997-1998 (SAGAR, 1998a), cuando aparece el apartado de Desarrollo Rural con la operación de los siguientes programas: Café,

Hule, Cacao, PER, Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), Fomento a la Producción de Productos No Tradicionales, Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDSZRM) y, SINDER.

En 1998, el Programa de Empleo Temporal en zonas de extrema pobreza y el Programa Emergente por Fenómenos Meteorológicos eran considerados programas especiales.

En 1999, el PDR contemplaba ya entre sus programas importantes al Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), SINDER (con sus programas PCE y PEAT), PDSZRM, CAFÉ, HULE, CACAO, Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Social (PROFECA), AGROINDUSTRIA PRIMARIA, éste último operado únicamente en el estado de Chihuahua y que fue incorporado al PADER en ese año. El Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR) único en su tipo con su enfoque de género especializado en mujeres rurales, y que canalizó con un enfoque de género recursos de los programas PADER, PDSZRM y CAFE. En ese mismo año se creó el PROFECA, que estaba dirigido especialmente a empresas comercializadoras de granos básicos y café.

Con recursos del PDR se solventaron los gastos para apoyar la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS) y Fomento a la Producción y Comercialización de Productos No Tradicionales que iniciaron operaciones desde 1997, con la realización de reuniones regionales, nacionales e internacionales. En 1999, se inició la operación de los Programas Integrales de Agricultura Sustentable de Reconversión Productiva (PIASRE) en sus vertientes de sedentarización de la agricultura y sequía recurrente, en un marco de coordinación interinstitucional o de participación multisectorial, con recursos de varias secretarías entre ellas la SEDESOL y la SEMARNAP.

El Programa de Empleo Temporal continuó con su operación normal y en ese año inició operaciones el Programa de Promoción a las Exportaciones Agropecuarias e Inversión, llamado PROEXIN.

En el año 2000, nació el Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento (PATMIR) y el Fondo de Fomento a las Mujeres Rurales (FOMMUR).

**Cuadro 3. Estructura de programas del PDR (1996-1997)
y presupuesto ejercido por año**

1996			1997		
PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%
Café	104.74	25%	Café	92.84	20%
Hule	8.80	2%	Hule	12.53	3%
Cacao	4.10	1%	Cacao	3.20	1%
Equipamiento Rural	131.60	31%	Equipamiento Rural	198.80	43%
PCE	54.40	13%	PCE	62.60	13%
PEAT	118.60	28%	PEAT	64.93	14%
PDSZRM	-	0%	PDSZRM	26.94	6%
Nopalero	0.15	0%	Nopalero	0.33	0%
Avenero	0.35	0%	Avenero	0.50	0%
		0%	Agroindustrial Primario	2.25	0%
		0%			
TOTAL	422.74	100%	TOTAL	464.91	100%

Fuente: SAGAR, 1996c; SAGAR, 1997d.

Nota: no incluye presupuesto ejercido por FIRCO e INCA RURAL.

**Cuadro 4. Estructura de programas del PDR (1998-1999)
y presupuesto ejercido por año**

1998			1999		
PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%
Café	155.72	24%	Café	158.00	12%
Hule	13.52	2%	Hule	14.50	1%
Cacao	7.60	1%	Cacao	7.60	1%
PADER	233.40	37%	PADER	400.59	29%
PCE	89.96	14%	PCE	118.18	9%
PEAT	100.32	16%	PEAT	124.36	9%
PDSZRM	35.75	6%	PDSZRM	88.99	7%
Nopalero	0.27	0%	PROFECA	91.00	7%
Avenero	0.62	0%	Agroindustrial Primario *		0%
Agroindustrial Primario	2.25	0%	PROEXIN	9.90	1%
			Empleo Temporal	348.00	26%
TOTAL	639.41	100%	TOTAL	1,361.12	74%

Fuente: SAGAR, 1998d; SAGAR, 1999a.

Nota: no incluye presupuesto ejercido por FIRCO e INCA RURAL.

*/Agroindustrial Primario fue incorporado al PADER.

Cuadro 5. Estructura de programas del PDR y presupuesto en el 2000

PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%
Café	220.10	17%
Hule	20.40	2%
Cacao	11.10	1%
PADER	550.20	42%
PCE	62.15	5%
PEAT	57.97	4%
PDSZRM	146.00	11%
PROFECA	168.00	13%
PATMIR	30.10	2%
FOMMUR	58.00	4%
Empleo Temporal	n.d.	
TOTAL	1,324.02	100%

Fuente: SAGAR, 2000c.

Nota: no incluye presupuesto ejercido por FIRCO e INCA RURAL.

5.4. El Programa de Desarrollo Rural en el periodo 2001-2005.

El nuevo modelo de desarrollo rural 2001-2005, consideró una visión no limitada a la actividad agropecuaria y silvícola, sino integral que buscara la creación de oportunidades de empleo y autoempleo, que diera un fomento a la economía local a través del impulso a las micro y medianas empresas, mediante el concepto de famiempresas, por considerar a la familia la base de la empresa rural, que permitiera el acceso adecuado y suficiente a la educación, cultura, capacitación, salud, alimentación, vivienda y recreación, que fomentara

una participación democrática en las decisiones que afectaban a la comunidad y calidad de vida.

El modelo propuso implementar un marco legal que estableciera una visión de largo plazo, dando una categoría de Política de Estado a los instrumentos y recursos públicos para el desarrollo rural integral, que lograra presupuestos multianuales y que estableciera las bases de una paz social. El marco legal propuesto fue la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada a finales de 2001 (SAGARPA 2001a). Esta ley sentó las bases jurídicas para la constitución de los consejos municipales, distritales y regionales, con capacidad de opinar, asesorar y dirigir el desarrollo rural sustentable en todo el país, buscando hacer realidad el principio de planeación de abajo hacia arriba con mayor participación de la sociedad.

La LDRS toma en cuenta la multifuncionalidad de la agricultura, promueve la diversificación productiva y fomenta las actividades no agropecuarias. Establece como prioridad la atención a regiones con mayor rezago, la soberanía y seguridad alimentaria, y el uso sustentable de los recursos naturales. Promueve la participación de la sociedad rural a través de los consejos de desarrollo rural sustentable y los comités sistema producto.

Con un enfoque territorial establece que los distritos de desarrollo rural (DDR) deben ser la base de organización territorial y administrativa de las dependencias de gobierno, además de servir como instancias que coadyuven a la gestión municipal.

Esta ley en su artículo 15 establece la necesidad de crear el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (SAGARPA, 2002a), como un instrumento de coordinación entre diversas dependencias a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), en donde participaban además de SAGARPA, ocho secretarías: Economía (SE), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comunicaciones y Transportes (SCT), Salud (SSA), Desarrollo Social (SEDESOL), Reforma Agraria (SRA) y

Educación Pública (SEP), con la finalidad de armonizar las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural sustentable.

El nuevo modelo del PDR, tomó como base cuatro vertientes o ejes fundamentales: Económico, Físico, Humano y Social. Las acciones de dicho modelo, estarían concentradas al desarrollo de cuatro capitales⁴, a los cuales llamó: capital económico, capital físico, capital humano y capital social.

El modelo partió de cuatro diagnósticos realizados a cada eje o capital a desarrollar, en el Capital Económico se hizo referencia a la situación de la pobreza rural concluyendo que el 81.5% de la población que vivía en el campo se consideraba pobre, que el 55.3% se encontraba en pobreza extrema y que el 44% de los ingresos rurales provenía de fuentes económicas no agropecuarias. Con respecto a la participación económica del sector, éste sólo participó con el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) y su crecimiento de 1.6% fue significativamente menor al nacional (3.4%). En cuanto a la forma de producir, destacó que los productos agropecuarios presentaban un bajo valor agregado y que el productor mexicano sólo se quedaba con el 30% del total, en tanto que en Latinoamérica el productor retenía el 50-60%. Además se señaló que la comercialización de los productos se desarrollaba en una cadena de alta intermediación (Ruíz, 2002).

En el Capital Físico, se destacó el grave deterioro que presentaban los recursos naturales, entre 130 y 170 millones de hectáreas en condiciones de erosión, 470 mil hectáreas con ensalitramiento, 40 millones de hectáreas de bosque perdido en 50 años, desperdicio en el manejo del agua, pérdidas entre el 70 y el 76% en el proceso de distribución en los sistemas de riego. Además de la escasa dotación de infraestructura física y de servicios.

⁴ Capital.- El concepto de capital proviene de la economía y se definió en el siglo XIX por los economistas neoclásicos. Ellos consideran al capital fijo o capital en general, como todo bien duradero, como toda clase de riqueza social que no se consume o que solo se consume a la larga.

En el Capital Humano, se destacó la situación de analfabetismo, bajo nivel de escolaridad (3 años en el medio rural contra 7 de las áreas urbanas), deficiente alimentación y alta morbilidad.

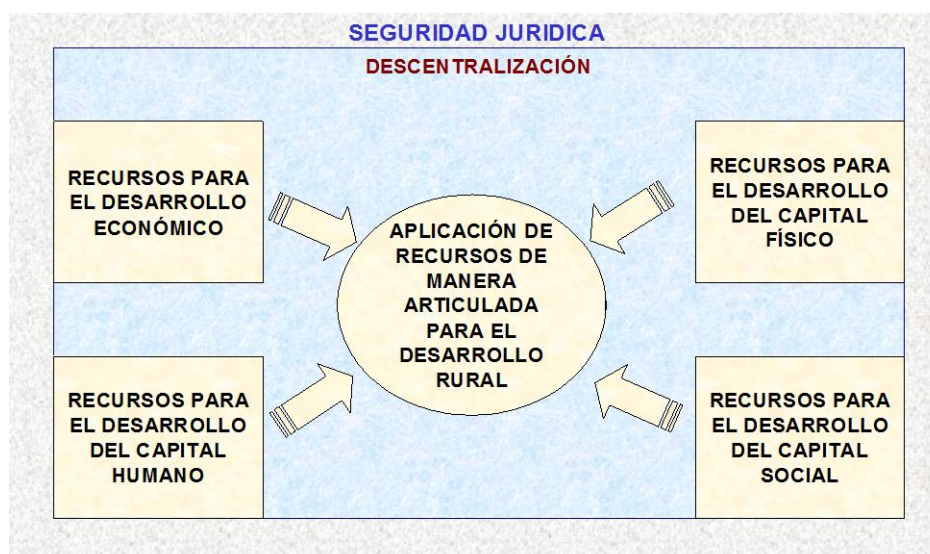
En el Capital Social se señaló que 8 de cada 10 productores, no contaban con una participación organizada en el trabajo y que el 80% de las familias rurales contaban con un miembro de la familia fuera de su comunidad (altos índices de migración).

Como principales causas de la situación descrita se señalaron las siguientes:

- Enfoque del desarrollo rural, centrado en lo agropecuario y la producción primaria.
- Escasa articulación con el mercado.
- Falta de claridad en los derechos de propiedad.
- Deficiente articulación de las políticas e instrumentos públicos hacia el sector.

Para combatir las causas de los problemas observados en el sector rural, el nuevo modelo de desarrollo rural, buscó desarrollar cada uno de los capitales observados a través de diferentes acciones.

Figura 7. Modelo de Desarrollo Rural 2001-2005



Fuente: Ruíz, 2002.

Cada eje del desarrollo fue atendido por un programa de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, por ejemplo el capital físico fue atendido por el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) antes Programa de Equipamiento Rural (PER), dotando de activos físicos a los productores para hacerlos más competitivos en la actividad agropecuaria, el capital humano fue atendido con el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) para incrementar las posibilidades de ocupación de los productores rurales y finalmente el capital social que a través del Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario (PROFECA) y Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), promovió esquemas organizativos para mejorar la producción y la comercialización de productos agropecuarios. Estos programas fueron sustituidos posteriormente por el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) a partir del año 2002.

Figura 8. Modelo de Desarrollo Rural 2001-2005



Fuente: Ruíz, 2002.

Durante el año 2001, el PDR no realizó cambios en tres programas de operación federalizada: Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR) y Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDSZRM). Por otro

lado tres programas de atención centralizada continuaron con su operación: Impulso a la Producción de Café (IPC), Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario (PROFECA) y Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR).

En 2001, el PADER operó en 2023 municipios (SAGARPA, 2001b) apoyando la adquisición de equipo, infraestructura y animales para las actividades agrícolas, pecuarias, actividades de traspatio y de servicios no agropecuarios. El Programa de CAFÉ favoreció la renovación y mantenimiento de cafetales, producción de planta, adquisición de equipo y herramienta, capacitación a productores, establecimiento de parcelas demostrativas y pago de servicios de extensionismo (682 extensionistas de café). El Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDSZRM) impulsó la constitución de 43 Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo integral comunitario en 473 municipios de alta y muy alta marginación, pago de 514 técnicos y 87 coordinadores, implementación de paquetes de traspatio y cursos y talleres de capacitación. El PATMIR se desarrolló en 164 municipios de alta y muy alta marginación y apoyó a 8 organizaciones rurales para la creación de 21 Intermediarios Financieros Rurales nuevos (IFR), en los estados de Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca y Puebla.

El programa totalmente nuevo durante ese año fue el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), que buscó profesionalizar el servicio de extensión y la creación de un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural. Cabe señalar que el PESPRO no operó en ese año porque se llevó todo el tiempo en planear y capacitar a los técnicos.

El PDR también impulsó dos proyectos que venían operando desde el periodo anterior (1996-2000) y que fueron el Plan Estratégico de Agroproductos No Tradicionales y la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS), esta última impulsada por la SAGARPA conjuntamente con el Colegio de Postgraduados. El impulso consistió básicamente en la realización de eventos nacionales y regionales para promover productos

agropecuarios no convencionales u exóticos y el intercambio de experiencias exitosas en proyectos de desarrollo rural sustentable.

5.5. *El cambio del SINDER al PESPRO y posteriormente al PRODESCA.*

El programa de Capacitación y Extensión y el Programa Elemental de Asistencia Técnica fueron sustituidos por el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), el cual buscó la sustitución de un servicio por un producto más tangible y concreto como el proyecto productivo. En esta nueva modalidad el pago de los técnicos o prestadores de servicios profesionales (PSP) como se les llamaría a partir de ese momento, ya no fue en mensualidades supeditado a reportes de actividades realizadas, sino que estuvo condicionado a la entrega de un producto concreto, denominado proyecto productivo. El desarrollo de proyectos productivos fue una condición para la aprobación de solicitudes de apoyo en el PESPRO, PDSZRM, MDR y Café.

El modelo SINDER estaba focalizado en dos tipos de productores. Por un lado en productores que se localizaban en regiones de alta marginación, los cuales eran atendidos por extensionistas con el PCE que trabajaban bajo el concepto de sistema, el cual fue perdiendo fuerza, cuando se implementó el servicio vía proyectos productivos. Por otro lado, los productores de granos básicos en zonas de alto potencial productivo y de bajo riesgo fueron atendidos por asesores técnicos del PEAT, los cuales utilizaban el enfoque del sistema producto o atención especializada por especie-producto, concepto que prevaleció con el establecimiento del PESPRO y posteriormente con el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA).

El nuevo programa que sustituyó al SINDER y que se llamó Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural o Programa de Desarrollo de Capacidades para el Desarrollo Rural (PRODESCA), buscó la creación de un mercado de servicios profesionales, compuesto por una oferta de servicios técnicos conformada por Prestadores de Servicios Profesionales (PSP), los cuales fueron capacitados y acreditados por SAGARPA en colaboración con el INCA RURAL, en el marco del Programa Nacional de

Capacitación que logró capacitar a 5,700 Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) durante su primer año de operación en el 2001 y que posteriormente formaría la Red de Prestadores de Servicios Profesionales que existe hasta la fecha. Por otro lado una demanda de servicios técnicos soportada por los productores, que recibieron subsidios indirectos del Gobierno Federal a través de la Alianza para el Campo.

Las evaluaciones nacionales realizadas por la FAO al PDR en el periodo 2001-2005, indicaron que el mercado de servicios profesionales represento mayores ventajas para los productores transicionales y pequeños empresarios, y no benefició –al menos de manera clara y contundente- a productores de zonas de alta y muy alta marginación, en donde prevalecieron las condiciones de muy bajos niveles de ingreso.

Los cambios generados en los anteriores modelos de extensión y asistencia técnica, con el nuevo modelo PESPRO 2001 que tardó más de un año en arrancar, debido a las capacitaciones de los técnicos en la formulación y evaluación de proyectos de inversión rural y posteriormente PRODESCA 2002 que continuó con las mismas capacitaciones, lograron avances importantes en la transformación de mentalidad de los técnicos hacia una lógica de pago por productos, sin embargo en zonas de alta y muy alta marginación este esquema de operación de asistencia técnica tuvo pobres resultados, debido a la escasez de recursos para la atención de dichas zonas y a la baja concurrencia de PSP, por el costo de oportunidad que ello representaba (FAO-SAGARPA, 2002).

5.6. *El cambio de PADER a PAPIR.*

El Programa de Equipamiento Rural (PER) creado en 1996 con la finalidad de hacer llegar tecnología productiva a los productores de menor desarrollo relativo, en 1997 se transformó en el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y amplió sus objetivos al atender de manera integral actividades agropecuarias y no agropecuarias existentes en el medio rural. Más tarde en 2002 integró a otros programas de desarrollo rural que financiaban inversiones, como el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDSZRM) y el Programa de Impulso a la Producción de Café.

Con la desaparición de los programas específicos para zonas de alta y muy alta marginación, como lo fueron el PCE y PDSZRM, el PDR perdió parte de su focalización hacia esas regiones, teniendo como resultado una baja canalización de recursos en los ejercicios presupuestales subsecuentes (2002-2005). Esta situación pretendió revertirse en 2004 con la implementación del Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), programa que presentó características muy similares al PDSZRM y que presentó resultados muy pobres en la evaluación del PDR en 2005, debido a problemas entre los operadores, según reportes de la evaluación realizada por la FAO (FAO-SAGARPA, 2006a).

Una de las regresiones que hubo en los cambios del nuevo PDR fue que ya no se garantizaba la atención a grupos prioritarios, antes las zonas más pobres eran atendidas por el PDSZRM y las mujeres con el MDR. Con el nuevo esquema la priorización en teoría les daba más oportunidades, le otorgaba más peso en los criterios de prelación, pero la realidad fue otra, las mujeres, los jóvenes, los ancianos y los indígenas tuvieron menos oportunidades al competir contra los hombres adultos no indígenas tan solo por el simple hecho de que tenían que cubrir una aportación monetaria que a veces solo era del 10%.

5.7. El cambio del PROFECA al PROFEMOR.

El programa de Fomento a Empresas Comercializadoras (PROFECA), estuvo dirigido a productores organizados que tenían la necesidad de acopiar y comercializar sus productos con la finalidad de acceder al mercado en mejores condiciones. El Programa de Apoyo al Microfinanciamiento Rural (PATMIR) fue una iniciativa piloto de la SAGARPA que inició en 1999, en respuesta a la necesidad de financiamiento, ahorro y crédito que existía en la población rural.

Los programas de fomento a la organización de productores, entre ellos el PROFECA, MDR, PATMIR y FOMMUR, fueron agregados en el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) como resultado de un

rediseño radical que inició en 2001 y concluyó en 2002 con la creación de un solo Programa de Desarrollo Rural diseñado en base a las siguientes líneas estratégicas: capitalización, desarrollo de capacidades (desarrollo humano), consolidación organizativa y fortalecimiento institucional municipal. El objetivo de esta acción fue evitar la dispersión de los recursos en diferentes programas y la focalización de los recursos en ejes claramente definidos.

Hasta el año 2001, los programas respondían a algunos de los ejes estratégicos establecidos por el nuevo programa. El Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) estaba orientado a la capitalización, el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) y el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) buscaban el desarrollo de capacidades. El fortalecimiento institucional que posteriormente sería impulsando por el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) no tenía antecedente previo, sin embargo el PDSZRM ya realizaba algunas acciones en coordinación con los municipios (FAO-SAGARPA, 2002).

Cuadro 6. Agregación por componente apoyado de anteriores y nuevos programas de Desarrollo Rural.

Programas PDR 2001-2005	PRODESCA	PAPIR	PROFEMOR
Componente	Capacitación o desarrollo de capacidades	Inversión	Organización
PESPRO	X		
Café (Alianza)	X	X	X
PDSZRM	X	X	X
PADER		X	X
PATMIR	X	X	X
PROFECA	X	X	X

Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

De los programas operados en 2002, se consideraban totalmente nuevos los siguientes: PAPIR, PRODESCA, PROFEMOR, PROFEDER, otros programas para productores de bajos ingresos (OPBI) y Retiro de Cafés de Calidades Inferiores. Los programas que continuaron operando aún con los nuevos cambios fueron: PET, Fondo Café, PIASRE Uso del Fuego, PIASRE Sequía Recurrente. Los programas que

desaparecieron o por lo menos ya no aparecieron en el rubro de Desarrollo Rural en el Informe de Labores 2002 de la SAGARPA fueron: PDSZRM, PATMIR, PROFECA, MDR, PESPRO, Fondo de Industria Rural y el Programa de Impulso a la Producción de Café (IPC).

El PAPIR, como ya se mencionó anteriormente, fue el programa que sustituyó al programa PADER, el cual continuó apoyando la adquisición de bienes de capital, sin embargo en ese año incorporó la constitución de garantías liquidas con la finalidad de favorecer el acceso de los productores a fuentes de financiamiento formales.

El PRODESCA inició acciones con servicios de apoyo para la identificación, diseño, gestión de proyectos, así como consultoría y capacitación a empresas rurales para resolver problemas en su proceso de consolidación como agronegocios.

El programa PROFEMOR inició operaciones en 2002, principalmente orientado a fortalecer la organización empresarial de los productores y el trabajo de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable mediante el pago de coordinadores de desarrollo rural.

El Programa del Fondo Especial para la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y el Desarrollo del Capital Humano (PROFEDER) fue propuesto por la SAGARPA para apoyar a organizaciones sociales del sector agropecuario con representatividad nacional o regional (SAGARPA, 2002b), a través del financiamiento para la formulación de estudios y proyectos productivos de desarrollo rural, así como para el desarrollo de sus recursos humanos y el fortalecimiento de sus estructuras operativas, para facilitar la participación de sus productores afiliados en los diversos programas de apoyo que proporcionaba el Gobierno Federal.

Adicionalmente en 2002, se operaron otros programas a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, entre ellos, el Programa para Productores de Bajos Ingresos (OPBI), que también estuvo dirigido a la atención de proyectos, pero con la distinción de ser integrales y de tipo agroempresarial en los cultivos de cebada, piña, uva y guayaba,

preferentemente. El PET que mantuvo su función de generar empleo rural en zonas de alta y muy alta marginación, dando preferencia a los jóvenes. El Fondo de Estabilización del Café como una compensación del precio por quintal, así como el Programa de Retiro de Cafés de Calidades Inferiores, derivado del acuerdo establecido con la Organización Internacional del Café y del decreto establecido para tal fin en 2001.

En el rubro de Desarrollo Rural Sustentable continuaron operando los programas para la reducción del uso del fuego en zonas productivas con el uso de la práctica de Roza-Tumba-Quema (PIASRE Uso del Fuego) y en zonas de sequía recurrente (PIASRE Sequía Recurrente).

En 2003, el PAPIR modificó sus Reglas de Operación para que se destinaran recursos equivalentes al 20% del total presupuestado durante ese año, para apoyar a grupos prioritarios con subsidio del 90% en la adquisición de bienes de capital (SAGARPA, 2003b). De igual forma el 35% del total presupuestado, sería aplicado en proyectos de integración de cadenas de alta inclusión social.

El PRODESCA continuó sin variaciones, al igual que el PROFEMOR. El Fondo de apoyo a la Cafeticultura continuó apoyando a los cafeticultores de 12 entidades del país, por el bajo precio del quintal registrado en el mercado internacional, este programa puso en marcha el Padrón Nacional Cafetalero para identificar con nombre, apellido y ubicación geográfica a los beneficiarios del mismo. El Programa de Retiro de Café de Calidades Inferiores, se mantuvo sin cambios, respetando el acuerdo establecido con la Organización Internacional de Café.

El PET operó sin cambios, dando preferencia a la cosecha de café en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz, así como a la práctica de roza-tumba-incorpora en los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, debido a las afectaciones del Huracán Isidore.

El PROFEDER se transformó en el Programa de Apoyo a Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP), apoyando a organizaciones económicas para la ejecución de proyectos productivos, además de los objetivos planteados en el PROFEDER, contemplando dos componentes: fomento a la inversión y desarrollo de capacidades.

En 2003 nació el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC), apoyando a productores de bajos ingresos de regiones de temporal, que no contaban con ningún tipo de aseguramiento y que fueron afectados por contingencias climatológicas.

El PIASRE Sequía Recurrente cambió su nombre a Siniestrabilidad Recurrente, con el fin de ampliar la cobertura del programa para reducir los daños causados por fenómenos climatológicos. El PIASRE Uso del Fuego se mantuvo sin cambios, apoyando a mayor superficie y dando seguimiento a la superficie ya incorporada a la práctica de roza-tumba-incorpora.

En 2004 surgieron varios e importantes cambios en los Programas de Desarrollo Rural, por un lado la población objetivo consideraba grupos sociales prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra), regiones de alta y muy alta marginación; y sectores o cadenas productivas de amplia inclusión social. Por otro lado, se puso en marcha la estrategia de municipalizar el 50% de los recursos de los programas de desarrollo rural (SAGARPA, 2004), para lo cual la SAGARPA y los gobiernos estatales y municipales, implementaron mecanismos para que los municipios participaran de manera directa en el ejercicio de los recursos presupuestales, creando dos modalidades. En la modalidad 1 los recursos del PDR se transfirieron a una cuenta bancaria municipal y en la modalidad 2 los recursos se ejercieron desde el Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos de Alianza para el Campo (FAO-SAGARPA, 2005); en ambos casos los recursos se destinaron a proyectos aprobados por los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). La modalidad 1 se aplicó a municipios que contaban con un consejo municipal, coordinador municipal, plan municipal de desarrollo rural, un departamento de desarrollo rural en la estructura del

municipio y un plan operativo anual municipal. La modalidad 2 se aplicó en los municipios que no cumplieron con todos los requisitos.

La operación municipalizada se llevó a cabo en 17 entidades del país, siendo éstas las siguientes: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

Los programas que continuaron sin grandes cambios con respecto a 2003, fueron PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. En el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura, se implementó el Sistema Informático de la Cafecultura Nacional, con base en el Padrón Nacional Cafetalero, para proveer de mayores herramientas en el manejo del fondo.

El PROSAP apoyó a organizaciones sociales para la formulación de estudios y proyectos productivos, capital humano, y fortalecimiento de sus estructuras operativas. También apoyó a organizaciones económicas, mediante acciones de fomento a la inversión y desarrollo de capacidades y la puesta en marcha de proyectos productivos integrales. Así como acciones para el fortalecimiento institucional en el ámbito municipal y regional para promover la participación y gestión social de la población rural en la toma de decisiones.

El FAPRACC en su primer año de operaciones atendió solicitudes de contingencias ambientales de los estados de Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Oaxaca y Zacatecas. En Guanajuato se autorizó un seguro agrícola catastrófico por escasa precipitación pluvial para 95 mil hectáreas de maíz y sorgo. Cabe señalar que el 23 de abril de 2004, fueron publicadas las Reglas de Operación de dicho programa. Con este programa se implementó el Sistema de Operación y Gestión Electrónica con los lineamientos Operativos y Técnicos que permitieron el manejo electrónico del programa, siendo el único medio electrónico de atención de solicitudes de apoyo para la atención de productores de

bajos ingresos que no contaban con aseguramiento y que fueron afectados por fenómenos climatológicos o catastróficos.

El PIASRE Uso del Fuego fue incorporado al PET con el objeto de pagar jornales para evitar quemas de uso agropecuario en los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. El PIASRE Siniestrabilidad Recurrente, fue operado por la Comisión Nacional de Zonas Áridas en calidad de agente técnico.

En 2004, se ejercieron 1,970 millones de pesos con la participación de los municipios a través de la municipalización de los recursos del PDR, que permitieron la participación directa de 658 municipios con la participación de 1,420 coordinadores municipales en 16 entidades federativas (SAGARPA, 2005a). Durante ese año operaron 2,110 consejos municipales y 165 consejos distritales.

Durante 2004 se desarrolló un proceso intenso de capacitación en temas de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en donde participaron 1,420 presidentes municipales, 3 mil funcionarios municipales, 15 mil consejeros, 132 funcionarios estatales y de delegaciones estatales de SAGARPA, 192 jefes de DDR, 800 jefes de CADER, 28 asesores estatales, 140 coordinadores distritales y 1,665 coordinadores municipales capacitados.

En 2005, los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR continuaron sin cambios relevantes, no así el Fondo de Estabilización y Fortalecimiento de la Cafeticultura, ya que fue transferido a la Subsecretaría de Agricultura, con la finalidad de reforzar el Sistema Producto Café por instrucciones del Secretario de SAGARPA.

El PROSAP a parte de apoyar a las organizaciones, fortaleció la operación de los sistemas producto, a través de los consejos nacionales y regionales de los productores. Sin embargo a partir de la publicación de las Reglas de Operación del PROSAP, publicadas en el Diario Oficial del 1º de Octubre de 2004, los recursos para la atención de organizaciones relativas a los sistemas producto fueron trasferidos a la Subsecretaría de Agricultura y los

de organizaciones sociales a la Coordinación General de Política Sectorial. La Subsecretaría de Desarrollo Rural únicamente ejerció los recursos destinados a organizaciones económicas. Dicha Subsecretaría consideró prioritario destinarlos a la elaboración de cursos para la identificación de necesidades de capacitación y actividades de seguimiento de 273 organizaciones económicas.

El 30 de marzo de 2005, fueron publicadas las modificaciones a las Reglas de Operación del FAPRACC que habían sido publicadas el 27 de mayo de 2003.

EL PIASRE de siniestrabilidad recurrente, amplió su cobertura a 28 entidades del país y la Comisión Nacional de Zonas Áridas continuó operándolo en calidad de Agente Técnico.

El PET no operó recursos en 2004 y tampoco presentó disponibilidad presupuestal en 2005.

En 2005 se formalizó el proceso de municipalización de los recursos del PDR en las Reglas de Operación, dejando la operación del programa y la toma de decisiones a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

**Cuadro 7. Estructura de programas del PDR (2001-2002) y presupuesto ejercido
anualmente**

2001			2002		
PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%
PADER	727.3	21%	PAPIR	1465.8	28%
CAFÉ	281.3	8%	PRODESCA	516.8	10%
PDSZRM	249.6	7%	PROFEMOR	214.9	4%
PATMIR	28.1	1%	PROFEDER	62.87	1%
PROFECA	202.8	6%	OPBI	37	1%
MDR	119.6	3%	PET	828.2	16%
PESPRO	369.9	11%	Fondo de estabilización del Café	1439.5	28%
PIASRE (Uso del fuego)	47.1	1%	Retiro de Cafés de calidades inferiores	29.9	1%
PIASRE (Sequía recurrente)	413.21	12%	PIASRE (Uso del fuego)	73.8	1%
PET	596.8	17%	PIASRE (Sequía recurrente)	421.2	8%
Fondo para la Industria Rural	75	2%	PROFEDER	62.87	1%
Fondo de inversión CAFÉ	357.2	10%			
PROFEDER	30	1%			
TOTAL	3,497.91	100%	TOTAL	5,152.84	100%

Fuente: SAGARPA, 2001b; SAGARPA, 2002b.

Cuadro 8. Estructura de programas del PDR (2003-2004) y presupuesto ejercido anualmente.

2003			2004		
PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%
PAPIR	1585	38%	PAPIR	1784	39%
PRODESCA	518.9	12%	PRODESCA	416.9	9%
PROFEMOR	243.3	6%	PROFEMOR	322.5	7%
Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenamiento de la cafecultura	750	18%	Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenamiento de la cafecultura	800.44	18%
PET	230.8	6%	PET	0	0%
Retiro de Cafés de calidades inferiores	0	0%	PROSAP	217.7	5%
PROSAP (antes PROFEDER)	169	4%	FAPRACC	459.9	10%
FAPRACC	105.3	3%	PIASRE (Uso del fuego)	0	0%
PIASRE (Uso del fuego)	0	0%	PIASRE (Sequía recurrente)	531.6	12%
PIASRE (Sequía recurrente)	559.9	13%			
TOTAL	4,162.20	100%	TOTAL	4,533.04	100%

Fuente: SAGARPA, 2003a; SAGARPA, 2004.

Cuadro 9. Estructura de programas del PDR (2005-2006) y presupuesto ejercido anualmente.

2005			2006		
PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%	PROGRAMA	PRESUPUESTO EJERCIDO (MILLONES DE PESOS)	%
PAPIR	1686.4	42%	PAPIR	1442.4	51%
PRODESCA	438.4	11%	PRODESCA	294.3	10%
PROFEMOR	423.6	11%	PROFEMOR	439.8	16%
Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenamiento de la cafecultura	410.2	10%	Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenamiento de la cafecultura	0	0%
PET	0	0%	PET	0	0%
PROSAP	37.4	1%	PROSAP	0	0%
FAPRACC	546.5	14%	FAPRACC	164.5	6%
PIASRE (Uso del fuego)	0	0%	PIASRE (Uso del fuego)	0	0%
PIASRE (Sequía recurrente)	483.8	12%	PIASRE (Sequía recurrente)	462.9	17%
TOTAL	4,026.30	100%	TOTAL	2,803.90	100%

Fuente: SAGARPA, 2005a; SAGARPA, 2006.

En 2006, en cumplimiento a las Reglas de Operación se destinó el 72.7% de los recursos del PAPIR para atender a la población rural de localidades de alta y muy alta marginación (SAGARPA, 2006). Por su parte PROFEMOR propuso que todos los municipios del país, ejecutaran adecuadamente la operación municipalizada, dando prioridad a la atención de los CDRS y a los municipios a través de los componentes de fortalecimiento institucional. El PRODESCA, a finales de 2005 y durante el 2006, implementó la capacitación en línea, a través del INCA RURAL para la acreditación de los prestadores de servicios profesionales.

Al final del periodo 2001-2005, el resultado de la inversión en tres de los cuatro ejes del desarrollo rural (capital físico, capital humano, capital social) en términos de porcentaje fueron los siguientes (FAO-SAGARPA, 2006a):

Cuadro 10. Inversión total acumulada del Programa de Desarrollo Rural en el periodo 2001-2005 (pesos del 2005)

Concepto de inversión	Inversión (millones de pesos)	Porcentaje
Capital físico (bienes de capital) ^I	13,127	66
Capital humano ^{II}	3,188	16
Capital social ^{III}	1,694	8
Otros programas ^{IV}	1,442	7
Proyectos de ejecución nacional ^V	580	3
Total	20,032	100

Fuente: FAO-SAGARPA, 2006a.

I/Inversión total de los programas PAPIR y PADER

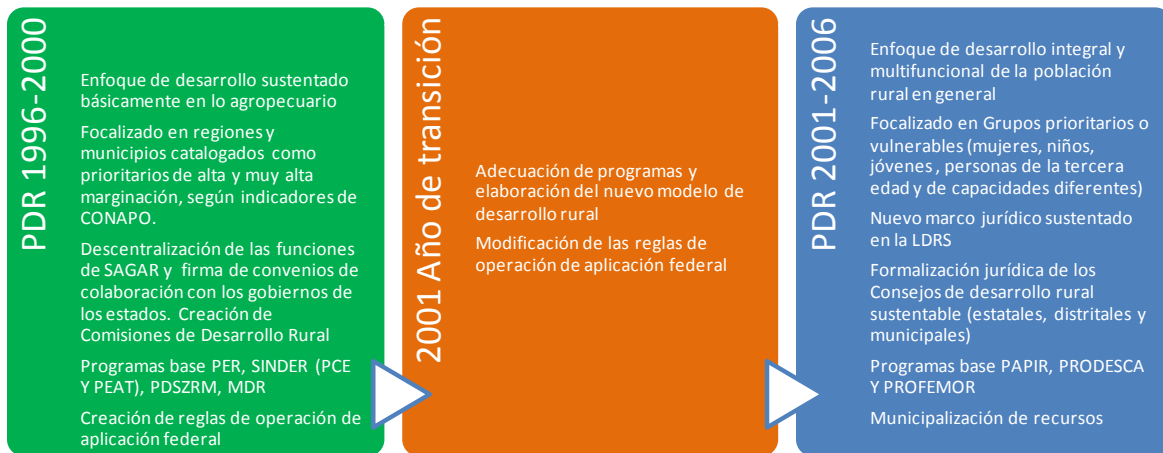
II/Inversión total de los programas PRODESCA y PESPRO

III/Inversión total del PROFEMOR

IV/Inversión en otros programas de desarrollo rural (2001).

V/Inversión en proyectos de prioridad nacional (2004-2005).

Figura 9. Cambios observados en el PDR durante el periodo 1996-2006



Fuente: Elaboración propia con base en diversos documentos revisados citados en la presente investigación.

En el periodo de análisis 1996-2005, la política de desarrollo rural cambió de un concepto meramente agropecuario basado en la clasificación de ruralidad de INEGI (poblaciones de menos de 2,500 habitantes) con un enfoque productivista y centrado en tipos de productores a un concepto más general (multifuncional), empleando el concepto de territorio centrado en el municipio y considerando a todo tipo de población no sólo productores, proceso al cual se le denominó Municipalización del Programa de Desarrollo Rural.

CAPÍTULO VI

EL PROBLEMA DE FOCALIZACIÓN DE RECURSOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL (PDR) EN EL PERIODO 1996-2005

6.1. El problema de focalización en el periodo 1996-2000.

La política de desarrollo rural impulsada por la SAGAR hoy SAGARPA tuvo varios objetivos entre ellos: Elevar el ingreso neto, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que contando con potencial y viabilidad económica no habían podido concretarlos por restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados y al financiamiento y que además tenían una capacidad de gestión y organización productiva incipiente o nula. El universo de atención para esta política fue derivado de una tipificación económica y productiva de los 2,403 municipios que existían en ese entonces en el país, clasificándolos en 18 tipos de agricultura. Estos municipios fueron cruzados con los índices de marginación municipales (CONAPO-CNA, 1990) resultando un universo de atención de 777 municipios (SAGAR, 1996d). En dichos municipios considerados como prioritarios predominaron los tipos de agricultura transicional (73%), agricultura campesina (3%) y la agricultura empresarial (24%). El 75% de los municipios se consideraron como de productividad baja.

La población objetivo seleccionada al interior de los municipios prioritarios fueron productores con una agricultura de tipo transicional⁵, considerando unidades de producción

⁵. La agricultura de subsistencia tiene entre sus principales características las siguientes: dispone de superficies menores de 5 ha, predomina el temporal (90% de su superficie total); produce principalmente cultivos básicos, como maíz y frijol, principalmente para el autoconsumo (más de 80% de los productores) y venta incipiente de productos de origen animal, como huevo, leche, pollo y cerdo; no tiene acceso al capital; emplea fundamentalmente mano de obra familiar; tiene un bajo nivel tecnológico y por tanto produce poco; y, complementa sus ingresos con actividades extrapredio (hasta 60% de los ingresos). La agricultura empresarial está constituida por una minoría de explotaciones de mayor tamaño y se desarrolla principalmente bajo condiciones de riego o de temporal favorable, tiene disponibilidad de capital, emplea mano de obra asalariada, usa tecnología moderna y produce fundamentalmente para el mercado. La agricultura transicional presenta características intermedias entre las dos anteriores.

de 2 a 20 hectáreas equivalentes en temporal⁶, dando un total de 1.6 millones de unidades de producción que representaron 8.4 millones de hectáreas.

Sin embargo, la focalización del programa no duró mucho tiempo y como resultado de los dos primeros años de operación el Programa de Equipamiento Rural (1996-97) amplió su universo de atención de 777 municipios a 851 y luego a 1,493, de los cuales únicamente 728 (48.7%) habían sido propuestos originalmente y el 80% del ejercicio presupuestal se había observado en sólo 262 municipios (17.5%), que no necesariamente correspondían al universo originalmente propuesto (SAGAR, 1997e).

Esta situación evidenció el grave conflicto que siempre ha existido entre la Federación en este caso la SAGAR y los gobiernos de los estados, con relación al concepto de municipio y comunidad prioritaria, situación que termina por socavar los esfuerzos ya sea locales o nacionales para lograr una política de desarrollo rural sustentable y de largo plazo, nulificando todo esfuerzo de focalización de recursos y la masificación de apoyos gubernamentales. Esto sin considerar que aún en el Gobierno Federal, entre las secretarías de estado mantenían grandes diferencias en la regionalización del país como fue el caso de la SAGAR y SEDESOL.

Para el año 2000, cuatro años después, el Programa de Desarrollo Rural ya contaba con nueve programas denominados de Alianza Federalizada, siendo éstos:

- 1.-Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)
- 2.-Capacitación y Extensión (PCE)
- 3.-Elemental de Asistencia Técnica (PEAT)
- 4.-Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR)
- 5.-Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas (PDSZRM)
- 6.-Impulso a la Producción de Café (CAFÉ)
- 7.-Nacional de Hule (HULE)

⁶ Equivalencia en temporal o equivalente de temporal nacional: Metodología desarrollada por Alejandro Shejtman en la CEPAL que se calcula por entidad federativa basándose en los rendimientos de maíz de riego y temporal por ser este cultivo el más difundido en México.

8.-Nacional de Cacao (CACAO)

9.-Agroindustria Primara (AP)

Los programas centralizados de Alianza para el Campo fueron:

10.-Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias (PROFECA)

11.-Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)

12.-Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR)

13.-Acuerdos Agrarios (AA)

Otros programas especializados y coordinados fueron:

14.-Programa de Empleo Temporal (PET)

15.-Programa Emergente por Fenómenos Meteorológicos (PEFM)

16.-Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Sequía Recurrente y en Regiones con Uso de Fuego en Actividades Agropecuarias (PIASRE Sequía Recurrente y PIASRE Uso del Fuego).

Los nuevos programas creados en la Subsecretaría de Desarrollo Rural, enfocaban los esfuerzos de brindar una política diferenciada y de atención prioritaria a productores ubicados en municipios prioritarios. La cobertura quedó restringida a poco más del 50% de los programas que coordinaba la Subsecretaría de Desarrollo Rural (PET, CACAO, HULE, CAFÉ, PDSZRM, MDR, PADER, PCE) y que contemplaban dentro de sus reglas de operación la consideración de municipios prioritarios principalmente de alta y muy alta marginación. En el resto de los programas se podían atender productores de otras regiones del país.

6.2. *El problema de la focalización en el ejercicio 2001.*

La población objetivo de estos programas en 2001 estuvo constituida por los habitantes rurales, mujeres, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra, de las 32 entidades federativas en los municipios y localidades clasificados como de alta y muy alta

marginación, cuyas poblaciones tenían entre 500 y 2,500 habitantes, con excepción de la población indígena donde no aplicaba esta restricción.

Las Reglas de Operación del PDR en 2001 definían como población elegible a los productores que contaban con hasta 5 hectáreas en distritos de riego, hasta 10 en unidades de riego o hasta 20 en temporal, cuando su ocupación principal era la agricultura. Hasta 20 cabezas de ganado mayor o 100 de ganado menor y/o hasta 25 colmenas, cuando su actividad era preponderantemente ganadera (SAGARPA, 2001c).

En la Evaluación Nacional del PDR en el ejercicio 2001 (FAO-SAGARPA, 2002), se clasificaron a los productores beneficiados en 5 categorías o tipologías, considerando datos socioeconómicos, niveles de ingreso, posesión de activos o bienes y nivel tecnológico.

Las tipologías empleadas durante el 2001 fueron las siguientes:

Cuadro 11. Tipología de productores PDR 2001

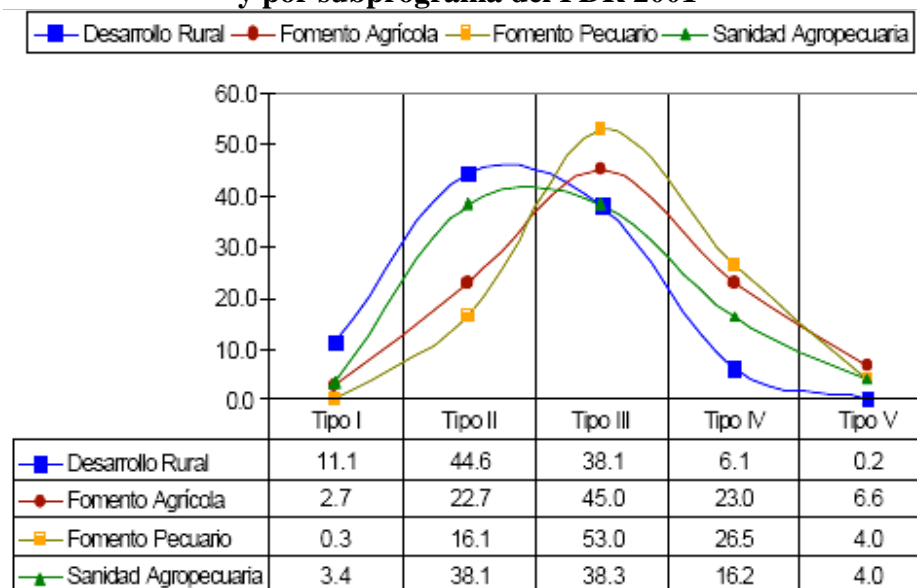
Variables	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Años de escolaridad	0 a primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria	Preparatoria	Mas que bachillerato
Superficie agrícola	0 a 3 has	3 a 10 has	10 a 50 has	50 a 100 has	Mas de 100 has
Bovinos equivalente	0 a 5 cabezas	5 a 10 cabezas	10 a 50 cabezas	50 a 100 cabezas	Mas de 100 cabezas
Activos productivos	0 a mil pesos	Mil a 25 mil pesos	25 mil a 100 mil pesos	100 mil a 500 mil pesos	Mas de 500 mil pesos
Nivel de ingresos	Menos de 4 mil pesos por mes	4 mil a 11 mil pesos por mes	11 mil a 30 mil pesos por mes	30 mil a 60 mil pesos por mes	Mas de 60 mil pesos por mes
Porcentaje destinado a la venta	Hasta el 25%	Hasta el 50%	Hasta el 75%	Mas del 75%	100%
Grado de tecnificación	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio Alto	Alto

Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

De acuerdo con los resultados de la Evaluación del PDR 2001, los productores beneficiados fueron en orden de importancia, los productores tipo II (44.6%), tipo III

(38.1), Tipo I (11.1%), tipo IV (6.1%) y tipo V (0.2%). Tal y como se muestra en la gráfica siguiente:

Figura 10. Asignación de recursos por tipo de productor y por subprograma del PDR 2001



Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

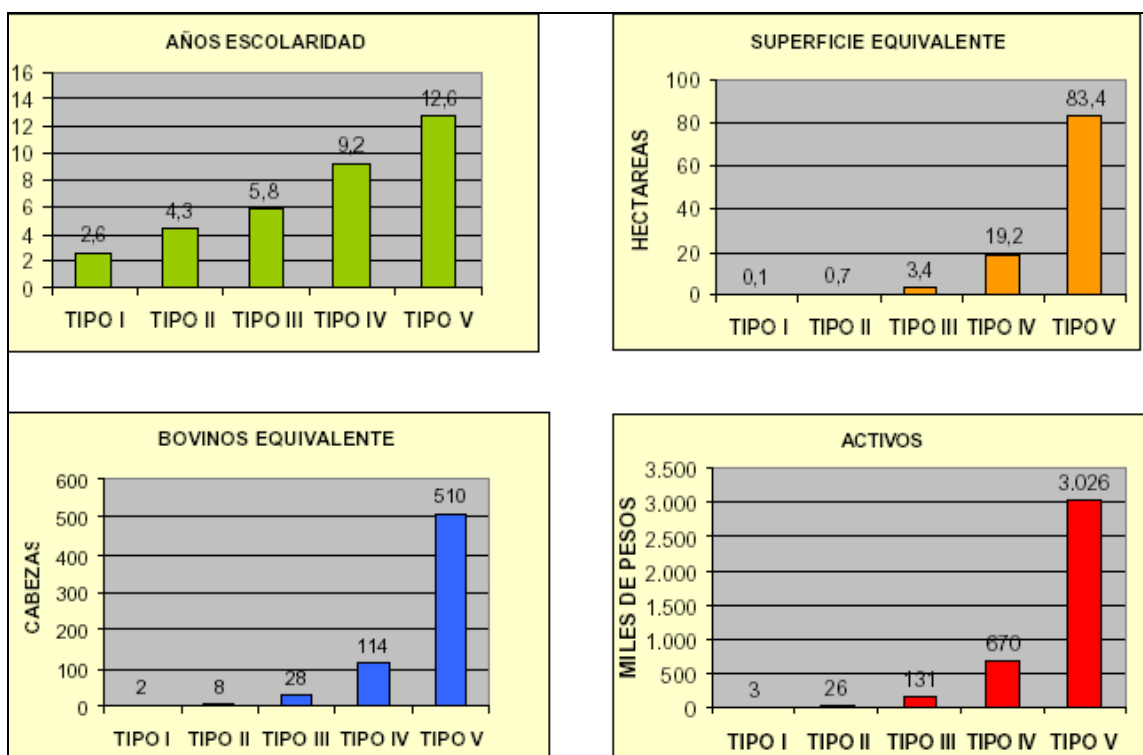
De acuerdo con la gráfica anterior, los productores del tipo I (los menos desarrollados de todos) representaron únicamente el 11.1%, concentrándose los apoyos en productores tipo II con el 44.6%. Sin embargo el 44.3% de los productores beneficiados se localizaron en los productores de tipo empresarial (III, IV y V), situación que puso en desventaja a los productores menos desarrollados localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

Este resultado no es más que un reflejo de las condiciones que presentan los productores menos desarrollados (Tipo I), que poseen características que impiden el acceso a programas gubernamentales, tales como bajo nivel de escolaridad que dificulta la comunicación, ya que muchos de ellos hablan dialectos y poco español, además de escasos recursos económicos lo que impide su desplazamiento de su lugar de origen a las oficinas gubernamentales (Centros de Apoyo al Desarrollo Rural) para desarrollar el papeleo de las solicitudes a los programas. No así los productores tipos III, IV y V que poseen

características con mayores ventajas y que pudieron ser atendidos con otros programas de Alianza para el Campo.

Es de destacar que el 6.3% de los beneficiarios encuestados correspondieron a productores de los tipos IV y V, mismos que no debieron ser atendidos por los programas de desarrollo rural, dado el objetivo establecido en las Reglas de Operación de ese año, por considerarse productores de tipo empresarial.

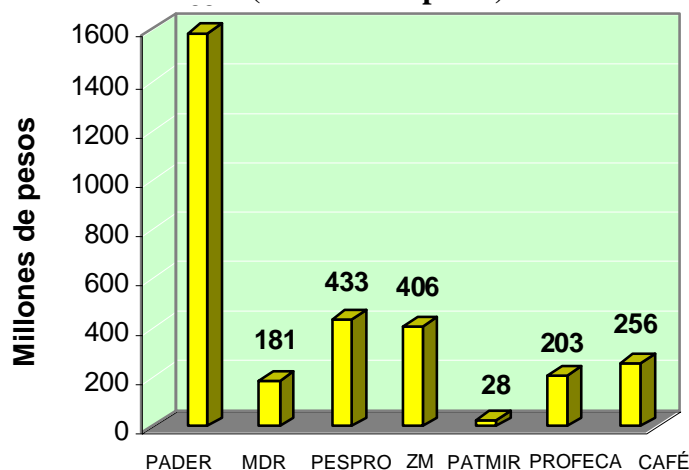
Figura 11. Valores promedio de las variables por tipologías (escolaridad, superficie equivalente, bovinos equivalente y, activos).



Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

El problema de focalización del PDR durante el 2001 no fue tan grave, dado que los recursos ejercidos en los programas PADER, MDR, PDPSZRM, y CAFÉ, estaban enfocados a productores de bajos ingresos, como puede observarse en la siguiente gráfica.

**Figura 12. Recursos ejercidos en los programas del PDR 2001
(millones de pesos)**



Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

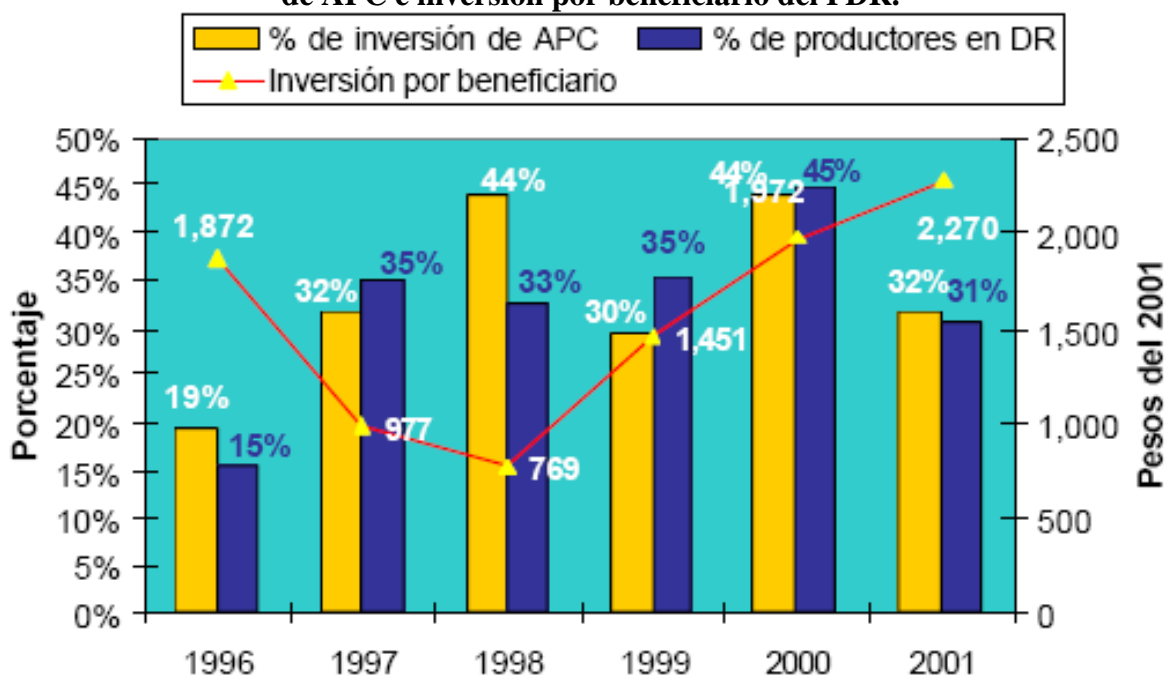
En 2001 el PADER fue el programa del grupo con mayor presupuesto, seguido por el PESPRO y Zonas Marginadas. En conjunto (PADER, MDR, ZM, PATMIR y Café) canalizaron recursos a productores de bajos ingresos por un total de 2,453 millones, que representaron el 80% del presupuesto total reportado para los siete programas, sin considerar el Fondo de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos con 35 millones.

El Programa de Impulso a la Producción de Café concentró sus acciones en 12 entidades productoras de café; en tanto que el PATMIR como programa piloto, se concentró en organizaciones financieras rurales de Oaxaca, Puebla, Chiapas y San Luís Potosí.

La inversión promedio por beneficiario disminuyó entre 1996 y 1998, pero a partir de ese año se incrementó gradualmente hasta llegar a 2,270 pesos en 2001, aunque al mismo tiempo que se incrementó la inversión promedio, se redujo el número de beneficiarios para ubicarse en 1.38 millones para el año 2001. Durante ese periodo se masificaron los apoyos con la finalidad de atender a mayor número de productores, sin embargo los apoyos que predominaron estuvieron centrados en bienes de bajo costo como fueron mochilas aspersoras, paquetes de aves, paquetes de conejos, paquetes de cerdos y paquetes de ovinos. En contraste existieron pocos proyectos que planteaban inversiones

más duraderas, debido a que las aportaciones de los productores eran mucho mayores. Por ello, a partir de 1999 se limitaron los apoyos a este tipo de paquetes y se fomentó la inversión más duradera en proyectos de microempresas. En las recomendaciones de las evaluaciones realizadas a la fecha se insistía que no se pulverizaran los apoyos, con la finalidad de impactar más en el desarrollo de los beneficiarios y por tal razón la SAGARPA promovió el apoyo a paquetes más grandes de aves, abejas, bovinos, conejos, cerdos y ovinos, pero las aportaciones económicas que debían de realizar los productores de bajos ingresos para recibir los apoyos limitaron el acceso, por ello solo se accedía a los apoyos de menor costo.

Figura 13. Evolución del porcentaje de la inversión total y beneficiarios del PDR con respecto al total de los programas de APC e inversión por beneficiario del PDR.



Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

6.3. El problema de la focalización en el ejercicio 2002.

Para el ejercicio 2002, las tipologías de productores utilizadas por la FAO, sufrieron pequeñas modificaciones en cuanto a sus indicadores de clasificación. Los cambios en las variables fueron las siguientes:

- Escolaridad: Se propuso una reclasificación completa con respecto al 2001, **quedando excluidos los analfabetos o los que no tenían ningún año de estudios.**
- Activos productivos: Los activos para el primer estrato subirían de 1 mil pesos a 5 mil pesos.

Las variables Nivel de Ingresos y Grado de Tecnificación quedarían eliminadas en la tipificación de productores 2002.

Cuadro 12. Cambios observados en las variables empleadas para el cálculo de las tipologías usadas en las evaluaciones nacionales del PDR durante los ejercicios 2001 y 2002.

Variables	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Escolaridad 2001	0 a primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria	Preparatoria	Mas que bachillerato
Escolaridad 2002	Con estudios de primaria (1 a 6 años)	Con estudios de secundaria (7 a 9 años)	Con estudios de preparatoria (10 a 12 años)	Con estudios de licenciatura (13 a 16 años)	Licentatura concluida y más (17 o mas)
Superficie agrícola 2001	0 a 3 has	3 a 10 has	10 a 50 has	50 a 100 has	Mas de 100 has
Superficie agrícola 2002	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Bovinos equivalente 2001	0 a 5 cabezas	5 a 10 cabezas	10 a 50 cabezas	50 a 100 cabezas	Mas de 100 cabezas
Bovinos equivalente 2002	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio	Sin cambio
Activos productivos 2001	0 a mil pesos	Mil a 25 mil pesos	25 mil a 100 mil pesos	100 mil a 500 mil pesos	Mas de 500 mil pesos
Activos productivos 2002	Hasta 5 mil pesos	De 5 a 25 mil pesos	De 25 a 100 mil pesos	De 100 mil a 500 mil pesos	Mas de 500 mil pesos
Nivel de ingresos 2001	Menos de 4 mil pesos por mes	4 mil a 11 mil pesos por mes	11 mil a 30 mil pesos por mes	30 mil a 60 mil pesos por mes	Mas de 60 mil pesos por mes
Nivel de ingresos 2002	Eliminado	Eliminado	Eliminado	Eliminado	Eliminado
Porcentaje destinado a la venta 2001	Hasta el 25%	Hasta el 50%	Hasta el 75%	Mas del 75%	100%
Porcentaje destinado a la venta 2002	Vende hasta 20% de su producción	Vende mas del 20 hasta el 40% de su producción	Vende mas del 40 hasta el 60% de su producción	Vende mas del 60 hasta el 80% de su producción	Vende mas del 80 hasta el 100% de su producción
Grado de tecnificación 2001	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Grado de tecnificación 2002	Eliminado	Eliminado	Eliminado	Eliminado	Eliminado

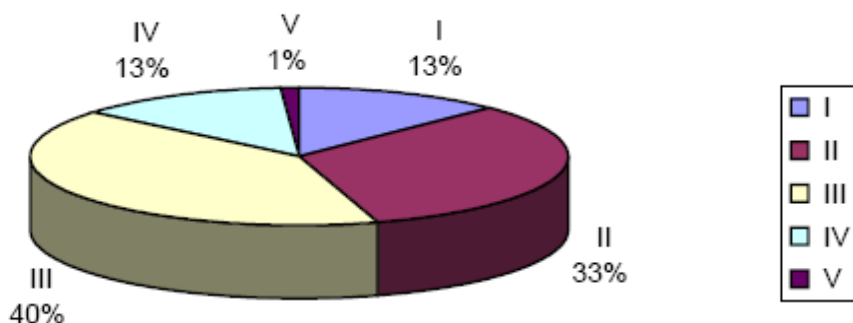
Fuente: Elaboración propia. FAO-SAGARPA, 2002 y FAO-SAGARPA 2003a.

Del total de beneficiarios del PDR 2002, correspondieron al productor tipo I el 13% de los recursos, en tanto que los productores tipo II recibieron el 33%. En total ambos tipos de productores (I y II) recibieron el 46% del total de los recursos, mientras que los productores tipo III, IV y V recibieron en conjunto el 54%, lo cual indica que la prioridad del programa durante ese año, estuvo enfocada a otro tipo de productores que no necesariamente fueron los de menor desarrollo relativo (FAO-SAGARPA 2003a).

Durante el 2002, los tres programas base que en teoría dirigirían su atención a grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes y personas de la tercera edad) que se encontraban en las regiones y municipios con los mayores índices de marginación, listados en el Anexo I de las Reglas de Operación 2002 (SAGARPA, 2002c), estuvieron más enfocados en la atención de unidades de producción rural de otro tipo de productores, entre

éstos los de tipo semiempresarial y empresariales (III, IV, V), cuando su prioridad fue la atención a los grupos más vulnerables del sector rural, según el apartado 4.2 de esas mismas Reglas.

Figura 14. Distribución de fondos totales de APC 2002 en Desarrollo Rural por tipo de beneficiario, elaborado con base en las encuestas realizadas a beneficiarios del PAPIR.

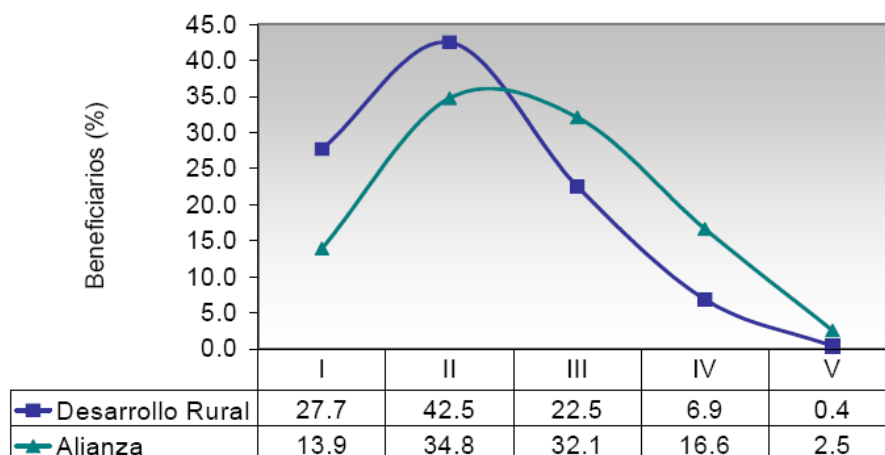


Fuente: FAO-SAGARPA, 2003a.

6.4. El problema de focalización en el ejercicio 2003.

Los resultados del PDR 2003 favorecieron a los productores tipo I, ya que éstos ocuparon el 27.7% del total de beneficiarios (FAO-SAGARPA, 2004a), más del doble de los productores atendidos en 2001 (11.1%), sin embargo, es necesario recordar que los productores tipo I de 2001, se consideraban más pobres que los atendidos durante 2003, debido al cambio de la variable Escolaridad, en las nuevas tipologías consideradas a partir del 2002. Los productores que continuaron captando recursos del PDR fueron los del tipo II, ya que éstos representaron el 42.5% del total de beneficiarios, cerca de 2 puntos porcentuales menos que los observados durante 2001 (44.6%). Desafortunadamente en el programa continuaron recibiendo apoyos los productores semiempresariales y empresariales (tipos III, IV y V), ya que en conjunto representaron cerca del 30% del total de beneficiarios del programa. A pesar de lo anterior hubo una mejora con respecto a 2002 y a 2001.

Figura 15. Porcentaje de distribución de beneficiarios del PDR 2003 por tipo de productor, elaborada con base en la Encuesta Nacional de Beneficiarios 2003.



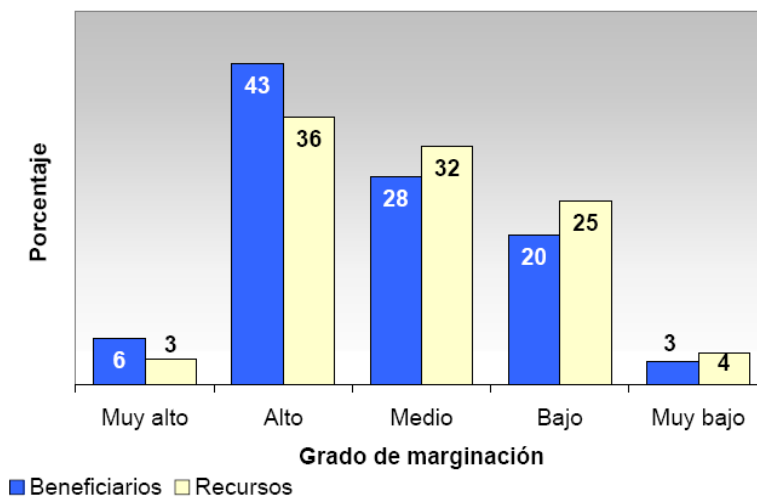
Fuente: FAO-SAGARPA, 2004a.

Durante el ejercicio 2003, las Reglas de Operación establecieron como tarea del gobierno estatal de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) y del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE) la realización de un estudio de estratificación de productores, para mejorar la asignación de recursos a los productores. Sin embargo este estudio quedó pendiente en la mayoría de los estados, de acuerdo con el informe de la evaluación realizada en 2003.

Con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003, ordenada según grado de marginación de las localidades, pudo aseverarse que la población rural de localidades de muy alta marginación fue escasamente atendida, debido a que recibieron aproximadamente el 3% de los recursos de PAPIR y representaron el 6% del total de beneficiarios. El porcentaje de recursos asignados a zonas de muy alta y alta marginación ascendió a 39% de los recursos asignados y al 49% del total de productores atendidos por el programa. Este porcentaje se encontró lejos del 70% de recursos establecido como obligatorio en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2003 para zonas de alta y muy alta marginación (SAGARPA, 2003b). Este resultado corrobora lo manifestado por Chambers (1983) en donde señala que los pobres son “invisibles” ante los programas gubernamentales porque viven en las regiones más alejadas e incomunicadas de los municipios y en donde los técnicos difícilmente llegan, no saben leer ni escribir y no tienen

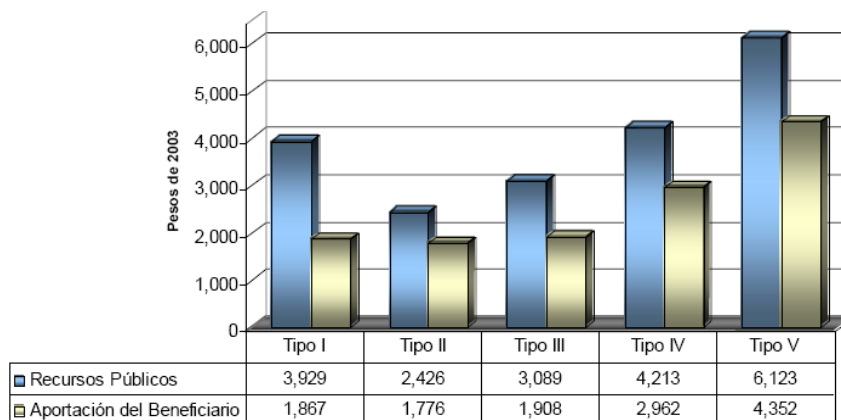
acceso a una comunicación útil. En estos casos el trámite de solicitudes para acceder a los apoyos es mucho más caro, por los desplazamientos que implica hacer los trámites ante las oficinas gubernamentales, que se encuentran en las zonas urbanas de los municipios.

Figura 16. Distribución de recursos y beneficiarios por grado de marginación con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios PAPIR 2003



Fuente: FAO-SAGARPA, 2004a.

Figura 17. Apoyos y aportación promedio por beneficiario (pesos de 2003), elaborada con base en la Encuesta Nacional de Beneficiarios PAPIR 2003



Fuente: FAO-SAGARPA, 2004a.

6.5. *El problema de focalización en el ejercicio 2004.*

Los recursos destinados a las localidades de alta y muy alta marginación fueron sólo del 32% en 2004, cifra muy lejana del 70% de lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, a pesar de haber iniciado con la operación municipalizada del PDR ese mismo año. Este tipo de operación implicó que el 50% del presupuesto del PDR operara de forma municipalizada en 658 municipios de 16 estados del país, con la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) en la validación de los proyectos. En ese año, el 86% de los municipios ya contaban con un consejo municipal (FAO-SAGARPA, 2005).

Con respecto a la atención de localidades marginadas, la encuesta a beneficiarios mostró que 40% de ellos vivían en localidades de alta marginación y sólo 7% en localidades de muy alta marginación, porcentajes muy similares a los encontrados en 2002.

La gráfica siguiente indica que los recursos del ejercicio 2004 estuvieron concentrados en zonas de poca marginación (zonas de media, baja y muy baja marginación), ya que concentró el 68.2% de los apoyos. Lo anterior implicó que la mayoría de los beneficiarios no estuvieron en las zonas más marginadas y que los que sí estuvieron, fueron apoyados en promedio con montos menores a los que recibieron los productores de zonas de baja marginación. Esto obedece a lo que ya se había señalado anteriormente en el sentido de que las aportaciones económicas que debían de realizar los productores de bajos ingresos para recibir los apoyos limitaron el acceso, por ello solo se accedía a los apoyos de menor costo.

Figura 18. Recursos y beneficiarios del PDR 2004, según grado de marginación de su localidad, con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios de la Evaluación de Alianza para el Campo 2004.



Fuente: FAO-SAGARPA, 2005.

Cuadro 13. Distribución porcentual de beneficiarios del programa en 2004, por grado de marginación y por tipo de productor, con base en la Encuesta Nacional a Beneficiarios de la Evaluación de Alianza para el Campo 2004

Grado de marginación según CONAPO						
Tipo de productor	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	Total
Tipo I	4.0	17.2	8.4	5.1	0.8	35.6
Tipo II	2.4	17.3	10.6	9.6	2.7	42.6
Tipo III	0.2	5.2	4.1	7.6	1.9	19.1
Tipo IV	0.1	0.4	0.6	1.0	0.6	2.7
Tipo V	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	6.7	40.1	23.8	23.3	6.0	100.0

Fuente: FAO-SAGARPA, 2005.

6.6. *El problema de focalización en el ejercicio 2005.*

Durante 2005, el porcentaje de recursos destinados a la atención de grupos prioritarios fue de 27%, según la encuesta a beneficiarios realizada a nivel nacional para la evaluación de Alianza para el Campo 2005 (FAO-SAGARPA, 2006a).

Por otro lado de acuerdo con la FAO, el 20% de la muestra de beneficiarios encuestados en el 2005, fueron clasificados en los expedientes como productores de bajos ingresos, cuando en realidad no lo eran.

Cuadro 14. Clasificación de los expedientes según Reglas de Operación de los beneficiarios del PAPIR 2005, por tipo de productor (%)

Clasificación según RO	Tipología FAO					TOTAL
	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	
PBI en zonas marginadas (%)	17.2	22.6	10.4	1.3	0.1	51.6
PBI en zonas no marginadas (%)	4.6	7.8	5.6	1.3	0.1	19.4
PBI en transición (%)	2.8	5.4	5.0	1.5	0.2	14.9
Resto de productores (%)	1.2	3.9	2.6	0.6	0.1	8.4
No clasificada en expediente (%)	1.5	2.4	1.6	0.1	0.0	5.7
Total	27.3	42.1	25.3	4.8	0.5	100.0

Fuente: FAO-SAGARPA, 2006a.

Durante el 2005, el 51.6% de los beneficiarios se localizaron en zonas de alta y muy alta marginación y el 40% (17.2 más 22.6) pertenecían a los estratos I y II.

Las regiones prioritarias de alta y muy alta marginación recibieron el 39% de los recursos ejercidos del presupuesto del PAPIR y las zonas de muy alta marginación únicamente el 3.4% de la totalidad de los recursos.

Cuadro 15. Clasificación de beneficiarios por grado de marginación y por tipología, con su distribución presupuestal de PAPIR 2005.

Tipo de beneficiario	Grado de marginación					Total
	Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy baja	
Tipo I	3.5	14.6	6.4	3.5	0.9	28.9
Tipo II	2.9	18.7	10.1	7.3	2.0	41.0
Tipo III	0.9	8.6	6.5	6.8	2.1	24.9
Tipo IV	0.1	1.1	0.9	1.9	0.8	4.8
Tipo V	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.5
TOTAL	7.3	43.0	24.0	19.7	5.9	100.0
Distribución de recursos PAPIR 2005 por grado de marginación						
Recursos (%)	3.4	35.6	26.8	27.0	7.2	100.0

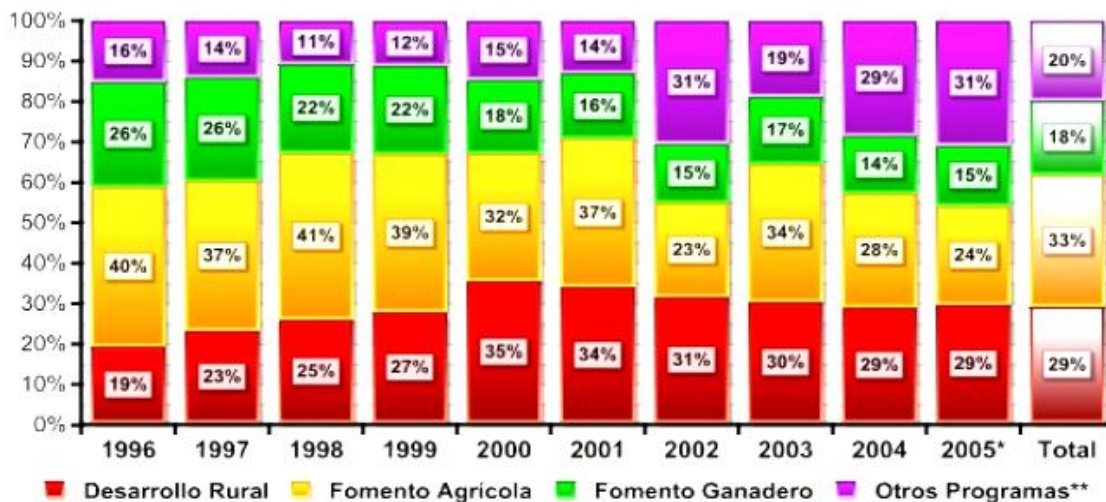
Fuente: FAO-SAGARPA, 2006a.

CAPÍTULO VII

EL PROGRAMA DE EQUIPAMIENTO RURAL (PER)-PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO RURAL (PADER)-PROGRAMA DE APOYO A LA INVERSIÓN RURAL (PAPIR)

Entre 1996 y 2005 el Programa de Desarrollo Rural (PDR) invirtió 31,860 millones de pesos -a precios de 2005-, que representaron 27% de la inversión total de la Alianza para el Campo en dicho periodo (FAO-SAGARPA, 2006a). El 76% de los recursos del PDR se orientaron a la inversión en bienes de capital (PAPIR), 14% al desarrollo de capacidades (PRODESCA), 6% al fortalecimiento institucional y 4% al impulso de la organización económica de los productores (PROFEMOR).

Figura 19. Participación relativa del Programa de Desarrollo Rural en la inversión total de Alianza para el Campo, 1996-2005.



Fuente: FAO-SAGARPA, 2006a.

7.1 Programa de Equipamiento Rural 1996

El Programa de Equipamiento Rural, enmarcado dentro de los programas de Alianza para el Campo, también conocido como PER fue creado en 1996 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) como uno de los programas más importantes del Desarrollo Rural, junto con el Programa de Capacitación y Extensión

(PCE) y el de Programas Regionales. El PER nació con el objetivo de impulsar el fomento a la productividad y el cambio tecnológico en productores de menor desarrollo, ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, localizados en municipios catalogados como “prioritarios”.

El programa dio prioridad a la adquisición de equipos agropecuarios de pequeña dimensión, pensando en productores de bajos ingresos y con niveles tecnológicos incipientes o nulos, tales como coas, arados, multibarras, pileteadoras, sembradoras, fertilizadoras, mochilas de aspersion, yunticultores, tractores de bajo caballaje, etc. A esta tecnología se le denominó “Tecnología Intermedia”, dirigida a productores en transición y de subsistencia.

El PER aportó el 50% o más -dependiendo de las condiciones económicas de los productores- en la adquisición de implementos que hicieran más fácil la preparación oportuna de la tierra, incrementaran la superficie sembrada, densidad de siembra o número de semillas por hectárea, permitieran hacer un mejor control de plagas y enfermedades, hicieran más eficiente la mano de obra y redujeran el riesgo asociado al temporal. También la adquisición de animales que permitieran la ganadería de traspatio y la explotación semicomercial de bovinos, porcinos, caprinos, ovinos, abejas, aves y conejos, así como animales de trabajo para yuntas. De igual forma apoyaba la construcción de pequeñas obras e infraestructura. Como resultado se integró un catálogo de mas de 250 apoyos genéricos y mas de 2,500 apoyos específicos.

La población objetivo del programa en 1996 lo constituyeron los productores que se localizaban en cualquiera de los 777 municipios catalogados como prioritarios, que casi inmediatamente subiría a 851 municipios (SAGAR, 1996e). La población objetivo al interior de dichos municipios, fue derivada de correlacionar los tamaños de los predios con la variable que determinó una economía medianamente productiva o en transición. El tamaño resultante fueron unidades de producción de hasta 20 hectáreas equivalentes en temporal y con ello una población objetivo constituida por unidades de producción rural medianamente productivas.

De acuerdo con la normatividad establecida en los primeros anexos técnicos, podían hacerse modificaciones en el seno de los Subcomités de Desarrollo Rural de los COPLADES⁷, sin embargo no podían realizarse cambios en el destino de los apoyos y en los municipios señalados como prioritarios para cada entidad, así como en los productores catalogados como elegibles a los apoyos y que constituían la población objetivo del programa.

Además se privilegiaban los apoyos a mujeres y grupos familiares, con el compromiso por parte de los productores a participar en los cursos y talleres para asimilar las tecnologías apoyadas.

Otras características que debían tener los productores beneficiarios del PER fueron:

- Altos niveles de dependencia en la actividad agropecuaria
- Productividad por debajo de la media nacional
- Elevados porcentajes de uso de la tracción humana y animal, por arriba de la media nacional
- Alta participación de la producción para el consumo humano y productivo al interior de la unidad
- Significativa proporción de trabajadores asalariados eventuales
- Reducido acceso a insumos y bienes productivos
- Sistema de producción agropecuaria fuertemente vinculada
- Pronunciada variación en la demanda mensual de jornales
- Escasa articulación con los mercados
- Extendido minifundio
- Producción predominantemente de temporal
- Escasa organización productiva y capacidad de gestión

⁷ COPLADES.- Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado.

- Excesiva dispersión de la población rural
- Elevadas pérdidas de postcosecha
- Expulsión de población, en calidad mayormente de jornaleros
- Alta potencialidad agroecológica en productos como: hule, café, palma africana, coco, cacao, flores, especies forestales, plantas medicinales, etc.

Dichas características fueron derivadas de un análisis exhaustivo realizado por la Dirección General de Desarrollo Rural de la SAGAR, a partir de los resultados obtenidos en el Censo Agropecuario de 1991, obteniendo diferentes tipologías de productores prevalecientes en el sector rural, entre las cuales se mencionaron las siguientes: Campesina, Transicional, y Empresarial. Las tipologías seleccionadas para la población objetivo del PER fueron la Campesina y la Transicional.

El PER, tenía como objetivo general superar junto con los productores, las restricciones mencionadas y, mediante la transferencia de tecnología apropiada, la extensión y la asistencia técnica, elevar el ingreso neto de los productores, la producción y la productividad, a partir de un enfoque microrregional y sustentable.

Durante la operación del PER en 1996, se desarrollaron seis subprogramas:

Fomento Agrícola: Apoyo a implementos agrícolas de tracción humana y animal para productores de hasta 20 hectáreas equivalentes en temporal, sin incluir tiro de mulas o yuntas. Desgranadoras, motobombas, aspersoras, pileteadoras o contreadoras, acolchadoras, y otras que determinara la Comisión de Desarrollo Rural.

Fomento Pecuario: Otorgamiento de apoyos para grupos de productores de 5 a 12 en módulos bovinos, caprinos, ovinos, porcinos en la relación hembras-macho correspondiente a cada especie, ejemplo: 25 vacas y 1 semental; así como apoyo a inseminación artificial, establecimiento de semilleros para praderas, construcción de bordos, silos forrajeros, papalotes, bombas de agua, picadoras y desintegradoras de forraje y otros.

Parcelas Demostrativas de Canastas Tecnológicas: Acciones de agricultura sustentable o permacultura, orientadas a apoyar cultivos básicos, tales como labranza de conservación, rotación de cultivos, pileteo, cultivos en fajas y surcados en contorno, cultivos de cobertera, policultivos, cultivos intercalados, o asociaciones de cultivos, sistemas agroforestales, cercos vivos, manejo integrado de plagas, lombricultura, composteo de materiales orgánicos, manejo de escurrimientos, entre otros.

Estas acciones fueron novedosas en su momento dentro de la SAGAR, ya que antes de este subprograma la SAGAR no había impulsado una política gubernamental con acciones de este tipo. La dificultad operativa en ese momento fue el desconocimiento de dichas prácticas por el personal operativo, lo que representó una imperiosa necesidad de capacitación entorno a las prácticas de agricultura sustentable, misma que se llevó a cabo a través del SINDER.

Fondo de Microindustrias: Se buscó apoyar la integración y el fortalecimiento de microempresas de carácter familiar y/o comunitario, con un fondo revolvente que la Comisión de Desarrollo Rural manejó durante el primer año de operación.

Parcelas de demostración: se implementaron para impulsar tecnologías de manejo eficiente de agua, como el sistema de riego por goteo, hidroponía rústica e invernaderos rústicos, principalmente.

Huertos hortofrutícolas: Se buscó motivar la producción de traspatio para producir frutas y hortalizas con fines de autoconsumo y de incipiente comercialización.

Los productores podían participar en forma individual u organizada y sólo debían comprometerse a participar en cursos de capacitación y extensión del Programa de Desarrollo Rural.

Podían participar los productores agropecuarios legítimamente reconocidos: ejidatarios, colonos, comuneros, vecindados, propietarios rurales, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la producción agropecuaria, que siendo medianamente productivos o transicionales, contaban con potencial y viabilidad económica, y que enfrentaban restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados, al financiamiento y que además, adolecían de una escasa capacidad de gestión y organización productiva. Los productores podían participar individualmente o en forma grupal (dos o más productores) y que hubieran acordado entre sí el cumplimiento de los pagos y obligaciones del otorgamiento de los apoyos, particularmente la relativa a su incorporación a los cursos de capacitación y extensión en el Programa de Desarrollo Rural (SAGAR, 1996a).

7.2 Programa de Equipamiento Rural 1997

En 1997 el programa mantenía a una población con potencial productivo no desarrollado y viabilidad económica, que enfrentaba restricciones de carácter tecnológico, de financiamiento, de capacidad de gestión y de organización productiva. Se destacaba la importancia del enfoque microrregional y la transferencia apropiada a los productores. A partir de ese año el PER contaría con un manual de operación (SAGAR, 1997f) que apoyaría su ejecución en los estados, considerando tres modalidades de apoyo: proyectos competitivos en municipios prioritarios (20% de los recursos), apoyo generalizado en municipios prioritarios (60%) y apoyo generalizado fuera de los municipios prioritarios (20%).

El objetivo general del PER 1997 fue elevar el ingreso neto, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que, contando con potencial productivo y viabilidad económica, enfrentaban fuertes restricciones de carácter tecnológico, de financiamiento, de mercados, de capacidad de gestión y de organización productiva (SAGAR, 1997a).

Los objetivos particulares fueron:

- Impulsar la identificación, desarrollo y consolidación de microempresas rurales y proyectos productivos modelo, ponderando sus características de sustentabilidad, promotoras y generadoras de desarrollo rural.
- Disminuir las inequidades regionales mediante el incremento en la productividad, la capacitación y la organización productiva para la instrumentación de programas de desarrollo rural comunitarios y municipales.
- Mejorar las unidades de producción usando un enfoque sistémico incluyendo todos los subsistemas del proceso productivo agropecuario.
- Impulsar la autosuficiencia alimentaria y el mejoramiento en calidad y cantidad de dieta alimenticia en las unidades de producción.
- Incorporar al sistema agropecuario, principios y tecnologías de sustentabilidad.
- Promover una mecanización agropecuaria con tecnologías que incrementaran la productividad de la mano de obra y la producción, que promovieran el empleo rural y que contribuyeran a elevar el nivel de vida de la familia rural.
- Fomentar la participación de las mujeres y jóvenes rurales mediante proyectos productivos y microempresas rurales.
- Promover la comercialización eficiente de productos agropecuarios no tradicionales en beneficio de productores con problemas de acceso a los mercados.

Los subprogramas del PER1997, contemplaron tres subprogramas adicionales a los observados durante 1996, siendo éstos los siguientes:

1. Mujeres en el desarrollo rural
2. Mecanización de la agricultura con tracción mixta y,
3. Apoyo y fomento a la comercialización de productos agropecuarios no tradicionales.

El subprograma de huertos hortofrutícolas incorporó la herbolaria de traspatio o producción de plantas medicinales de traspatio y estuvo dirigido principalmente a las amas de casa. Aunque no era considerado un subprograma, el PER desde ese año, brindó

recursos para llevar a cabo las reuniones regionales y nacionales de intercambio de experiencias exitosas en desarrollo rural.

Los requisitos para tener acceso al programa se mantuvieron vigentes durante ese año y sólo se precisó que los sujetos de apoyo, podían ser individuales u organizados ubicados en los parámetros de la población objetivo, previamente acordados con los gobiernos de los estados y preferentemente ubicados dentro de los municipios prioritarios, mismos que se mantenían en 851. Dentro de los grupos de atención se consideraban a los H. Ayuntamientos que tuvieran integradas sus Direcciones de Desarrollo Agropecuario, mujeres organizadas y grupos de productores. Los productores debían comprometerse a recibir capacitación por parte del técnico SINDER, de los proveedores o de instancias estatales.

Se solicitaba que además los productores cumplieran los siguientes aspectos:

- a) Que estuvieran considerados como habitantes del medio rural y que su actividad fundamental fuera agropecuaria.
- b) Que contaran con potencial productivo y viabilidad económica en su actividad agropecuaria o dentro del medio rural.
- c) Que enfrentaran restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados, al uso de insumos y al financiamiento.
- d) Que la actividad agrícola se efectuara en predios de menos de 20 hectáreas equivalentes en temporal.
- e) Que en la actividad pecuaria contaran con menos de 20 vientres bovinos o sus equivalentes en otras especies.
- f) Que preferentemente se localizaran en comunidades rurales con una población entre 500 y 2,500 habitantes.
- g) Que en sus labores agropecuarias tuvieran un elevado empleo de fuerza humana o animal y que emplearan mano de obra de carácter familiar.
- h) Que fueran productores cuya economía agropecuaria fuera predominantemente de transición.

- i) Que estuvieran ubicados en los municipios identificados como una economía de transición y acordados en el PER.

7.3 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1998

EL PER se llamaría a partir de 1998 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (Valtierra et al., 2000b), y continuó como una acción de fomento productivo para revertir la descapitalización del campo, mejorar la productividad, el ingreso neto y la producción de regiones y productores que contando con potencial y viabilidad económica, no habían podido concretarlo al enfrentar fuertes restricciones de carácter tecnológico, de acceso a los mercados y al financiamiento.

Para ello se propusieron los siguientes objetivos:

- Propiciar un cambio tecnológico que permitiera fortalecer las capacidades de los productores, ofreciéndole un crecimiento en el mediano y largo plazo sobre la base de adicionar valor a los productos.
- Fomentar la diversificación y reconversión productiva en aquellos productores cuyo sistema actual de producción, pudiera fortalecerse mediante estrategias que le permitieran competir en mejores condiciones de mercado frente a otros productores.
- Fortalecer la capacidad de autogestión de los productores rurales a fin de resolver sus propios problemas de rezago, marginación y pobreza.

El PADER, con dos años de operación nacional, incorporaba dentro de sus objetivos el concepto de fortalecimiento de capacidades, adicionar valor agregado, y fomentar la reconversión productiva y la autogestión para dar solución a los problemas de rezago, marginación y pobreza. En este sentido se propuso impulsar al productor a dar el siguiente paso en la cadena productiva, es decir, pasar de la producción primaria a la comercialización, a través de la agregación de valor a sus productos y analizar sus características de competitividad frente a otros productores que le permitieran comercializar en mejores condiciones de mercado.

EL PADER a partir de 1998, consideró a productores con excedentes comerciales que por razones técnicas y productivas no podían competir en igualdad de condiciones.

La población objetivo en términos generales continuó siendo la misma, esta debía localizarse preferentemente dentro de los 851 municipios prioritarios seleccionados a partir de un universo total de 2,403 municipios. No obstante como una actividad de focalizar más los recursos del programa, se precisaron las características socioeconómicas de los productores beneficiarios a partir de un análisis realizado a los tamaños de predio y hato en cada uno de los municipios prioritarios con la información que disponía INEGI en ese momento, llegando a la conclusión de que los beneficiarios del PADER, debían tener las siguientes características:

En actividades agrícolas: predios menores a 20 hectáreas en temporal y en riego menores a 5 hectáreas.

En actividades ganaderas: hatos de ganado bovino menores a 20 cabezas o hatos de ganado menor (ovino y/o caprino), menores a 100 cabezas y/o menos de 25 colmenas.

Localización: preferentemente en comunidades rurales con población entre 500 y 2,500 habitantes.

El listado de municipios prioritarios fue acordado con cada uno de los 32 gobiernos estatales, mismos que fueron incluidos en los anexos técnicos respectivos. Sin embargo en algunos casos, los gobiernos de los estados no aceptaron el límite de los municipios prioritarios y consideraron a la totalidad de los municipios en la entidad, perdiéndose el objetivo de focalizar los recursos.

Ante tal situación y con la finalidad de evitar la atomización de apoyos en la población rural observada durante 1996 y 1997, durante ese año se propusieron dos tipos de apoyos:

- Apoyos que respondieran a la demanda inmediata de los productores y,
- Apoyos que buscaban transferir tecnología o de inducción tecnológica.

Los apoyos que buscaron transferir tecnología (apoyos de inducción tecnológica), contaron con el acompañamiento de un agente técnico, que en este caso fue proporcionado por el Programa de Capacitación y Extensión (PCE). Estos apoyos fueron canalizados a microrregiones en donde se identificó un sistema de producción predominante, en donde por lo menos el 80% de las unidades de producción localizadas en esa microrregión, coincidieron en las mismas prácticas productivas y en el mismo cultivo.

Los apoyos de inducción estuvieron condicionados por tres elementos: un proyecto definido de inducción con un productor o grupo de productores, un técnico o despacho responsable, un programa de demostración y finalmente un programa de capacitación para el resto de los productores de la microrregión⁸. Los apoyos a la inducción se subdividieron en servicios, producción, transformación o agregación de valor y comercialización.

Por primera vez apareció la obligatoriedad de los estados de canalizar el presupuesto del programa en los siguientes apartados:

Cuadro 16. Distribución presupuestal del PADER en 1998

Porcentaje	Concepto
7.5	Operación, evaluación y difusión del programa
20.0	Inducción dentro de microrregiones prioritarias.
42.5	Atención a la demanda dentro de microrregiones prioritarias.
30.0	Atención a la demanda en el resto del estado.
100	Total

Fuente: SAGAR, 1998b.

⁸ Una microrregión prioritaria se formaba cuando al menos el 50% de los municipios que la integraban eran considerados como prioritarios, los cuales estaban conectados por una red carretera con uno o más polos de desarrollo (localidades con servicios y actividades comerciales), reconociendo la relación campo-ciudad que existe entre los habitantes del medio rural y las zonas urbanas.

En los apoyos se privilegiaba a productores con acciones de inducción, con un bono adicional del 10% del subsidio, en grupos organizados se daba un bono adicional del 5%.

En los subprogramas del PADER 1998 se adoptó el concepto de sistema, para enfatizar la integralidad en las actividades agropecuarias, así como el concepto de agronegocio, para sobresaltar la necesidad de realizar actividades agropecuarias con criterios de rentabilidad.

Cuadro 17. Equivalencia de subprogramas 1997 con 1998

Subprogramas 1997	Subprogramas 1998
Fomento agrícola	Sistema de agronegocios agrícolas
Mecanización de la agricultura con tracción mixta	
Canastas tecnológicas de agricultura sustentable	
Parcelas demostrativas	
Microempresas rurales	
Comercialización de productos no tradicionales	
Fomento pecuario	Sistema de agronegocios pecuarios
Unidades MIRZA	
Microempresas rurales	
Comercialización de productos no tradicionales	
Huertos hortofrutícolas y herbolaria de traspatio	Sistema de agronegocios de traspatio familiar
Mujeres en el desarrollo rural	Mujeres en el desarrollo rural

Fuente: Valtierra et al., 2000b.

Los subprogramas en 1998 fueron los siguientes:

Sistemas de agronegocios agrícolas: Entendido como las acciones de apoyo a la mejora tecnológica de los sistemas productos, e integración de las cadenas productivas de cultivos agrícolas que fueran practicados por el 80% de los productores objeto de este programa al interior de la microrregión o municipio de atención. En este sistema debieron de considerarse apoyos para el fortalecimiento de las agroindustrias que agregaban valor a los productos agrícolas y a las que contribuían al perfeccionamiento del mercado de servicios técnicos agrícolas.

Sistemas de agronegocios pecuarios: Entendido como las acciones de apoyo a la mejora tecnológica de los sistemas productos, e integración de las cadenas productivas de

especies animales criados por el 80% de los productores objeto de este programa al interior de la microrregión o municipio de atención. En este sistema debieron considerarse apoyos para el fortalecimiento de las agroindustrias que agregaban valor a los productos pecuarios y a las que contribuían al perfeccionamiento del mercado de servicios técnicos pecuarios.

Sistemas de agronegocios de traspatio familiar: Entendido como las acciones de apoyo a la mejora tecnológica de los sistemas productos, e integración de las cadenas productivas de traspatio familiar que eran practicados por el 80% de las familias de los productores objeto de este programa al interior de la microrregión o municipio de atención.

Mujeres en el desarrollo rural: Entendido como las acciones de apoyo prioritario a las solicitudes de mujeres individuales u organizadas al interior de las comunidades de la microrregión y/o municipios de atención, con el objeto de reforzar su participación en la transformación del sector rural.

Todos los apoyos se otorgarían para la adquisición de bienes y elaboración de proyectos integrales y no para capital de trabajo.

Con respecto a los subprogramas específicos ya establecidos, en su concepción anterior no sufrieron modificaciones importantes.

Durante 1998 se creó el nuevo subprograma llamado Unidades de Manejo Integral de Regiones de Zonas Áridas (Unidades MIRZA), el cual estuvo dirigido a la rehabilitación, mejoramiento y conservación de agostaderos y recursos forestales de las zonas áridas del país, con la finalidad de propiciar el desarrollo integral y detener los procesos de desertificación, con particular atención a las áreas marginadas.

7.4 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1999

En 1999, el PADER ya consideraba un universo de atención prioritaria de 1,851 municipios (SAGAR, 1999c), derivado de las negociaciones con los gobiernos de los

estados, los cuales continuaban insistiendo en que la cobertura del programa debía considerar al 100% de los municipios de la entidad.

Dentro de la Guía normativa del PADER 1999 (SAGAR, 1999d) se incluyeron a los *empresarios rurales* como nuevos beneficiarios del programa, éstos debían estar ubicados dentro de los municipios considerados como prioritarios por parte de la federación y los gobiernos de los estados. Los nuevos beneficiarios eran poseedores de microempresas de tipo familiar con no más de 15 empleos fijos. Este tipo de productores no se vieron reflejados en los montos de los apoyos entregados, sin embargo si representó una amenaza a la focalización de recursos en los productores tipo I, ya que este tipo de microempresas pudieron ser apoyadas con otros programas de la Alianza para el Campo. Durante ese año, continuaron los apoyos diferenciados (a la demanda y de inducción de tecnología), tanto para productores individuales como para productores agrupados.

En 1999, fue incorporado el subprograma de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva y consistió en apoyar a los productores con agricultura itinerante y/o roza-tumba-quema, promoviendo mejores prácticas agrícolas, principalmente la labranza de conservación, obtención de forraje para zonas templadas incluyendo tecnificación del pastoreo de gramíneas, siembra de cultivos de invierno, realización de guardarrayas, y adquisición de equipos para cosechar y empacar esquilmos y forrajes.

Las reuniones de intercambio de experiencias exitosas dieron origen a la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS), la cual ya llevaba dos años de operación desde 1997 y prevalece a la fecha de la presente investigación.

Con la finalidad de favorecer la entrega de apoyos en mayor número de beneficiarios y evitar la concentración de apoyos, se elaboró un cuadro de subsidios, con base en la frecuencia de los montos de los apoyos otorgados en ejercicios anteriores (1996-1998).

Cuadro 18. Montos de apoyo fiscal de acuerdo al valor del bien solicitado.

Monto total de la solicitud	Monto máximo de apoyo fiscal					
	Individual		Organización		Inducción	
	Pesos \$	%	Pesos \$	%	Pesos \$	%
menor de 400	0-320	80	0-340	85	0-360	90
401-1,000	321-770	77	328-820	82	348-870	87
1,001-6,000	500-3,000	50	550-3,300	55	600-3,600	60
6,001-12,500	2,940-6,125	46	3,240-6,750	54	3,540-7,375	59
12,501-21,300	5875-10,011	47	6,500-11,076	52	7,125-12,141	57
21,301-61,000	8,094-23,180	38	9,159-26,230	43	10,224-29,280	48
61,001-100,000			22,570-37,000	37	25,620-42,000	42
100,001-150,000			35,000-52,500	35	40,000-60,000	40
150,001-172,500			52,500-60,375	35	60,000-69,000	40

Fuente: Ochoa et al, 2000.

En 1999 el Gobierno Federal a través de la SAGAR adquirió con el Banco Mundial un crédito con base en las inversiones realizadas en 7 programas de Alianza para el Campo, entre los cuales se encontraban los programas PADER y PCE. Por ello fue necesaria la incorporación de criterios ambientales en el Guía Normativa del PADER 1999, para el otorgamiento de los apoyos.

Los apoyos del PADER se limitaron cuando éstos implicaban descargas de aguas residuales en cuerpos receptores de aguas o bienes nacionales o con riesgos de contaminar el suelo o mantos acuíferos por infiltraciones de aguas contaminadas.

Los apoyos grupales que estuvieron sujetos a procedimientos ambientales fueron:

- Explotación integral de traspacio cuando las especies se encontraban confinadas.
- En el caso de porcinos: más de 20 hembras productivas y en bovinos lecheros más de 30 hembras productivas.
- Transformación y acopio con una inversión mayor de US \$10,000.00 para las siguientes actividades: procesamiento de carne, elaboración de productos lácteos, curtiduría, producción de composta o lombricomposta, elaboración de dulce y conservas y centros de acopio.

La Vocalía Ejecutiva del PADER fue la entidad responsable de identificar la necesidad de realizar un dictamen ambiental en función del apoyo solicitado.

7.5 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2000

Para el año 2000 al Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, se le consideraba una política diferenciada para atender a productores de menor desarrollo relativo, que habitaban municipios y localidades que presentaban los mayores índices de marginación (SAGAR 2000b). En los anexos técnicos, se incluían las regiones y municipios en los que operaría el programa.

Se destacaba la atención especial a mujeres y jóvenes rurales con o sin acceso a la tierra, ya fuera en lo individual u organizadas. El subprograma específico de Mujeres en el Desarrollo Rural dejó de operar en el PADER, debido a que el FOMMUR inició operaciones en el año 2000 de manera oficial.

Los criterios de elegibilidad de la población objetivo no cambiaron con respecto a los establecidos en 1998, y continuó el apoyo a microempresarios familiares que contaran con hasta 15 empleos, localizados en poblaciones de entre 500 y 2,500 habitantes y cuyos ingresos no fueran mayores de 500 mil pesos.

La distribución de recursos asignados al programa, cambió con respecto a la operada en 1998, y fue de la siguiente manera:

Cuadro 19. Distribución presupuestal del PADER en 2000

Porcentaje	Concepto
7.5	Operación, evaluación y difusión del programa
20.0	Inducción dentro de microrregiones prioritarias.
40.0	Atención a la demanda dentro de microrregiones prioritarias.
22.50	Atención a la demanda en otras regiones y municipios prioritarios
10.0	Atención a la demanda en el resto del estado.
100	Total

Fuente: SAGAR, 2000b.

Los apoyos de atención a la demanda eran apoyos que se otorgaban a productores organizados o individuales, para la adquisición de cualquiera de los bienes de tecnología intermedia que respondieran a sus necesidades de desarrollo productivo. Los apoyos solicitados por organización recibían un incentivo del 3 al 10 %, de acuerdo con el número de integrantes que poseía la organización. Los apoyos catalogados como de *inducción*, recibían un incentivo mayor por organización, que era del 3 al 15%, según el número de integrantes de la organización. Ambos incentivos no podían ser acumulables.

Cuadro 20. Porcentajes máximos de apoyo fiscal individual de acuerdo al monto de la solicitud.

Monto Máximo Total de la Solicitud (pesos)	Porcentaje Máximo de Apoyo Fiscal Individual (%)
600	80
1,200	77
7,000	75
14,500	70
24,500	65
70,200	60
115,000	55
172,500	50
200,000	47
>250,000	45

Fuente: SAGAR, 2000b.

Cuadro 21. Factor de apoyo a la organización y a la inducción

Número de beneficiarios directos del grupo organizado (por proyecto)	Factor de estímulo por aplicar al apoyo máximo individual	
	Organización	Inducción
<5	0	1.03
6-10	1.03	1.07
10-20	1.06	1.11
>20	1.1	1.15

Fuente: SAGAR, 2000b.

Las Reglas de Operación de 2000, impedían apoyar proyectos forestales y acuícolas, así como también la adquisición de bienes inmuebles, capital de trabajo y gastos de operación.

Las líneas de acción fueron:

Sistemas de Traspatio Familiar: orientado principalmente a la atención de mujeres y familias rurales.

Sistemas de Producción Agropecuaria: que integraba la actividad de la parcela en actividades pecuarias y agrícolas, comprendiendo los subprogramas de:

- Agronegocios agrícolas
- Agronegocios pecuarios
- Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva
- Productos Agropecuarios Comercialmente No Tradicionales
- Jóvenes en el Desarrollo Rural
- Red Nacional de Desarrollo Rural

Sistemas de procesamiento y generación de valor agregado: orientada principalmente a la agregación de valor a la producción primaria rural de nivel familiar y comercial, que propiciaran opciones de empleo e ingreso basadas en el aprovechamiento de productos y recursos del medio rural. Actividad que resultó de gran cambio en la concepción del PADER, ya que hasta ese momento no había un apoyo específico a la agregación de valor de la producción primaria rural de los productores de menor desarrollo relativo. Este tipo de apoyos no pudieron ser identificados en la lista de beneficiarios para determinar si hubo impacto en la focalización del programa.

El programa que tuvo fuerte vinculación con el PADER fue el Programa de Capacitación y Extensión (PCE), debido a que los técnicos inscritos en este programa coordinaron actividades para atender y darles seguimiento a los apoyos de los productores beneficiarios, desde el llenado de la solicitud y elaboración del proyecto, cuando así se requería, hasta la asesoría, asistencia técnica, orientación y seguimiento de las acciones realizadas. Otros programas que estuvieron fuertemente vinculados al PADER fueron:

Programa de Empleo Temporal (PET), Mano de Obra Campesina (MOC), Mecanización y Ferti-irrigación.

7.6 Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 2001

El PADER en 2001 modifica su objetivo original e incorpora por un lado el concepto “con enfoque productivo” y por el otro a los “grupos vulnerables”, considerados éstos como mujeres, jóvenes, indígenas y jornaleros. De igual forma incorpora el concepto “integración de las cadenas producción-consumo” (SAGARPA, 2001d).

Objetivo: Con un enfoque productivo, impulsa la capitalización y la aplicación de tecnologías apropiadas para la población rural de menor desarrollo relativo, incluyendo la atención a grupos vulnerables como las mujeres, jóvenes, indígenas y jornaleros; así como el fortalecimiento de la organización y el desarrollo de procesos para la integración de las cadenas producción-consumo.

En cuanto a la población objetivo del programa, se conserva en lo general y sólo se incorpora a la población indígena sin restricción de ubicación geográfica.

Población Objetivo: Los habitantes, mujeres, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra que habitan en las 32 entidades federativas en los municipios y localidades que presentan mayores índices de marginación, conforme al Anexo 1 de las Reglas de Operación en el que se relacionan, y cuyas poblaciones tienen entre 500 y 2,500 habitantes, con excepción para la población indígena en donde no aplicó esta restricción.

Los componentes del programa fueron:

Producción Primaria: apoyos en bienes de capital para el desarrollo de proyectos productivos, destacando la adquisición de equipos, tecnologías apropiadas al potencial productivo, especies pecuarias; así como la construcción de infraestructura básica. Los proyectos productivos se orientaron a fortalecer los sistemas de producción agropecuarios

en la parcela, en el hato y en el traspatio. Para este componente se podían asignar hasta el 60% de los recursos del programa.

Transformación y agregación de valor: Apoyos en bienes de capital orientados a la transformación y generación de valor, para el desarrollo de proyectos microempresariales de bienes y servicios. Se podían asignar hasta el 40% de los recursos del programa para dicho componente, además se incluyó el concepto de proyecto el cual marcaría la operación del PADER a partir de ese año, junto con los otros programas de Desarrollo Rural.

Prevalen durante ese año los siguientes subprogramas: Traspatio Familiar, Agronegocios Agrícolas, Agronegocios Pecuarios, Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva, Productos Agropecuarios Comercialmente No Tradicionales; Jóvenes en el Desarrollo Rural, Jornaleros en el Desarrollo Rural y Red Nacional en el Desarrollo Rural. El subprograma específico de Mujeres en el Desarrollo Rural, ya eliminado del PADER desde el año 2000, tuvo su propio presupuesto en la estructura programática del ejercicio presupuestal de 2001.

Estos cambios fueron relevantes en la focalización del programa, ya que por un lado el concepto microrregional o de microrregión prioritaria pierde importancia, por otro lado se generaliza la población objetivo incorporando nuevos actores como los grupos vulnerables de mujeres, jóvenes, indígenas y jornaleros. No se detalla en acciones como la mejora tecnológica de los sistemas productos, o la integración de las cadenas productivas de traspatio familiar y los apoyos a la inducción que orientaban el otorgamiento de los apoyos. Por el contrario, se generaliza en el apoyo de bienes de capital para un propósito general como el fortalecer los sistemas de producción agropecuarios en la parcela, en el hato y en el traspatio. De igual forma el apoyo estaría sujeto a la presentación de un proyecto a partir de este año.

La nueva distribución presupuestal fue la siguiente:

Cuadro 22. Distribución presupuestal en porcentaje y concepto del PADER 2001

Porcentaje presupuestal	Concepto
83	Regiones y municipios prioritarios
10	Resto de la entidad federativa
0.5	Gastos de difusión
6.5	Evaluación y operación

Fuente: SAGARPA, 2001d.

De igual forma los montos de apoyo individual fueron incrementados significativamente, pasando de un límite inferior de apoyo individual de \$480.00 a \$700.00 y de un límite superior individual de \$112,500.00 a \$500,000.00.

Cuadro 23. Porcentajes máximos de apoyo gubernamental para productores en lo individual

Monto Máximo Total de la Solicitud (pesos)	Porcentaje Máximo de Apoyo Gubernamental (%)
<1000	70
1,001-5,000	68
5,001-10,000	66
10,001-50,000	64
50,001-100,000	62
100,001-300,000	60
300,001-600,000	58
600,001-800,000	55
800,001-1,000,000	50

Fuente: SAGARPA, 2001d.

Para apoyos superiores a \$500,000.00, se requería de un proyecto integral, un dictamen previo y la suscripción de un convenio de seguimiento de acciones. El proyecto integral estuvo dirigido a grupos de más de 10 productores.

Los requisitos de elegibilidad también sufrieron modificaciones, entre las cuales se destacan:

- Productores que contaran con 5 ha en Distritos de Riego o 10 ha en Unidades de Riego o hasta 20 ha en temporal.
- Población elegible vulnerable (mujeres, jóvenes, jornaleros) con o sin acceso a la tierra en lo individual u organizados, con prioridad a proyectos con mezcla de recursos y de acciones con otras dependencias y entidades del gobierno federal.

- Microempresarios que contaran con máximo 15 empleos e ingresos menores a \$1,200,000.00 (antes \$500,000.00).

Todos estos cambios, sin duda alteraron la operación del PADER hacia la focalización de recursos en productores con mejores posibilidades económicas, ya que para acceder a los apoyos debieron aportar mayores recursos económicos.

7.7 Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural 2002

Durante el año 2002 el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), adoptó el nombre de Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). En general la población objetivo de los programas de desarrollo rural (incluyendo el PAPIR) la constituían las unidades de producción rural (UPR), mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad que habitaban en las regiones y municipios que presentaban los mayores índices de marginación relacionados en el Anexo 1 de las Reglas de Operación, así como la población rural de otros municipios que reunían los requisitos de elegibilidad antes descritos, ya fuera de manera individual u organizada (SAGARPA, 2002).

Del total de los recursos a operar en las entidades federativas participantes en los programas de desarrollo rural, al menos el 70% debía de canalizarse en las regiones y municipios definidos como prioritarios en el Anexo 1 de las Reglas de Operación, al menos 20% de total debía aplicarse en apoyos a grupos prioritarios (jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres e indígenas), y al menos 35% del total debía incidir en las cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, definida entre el Gobierno Estatal y el Gobierno Federal, conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Del total presupuestal se destinó 4% para la operación del programa en los estados, 1% para el fortalecimiento de los distritos de desarrollo rural y centros de apoyo al desarrollo rural y, 0.5% para el manejo centralizado de las actividades de difusión, promoción y fortalecimiento institucional.

Se dio prioridad a los proyectos de inversión que presentaron mezcla de recursos con más de una institución (FIRA, PROCAMPO, FONAES, FIRCO, Reforma Agraria, Programas Estatales, etc.).

Los criterios de elegibilidad fueron:

- Productores de bajos ingresos en UPR localizadas en zonas marginadas.
- Habitantes de bajos ingresos, con o sin tierra de poblaciones de hasta 2,500 habitantes, salvo en el caso de comunidades indígenas donde no había límite.
- Grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos que habitaran poblaciones de hasta 5,000 habitantes.
- Microempresas y organizaciones económicas que tengan como socios activos principalmente a miembros de grupos sociales anteriormente señalados.

De acuerdo con los criterios de elegibilidad de ese año, se dan cambios importantes con respecto a los años anteriores; por un lado, se da apertura a considerar a comunidades indígenas en poblaciones mayores de 2,500 habitantes y por el otro, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad localizadas en poblaciones de hasta 5,000 habitantes. Adicionalmente se eliminan las restricciones de apoyar a microempresas con ingresos anuales menores de \$1,500,000.00 y de menos de 15 empleos. Con la modificación de dichos criterios, la focalización de recursos del programa se hace más general, permitiendo el ejercicio de recursos donde antes no se habían dado de manera oficial.

En la operación, la Vocalía Ejecutiva del PADER fue sustituida por la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), que a su vez integraría a las otras vocalías (SINDER, MDR y PDSZRM). Esta unidad se encargaría de los asuntos administrativos, derivados de la planeación y operación del programa, tales como integración y resguardo de expedientes, revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, emisión de informes físicos y financieros, entre otras cosas.

Asimismo, se creó el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), responsable de asegurar la calidad de los servicios profesionales a cargo de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) del PRODESCA, que participaron con los productores para tener acceso a los apoyos del PAPIR.

El PAPIR en 2002, se operó bajo dos modalidades de ejecución: federalizada a través de los gobiernos de los estados y nacional con la participación de la SAGARPA a nivel central directamente con las organizaciones de productores. Sin duda esta acción tuvo serias repercusiones en la focalización de los recursos en perjuicio de los productores de zonas de alta y muy alta marginación que no estuvieron representados en este tipo de organizaciones.

El PAPIR, como nuevo programa de desarrollo rural, tuvo como el objetivo siguiente:

Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento, y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.

El mayor cambio con respecto a los objetivos del programa anterior, fue la consideración de apoyar las demandas de los productores a través de proyectos productivos. Este cambio estableció una gran diferencia con respecto a la forma de operar del antiguo programa, en virtud de que los apoyos a partir de ese año se entregarían con base en un proyecto productivo y no de manera generalizada atendiendo las solicitudes de los productores.

Los objetivos específicos fueron:

1. Apoyar mediante incentivos a la inversión, la puesta en marcha de proyectos productivos que permitieran una mayor integración de la población rural a las

cadena productiva de valor agregado y la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que les permitieran generar alternativas de empleo rural e ingreso.

2. Incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos para su capitalización a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones económicas.
3. Facilitar el acceso de la población rural de menores ingresos a las fuentes formales de financiamiento para la puesta en marcha de sus proyectos productivos de desarrollo.

El concepto nuevo dentro de los objetivos específicos fue: facilitar el acceso a las fuentes formales de financiamiento. Esta situación contrasta con el criterio original de la población objetivo, vigente hasta el año 2000, en donde se aceptaba que los productores beneficiarios tenían escasa articulación con los mercados, extendido minifundio, producción predominantemente de temporal y escasa organización productiva y capacidad de gestión, pero sobre todo que no tenían acceso a esquemas de financiamiento. Lo que significó que el programa PAPIR 2002 ya se refería a otro tipo de productores.

En la operación de los recursos ya no fue considerado el criterio de región y municipio prioritario, sino el criterio de proyectos, al cual se le programaron el 60% de los mismos y en atención a la demanda el 40% restante. Adicionalmente, los apoyos del programa ya se podían usar para la creación fondos de garantía. Quedaron eliminados todos los subprogramas anteriores y en su lugar se consideraron proyectos por ámbito de acción y áreas estratégicas, como lo fueron: Desarrollo Regional, Cadenas Productivas y Grupos Prioritarios. En este sentido el concepto de desarrollo rural quedó relegado a una simple oferta de apoyos.

Desarrollo Regional: Apoyo a la inversión de bienes de capital, de proyectos de carácter económico productivo, de infraestructura rural básica de beneficio regional, inversión para la reconversión productiva y para la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo rural, que conserven y recuperen los recursos naturales y que contribuyan a disminuir los costos de transacción en el medio rural.

Cadenas Productivas: inversiones en bienes de capital de proyectos productivos que propicien el uso de tecnologías apropiadas para la producción primaria, para la transformación y generación de valor agregado, de inversión para la participación apropiada en el mercado y proyectos productivos integrales de la población rural elegible que participa en las cadenas productivas de amplia inclusión social establecidas como prioritarias en la entidad.

Grupos Prioritarios: apoyo a inversiones en bienes de capital de proyectos productivos que propicien el uso de tecnologías apropiadas para la producción primaria, transformación y comercialización, así como aquellos orientados a la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que generen alternativas de empleo rural a nivel local.

El acceso a los apoyos en cualquiera de los tres ámbitos de acción, descritos anteriormente, estaba condicionado a contar con un proyecto productivo viable y con posibilidades de acceso a fuentes formales de financiamiento. A algunos de los productores con restricciones presupuestales les fue posible acceder a los apoyos en la modalidad de garantías liquidadas.

En este sentido, se apoyó todo el programa en el trabajo de prestadores de servicios acreditados por el INCA RURAL, que no habían podido cubrir o cubrían poco las regiones de alta y muy alta marginación por el costo que esto representaba, lo que se tradujo en más concentración de apoyos en productores de tipo empresarial y de zonas de menor índice de marginación.

El cambio fue muy significativo en el programa, el proyecto parecía ser la solución para el mejoramiento de la efectividad del mismo, sin embargo en los últimos años se convirtió en un problema para la mayoría de los apoyos de poco valor, que no requerían de la elaboración de un proyecto, debido a que su impacto en la rentabilidad de la unidad de producción era mínimo, pero en la apreciación del productor éste tipo de apoyo representaba un importante activo para desarrollar su actividad.

Cuadro 24. Porcentajes Máximos de Apoyo Gubernamental

Valor de los bienes de capital o del valor del Fondo de Garantía que justifica el proyecto productivo (pesos)	Porcentaje máximo de apoyo gubernamental en proyectos productivos de organizaciones económicas (%)	Porcentaje máximo de apoyo gubernamental en atención a la demanda de UPR (%)
<15,000	70	55
15,001-75,000	66	53
75,001-150,000	63	50
150,001-300,000	60	No aplica
300,001->500,000	50	No aplica

Fuente: SAGARPA, 2003.

Las organizaciones económicas correspondían a figuras de tipo moral, legalmente constituidas e integradas por al menos seis miembros.

Los Fondos de Garantía Líquida fueron apoyos orientados prioritariamente a las organizaciones económicas de productores que contaban con infraestructura y equipo, pero que carecían de capital de trabajo para el desarrollo de procesos productivos y/o de acopio, acondicionamiento, transformación, y comercialización.

El apoyo buscó facilitar el acceso a fuentes formales de financiamiento, en forma voluntaria y a través de sus organizaciones.

7.8 Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural 2003-2005

En el año 2003, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo eliminaron la restricción de considerar a las comunidades menores de 2,500 habitantes, en los apoyos para productores de bajos ingresos en zonas marginadas (SAGARPA, 2003c). Otro cambio importante en las Reglas de Operación fue la incorporación de la actividad acuícola en los apoyos de la Alianza para el Campo.

En ese año, el 70% de los recursos del PAPIR se debieron operar vía proyectos y el otro 30% restante en atención a la demanda, una vez descontados los gastos de evaluación y operación.

Los apoyos para la ejecución federalizada y nacional fueron otorgados conforme al cuadro siguiente:

Cuadro 25. Porcentajes Máximos de Apoyo Gubernamental

Valor de los bienes de capital o del fondo de garantía por socio que justifica el proyecto productivo (pesos)	Porcentaje de apoyo máximo gubernamental en proyectos productivos para organizaciones económicas o grupos de productores		Porcentaje máximo de apoyo gubernamental en atención a la demanda de UPR
	Normales	Cuyos integrantes correspondan a grupos prioritarios	
<15,000	70	90	55
15,001-75,000	66	80	53
75,001-150,000	63	63	50
150,001-300,000	60	60	No aplica
300,001-500,000	50	50	No aplica

Fuente: SAGARPA, 2003c.

Como se observa en el cuadro anterior, se dio un incentivo en el subsidio a grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, discapacitados, adultos mayores) en las organizaciones económicas o grupos de productores.

Cabe señalar que en la aportación del productor se consideró la mano de obra, materiales de la región, activos en poder del productor, incluso terrenos cuando éstos formaban parte integral del proyecto apoyado e incrementaban legalmente el patrimonio de

los beneficiados en el grupo, situación que no existía antes del 2003, excepto la aportación económica.

Las últimas modificaciones al programa PAPIR fueron realizadas el 14 de junio de 2005 (SAGARPA, 2005b), en donde se incorpora la operación municipalizada de los recursos de los programas de desarrollo rural, en la vertiente de ejecución federalizada. En esta nueva modalidad los gobiernos de los estados estuvieron obligados a destinar al menos el 50% de sus recursos a productores de bajos ingresos.

Los recursos de operación municipalizada, se distribuirían entre los municipios rurales con al menos una localidad de menos de 2,500 habitantes, dejando de lado la restricción original del programa (PER-PADER). Los montos restantes del programa de desarrollo rural serían destinados a la operación estatal.

Para la operación de los recursos municipalizados, se demarcaron los siguientes criterios:

- Con una ponderación de al menos 25%, por la participación del número de localidades de alta y muy alta marginación.
- Con una ponderación de al menos 25%, por la participación de la población rural del municipio en relación al total estatal.
- Con una ponderación de hasta el 50%, otros criterios como: participación de la población indígena, potencial productivo, aportaciones municipales, monto base común para todos los municipios rurales, entre otros.

La operación municipalizada, se realizó bajo dos modalidades, la primera mediante transferencia directa de recursos para su asignación y pago desde el municipio y la otra a través del FOFAE, mediante fórmula para la atención de solicitudes validadas por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

La distribución de los recursos destinados a la operación estatal, fue la siguiente:

Cuadro 26. Distribución de los recursos destinados a la operación estatal

Criterio de asignación	% mínimo de los recursos del programa a aplicar para cada criterio
Localidades de alta y muy alta marginación	70
Grupos prioritarios: en donde al menos 70% de los miembros son jóvenes de 14 a 28 años de edad, mujeres, indígenas o personas de la tercera edad, en donde al menos el 20% de los socios son discapacitados	20
Cadenas productivas de amplia inclusión social	35

Fuente: SAGARPA, 2005b

Los recursos de ejecución nacional serían destinados a promover y fomentar bases, acuerdos o convenios de colaboración, de coordinación institucional y de concertación con otras dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como con instituciones de investigación y enseñanza superior y con organismos nacionales e internacionales que incidieran en el desarrollo rural sustentable.

El cuadro para la asignación de apoyos para la ejecución federalizada y nacional fue el siguiente:

Cuadro 27. Montos de apoyo para la ejecución federalizada y nacional

Valor de los bienes de capital del fondo de garantía por socio que justifica el proyecto productivo (pesos)	Porcentaje máximo de apoyo gubernamental en proyectos productivos para organizaciones económicas o grupos de productores	
	Normales	Cuyos integrantes correspondan a grupos prioritarios
<15,000	70	90
15,001-75,000	66	80
75,001-150,000	63	63
150,001-300,000	60	60
300,001->500,000	50	50

Fuente: SAGARPA, 2005b.

Cuadro 28. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 1996-1997

Características principales	1996	1997
Nombre	PER	PER
Objetivo	Impulsar el fomento a la productividad y el cambio tecnológico en productores de menor desarrollo, ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, localizados en municipios catalogados como "prioritarios".	Elevar el ingreso neto, la producción y la productividad de aquellas regiones y productores que, contando con potencial productivo y viabilidad económica, enfrentan fuertes restricciones de carácter tecnológico, de financiamiento, de mercados, de capacidad de gestión y de organización productiva
Población objetivo	Productores con economía agropecuaria predominantemente de transición, predios de hasta 20 hectáreas equivalentes en temporal con elevado uso de tracción humana y animal, empleo de mano de obra familiar o con hatos de 8 a 20 cabezas de ganado bovino o su equivalente en otras especies menores	Sin cambios
Universo de atención	851 municipios de alta y muy alta marginación	Sin cambios
Subprogramas	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento Agrícola • Fomento Pecuario • Parcelas Demostrativas de Canastas Tecnológicas • Fomento de Microindustrias • Parcelas de Demostración • Huertos Hortofrutícolas 	Se adicionaron tres subprogramas: <ul style="list-style-type: none"> • Mujeres en el Desarrollo Rural • Mecanización de la Agricultura con Tracción Mixta y, • Apoyo y Fomento a la Comercialización de Productos Agropecuarios No Tradicionales. • Reuniones de Intercambio de Experiencias Exitosas en Desarrollo Rural (RENDRUS).
Tipos de apoyos	Generalizados	Generalizados

Fuente: SAGAR, 1996a; SAGAR, 1997a.

Cuadro 29. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 1998-1999

Características principales	1998	1999
Nombre	PADER	PADER
Objetivo	Se incorpora el concepto de valor agregado, competitividad y la autogestión para dar solución a los problemas de rezago, marginación y pobreza	Se incorpora la actividad empresarial
Población objetivo	En actividades agrícolas.- predios menores a 20 hectáreas en temporal y en riego menores a 5 hectáreas. En actividades ganaderas.- hatos de ganado bovino menores a 20 cabezas o hatos de ganado menor (ovino y/o caprino), menores a 100 cabezas y/o menos de 25 colmenas. Localización.- preferentemente en comunidades rurales con población entre 500 y 2,500 habitantes.	Se adicionan como nuevos beneficiarios a los empresarios rurales del programa, éstos debían estar ubicados dentro de los municipios considerados como prioritarios, con menos de 15 empleados permanentes
Universo de atención	Se adiciona el concepto de microrregión prioritaria	Se amplía el universo a 1,851 municipios
Subprogramas	Sistema de Agronegocios Agrícolas, incluyendo el nuevo subprograma de Unidades MIRZA Sistema de Agronegocios Pecuarios Sistema de Agronegocios de Traspasamiento Familiar Mujeres en el Desarrollo Rural	Se incorpora el subprograma: Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (Verificación de tipo ambiental)
Tipos de apoyos	Atención a la demanda Inducción o de fomento a la transferencia tecnológica Subsidio adicional a la inducción y a la organización	Prevalecen los apoyos de atención a la demanda y de inducción Se incorpora el cuadro de montos de apoyo fiscal de acuerdo al valor del bien solicitado

Fuente: Valtierra et al., 1998b; SAGAR, 1999d.

Cuadro 30. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 2000-2001

Características principales	2000	2001
Nombre	PADER	PADER
Objetivo	Se adiciona el concepto de agregación de valor de la producción primaria rural de los productores de menor desarrollo relativo.	Se modifica el objetivo original e incorpora el “enfoque productivo” y por el otro a los “grupos vulnerables”, considerados éstos como mujeres, jóvenes, indígenas y jornaleros. De igual forma incorpora el concepto “integración de las cadenas producción-consumo.
Población objetivo	Se destacaba la atención especial a mujeres y jóvenes rurales con o sin acceso a la tierra, ya fuera en lo individual u organizadas	Se incorpora a la población indígena sin restricción de ubicación geográfica. Productores que contaran con 5 ha en Distritos de Riego o 10 ha en Unidades de Riego o hasta 20 ha en temporal. Población elegible vulnerable (mujeres, jóvenes, jornaleros) con o sin acceso a la tierra en lo individual u organizados, con prioridad a proyectos con mezcla de recursos y de acciones con otras dependencias y entidades del gobierno federal. Microempresarios que contaran con máximo 15 empleos e ingresos menores a \$1,200,000.00 (antes \$500,000.00).
Universo de atención	Sin cambios	Se elimina la microrregión prioritaria por regiones prioritarias
Subprogramas	Se elimina el subprograma de Mujeres en el Desarrollo Rural Quedan los subprogramas: Sistemas de Traspaso Familiar Sistemas de Producción Agropecuaria Sistemas de Procesamiento y Generación de Valor Agregado	Se reducen a dos subprogramas: Producción Primaria Transformación y Agregación de Valor Prevalecen los apoyos de: Traspaso Familiar, Agronegocios Agrícolas, Agronegocios Pecuarios, Agricultura Sostenible y Reversión Productiva, Productos Agropecuarios Comercialmente No Tradicionales; Jóvenes en el Desarrollo Rural; Jornaleros en el Desarrollo Rural y Red Nacional en el Desarrollo Rural.
Tipos de apoyos	Sin cambios	Se elimina el concepto de Inducción.

Fuente: SAGAR, 2000c; SAGARPA, 2001d.

Cuadro 31. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo 2002-2003

Características principales	2002	2003
Nombre	PAPIR	PAPIR
Objetivo	Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento, y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados.	Sin cambios
Población objetivo	Productores de bajos ingresos en UPR localizadas en zonas marginadas. Habitantes de bajos ingresos, con o sin tierra de poblaciones de hasta 2,500 habitantes, salvo en el caso de comunidades indígenas donde no hay este límite. Grupos de mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad en comunidades rurales de bajos ingresos que habitan poblaciones de hasta 5,000 habitantes. Microempresas y organizaciones económicas que tengan como socios activos principalmente a miembros de grupos sociales anteriormente señalados. Eliminación del criterio de región y municipio prioritario para la programación de recursos, por el de proyectos productivos.	Eliminación de la restricción de considerar a las comunidades menores de 2,500 habitantes y considerar a la población en general.
Universo de atención	1,553 municipios prioritarios (679 tipo A y 874 tipo B) ⁹	Sin cambios
Subprogramas	Quedaron eliminados todos los subprogramas anteriores y en su lugar se consideraron proyectos por ámbito de acción y áreas estratégicas, como lo fueron: Desarrollo Regional, Cadenas Productivas y Grupos Prioritarios. Los Fondos de Garantía Líquida fueron apoyos orientados prioritariamente a las organizaciones económicas de productores.	Incorporación de la actividad acuícola.
Tipos de apoyos	Programa federalizado a través de los gobiernos de los estados Programa nacional-centralizado por SAGARPA Operación a través de proyectos productivos	Incentivo a la participación de grupos prioritarios (mujeres, indígenas, jóvenes, discapacitados, adultos mayores) en los grupos de productores. Incorporación en la aportación de los productores del costo de mano de obra, materiales de la región, activos en poder del productor, e incluso terrenos.

Fuente: SAGARPA, 2002d; SAGARPA 2003c.

⁹ Municipios tipo A: municipios de zonas marginadas y con mayores índices de marginación. Municipios tipo B: resto de municipios prioritarios.

**Cuadro 32. Cambios importantes observados en el programa durante el periodo
2004-2005**

Características principales	2004	2005
Nombre del programa	PAPIR	PAPIR
Objetivo	Sin cambios	Sin cambios
Población objetivo	Sin cambios	Sin cambios
Universo de atención	Sin cambios	Sin cambios
Subprogramas	Sin cambios	Sin cambios
Tipos de apoyos	Sin cambios	Operación municipalizada de los recursos de los programas de desarrollo rural, en la vertiente de ejecución federalizada. Los recursos de operación municipalizada, se distribuirían entre los municipios rurales con al menos una localidad de menos de 2,500 habitantes.

Fuente: FAO-SAGARPA, 2005; SAGARPA, 2005b.

CAPÍTULO VIII

CAMBIOS OBSERVADOS EN LAS EVALUACIONES EXTERNAS DEL PER-PADER-PAPIR EN EL PERIODO 1996-2005

El Colegio de Postgraduados, junto con la Subsecretaría de Desarrollo Rural, iniciaron la evaluación del programa que dio origen a la metodología de evaluación de los programas de desarrollo rural. En 1996 ambas instituciones desarrollaron la Evaluación Piloto del Programa de Equipamiento Rural 1996, en los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Distrito Federal, que servirían como pruebas piloto de tamaño real para preparar la evaluación nacional del PER 1997.

En seguida se presentan las evaluaciones realizadas al programa durante el periodo 1996-2005, con la finalidad de identificar su influencia en las modificaciones a los tres programas PER-PADER-PAPIR y su efecto en la focalización de recursos del PDR en productores de menor desarrollo relativo localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

Cuadro 33. Evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR, en el periodo 1996-2005

Año	Título	Institución Evaluadora
1996	Evaluación Piloto del Programa de Equipamiento Rural (PER) 1996 en los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Distrito Federal.	Colegio de Postgraduados-ISEI
1997	Evaluación Nacional del Programa de Equipamiento Rural 1997.	Colegio de Postgraduados-ISEI
1998	Evaluación Nacional del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1998.	Colegio de Postgraduados-ISEI
1999	Evaluación Nacional del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural.	Universidad Autónoma Chapingo-UGST
2000	Evaluación Nacional Externa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo.	FAO-SAGARPA
2001	Evaluación de la Alianza para el Campo 2001. Programas de Apoyo al Desarrollo Rural.	FAO-SAGARPA
2002	Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Informe de Evaluación Nacional. Desarrollo Rural.	FAO-SAGARPA
2003	Evaluación Alianza Contigo 2003. Informe de Evaluación Nacional. Programa Desarrollo Rural.	FAO-SAGARPA
2004	Evaluación Alianza para el Campo 2004. Informe de Evaluación Nacional. Programa Desarrollo Rural.	FAO-SAGARPA
2005	Evaluación Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Nacional. Programa Desarrollo Rural.	FAO-SAGARPA

Fuente: Valtierra et al., 1999a; Valtierra et al., 2000a; Valtierra et al., 2000b; Ochoa et al., 2000; FAO-SAGARPA, 2001a; FAO-SAGARPA, 2002; FAO-SAGARPA, 2003a; FAO-SAGARPA, 2004a; FAO-SAGARPA, 2005; FAO-SAGARPA, 2006a.

8.1. Evaluación de 1996.

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados.
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Determinar la efectividad del Programa de Equipamiento Rural en función de sus objetivos y el contexto de su operación, así como los factores que favorecieron o limitaron el cumplimiento de sus acciones en el proceso de operación. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Determinar la magnitud, calidad y pertinencia de los apoyos recibidos por los productores. ❑ Determinar el impacto de los apoyos en lo referente al avance tecnológico, producción, aprovechamiento racional de sus recursos y de mercado. ❑ Determinar la efectividad de la planeación, difusión, gestión, organización y coordinación para la operación del PER. ❑ Determinar el desempeño de los miembros de cada dependencia que participaron en la toma de decisiones, gestión y operación del PER. ❑ Determinar la opinión y actitudes sobre el PER de los productores y miembros de cada entidad participante en la toma de decisiones, gestión y operación del PER. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Características de los beneficiarios: edad, sexo, miembros con dependencia económica del beneficiario, analfabetismo, escolaridad, ocupación diferente a la agropecuaria, cargos desempeñados. ❑ Características de las unidades de producción de los beneficiarios: tamaño de la superficie que poseía o usufructuaba el beneficiario, régimen de humedad de las tierras, tenencia de la tierra, cultivos que poseía el beneficiario en riego y temporal. ❑ Clasificación de los apoyos recibidos: se tomó opinión de los productores beneficiarios en cuanto a la calidad del bien recibido (muy buena, buena, mala y muy mala). ❑ Opinión sobre el programa y recomendaciones para mejorarlo: se tomó opinión de los productores beneficiarios en cuanto a su percepción sobre la calidad y eficiencia de la operación del programa.

Fuente: Valtierra et al., 1999a.

Los resultados de la evaluación no permitieron identificar si la población beneficiada correspondía a productores de menor desarrollo, localizados en zonas de alta y muy alta marginación. Sólo se indicó que el 91% sabía leer y escribir y que el 9% restante era analfabeto, con promedio escolar de sexto año de primaria. Entre otros resultados se

menciona que los beneficiarios del PER1996 tuvieron una edad promedio de 47 años, el 93% de ellos tenían ocho o menos miembros en sus familias.

La superficie promedio de tierras que usufructuaban los beneficiarios fue de 7 hectáreas, sin embargo el mayor porcentaje de productores beneficiados tenía menos de 2 ha (39%). Los principales cultivos que se producían eran maíz, frijol y forrajeros.

El 69% calificó los apoyos de buenos a muy buenos, y el 49% de los beneficiarios calificaron al programa como excelente y el 45% como regular.

La principal deficiencia en la parte operativa del programa fue la tardanza en la respuesta de las solicitudes y entrega de los apoyos, por lo que la principal recomendación fue agilizar los trámites de dictamen de solicitudes y entrega de los apoyos.

8.2. Evaluación de 1997.

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados.
<p>❑ Determinar la efectividad del programa de Equipamiento Rural en función de sus objetivos y el contexto de su operación, así como los factores que favorecieron o limitaron el cumplimiento de sus acciones en el proceso de operación.</p>	<p>❑ Determinar la magnitud, calidad y pertinencia de los apoyos recibidos por los productores.</p> <p>❑ Determinar el impacto de los apoyos en lo referente al avance tecnológico, producción, aprovechamiento racional de sus recursos y de mercado.</p> <p>❑ Determinar la efectividad de la planeación, difusión, gestión, organización y coordinación para la operación del PER.</p> <p>❑ Determinar el desempeño de los miembros de cada dependencia que participaron en la toma de decisiones, gestión y operación del PER.</p> <p>❑ Determinar la opinión y actitudes sobre el PER de los productores y miembros de cada entidad participante en la toma de decisiones, gestión y operación del PER.</p>	<p>❑ Características demográficas de los beneficiarios.</p> <p>❑ Actividades productivas fuera de finca.</p> <p>❑ Características de la UPR de los beneficiarios (cultivos, especies, tecnología e insumos).</p> <p>❑ Principales apoyos otorgados por el programa.</p> <p>❑ Inversión y número de beneficiarios por tipo de apoyo.</p> <p>❑ Montos de inversión por apoyo y fuente de recursos.</p> <p>❑ Distribución de los beneficiarios por entidad.</p> <p>❑ Principales apoyos recibidos por mujeres.</p> <p>❑ Apoyos otorgados por subprograma y superficie promedio usufrutuada.</p> <p>❑ Apoyos que los productores desean solicitar</p> <p>❑ Calidad de los apoyos distribuidos.</p> <p>❑ Utilidad e impacto de los apoyos recibidos</p> <p>❑ Efectividad y oportunidad en la difusión y promoción del PER.</p> <p>❑ Efectividad en las actividades pre-operativas para la implementación del PER.</p> <p>❑ Efectividad en las gestiones para la solicitud y obtención de los apoyos.</p> <p>❑ Efectividad y oportunidad en la entrega de los apoyos.</p> <p>❑ Efectividad en el seguimiento después de la entrega de los apoyos.</p> <p>❑ Efectividad en la organización, administración y coordinación para la operación del PER.</p> <p>❑ Desempeño de los responsables de la administración y operación del PER.</p> <p>❑ Factores favorables y limitantes en la operación del PER.</p> <p>❑ Actitud de los productores beneficiados frente al PER.</p> <p>❑ Evaluación global del desempeño por parte de los sectores participantes.</p> <p>❑ Expectativa y futuro del PER por parte de sus sectores participantes.</p>

Fuente: Valtierra et al., 2000a.

Una proporción importante de productores beneficiarios excedieron los límites de los criterios de elegibilidad establecidos en la norma del PER. En 1997, los beneficiarios poseían en promedio 8.51 hectáreas de riego y/o 32.64 hectáreas en temporal, cuando el programa establecía 5 ha de riego y 20 ha en temporal. Además el 12% de los beneficiarios poseía más de 20 cabezas de ganado bovino.

La mayoría de los productores (70%) se dedicaban a las actividades agropecuarias en forma exclusiva. El programa atendió a productores mayores de 46 años, principalmente hombres (79%), una pequeña proporción era analfabeta (5%) y el resto poseía primaria (6.6 grados de escolaridad). El programa distribuyó apoyos de bajo costo y pocos de costo mayor, el 58% de los beneficiados representaron únicamente el 14% de los recursos invertidos en el programa, en tanto que el 2% de los productores recibió el 17% del valor total de los apoyos del programa, lo que indica que tampoco en ese año se logró focalizar en productores con características de menor desarrollo.

Dentro de las recomendaciones realizadas al programa destacan: revisar los límites de posesión de tierra en zonas áridas del país, con sistemas de pastoreo extensivo y coeficientes de agostadero limitados; brindar más apoyo a las mujeres rurales con la creación de alternativas nuevas de ingreso. Evitar la entrega de pequeños apoyos a gran número de productores y discrecionalidades políticas que desvirtuaron el objetivo principal del programa; ampliar la oferta de apoyos; facilitar el acceso a bienes de mayor costo, con mecanismos de financiamiento accesibles; facilitar los procedimientos de solicitud sin cambiar los criterios de elegibilidad; aumentar la asesoría de técnicos en apoyos novedosos; mayor número de tianguis y demostraciones de maquinaria y equipo ya que tienen buena opinión de los productores; mayores garantías de los proveedores, así como capacitación y asesoría técnica; mayor descentralización en la aprobación de los apoyos para reducir la tardanza en su entrega; implementar mecanismos de verificación en la entrega de apoyos; mayor participación de las presidencias municipales; incrementar las acciones con otros programas de la Alianza para el Campo.

8.3. Evaluación de 1998.

Dentro de la evaluación de ese año se introducen algunos conceptos nuevos de evaluación, tales como los impactos de los apoyos del PER ahora denominado Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y se conservan la mayoría de los indicadores utilizados en 1997.

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados (se incluyen únicamente los diferentes a 1997).
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Evaluar el grado en que el PADER 1998 alcanzó sus objetivos en términos de apoyo a los productores en mejorar sus ingresos, incrementar su productividad y adoptar nuevas tecnologías, así como determinar la eficiencia operativa y la calidad administrativa del programa. <input type="checkbox"/> Conocer fortalezas y debilidades del PADER 1998, para sugerir modificaciones a su diseño e instrumentación. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Conocer el impacto a nivel de productor de los apoyos otorgados por el PADER 1998 (ingreso, productividad, mejoras en los procesos productivos, introducción de nuevas tecnologías y especies, expectativas y cambios de actitud del productor). <input type="checkbox"/> Evaluar la eficiencia operativa del programa. <input type="checkbox"/> Determinar el comportamiento de la oferta del PADER 98 respecto a las demandas y necesidades de los productores a nivel individual y en grupos. <input type="checkbox"/> Determinar el comportamiento de la oferta del PADER 98 para apoyar la inducción tecnológica. <input type="checkbox"/> Conocer las causas por las cuales algunos productores no pudieron acceder a los apoyos. <input type="checkbox"/> Evaluar la rentabilidad de los bienes adquiridos a través del programa. <input type="checkbox"/> Evaluar la coordinación institucional entre los diferentes niveles de gobierno que participan en el PADER. <input type="checkbox"/> Analizar el impacto del PADER por microrregión, municipio prioritario y resto de la entidad. <input type="checkbox"/> Determinar la participación relativa de los subprogramas del PADER en la entidad. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Impacto del uso de los equipos. <input type="checkbox"/> Impacto del ganado distribuido. <input type="checkbox"/> Impacto de las plantas distribuidas. <input type="checkbox"/> Impacto de los insumos distribuidos. <input type="checkbox"/> Impacto de la infraestructura (construidas y rehabilitadas) y mejoras territoriales. <input type="checkbox"/> Impacto de los apoyos por los operarios del programa.

Fuente: Valtierra et al., 2000b.

Se incrementó la atención a mujeres, con respecto a los ejercicios 1996 y 1997, ya que ocupó la tercera parte de los beneficiarios (33%). Los apoyos a la inducción de tecnología ocuparon el 18.41%, sin embargo gran parte de ellos no cubrieron los requisitos establecidos para su otorgamiento. Los paquetes de aves y las aspersoras manuales continuaron ocupando un papel importante en la entrega de apoyos.

Uno de los principales problemas manifestado por los beneficiarios fue la falta de recursos económicos para cubrir su aportación. El principal beneficio obtenido por los productores fue el mejor uso de los recursos disponibles, mejorando el uso de tierra, mano de obra y dinero. El objetivo de fomentar la producción ganadera a través del programa, se vio limitada, debido a que solo un tercio de los productores beneficiados con este tipo de apoyos conservaba a la totalidad de animales recibidos y la mitad de beneficiarios que ya no tenía nada o la mitad de los animales los había destinado al consumo familiar.

Aun cuando se mejoró la operación del programa en cuanto al proceso de solicitud de apoyos, los beneficiarios (sólo el 29%) recibieron asistencia limitada de los técnicos SINDER y prevaleció el retraso en la entrega de los apoyos. Por otro lado, los tianguis desarrollados para la adquisición de maquinaria y equipo tuvieron buena aceptación por parte de los productores.

Como recomendaciones se señaló que se revisaran los límites de superficie de riego y temporal de los beneficiarios, ya que era el tercer año que se atendían a productores que no cumplían con la normatividad. Apoyar a grupos organizados con figuras jurídicas para garantizar el uso eficiente de los recursos, diversificar los apoyos a mujeres y no limitarlas a paquetes de aves. Otorgar apoyos que incidan en una actividad productiva de mayor impacto, es decir disminuir la atomización de recursos en apoyos de bajo impacto económico y productivo. Así como buscar mecanismos de financiamiento en lo individual y organizadamente. En estos resultados tampoco se identifican a los tipos de productores beneficiados y tampoco si las regiones atendidas correspondían a zonas de alta y muy alta marginación.

8.4. Evaluación de 1999.

Se plantea una evaluación muy parecida a la de 1998, pero con un agregado importante, que fue el de incorporar a la evaluación los impactos alcanzados con los apoyos entregados durante el periodo 1996-1999, para las entidades que ejercieron más del 75% de los recursos destinados al programa durante ese periodo. Los estados evaluados bajo esa modalidad fueron: Oaxaca, Puebla, Guanajuato, México, Chiapas, Guerrero, Sonora, Veracruz, Morelos, Yucatán, Jalisco, Michoacán, Tamaulipas, Querétaro, Hidalgo, Quintana Roo, y Zacatecas.

De acuerdo con la metodología utilizada, se obtuvieron los datos demográficos de los productores beneficiados con el programa y las características principales de las unidades de producción rural. Se incluyen algunos indicadores nuevos como el índice de focalización del programa, entre otros que aparecen a continuación:

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados (se incluyen únicamente los diferentes a 1998).
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Conocer los resultados alcanzados en la instrumentación del PADER, para determinar, en la medida de lo posible, los impactos del programa, la eficiencia operativa y la calidad administrativa. <input type="checkbox"/> Analizar el comportamiento de los bienes apoyados durante los ejercicios presupuestales 1996-1999 en 17 entidades federativas del país que recibieron el 75% del presupuesto total ejercido, durante esos años. <input type="checkbox"/> Conocer las fortalezas y debilidades del PADER 1999 para sugerir en su caso adecuaciones en su diseño e instrumentación. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Conocer el nivel socioeconómico de la población beneficiada por el PADER. <input type="checkbox"/> Conocer el impacto a nivel de productor de los apoyos otorgados por el PADER (ingreso, empleo, generación de mano de obra, calidad de vida, productividad, mejoras en los procesos productivos, introducción de nuevas tecnologías y especies, expectativas y cambios de actitud del productor). <input type="checkbox"/> Evaluar la eficiencia operativa del PADER. <input type="checkbox"/> Determinar el comportamiento de la oferta del PADER, respecto a las demandas y necesidades de los productores a nivel individual y en grupos. <input type="checkbox"/> Determinar el comportamiento de la oferta del PADER para apoyar la inducción tecnológica. <input type="checkbox"/> Conocer las causas por las cuales algunos productores no pudieron acceder a los apoyos del PADER. <input type="checkbox"/> Analizar los beneficios de la aplicación y uso de bienes con la asesoría de técnicos de los programas gubernamentales Capacitación y Extensión y Elemental de Asistencia Técnica, entre otros. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Impactos en la ganadería (capitalización, consumo y ventas) <input type="checkbox"/> Impactos para el proveedor del programa. <input type="checkbox"/> Opinión de los no beneficiarios del programa. <input type="checkbox"/> Confrontación de los resultados y tendencias del programa en los años 1996-1999. (Características demográficas, incremento de hato, entrega de bienes, opinión con respecto a empleo, organización y comercialización.

Fuente: Ochoa et al., 2000.

El 42% de los beneficiarios complementaba su ingreso con actividades diferentes de la agropecuaria y el 70% de ellos mantenía un ingreso igual a dos salarios mínimos, por lo que la exigencia de mayores aportaciones de los beneficiarios, podía llevar a la marginación de la población que no podía hacerlo.

El 14% del padrón de beneficiarios no habían recibido el apoyo, lo que denotó un deficiente seguimiento en las solicitudes aprobadas. En los apoyos otorgados a la mujer, prevalecieron los apoyos orientados a la actividad del traspatio (paquetes de aves y de hortalizas) y la ganadería. El 66% de los beneficiarios no recibió asistencia técnica y capacitación para la utilización de los apoyos, lo que generó problemas en su uso (en ganadería se observaron índices por debajo de la media nacional) y sólo el 17% de los apoyos contaron con la asesoría de un técnico, que en su mayoría era del programa SINDER. De los apoyos otorgados en ganadería, sólo las aves no lograron reproducirse e incrementarse.

Para incrementar los efectos de la innovación tecnológica, se recomendó focalizar los apoyos del SINDER y del PADER en grupos líderes, dando mayor difusión a los resultados obtenidos en actividades de innovación tecnológica, además de dotarlos de mayores recursos para infraestructura.

Los principales impactos del PADER fueron: corresponsabilidad en la inversión (por cada peso invertido por el Gobierno Federal, \$0.85 pesos fueron invertidos por los productores); capitalización de las unidades de producción, ya que la permanencia de los semovientes fue del 95% después de tres años de haberse otorgado el apoyo; innovación tecnológica, ya que el 25% de los productores indicó haber realizado una actividad nueva en su proceso productivo.

Al igual que en las otras evaluaciones, no se pudo identificar el tipo de productor beneficiado, así como las regiones o municipios atendidos y su grado de marginación.

8.5. Evaluación de 2000.

Objetivo de análisis	Objetivos generales
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Medir la gestión del desempeño y grado de fortalecimiento en la operación, administración y ejecución de un programa. ❑ Medir su impacto técnico, social, económico, productivo, y de sustentabilidad hacia la población objetivo. ❑ Retroalimentar al programa en el corto, mediano y largo plazo. ❑ Perspectivas en el cumplimiento de metas y objetivos concebidos, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población objetivo. ❑ Coadyuvar al fortalecimiento de la operación. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocer los resultados alcanzados por la instrumentación del PADER 2000 para determinar, en la medida de lo posible, los impactos a nivel de productor beneficiado y el incremento del ingreso, empleo, calidad de vida, productividad, adopción de nuevas tecnologías o especies, expectativas y cambios de actitud, así como la eficiencia operativa y calidad administrativa. ❑ Analizar el comportamiento de los bienes apoyados, durante el ejercicio 2000, a fin de conocer los impactos a nivel de productor beneficiado en el incremento en el ingreso, empleo, calidad de vida, productividad, adopción de nuevas tecnologías o especies, expectativas y cambios de actitud. ❑ Conocer las fortalezas y debilidades del PADER 2000, para sugerir modificaciones a su diseño e instrumentación.

Fuente: FAO-SAGARPA, 2001.

Objetivo específicos o particulares	Indicadores evaluados (Guía de Evaluación del PADER 1998, Colegio de Postgraduados)
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocer el nivel socioeconómico de la población beneficiada por el programa. ❑ Conocer el impacto a nivel de productor de los apoyos otorgados por el PADER (ingreso, empleo, calidad de vida, productividad, adopción de nuevas tecnologías o especies, expectativas y cambios de actitud del productor). ❑ Evaluar la eficiencia operativa. ❑ Analizar los beneficios de la aplicación de bienes con la asesoría de técnicos de los programas gubernamentales (Capacitación y Extensión, Elemental de Asistencia Técnica, entre otros). ❑ Evaluar la rentabilidad de los 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Características generales de los participantes del PADER. ❑ Actividades productivas fuera de finca. ❑ Características de la UPR de los beneficiarios (cultivos, especies, tecnología e insumos). ❑ Principales apoyos otorgados por el programa. ❑ Inversión y número de beneficiarios por tipo de apoyo. ❑ Montos de inversión por apoyo y fuente de recursos. ❑ Principales apoyos recibidos por mujeres. ❑ Apoyos otorgados por subprograma y superficie promedio usufructuada. ❑ Apoyos que los productores desean solicitar. ❑ Calidad de los apoyos distribuidos. ❑ Utilidad e impacto de los apoyos recibidos. ❑ Efectividad y oportunidad en la difusión y promoción del PADER. ❑ Efectividad en las actividades pre-operativas para la implementación del PADER. ❑ Efectividad en las gestiones para la solicitud y obtención de los apoyos. ❑ Efectividad y oportunidad en la entrega de los apoyos. ❑ Efectividad en el seguimiento después de la entrega de los apoyos. ❑ Efectividad en la organización, administración y

<p>bienes adquiridos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Determinar la participación relativa de los subprogramas del PADER y analizar la congruencia con el potencial productivo del país. 	<p>coordinación para la operación del PADER.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Desempeño de los responsables de la administración y operación del PADER. ❑ Cumplimiento en las metas financieras del PADER. ❑ Factores favorables y limitantes en la operación del PADER. ❑ Actitud de los productores beneficiados frente al PADER. ❑ Evaluación global del desempeño por parte de los sectores participantes. ❑ Impactos de los apoyos en los aspectos tecnológicos, productivos y económicos. ❑ Expectativa y futuro del PADER por parte de sus sectores participantes.
--	--

Fuente: FAO-SAGARPA, 2001.

El apoyo a la inducción creció con respecto a los años anteriores, alcanzando en promedio 30% de los apoyos otorgados por el programa. El 9.56% se consideró no elegible debido a que excedía los límites establecidos en la Guía Normativa del PADER 2000. Cerca del 60% de los productores tuvieron acceso al programa, a través de la participación de los técnicos SINDER, situación que se vio reflejada en la opinión de los productores, en virtud de que el 82% de ellos, consideró que el proceso para acceder al programa fue sencillo.

Los resultados mostraron un índice de atención a las solicitudes del 57%, lo que indicó que los productores necesitaron realizar solamente una solicitud para tener acceso al programa.

Dentro de las recomendaciones realizadas, destacan el incentivar a los productores a trabajar en grupos organizados, a fin de crear economías de escala, mayor atención en la selección de los beneficiarios, identificar tipos de apoyo de acuerdo con las condiciones locales o regionales, considerar mayor monto en los recursos asignados al programa, dado que los solicitantes son cada vez mayores, facilitar la adquisición de tecnologías nuevas, con facilidades de pago, asesoría técnica y seguimiento para observar el desarrollo de la misma. Ampliar la difusión del programa, simplificar los trámites y el tiempo de respuesta a las solicitudes. Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los beneficiarios de manera constante para que manejen adecuadamente los apoyos y mejorar la capacitación de

los técnicos para el otorgamiento de mejores servicios al productor. Procurar mayor coordinación interinstitucional para fortalecer las acciones del programa.

No se identificó al tipo de productor atendido y tampoco a las regiones o municipios atendidos.

8.6. *Evaluación de 2001.*

En esta evaluación se recopilan las experiencias de las evaluaciones anteriores, estableciendo nuevos indicadores de evaluación de uso obligatorio para todos los programas de desarrollo rural, mediante la Guía Metodológica de Evaluación para los Programas de la Alianza para el Campo 2001 (Desarrollo Rural). Esta evaluación se limitó a la evaluación del periodo, sin hacer una retrospectiva de los impactos alcanzados en los bienes otorgados en años anteriores, de hecho señala como una de sus limitantes la evaluación del índice del uso del bien y de la permanencia del apoyo por el poco tiempo de posesión del mismo. Una de las adiciones importantes en la evaluación de ese año, fue la incorporación de las tipologías de productores para evaluar los cambios en la producción, rendimientos y calidad, entre otros que se mencionan más adelante. Estas tipologías están basadas en cinco factores, siendo éstos: tamaño de predios en superficies equivalentes, tamaño de hatos en unidades equivalentes, nivel de ingreso, proporción en la venta de su producción, y valor de los activos en instalaciones y maquinaria. En función de lo anterior, se determinaron cinco tipologías, siendo éstas: I Campesinos muy pobres, II Campesinos pobres, III Campesinos, IV Productores transicionales y V Pequeños empresarios.

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Apoyar el diseño y la formulación de una política agropecuaria de mediano plazo con base en las prioridades surgidas de la evaluación de la Alianza para el Campo. ❑ Proporcionar los elementos de juicio para una asignación más eficiente de los recursos entre los distintos programas de la Alianza para el Campo, con la finalidad de incrementar sus impactos. ❑ Proponer medidas correctivas para la operación de la Alianza para el Campo, que contribuyan a mejorar su eficiencia operativa, su adecuación al proceso de federalización y descentralización, la participación de los productores y sus efectos sobre la institucionalidad para el desarrollo agropecuario y rural. 	<p>Aunque no se plantearon como tales, la evaluación permitiría:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Conocer el desempeño de cada programa de la Alianza para el Campo y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas. ❑ Estimar el impacto generado en las variables e indicadores definidos para cada evaluación. ❑ Determinar la eficacia de los programas nacionales al nivel de su operación estatal. ❑ Contribuir a mejorar los programas. ❑ Determinar si se alcanzaron las metas y objetivos. ❑ Fomentar la participación de los beneficiarios. ❑ Documentar los impactos y los resultados de cada programa de la Alianza para el Campo. ❑ Identificar fortalezas y debilidades para mejorar la calidad de los programas. ❑ Mejorar la administración y la efectividad de los programas. ❑ Planear futuros programas con estrategias, enfoques y medios apropiados. 	<p>Capitalización productiva a través de los siguientes indicadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Presencia de inversión adicional. ❑ Respuesta del productor al estímulo para invertir. ❑ Inversión media adicional. ❑ Inversión media total. ❑ Respuesta a la inversión federal. <p>Permanencia y funcionalidad de los apoyos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Permanencia del apoyo. ❑ Presencia del apoyo en funcionamiento. ❑ Presencia de calidad en el funcionamiento del bien. ❑ Permanencia y sostenibilidad de los apoyos. ❑ Permanencia, sostenibilidad y calidad de los apoyos. ❑ Aprovechamiento de la capacidad del apoyo. <p>Cambio en el ingreso de la unidad de producción:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Frecuencia de cambio en el ingreso. ❑ Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo. ❑ Crecimiento porcentual del ingreso. <p>Contribución al empleo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❑ Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo. ❑ Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo. ❑ Efecto total sobre el empleo en la unidad productiva.

Fuente: FAO-SAGARPA, 2002.

Aun cuando los indicadores de evaluación no difieren en sentido estricto de los anteriores, si se presenta una gran diferencia en cuanto al análisis por tipo de productor, partiendo de la siguiente hipótesis: *“El programa tiene mayores éxitos en el estrato de productores más capitalizados a quienes se les apoya con más recursos, con acciones más consistentes y de mayor valor, mientras que tiene poco impacto entre los productores más*

pobres a quienes se les destina menores recursos con apoyos en acciones dispersas y de poco valor para cada productor.” (FAO-SAGARPA, 2002).

En términos de los resultados de la evaluación se llega a confirmar esa hipótesis, pero sólo con los apoyos otorgados durante 2001, por lo que no se garantiza la validez de la misma durante periodos más grandes de tiempo.

La importancia de esta evaluación radica en que se inicia el análisis por tipo de productor beneficiado en el PDR. Los resultados de 2001 indicaron que la participación de los productores de bajos ingresos tipo I Campesinos muy pobres (18%) y tipo II Campesinos pobres (20.5%) fue baja, con relación al resto de productores atendidos (61%) de los tipos III Campesinos, IV Productores transicionales y V Pequeños empresarios. La dispersión de los apoyos prevaleció en los beneficiarios más pobres, ya que el 7% de los beneficiados fueron apoyados con paquetes de pollos y solo representaron el 0.7% de la inversión total del programa, en tanto el 8% de los beneficiarios recibieron aspersoras manuales que representaron el 1.9% de la inversión total del programa. Por el contrario los productores de tipo V que representaron el 9% de los beneficiarios, recibieron el 18% de la inversión total del programa.

Los indicadores de permanencia de los apoyos fueron muy altos (87-95%), sin embargo sólo el 50% de los beneficiarios los estaba usando en su totalidad. El 21% de los beneficiarios observó cambios en los ingresos, entre los cuales los beneficiarios transicionales (tipo IV) y pequeños empresarios (tipo V) tuvieron mejor respuesta (27%). En la generación de empleos existió mejor respuesta en productores tipo I y II, que en el resto de los beneficiarios (productores tipo III, IV y V).

Una parte importante de beneficiarios (63%) observó mejoras en su proceso productivo, sin embargo sólo el 30% recibió asesoría técnica y de ésta el 10% fue del programa PESPRO.

El programa tuvo fuertes retrasos debidos al cambio de normatividad y de la concertación con los estados. Con el cambio de normatividad, se señaló un alto riesgo de exclusión del sector de la población rural menos desarrollada, ante la propuesta de acceso a los apoyos de la Alianza para el Campo en la modalidad de proyectos. Se recomendó un proceso de planeación más descentralizado y participativo, sustentado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con fuerte énfasis en la creación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables y la simplificación en las reglas de operación, así como el establecimiento de un sistema de apoyos diferenciados en función de las diferentes regiones y tipos de productores. Establecer una modalidad diferente tanto para productores transicionales (tipo IV) y pequeños empresarios (tipo V), como de los campesinos pobres (tipo II) y muy pobres (tipo I), en donde la asistencia técnica para estos últimos debía ser de acompañamiento permanente.

8.7. Evaluación de 2002

En diciembre de 2002, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), firmó un acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en el que se concertó la participación de este organismo internacional en la evaluación de la Alianza para el Campo 2002, a través del proyecto UTF/MEX/053/MEX, con la finalidad de garantizar la externalidad y objetividad de la evaluación (FAO-SAGARPA, 2003). Como resultado del acuerdo, se desarrollaron las Guías Metodológicas de Evaluación Estatales de los diferentes programas de la Alianza para el Campo, con la finalidad de ser usadas por los organismos evaluadores estatales.

En la evaluación de 2002, se consideró una nueva metodología tomando como un solo programa a los tres programas que conformaban la política de desarrollo rural (capital físico PAPIR; capital humano PRODESCA, capital social PROFEMOR). A partir de ese año, ya no se realizaron evaluaciones individualizadas por programa, se consideraron indicadores de impacto a nivel agregado por grupo de programas y por tipos de productores. Se estableció una tipología de productores de acuerdo con su escolaridad, tamaño de superficie, inventario pecuario, valor de los activos, y porcentaje de producción destinada al mercado. Esta nueva experiencia tuvo fundamento en la evaluación del 2001, ya que los indicadores de impacto mostraron diferentes comportamientos en las tipologías estudiadas, aun recibiendo los mismos apoyos.

La evaluación consideró una muestra representativa de beneficiarios correspondientes al ejercicio 2000, con la finalidad de evaluar la permanencia, funcionalidad, aprovechamiento e impactos más relevantes de las inversiones tres años después de haber sido realizadas, con la finalidad de establecer las comparaciones pertinentes en el tiempo.

Los objetivos generales, los objetivos específicos y los indicadores usados fueron los siguientes:

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la Evaluación	Indicadores evaluados
<p>□ Aportar al Gobierno Federal y a los gobiernos de los estados, elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que responda de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.</p> <p>□ Analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza, así como determinar los resultados y el impacto de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos y brindar elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.</p>	<p>Aunque no se plantearon como tales, la evaluación permitiría:</p> <p>□ Brindar elementos de juicio oportunos a los tomadores de decisiones, de modo que los resultados generen recomendaciones prácticas para incrementar la eficiencia operativa y los impactos de los recursos invertidos en el desarrollo de sus acciones.</p> <p>□ Realizar un análisis integral de la congruencia de sus objetivos, sus sinergias y las posibles superposiciones entre programas (PAPIR de capital físico; PRODESCA de capital humano y PROFEMOR de capital social).</p> <p>□ Valorar los procesos operativos de los ejercicios 2002 y 2003, con el objetivo de lograr un análisis continuo de la gestión de la APC, que permita la generación de recomendaciones oportunas.</p> <p>□ Detectar debilidades y fortalezas prevalcientes en los procesos de 2002 y de qué forma se corrigen o acentúan con la aplicación de las Reglas de Operación 2003.</p> <p>□ Analizar los resultados e impactos del grupo de programas en el ejercicio 2002.</p> <p>□ Analizar permanencia, funcionalidad, aprovechamiento e impactos más relevantes de las inversiones 2000.</p> <p>□ Identificar correspondencia de las acciones del grupo de programas de desarrollo rural, con la problemática y el potencial de desarrollo de regiones o municipios de atención y generar recomendaciones para mejorar la focalización de la población objetivo y los tipos de apoyos a otorgar.</p>	<p>□ Cambio tecnológico (en el conocimiento y uso de tecnologías).</p> <p>□ Capitalización de las unidades de producción rural (cambios en los inventarios en infraestructura para la producción).</p> <p>□ Desarrollo de capacidades en las unidades de producción.</p> <p>□ Conversión y diversificación.</p> <p>□ Cambios en producción y productividad (cambios en la producción de bienes y servicios).</p> <p>□ Cambios en el ingreso de los productores.</p> <p>□ Integración de cadenas de valor (modalidades de inserción en las cadenas de valor –producción primaria y agroalimentarias).</p> <p>□ Generación y diversificación del empleo.</p> <p>□ Desarrollo y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores.</p> <p>□ Participación de los socios, en la gestión y en la toma de decisiones al interior de la organización.</p> <p>□ Formación de nuevas organizaciones.</p> <p>□ Cambio en los roles de las organizaciones.</p> <p>□ Cambios al interior de las organizaciones tendientes a aumentar la participación de los socios.</p> <p>□ Cambios en el acceso a mercados y en las condiciones de comercialización.</p> <p>□ Efecto sobre el uso sostenible de los recursos naturales.</p>

Fuente: FAO-SAGARPA, 2003.

Como resultado de la evaluación se concluyó que el 86% de los beneficiarios del PAPIR 2002 se concentraron en los tipos I y II. Es a partir de esta evaluación cuando se analiza la focalización de recursos por tipo de municipio, destacando que sólo el 15% de los recursos de PAPIR se canalizaron a municipios Tipo A clasificados como municipios de muy alta marginación y 22% a municipios Tipo B que se clasificaron de alta marginación (SAGARPA, 2002c), es decir que del 100% de recursos ejercidos en el programa PAPIR, sólo el 37% se destinó a municipios de alta y muy alta marginación, por lo que la atención a estas zonas no se había mejorado.

Existió un índice de permanencia del apoyo del 86% en los beneficiarios del PAPIR 2002, de los cuales 50% correspondían a productores del tipo I. Sin embargo en una comparación de esta misma variable con productores del ejercicio 2000, en el 2002 fue ligeramente mayor el porcentaje, a pesar de que el tiempo transcurrido fue menor.

Se observó una relación directa entre el porcentaje de uso del bien apoyado y el tipo de productor, ya que el porcentaje fue mayor cuando se trató de un productor de tipo V que en un productor de tipo I, situación que se dio en los ejercicios 2000 y 2002.

De igual forma en los ejercicios de 2000 y 2002, el mayor porcentaje de participación en el capital se dio en los productores de los tipos I y II y los menores en los tipos III, IV y V. Sin embargo en los agricultores del tipo I, los apoyos otorgados en 2000 fueron mayores que los otorgados en el ejercicio 2002.

Por lo anterior, se recomendó una estratificación de la población rural que permitiera orientar los apoyos de APC a fin de que las disparidades económicas pudieran subsanarse y no profundizarse; favorecer la demanda libre de apoyos y no limitarlos a la generación de proyectos únicamente, sobre todo para aquellos beneficiarios con solicitudes de apoyos puntuales, de menor valor y que contribuían a llenar un vacío para trabajar con mayor eficiencia; considerar al proyecto como un instrumento de análisis de manejo generalizado y no como requisito per se por todos los actores involucrados en el proceso; considerar proyectos integrales que incorporarían en el costo una asesoría permanente

integral, sujeto a revisiones anuales de resultados, a fin de que permitieran dar continuidad a los apoyos otorgados.

8.8. Evaluación de 2003.

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2003 se hizo igual que en el ejercicio 2002, considerando los tres programas de Desarrollo Rural: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR (FAO-SAGARPA, 2004). La metodología de ese año estuvo centrada en el análisis en cuatro ejes principales, siendo éstos:

- La estrategia de desarrollo rural expresada en el Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo 2003.
- Las inversiones en bienes de capital a beneficiarios PAPIR.
- El desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA).
- La consolidación organizativa y el fortalecimiento institucional (PROFEMOR).

Por lo anterior, el objetivo general de la evaluación y los objetivos específicos consideraron a parte del PAPIR a los otros programas PRODESCA y PROFEMOR. La evaluación del PAPIR se concentró en su incidencia y participación en la detonación de procesos de desarrollo a partir de la capitalización de las UPR, analizó la estructura interna en que se apoyó este subprograma, la importancia de la capitalización de las UPR en la estrategia de desarrollo rural, los criterios de asignación de los recursos y el tejido institucional en el que se enmarcó su funcionamiento.

En la evaluación se consideraron a los ejercicios 2003 y 2001 para evaluar el impacto del PAPIR, debido a los plazos de maduración de las inversiones, además de su articulación con el PRODESCA y su contribución de este último para aumentar dichos impactos.

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Analizar la articulación y consistencia del Programa de Desarrollo Rural prevista en Alianza Contigo 2003, con el fin de concluir y recomendar sobre la pertinencia de sus componentes, la articulación entre los subprogramas, así como la identificación de la población rural objetivo del Programa. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Evaluar el impacto de las inversiones en bienes de capital financiados por PAPIR, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas y a diferentes tipos de beneficiarios. ❑ Valorar los efectos del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades en la población rural beneficiaria, en cuanto a capacidades administrativas, productivas y tecnológicas. ❑ Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Efectos en el ingreso y el empleo en las unidades de producción. ❑ Inversión y capitalización. ❑ Producción y productividad. ❑ Cambio tecnológico. ❑ Integración de cadenas agroalimentarias. ❑ Reconversión productiva. ❑ Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios de inversiones físicas financiadas por PAPIR. ❑ Evaluación de los impactos combinados entre PRODESCA y PAPIR.

Fuente: FAO-SAGARPA, 2004.

El PAPIR fue el subprograma que en 2003 erogó el 69% de los recursos del Programa de Desarrollo Rural y que reunió al 60.5% de beneficiarios de la modalidad federalizada. Las solicitudes por la vía del proyecto tuvieron un continuo aumento en las entidades federativas, generando situaciones de exclusión para aquellos productores rurales con demandas de montos menores, demandas específicas y puntuales que pudieron hacerse por la vía de la demanda libre. Fueron pocos los productores que no contaron con los activos adquiridos con el apoyo del Programa, sólo el 13% de los beneficiarios del ejercicio

2001 presentaron dicha situación y el 3% en el ejercicio 2003. Sin embargo, el nivel de uso de los apoyos fue cercano al 65% para ambos años.

Durante el ejercicio 2001 el 43.5% de los beneficiarios no registró cambios en su producción y el 74% no registró cambios en su ingreso provenientes de la actividad apoyada. Situación que se vio contrastada en el ejercicio 2003, ya que el 60% de los beneficiarios registró cambios en la producción, pero sólo la mitad de ellos atribuyó esos cambios exclusivamente al programa. Aunque en 2003 pudieron verse avances en la operación articulada entre subprogramas, principalmente PAPIR y PRODESCA, fue frecuente la operación independiente, principalmente entre PROFEMOR y los otros dos subprogramas.

En el ejercicio 2003, el 20% de los beneficiarios PAPIR, es decir uno de cada cinco, creó el equivalente a un empleo /hombre /año atribuible al programa, teniendo mayor impacto en los beneficiarios de los tipos I al III, pues entre ellos se generó el 94% del total de los “nuevos” jornales, en tanto los beneficiarios de los tipos IV y V generaron únicamente el 6% del total de los jornales.

Para mejorar el programa se propuso que al inicio del proceso se definieran en la entidad, los lineamientos estratégicos para el desarrollo rural; realizar la focalización de los apoyos mediante una selección precisa de beneficiarios con la participación de la población beneficiaria; y, finalmente cerrar el círculo virtuoso entre el seguimiento y el acompañamiento a las inversiones, generando información para la retroalimentación del proceso.

8.9. *Evaluación de 2004.*

No se observaron grandes variaciones con respecto a la metodología usada en 2003. En la Guía Metodológica se consideró de nuevo la evaluación del programa de manera integral (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), centrando gran parte de sus

esfuerzos en los impactos del Programa de Desarrollo Rural analizando el aporte del programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, como parte de la instrumentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (FAO-SAGARPA, 2005).

La evaluación de impactos, se realizó con beneficiarios del ejercicio 2002, a fin de apreciar los efectos de las inversiones realizadas por el PAPIR que ya habían madurado.

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia. <input type="checkbox"/> Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios. <input type="checkbox"/> Valorar los avances del Programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria. <input type="checkbox"/> Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> No hubo variaciones relevantes con respecto a los indicadores de 2003, con excepción de la evaluación del fortalecimiento institucional de los Consejos Municipales y Distritales.

Fuente: FAO-SAGARPA, 2005.

En actividades agrícolas el 60% de los apoyos del PAPIR se destinaron para la mecanización de los cultivos, mientras que en actividades pecuarias fueron para infraestructura 56% y genética 33%. En actividades no agropecuarias el 55% se destinó al rubro de transformación, 24% a la comercialización de los productos y el resto se distribuyó en otras actividades no primarias.

El Programa tuvo un impacto positivo en la capitalización de los beneficiarios apoyados por PAPIR, que en promedio incrementaron su capital en 40%. Destacan los productores dedicados a actividades no primarias, que tuvieron un aumento de 75%, muy superior a la alcanzada por agricultores y ganaderos que fue de 34% y 40% respectivamente. El productor tipo I tuvo el mejor desempeño y el impacto en

capitalización fue decreciendo con respecto al tamaño de las UPR apoyadas. El 52% de los entrevistados recibieron apoyos de otros programas, de los cuales casi la mitad fueron de PROCAMPO y una cuarta parte del Programa Oportunidades.

Los beneficiarios del ejercicio 2002, tuvieron un incremento medio en el ingreso bruto del 20%, sin embargo los beneficiarios que contaron con apoyo del PRODESCA, tuvieron un incremento medio en el ingreso bruto del 28%, mientras que los que carecieron de él observaron solo el 17%, en otras palabras, los servicios del PRODESCA generaron impactos positivos en los productores que recibieron asistencia técnica de un Prestador de Servicios Profesionales (PSP). El 16% de los beneficiarios del PAPIR en 2002 recibieron apoyos del PROFEMOR a través de sus organizaciones, en tanto que en el 2004, sólo 9% recibió apoyos del PROFEMOR.

La encuesta a beneficiarios 2002 indica que por cada 18.1 productores apoyados se creó un empleo familiar y por cada 98 uno contratado. Sobresale entre todos los estratos el tipo I, que por sí mismo generó más del 52% del empleo familiar y 47% del contratado, lo cual contrasta con el hecho de que este grupo significó sólo 35.6% de los productores apoyados por el programa en 2002.

Las recomendaciones giraron en una mayor integración de las inversiones físicas, con el desarrollo de capacidades y organización de los beneficiarios; propiciar el uso de estudios de estratificación para priorizar segmentos de productores, definir y aplicar apoyos diferenciados; dar tratamiento diferenciado a la población de bajos ingresos en localidades de muy alta marginación, considerando su seguridad alimentaria, con un esquema de asistencia técnica continua bajo la modalidad PESA¹⁰, y donde las aportaciones del beneficiario no sean necesariamente en efectivo; dado que el 80% de los recursos del PAPIR se ejercieron vía proyectos, se recomendó la construcción de un sistema de evaluación técnica de proyectos, incluyendo la verificación de campo y participación de expertos.

¹⁰Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA): brinda servicios de asistencia técnica a productores en condición de pobreza ubicados en localidades de muy alta marginación, para resolver las limitaciones del PRODESCA en productores de bajos recursos.

8.10. Evaluación de 2005.

La evaluación al igual que en 2004, consideró de manera integral a los tres programas base de desarrollo rural: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR. En el caso de la evaluación de impactos, los resultados se centraron en el ejercicio de 2003, con el propósito de apreciar los efectos de inversiones que ya habían madurado (FAO-SAGARPA, 2006a).

Objetivo general de la evaluación	Objetivos específicos de la evaluación	Indicadores evaluados
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa en el estado, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo y brindar una visión de futuro respecto del papel del PDR en el marco de la política estatal de desarrollo rural sustentable. 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Realizar un balance de la gestión del Programa, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el periodo 2001-2005 en el estado, destacando las acciones en marcha y las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos. <input type="checkbox"/> Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado, diferenciando según tipo de beneficiario, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria). <input type="checkbox"/> Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria. <input type="checkbox"/> Analizar el aporte del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del Programa, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores. <input type="checkbox"/> Identificar el alcance de las acciones del Programa en materia de sustentabilidad, y valorar su contribución a la instrumentación de la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos. 	<p>Dado que la evaluación se concentró básicamente en la evolución que experimentó el Programa de Desarrollo Rural, centró su atención en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Adopción de la estrategia del Programa. <input type="checkbox"/> Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural. <input type="checkbox"/> Procesos de planeación. <input type="checkbox"/> Asignación de recursos. <input type="checkbox"/> Circuito operativo o procesos administrativos. <input type="checkbox"/> Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA. <input type="checkbox"/> Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización. <input type="checkbox"/> Consolidación organizativa y fomento empresarial. <input type="checkbox"/> Aportes del Programa a la sustentabilidad. <input type="checkbox"/> Temas específicos de evaluación de procesos de interés estatal. <input type="checkbox"/> Perspectivas del Programa. <p>En la evaluación de los impactos no hubo variación con respecto a los indicadores evaluados en 2003 y 2004.</p>

Fuente: FAO-SAGARPA, 2006a.

La evaluación 2005, consideró un análisis de la evolución que experimentó el Programa de Desarrollo Rural durante el periodo 2001-2005 (FAO-SAGARPA, 2006b).

Los mejores resultados observados del PAPIR, fueron en actividades rurales no agropecuarias. Por estrato de productores, el tipo I es el que mostró mayor impacto en capitalización, de igual forma que en 2004. Las inversiones físicas que fueron acompañadas por servicios de PRODESCA obtuvieron efectos superiores en el ingreso bruto. Los productores tipo I y II, que representaron el 67% de los beneficiarios y que recibieron únicamente el 52% del presupuesto, generaron el 80% de los empleos.

En las localidades de alta marginación se crearon 49% de los empleos y junto con las de muy alta marginación se logró generar el 56% del total. De los empleos creados por la acción del Programa 80% fueron familiares y 20% contratados.

En cuanto a la capitalización de las UPR apoyadas por PAPIR en promedio aumentó 24% el valor de sus activos. Las actividades que lograron mayores impactos fueron las no agropecuarias, con 38% de aumento en capital, le siguen las actividades agrícolas con 28% y luego las pecuarias con 15%.

En el indicador de cambio tecnológico, las actividades no agropecuarias registraron un aumento de 49.5% en las UPR apoyadas, las pecuarias muestran una mejora de 25.3% y las agrícolas elevaron su nivel tecnológico en 10.6%.

Para fortalecer el programa se recomendó una mayor voluntad política que asumiera la descentralización como política de estado y lograr la participación del conjunto de actores relacionados con el desarrollo rural; fortalecer la capacidad de gestión y la presencia ciudadana en los consejos de desarrollo rural sustentable; llevar a cabo estudios de estratificación de productores y sobre todo usarlos para brindar apoyos diferenciados; practicar un tratamiento diferenciado según la complejidad y magnitud de cada inversión; y, reforzar la atención a las localidades de muy alta marginación debido a que los recursos fueron insuficientes.

La evaluación externa del programa PER-PADER-PAPIR, sufrió cambios importantes a lo largo del periodo, iniciando en 1996, centrada en la caracterización de la

población objetivo, a través de la identificación de sus principales características socioeconómicas, tales como sexo, edad, miembros de la familia con dependencia económica, analfabetismo, escolaridad, entre otros. De igual forma se concentró en describir a las Unidades de Producción Rural (UPR) que poseían los productores de la población objetivo en cuanto a tamaño de superficie en posesión o usufructo, régimen de humedad, tenencia de la tierra, cultivos que poseían o usufructuaban, unidades animales que poseían, etc.

De esta forma se correspondía de mejor manera el resultado de la evaluación en cuanto a la población beneficiada y la población objetivo. Esta metodología fue mejorada un año después (1997) a través de mayores indicadores de evaluación.

En 1998 la metodología de evaluación incorporó la medición de impacto en varios indicadores, tales como uso de equipos, ganado, plantas, e insumos distribuidos, así como infraestructura apoyada. Sin embargo los alcances en la medición de los impactos fueron cuestionados en la misma evaluación, así como en la evaluación de 1999, debido al poco tiempo de permanencia de los bienes otorgados por el programa. Se continuó caracterizando a la población beneficiada como se venía haciendo en años anteriores. La metodología se siguió utilizando casi en su totalidad hasta 1999, año en el cual la evaluación del programa dejó de considerar el grado de analfabetismo que poseía la población beneficiada, situación que impidió comparar los resultados de ese año y los sucesivos.

Los resultados que arrojaron las evaluaciones realizadas de 1996 a 2000, no permitieron comparar indicadores clave de la población beneficiada y que debieron haberse conservado, tales como tamaño de superficie en posesión o usufructo y régimen de humedad (riego o temporal), tenencia de la tierra (ejidal, pequeña propiedad o comunal), cultivos que poseían o usufructuaban, unidades animales que poseían (bovinos, ovinos, porcinos, caprinos, aves), analfabetismo, autoconsumo y comercialización, entre otros. La conservación de estos indicadores hubiera permitido identificar las tipologías de productores atendidos y el porcentaje de apoyos recibidos. Tal situación impidió evaluar

con precisión el grado de focalización del programa a lo largo de los ejercicios presupuestales, situación que se agravó con la creación de nuevos indicadores en las evaluaciones subsecuentes. Tal fue el caso de la evaluación realizada al ejercicio presupuestal del año 2000, a pesar de que la evaluación se basó en la metodología de 1998, ésta no consideró como indicador importante el grado de analfabetismo de la población beneficiada.

Es de destacar que las evaluaciones 1996-2000 no profundizaron en los recursos recibidos por tipo de productor y por tipo de región atendida.

Es hasta la evaluación del ejercicio presupuestal 2001, cuando la evaluación incorpora el concepto de tipología de productores, lo que permitió evaluar de mejor manera los resultados del programa en diferentes tipos de productores, entre ellos, tipo I Campesinos muy pobres, tipo II Campesinos pobres, tipo III Campesinos, tipo IV Productores transicionales y tipo V Pequeños empresarios. Esta evaluación, permitió identificar de mejor manera los resultados del programa. A pesar del avance alcanzado, en dicha evaluación y en las evaluaciones futuras, ya no se profundizó en la descripción de las características socioeconómicas de los beneficiarios.

A partir del año 2002, la FAO se hizo cargo de las evaluaciones externas con una nueva metodología de evaluación, incorporando nuevos indicadores, entre ellos: Desarrollo de Capacidades en las unidades de producción, Conversión y diversificación, Integración de cadenas de valor, Generación y diversificación de empleo, entre otros. Por otro lado, ya no se realizó una evaluación específica por programa, sino que se evaluaron en bloque los tres programas pilares del Programa de Desarrollo Rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR). Lo que ocasionó una generalidad de resultados, que no permitieron profundizar en la eficacia del ejercicio de cada programa, entre ellos el PAPIR. A pesar de los cambios, el uso de las tipologías permitió a las evaluaciones identificar algunos resultados del PAPIR en la población objetivo original, ubicada en zonas de alta y muy alta marginación.

Con esta nueva metodología se cambió el esquema anterior (1998) y se inició otro que marcó al resto de las evaluaciones realizadas en el periodo.

Los resultados de la evaluación 2003, fueron más generales que los obtenidos en 2002, sin embargo, la evaluación del empleo generado por los apoyos del programa por tipo de productor representó una contribución importante en los resultados de las evaluaciones anteriores y futuras (2004 y 2005), pues permitió concluir que el impacto en el empleo gracias a los apoyos fueron más importantes en los productores tipo I y II, que en el resto de los productores (III, IV, y V).

En 2004 la metodología de evaluación del programa no cambió sustancialmente con respecto a 2003, y se incluyó la evaluación de la conformación y participación de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, como parte de la instrumentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en las entidades.

En 2005, se realizó un análisis de la evolución que experimentó el Programa de Desarrollo Rural durante el periodo 2001-2005. Los indicadores utilizados en ese año cambiaron sustancialmente, pasando a un plano más general, tales como: Adopción de la estrategia del PDR, Procesos de planeación, Asignación de recursos, Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización, entre otros.

En resumen se observa que las metodologías de las evaluaciones del PER-PADER-PAPIR, fueron enriqueciéndose en objetivos generales y específicos, así como en el número de indicadores de evaluación, debido a las mismas transformaciones que sufrieron los programas a lo largo del periodo, sin embargo también fueron alejándose de la evaluación de los beneficios obtenidos en la población objetivo original y terminaron evaluando actividades tales como las de los consejos municipales, distritales y estatales de desarrollo rural sustentable, que no necesariamente estaban ligados a los productores tipo I y II de los municipios de alta y muy alta marginación.

CAPÍTULO IX

ANÁLISIS DE LAS BASES DE BENEFICIARIOS ENCUESTADOS EN LAS EVALUACIONES REALIZADAS EN EL PERIODO DE 1997-2005

En este apartado se analizaron las bases de datos de los beneficiarios encuestados en las evaluaciones anuales obtenidas por los evaluadores externos, integrándose una base de datos de 40,350 registros.

9.1. Bases de datos de los beneficiarios PER-PADER-PAPIR 1997-2005.

Con respecto a este punto, se hizo la petición formal al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para que fueran publicadas las bases de datos de los beneficiarios entrevistados en las evaluaciones del programa, en virtud de que dicha información se encontraba en posesión de la FAO en México, quedando disponibles las bases de datos a partir del mes de mayo de 2007, en la página www.evalalianza.org.mx.

9.2. Identificación de variables comunes de los diferentes años evaluados.

Se analizaron las estructuras de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa durante las evaluaciones realizadas en los ejercicios 1997-2005, identificándose los reactivos que fueron comunes entre los diferentes años analizados, siendo éstos: años de escolaridad, superficie agrícola o equivalente y bovinos doble propósito o bovinos equivalentes.

9.3. Identificación de los tipos de beneficiarios apoyados, según tipologías FAO.

Debido a que las tipologías de productores propuestas por la FAO sufrieron modificaciones durante los años 2001, 2002 y 2005, fue necesario homogenizar las características de los reactivos descritos anteriormente en una sola tipología para todo el periodo de análisis (1997-2005), situación que se presenta a continuación:

Cuadro 34. Comparación de la variable “Escolaridad”

VARIABLES	Tipología FAO	TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES				
		I	II	III	IV	V
a) Años de escolaridad	2001	De 0 a primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria	Preparatoria	Más que bachillerato
b) Escolaridad	2002	Con estudios de primaria (1 a 6)	Con estudios de secundaria (7 a 9)	Con estudios de preparatoria (10 a 12)	Con estudios de licenciatura (13 a 16)	Licenciatura concluida y más (17 o más)
c) Escolaridad	2005	De 0 a 6	De 7 a 9	De 10 a 12	De 13 a 16	Más de 17

Fuente: a) FAO-SAGARPA, 2002; b) FAO-SAGARPA, 2003; c) FAO-SAGARPA, 2006a.

Cuadro 35. Comparación de la variable “Superficie agrícola”

VARIABLES	Tipología FAO	TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES				
		I	II	III	IV	V
a) Superficie agrícola (hectáreas)	2001	0 a 3	3 a 10	10 a 50	50 a 100	Más de 100
b) Superficie equivalente (hectáreas)	2002	Hasta 3	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100
c) Superficie de riego equivalente (hectáreas)	2005	0.1 a 3.0	3.1 a 10.0	10.1 a 50.0	50.1 a 100.0	Más de 100.0

Fuente: a) FAO-SAGARPA, 2002; b) FAO-SAGARPA, 2003; c) FAO-SAGARPA, 2006a.

Cuadro 36. Comparación de la variable “Bovinos equivalente”

VARIABLES	Tipología FAO	TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES				
		I	II	III	IV	V
a) Bovinos equivalente (cabezas)	2001	0 a 5	5 a 10	10 a 50	50 a 100	Mas de 100
b) Bovinos equivalente (cabezas)	2002	Hasta 5	Mas de 5 y hasta 10	Mas de 10 y hasta 50	Mas de 50 y hasta 100	Mas de 100
c) Bovinos equivalente (cabezas)	2005	De 0.1 a 8.0	Mas de 8.0 y hasta 25.0	Mas de 25.1 y hasta 75.0	Mas de 75.0 y hasta 150.0	Mas de 150

Fuente: a) FAO-SAGARPA, 2002; b) FAO-SAGARPA, 2003; c) FAO-SAGARPA, 2006a.

De acuerdo con las comparaciones realizadas anteriormente, el criterio para clasificar a los productores y homogenizar las bases de datos en tipologías de productores fue el siguiente:

Cuadro 37. Clasificación de tipologías usada en la estandarización de las bases de datos 1997-2005

VARIABLES	Tipología FAO	TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES				
		I	II	III	IV	V
Escolaridad	2005	De 0 a 6	De 7 a 9	De 10 a 12	De 13 a 16	Más de 17
Superficie agrícola (hectáreas)	2001	0 a 3	3 a 10	10 a 50	50 a 100	Más de 100
Bovinos equivalente (cabezas)	2002	Hasta 5	Más de 5 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100

Fuente: FAO-SAGARPA, 2002; FAO-SAGARPA, 2003; FAO-SAGARPA, 2006a.

Posteriormente, se identificaron los reactivos (preguntas) en la estructura de los cuestionarios aplicados a los beneficiarios del programa y que correspondían a las tres variables referidas en el cuadro anterior.

9.4. Estadística descriptiva de beneficiarios PER-PADER-PAPIR.

Con el programa de cómputo Statistics Analysis System (SAS versión 9.1)¹¹, se analizaron los datos y se lograron obtener los siguientes resultados:

¹¹ SAS.- Programa de cómputo de análisis estadístico SAS (Statistic Analysis System Versión 9.1).

Cuadro 38. Medias obtenidas a partir del análisis estadístico utilizando SAS Ver. 9.1.

Variable/año	Registros analizados	Grado: número de años de estudio	Edad: años cumplidos	Superficie agrícola: hectáreas	Aportación de beneficiarios: pesos corrientes	Bovinos equivalente: número de cabezas de ganado bovino
1997	5042	6.5	45.7	31.3	4,372	n.d.
1998	9109	6.2	45.5	25	3,693	19
1999	2916	4.27	n.d.	9.2	n.d.	5
2000	1164	5.4	48	6	5,659	19
2001	3451	5.4	47.9	7	12,584	9
2002	4925	5.7	47.5	6.2	41,925	n.d.
2003	3733	6	46.6	19.52	31,399	17
2004	4073	6	45.4	6.1	10,561	16
2005	5937	6.5	45.2	4.8	19,368	n.d.
Total	40,350					

Fuente: Elaboración propia analizando las bases de datos de beneficiarios del programa en todos los municipios, utilizando SAS versión 9.1.

Para identificar los municipios de alta y muy alta marginación beneficiados con el programa (PER-PADER-PAPIR), se utilizó la lista de municipios prioritarios para los programas de desarrollo rural, establecida en el ANEXO 1 REGIONES Y MUNICIPIOS PARA LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL de las Reglas de Operación del Programa Alianza para el Campo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de marzo de 2002. Se realizó la identificación de los municipios catalogados como de zonas marginadas y con mayores índices de marginación (municipios tipo A) y resto de municipios marginados (tipo B) a partir de las bases generales de beneficiarios indicadas en el cuadro anterior de los años comprendidos entre 1997 y 2005. Una vez identificados los municipios prioritarios se obtuvo el siguiente resultado:

Cuadro 39. Medias obtenidas de municipios tipo A.

Variable/año	Registros analizados	Grado: número de años de estudio	Edad: años cumplidos	Superficie agrícola: hectáreas	Aportación de beneficiarios: pesos corrientes	Bovinos equivalente: número de cabezas de ganado bovino.
1997	625	6.88	45.25	55.5	4,681.04	n.d
1998	1,853	6.11	43.67	21.5	2,321.28	n.d
1999	445	4.1	n.d	5.71	n.d	3.67
2000	102	4.85	48.62	4.47	11,965.00	n.d
2001	652	4.76	46.02	5.32	6,093.04	6.77
2002	570	5.1	45.63	6.05	58,853.72	n.d.
2003	734	5.08	45.77	14.34	15,192.68	14.28
2004	936	5.45	45.07	5.61	6,500.75	n.d.
2005	1,395	5.92	43.68	3.32	19,083.94	1.51
Total	7,312					

Fuente: Elaboración propia analizando las bases de datos de beneficiarios del programa en municipios tipo A, utilizando SAS versión 9.1.

Cuadro 40. Medias obtenidas de municipios tipo B.

Variable/año	Registros analizados	Grado: número de años de estudio	Edad: años cumplidos	Superficie agrícola: hectáreas	Aportación de beneficiarios: pesos corrientes	Bovinos equivalente: número de cabezas de ganado bovino
1997	1,640	6.95	44.79	20.18	3,639.44	n.d.
1998	3,376	5.96	44.91	14.11	3,180.91	n.d.
1999	1,118	3.65	n.d.	9.34	n.d.	n.d.
2000	324	5.43	46.98	6.77	4,809.11	n.d.
2001	790	5.27	48.07	7.24	10,480.24	7.71
2002	1,385	5.37	47.17	7.26	31,882.74	n.d.
2003	1,106	5.95	45.36	16.51	39,403.03	n.d.
2004	1,132	5.86	45.32	6.1	14,292.28	n.d.
2005	1,156	5.75	46.24	3.84	15,404.53	n.d.
Total	12,027					

Fuente: Elaboración propia analizando las bases de datos de beneficiarios del programa en municipios tipo B, utilizando SAS versión 9.1.

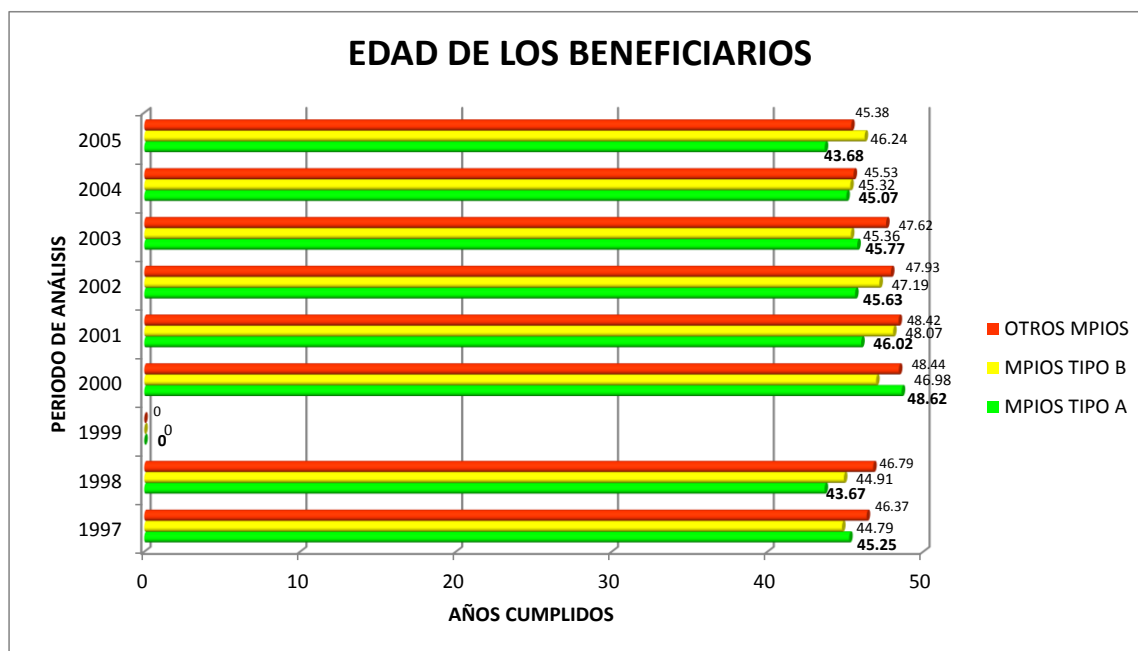
Cuadro 41. Medias obtenidas del resto de municipios (otros municipios).

Variable/año	Registros analizados	Grado: número de años de estudio	Edad: años cumplidos	Superficie agrícola: hectáreas	Aportación de beneficiarios: pesos corrientes	Bovinos equivalente: número de cabezas de ganado bovino
1997	2,777	6.32	46.37	32.37	4,744.92	n.d.
1998	3,880	6.47	46.79	36.23	4,823.20	n.d.
1999	1,353	4.85	n.d.	10.17	n.d.	6.03
2000	738	5.56	48.44	6.44	5,160.70	n.d.
2001	2,009	5.73	48.42	7.45	15,518.51	10.44
2002	2,970	5.93	47.93	5.83	42,683.76	n.d.
2003	1,893	6.4	47.62	23.3	33,233.06	19.56
2004	2,005	7.08	45.53	6.46	10,405.24	n.d.
2005	2,976	7.25	45.38	6	21,536.87	6.33
Total						

Fuente: Elaboración propia analizando las bases de datos de beneficiarios del programa en el resto de municipios, utilizando SAS versión 9.1.

Con respecto a la edad de los beneficiarios en municipios tipo A (cuadro 39), se observa una tendencia a la atención de población más joven a partir del año 2000, ya que mientras la media de la edad en el año 2000 era de 48.62 años, en 2005 la media de la edad de la población beneficiada estuvo en 43.68 años, es decir casi cinco años más joven. En municipios tipo B (cuadro 40), se observa la misma tendencia al igual que en el resto de los municipios (cuadro 41). Hay que destacar que las edades de los primeros beneficiarios del programa PER (1997-98) son similares a las obtenidas en 2005.

Figura 20. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de las EDADES REGISTRADAS por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



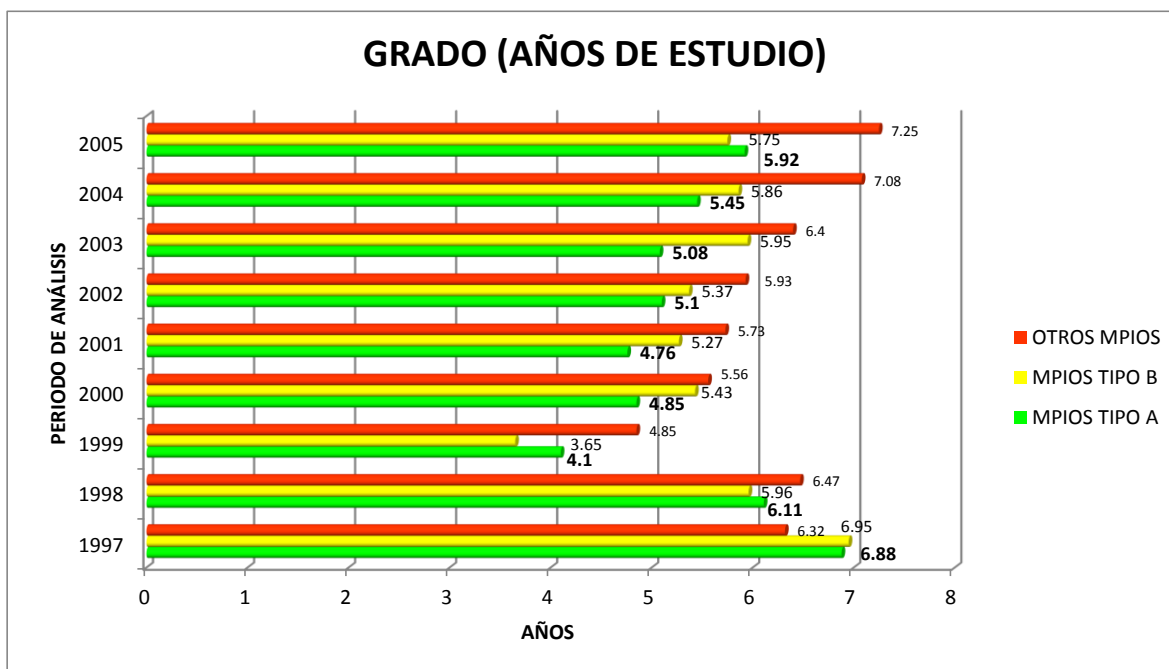
Fuente: Elaboración propia, con base en los análisis estadísticos de las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005, usando SAS ver.9.1

Con respecto al grado escolar o años de estudio, se observa que la población de productores tipo II (7 a 9 años), fue prevaleciendo cada vez más en otro tipo de municipios (figura 21), ya que a lo largo del periodo de análisis, se observa una tendencia de incremento en el número de grados de estudio de la población beneficiada, sobre todo a partir del año 2003. En los municipios tipo A y tipo B, los grados de estudio no rebasaron el límite de los 6 años, lo que implicó que predominaron los productores de tipo I en esos municipios. El año donde se observa un menor grado escolar en los tres tipos de

municipios, y por consecuencia una mayor participación de productores tipo I fue 1999, en donde la media de años de estudio fue de 4.1 para municipios tipo A, 3.65 para municipios tipo B y 4.85 en otro tipo de municipios (figura 21).

Lo anterior implicó una mayor focalización del programa por este criterio de selección. Por el contrario, el año con menor focalización fue 2005, en donde la media de años de estudio en municipios tipo A fue de 5.92, es decir cerca de dos años más de estudios (1.82) que lo observado en 1999. En municipios tipo B, la diferencia en años de estudio con respecto a 1999 fue mayor de dos años (2.1) y en el resto de municipios la diferencia fue de 2.4 años con respecto a 1999. Lo anterior denota que el programa fue centrándose en población con características más urbanas que rurales, disminuyendo la participación de la población rural de zonas de alta y muy alta marginación, en donde de acuerdo con los índices de marginación de CONAPO (2005), la población mayor de 15 años con una educación menor a los seis años representaba un porcentaje mayor del 40%.

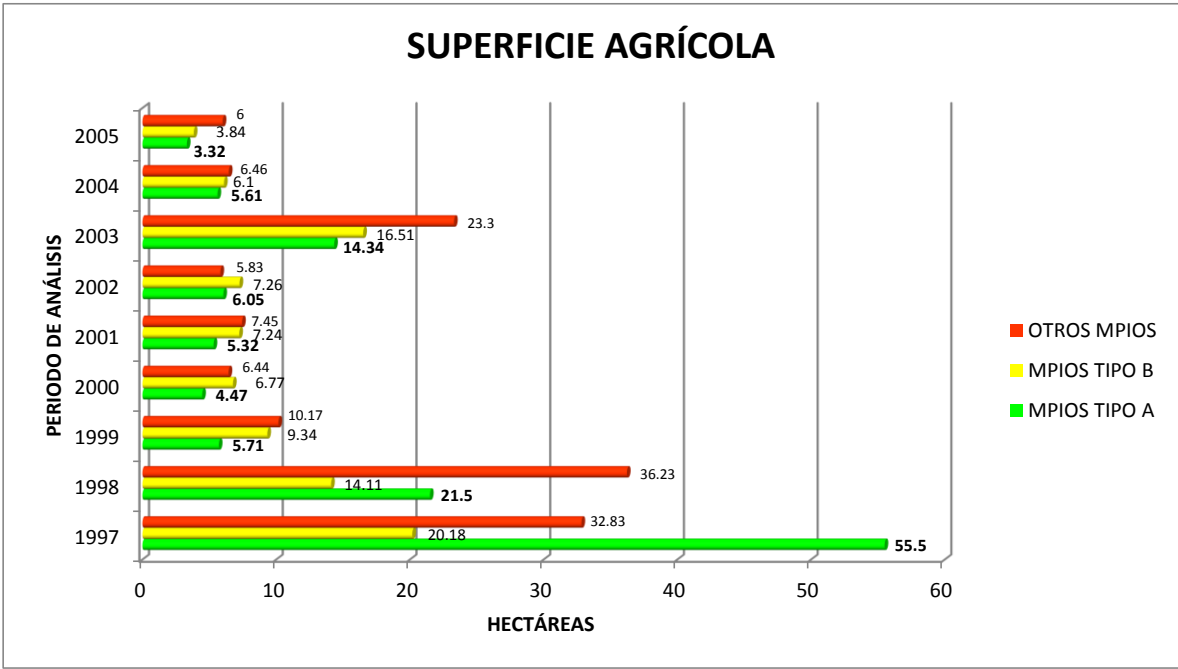
Figura 21. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de los AÑOS DE ESTUDIO registrados por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



Fuente: Elaboración propia, con base en los análisis estadísticos de las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005, usando SAS ver.9.1

Con respecto a la superficie agrícola reportada por los beneficiarios del programa (tamaño de la UPR-Agrícola), se observó que en los años 1997 y 1998 (figura No. 22), el promedio de superficie en municipios tipo A, representó a productores tipo IV en lugar de productores tipo I o II. En municipios tipo B, la media de superficie indica que fueron atendidos productores del tipo III al igual que en otro tipo de municipios. Esta situación se observa corregida a partir del año 1999, en donde en municipios tipo A, tipo B y otros municipios se ven representados los productores del tipo II, con excepción del año 2003, en donde de acuerdo con las medias obtenidas predominaron los productores del tipo III.

Figura 22. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de la SUPERFICIE AGRÍCOLA registrada por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.

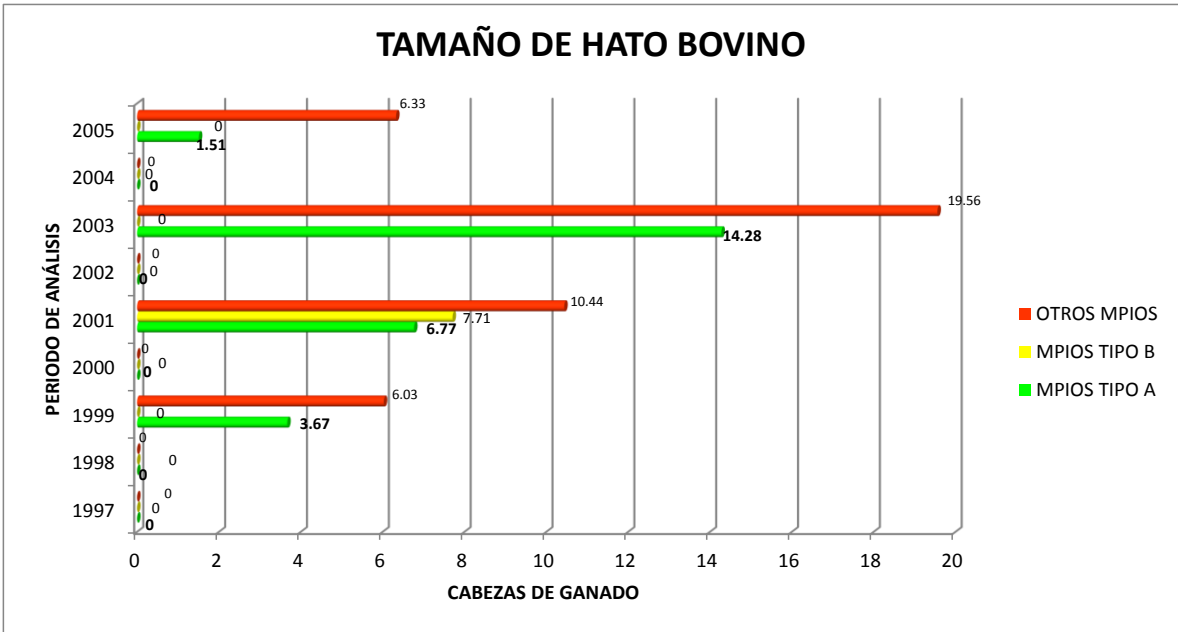


Fuente: Elaboración propia, con base en los análisis estadísticos de las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005, usando SAS ver.9.1

Con relación al criterio de selección por número de cabezas de bovinos de doble propósito o bovinos equivalentes, con los datos disponibles que pudieron analizarse, se observa que durante el año 1999 (figura No.23), la media del tamaño del hato en municipios tipo A, correspondió a productores del tipo I, en tanto que en otro tipo de municipios el tamaño del hato correspondió a productores tipo II. No así en el año 2001, en donde los tamaños de los hatos en municipios tipo A y tipo B, correspondieron a

productores tipo II, mientras que en otro tipo de municipios, el tamaño del hato correspondió al tipo III. El año crítico fue sin duda el año 2003, en donde el tamaño del hato en municipios tipo A correspondió a productores del tipo III, así como en otro tipo de municipios. La situación se corrigió en 2005, en donde los tamaños del hato en municipios tipo A correspondieron a productores tipo I con una media en el nivel de estudios de 5.92. Se denota la participación de población rural con actividades no agropecuarias reportadas en las evaluaciones de los años 2004 y 2005.

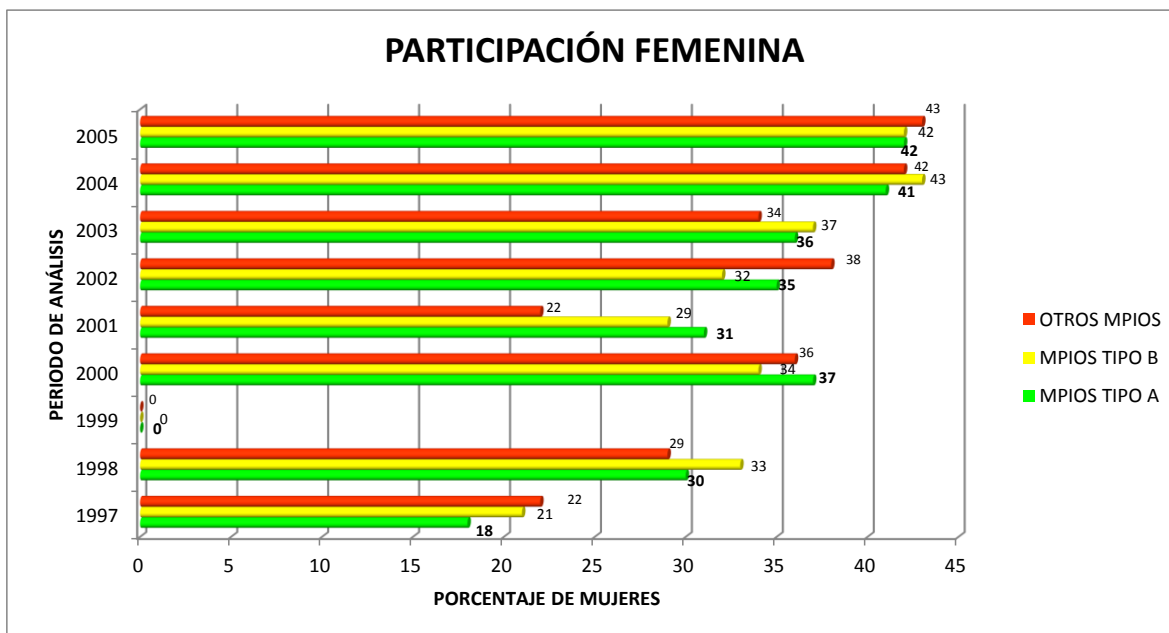
Figura 23. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio de los HATOS BOVINOS DE DOBLE PROPÓSITO O EQUIVALENTE EN CABEZAS registradas por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



Fuente: Elaboración propia, con base en los análisis estadísticos de las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005, usando SAS ver.9.1

Lo más sobresaliente del programa PER-PADER-PAPIR durante el periodo de análisis, fue la participación de la mujer, ya que a lo largo del periodo ésta fue incrementándose significativamente, ya que pasó de una participación de entre 18 y 22% en 1997 a una participación de 42 y 43%, teniendo constantes incrementos a partir del año 2002 (figura No.24).

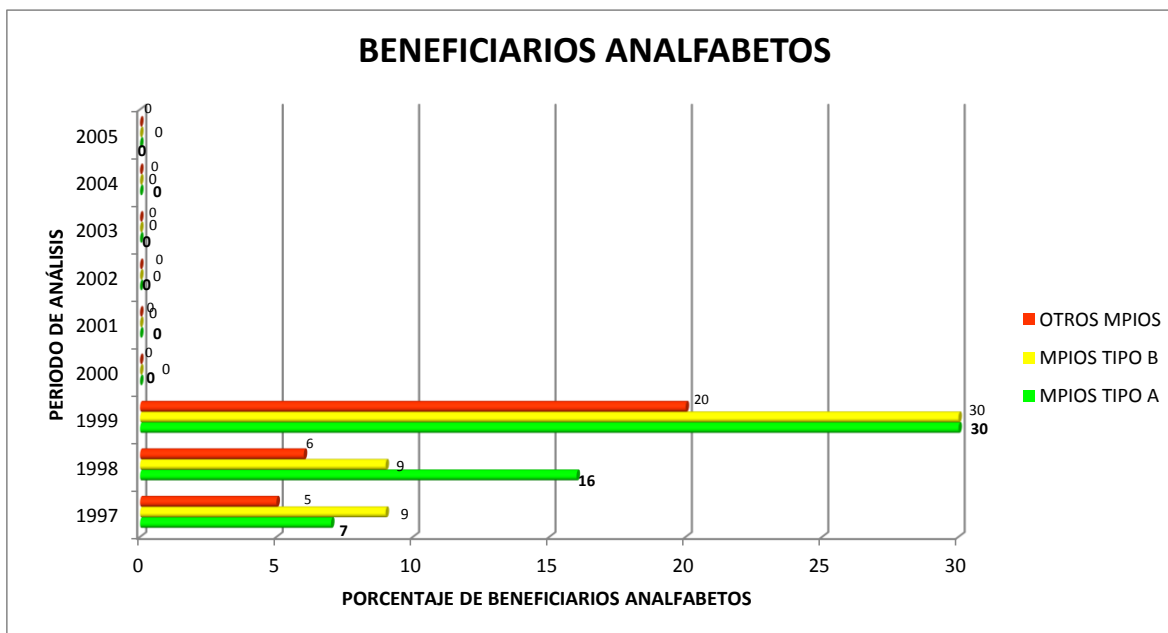
Figura 24. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN FEMENINA por año y por tipo de municipio de la población beneficiada encuestada durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



Fuente: Elaboración propia, con base en los análisis estadísticos de las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005, usando SAS ver.9.1

Con respecto a la participación de productores analfabetos, que se concentran principalmente en regiones de alta y muy alta marginación, se observa un logro del programa en sus primeros tres años de operación 1997-1999, ya que pasó de una participación de entre 5 y 9 por ciento a una participación del 30 por ciento en municipios Tipo A y B y otro tipo de municipios. Sin embargo, este criterio ya no pudo ser analizado en los años posteriores, debido a que las evaluaciones siguientes no consideraron importante a este indicador. Situación muy desafortunada para los productores analfabetos que tienen dificultad para tener acceso a los apoyos por falta de información.

Figura 25. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIOS ANALFABETOS por año y por tipo de municipio de la población beneficiada encuestada durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



Fuente: Elaboración propia, con base en los análisis estadísticos de las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005, usando SAS ver.9.1

9.5. Porcentaje de recursos localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

Dado que existe un grado de confiabilidad estadística en todas las evaluaciones realizadas durante el periodo 1997-2005 por las distintas instituciones participantes, se consideró a la muestra de cada año como el 100 por ciento del recurso ejercido y se obtuvo el porcentaje de recursos asignados a municipios de alta y muy alta marginación (tipo A y tipo B), con la finalidad de conocer si este presupuesto había sido cercano al 70% tal y como se estableció en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo en lo que respecta a programas de Desarrollo Rural.

Se tomó como referencia la aportación de los productores al programa, en virtud de que las bases de datos de 1997 y 1998, únicamente consideraron el registro de la aportación de los productores. Es a partir del año 2000 cuando las bases de datos elaboradas

por la FAO consideraron la aportación total del programa por cada registro analizado (aportación federal, aportación estatal y aportación de productores).

Realizando el análisis de las aportaciones de los productores por municipio, se observaron diferencias que no cambiaron la tendencia de las participaciones municipales. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

Cuadro 42. Participación presupuestal en por ciento por tipo de municipio (1997-2005)

Año/Tipo de municipio	A	B	A+B	Otros municipios
1997	12.04	26.83	38.87	61.13
1998	12.94	31.57	44.51	55.49
1999	15	38	53	47
2000	19	24	43	57
2001	9	19	28	72
2002	16	20	36	64
2003	9.9	37.6	47.5	52.5
2004	14	37	51	49
2005	23	21	44	56

Fuente: Elaboración propia analizando las bases de datos de beneficiarios del PER-PADER-PAPIR.

Analizando las participaciones de los productores de municipios tipo A y tipo B dentro de los presupuestos ejercidos por año, así como la suma de los dos (A+B), se observa que en el año 1999, los productores tuvieron su mejor participación, ya que fue del 53% (cuadro 42). En contraste, el peor año en la participación presupuestal de los productores de municipios tipo A y tipo B fue en el año 2001, el cual representó la transición entre el modelo anterior de desarrollo rural y el nuevo modelo propuesto para el periodo 2001-2006.

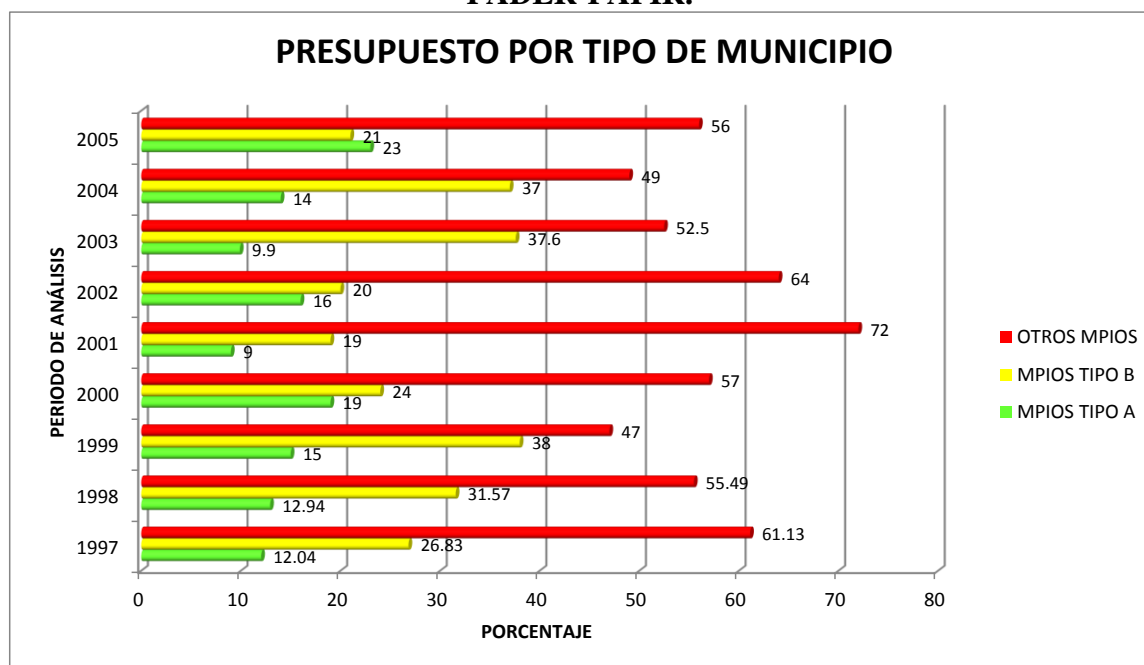
En la figura 26 puede observarse el efecto de la política pública en el ejercicio de los recursos, ya que a partir de 1997 se observa un ascenso en la focalización del presupuesto culminando en el año 2000 (cuatro años consecutivos).

Cuando se inicia en 2001 con un modelo desarrollo rural diferente al observado en el periodo 1996-2000, se observa una caída drástica en la participación de los productores de los municipios tipo A y B, pasando de una participación del 43% a una participación del 28%, es decir, 15 puntos porcentuales menos.

En el periodo 2001-2004 se observa otro efecto de la política pública en la focalización en el presupuesto canalizado a municipios tipo A y B, alcanzando una participación porcentual del 51% en el 2004 -sólo dos puntos porcentuales por debajo de lo observado en 1999- esta situación se debió gracias a las recomendaciones realizadas por los evaluadores externos del programa, que insistían en que la SAGARPA canalizara más recursos a zonas de alta y muy alta marginación.

En el año 2005, se observa otro cambio sustancial de política pública, el cual tiene que ver con la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, mismos que se incorporaron al programa en el 2004. Este cambio tuvo un efecto negativo en el ejercicio presupuestal del 2005, ya que propició una caída de 7 puntos porcentuales en la participación presupuestal de los productores de los municipios tipo A y B observada en el 2004 (44% vs 51%). En otras palabras la municipalización de recursos tuvo un efecto negativo en los municipios de alta y muy alta marginación, debido a que gran parte de estos recursos se destinaron al pago de prestadores de servicios en los municipios que participaron en el PDR.

Figura 26. Porcentaje de participación presupuestal por TIPO DE MUNICIPIO de la población beneficiada encuestada durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



Fuente: Elaboración propia, con base en las bases de datos de los beneficiarios de los programas PER-PADER-PAPIR en el periodo 1997-2005.

Del análisis anterior, se corrobora que el programa PER-PADER-PAPIR, no pudo dar cumplimiento a la premisa fundamental del Programa de Desarrollo Rural establecida en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo en los diferentes periodos analizados de canalizar al menos el 70% del presupuesto a zonas de alta y muy alta marginación.

9.6. Análisis de Resultados con el Modelo Estadístico Prueba de Medias de Scheffe.

Se utilizó una metodología estadística para poder dar cumplimiento a los requerimientos de validez y precisión de los resultados finales. El criterio básico recomendado es seleccionar un método estadístico sencillo, que se ajuste a las condiciones experimentales y que permita obtener resultados válidos.

De las bases de datos de beneficiarios del PER-PADER-PAPIR analizadas, en donde se establece la variable número de años de estudio académico anual (grado de

estudios), del periodo comprendido entre 1997-2005, se seleccionaron pares de variables (una cualitativa categórica correspondiente a los años y una cuantitativa correspondiente al número de años de estudio académico o grado de estudios), con la finalidad de realizar pruebas de análisis de varianza de un solo factor y determinar si existían diferencias significativas entre las medias de los años de estudio.

Se concluyó sobre la significancia de la prueba en función de la significancia bilateral, y de una prueba de medias de Scheffe, ya que el número de observaciones en cada año es diferente. Se recurrió al paquete estadístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) mediante la instrucción analizar/comparar medias/ANOVA de un factor.

El juego de hipótesis a probar fue el siguiente:

$$H_0 = \mu_1 - \mu_2 - \mu_3 - \dots - \mu_n = 0 \quad \text{vs} \quad H_0 = \textit{Al menos una media es diferente}$$

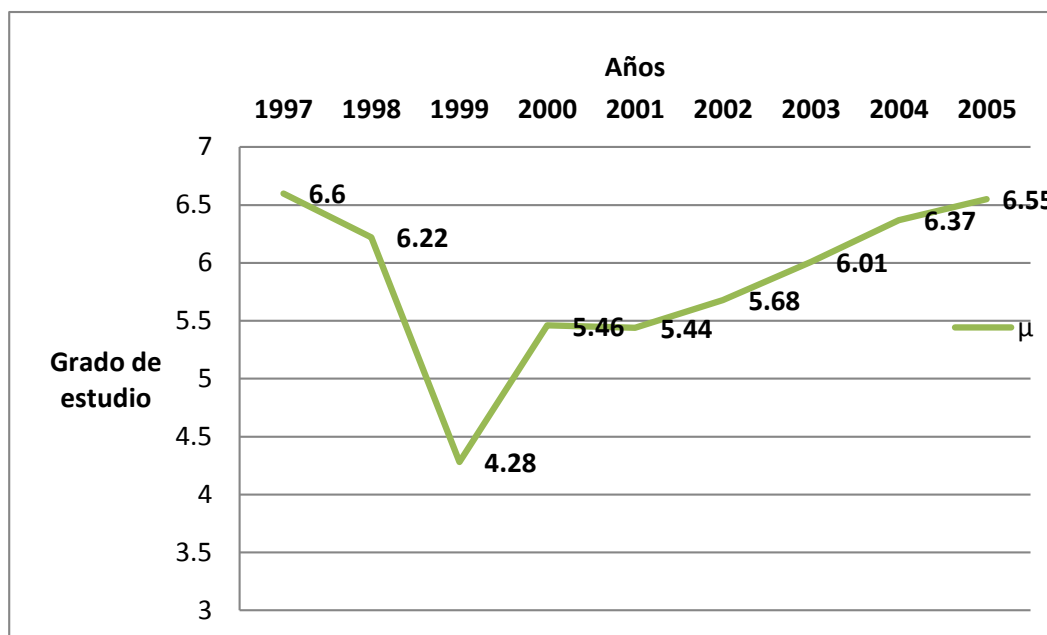
Para determinar si hay significancia o no en la prueba de Análisis de Varianza, se recurrió al siguiente criterio: Si $\alpha > \text{Sig. (bilateral)} \Rightarrow$ Rechazo la Hipótesis nula. Se busca rechazar H_0 con un nivel de significancia $\alpha = 0.05$, a una confiabilidad del 95%. El hecho de rechazar H_0 implica aceptar que al menos una de las medias es diferente de las demás. En el cuadro 43 se observa que el año 1999 es el que presenta la menor media en el periodo analizado, situación que se puede corroborar en la figura 27.

Cuadro 43. Estadísticos descriptivos por año (1997-2005)

Descriptivos								
AÑOS DE ESTUDIO	Población Total (N)	Media (μ)	Desviación típica	Error típico	Intervalo de confianza para la media al 95%		Mínimo	Máximo
					Límite inferior	Límite superior		
1997	4649	6.60	4.014	.059	6.48	6.71	0	20
1998	8525	6.22	4.043	.044	6.13	6.30	0	16
1999	2916	4.28	3.988	.074	4.13	4.42	0	19
2000	1164	5.46	3.981	.117	5.23	5.69	0	22
2001	3372	5.44	3.680	.063	5.32	5.57	0	16
2002	4925	5.68	4.058	.058	5.57	5.79	0	22
2003	3733	6.01	4.108	.067	5.88	6.14	0	22
2004	4073	6.37	4.209	.066	6.24	6.50	0	22
2005	5937	6.55	4.278	.056	6.44	6.65	0	22
Total	39294	6.01	4.112	.021	5.97	6.05	0	22

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de las bases de beneficiarios del PER-PADER-PAPIR, utilizando SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Figura 27. Medias obtenidas por cada año y tipo de municipio del GRADO DE ESTUDIO registrados por los beneficiarios encuestados durante las evaluaciones de los programas PER-PADER-PAPIR.



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de las bases de beneficiarios del PER-PADER-PAPIR, utilizando SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Con una confiabilidad del 95%, se observa que a medida que se pasa del subconjunto 1 al 2, del 2 al 3 y así sucesivamente hasta llegar al 5, las medias de los años de estudio por año, aumentan. Lo que indica que la media que está en el subconjunto 1, resulta ser mucho menor con respecto a las demás medias que se encuentran en un mismo subconjunto o al mismo nivel que otras en un subconjunto lateral que no son estadísticamente diferentes. Por tanto, como se mostró en la figura 27 la media de años de estudio más baja se encuentra en el año de 1999, es decir fue el año en que se apoyó a mas población con menor grado de estudios.

Cuadro 44. Significancia de la Prueba de Análisis de Varianza

ANOVA					
AÑOS DE ESTUDIO					
	Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
Inter-grupos	14904.540	8	1863.068	112.687	.000
Intra-grupos	649502.396	39285	16.533		
Total	664406.937	39293			

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de las bases de beneficiarios del PER-PADER-PAPIR, utilizando SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Cuadro 45. Significancia de la prueba de Scheffe para la prueba de medias de años de estudio por año

AÑOS DE ESTUDIO ACADÉMICO O GRADO DE ESTUDIOS						
Scheffe						
AÑO	N	Subconjunto para alfa = 0.05				
		1	2	3	4	5
1999	2916	4.28				
2001	3372		5.44			
2000	1164		5.46			
2002	4925		5.68	5.68		
2003	3733			6.01	6.01	
1998	8525				6.22	6.22
2004	4073				6.37	6.37
2005	5937					6.55
1997	4649					6.60
Sig.		1.000	.689	.199	.124	.071

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos de las bases de beneficiarios del PER-PADER-PAPIR, utilizando SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

CAPÍTULO X RESUMEN DE RESULTADOS

A pesar de que el modelo conceptual de desarrollo rural hizo mejoras sustanciales, pasando de un enfoque productivista y eminentemente agropecuario centrado en productores rurales, a un modelo integral y con enfoque territorial municipal sustentado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que favoreció la participación de la sociedad rural en general, en la práctica dicho modelo no pudo incrementar la participación de la población rural más marginada del país.

Se observa que con el nuevo modelo de desarrollo rural en el año 2001, se alcanza el nivel más bajo de participación presupuestal de los municipios tipo A (muy alta marginación) con el 9% y tipo B (alta marginación) con el 19%, cuando en el año inmediato anterior (2000) fue de 19% para municipios tipo A y de 24% para municipios tipo B.

El mismo fenómeno se observó en el año 2005, con una caída de 7 puntos porcentuales en la participación presupuestal de los productores de los municipios tipo A más B con respecto a 2004 (51% vs 44%), debido a la incorporación de los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables.

En general se concluye que los programas PER-PADER-PAPIR, no pudieron dar cumplimiento a la premisa fundamental del Programa de Desarrollo Rural establecida en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo en el periodo analizado, de canalizar al menos el 70% del presupuesto a zonas de alta y muy alta marginación.

Los cambios observados en los programas PER-PADER-PAPIR, indican que si hubo esfuerzos de focalizar recursos presupuestales en productores de menor desarrollo y municipios de alta y muy alta marginación, ya que desde 1996 se utilizó una tipología de productores (Campesinos, Transicionales y Empresariales), y la ubicación de 777 municipios de muy alta marginación considerados como prioritarios para el programa.

En 1997 se continuó con el esfuerzo de focalización, restringiendo los apoyos en productores ubicados en poblaciones de entre 500 y 2,500 habitantes, acordando un listado de municipios prioritarios con los 32 gobiernos estatales.

En 1998 la normatividad obligó a los operadores del programa a focalizar los recursos presupuestales en microrregiones prioritarias (20% del total del presupuesto tenía que destinarse a microrregiones prioritarias en proyectos de inducción y 42.5% en atención a la demanda dentro de microrregiones prioritarias).

En 1999 el PADER logra el mayor porcentaje de participación presupuestal de productores de municipios tipo A y B en todo el periodo de análisis (53%), así como el menor grado de estudios en la población beneficiada de los tres tipos de municipios A, B y otros municipios, con 4.1 grado de estudios, 3.6, y 4.8, respectivamente. De igual forma se logra el mayor porcentaje de participación de población analfabeta (30% en municipios tipo A, 30% en municipios tipo B y 20%, en otros municipios).

Las evaluaciones externas realizadas durante el periodo 1996-1998 a los programas PER (1996-1997) y posteriormente PADER (1998), si influyeron en los cambios observados en la normatividad del programa, ya que se mejoró la focalización del mismo en los años 1999-2000. En los años siguientes 2001-2005, los cambios observados en la normatividad como la eliminación del concepto microrregional, la incorporación de habitantes, mujeres, jóvenes y jornaleros con y sin acceso a la tierra (no necesariamente productores agrícolas o pecuarios) y población indígena sin restricción de ubicación geográfica, así como la inclusión de actividades no agropecuarias no coadyuvaron en la focalización de los recursos.

Los recursos centralizados que se dieron a partir del 2002 a organizaciones de productores, afectaron la participación de los productores de los municipios tipo A y B, ya que su efecto se observa en el año 2003, con una baja participación en el ejercicio presupuestal de los productores de municipios tipo A (9.9%) y de municipios tipo B

(37.6%). En contraste se favoreció el ingreso de productores Tipo III Campesinos, Tipo IV Productores Transicionales y Tipo V Pequeños empresarios.

Especialmente en el año 2003 se observa que la población atendida presenta características muy distintas de las observadas en el resto de los años analizados del periodo.

El análisis estadístico realizado a las bases de datos de 40,350 beneficiarios con una prueba de medias, mostró que la media de años de estudio más baja se encuentra en el año de 1999, es decir fue el año en que se apoyó a más población con un menor grado de estudios. De igual forma el análisis de las bases de beneficiarios permitieron constatar que únicamente el 18% de los recursos, quedaron ubicados en municipios de muy alta marginación “Tipo A”, el 30% quedaron ubicados en municipios de alta marginación “Tipo B” y el 52% restante en otro tipo de municipios, por lo que no pudo cumplirse el propósito establecido en las reglas de operación del PDR de canalizar al menos el 70% de los recursos en municipios de alta y muy alta marginación.

CAPÍTULO XI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1. Conclusiones.

Los cambios observados en la normatividad de los programas PER-PADER-PAPIR del PDR, durante el periodo de análisis 1996-2005 si afectaron la focalización de recursos en los productores de menor desarrollo (Tipo I Campesinos muy pobres y Tipo II Campesinos pobres) localizados en zonas de alta y muy alta marginación.

El programa que mejores resultados tuvo en la focalización de recursos fue el Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), durante el ejercicio presupuestal de 1999, ya que atendió a un mayor número de productores con bajos niveles de educación y con mayores porcentajes de población analfabeta.

10.2. Recomendaciones.

Antes de iniciar un programa de desarrollo rural es necesario realizar un ejercicio de focalización de productores para identificar a la población objetivo, a partir una tipificación socioeconómica y productiva. Esto permitirá evaluar con mayor precisión los logros propuestos por el programa, sin ser ambiciosos en los objetivos que se persiguen. Este constituye el estudio de línea de base que permitirá evaluar los impactos del programa a lo largo del periodo de ejecución.

Las características de la población objetivo no deben cambiarse de un año a otro, tampoco de una evaluación a otra, a fin de que los logros alcanzados sean comparables entre los diferentes años. Se recomienda que por lo menos durante un trienio o un sexenio puedan analizarse los logros alcanzados en los objetivos propuestos en los programas. La falta de continuidad de las políticas y los cambios constantes han hecho mucho daño al logro de los objetivos de los programas.

Si se parte de que el proceso de focalización es muy importante para el logro de los objetivos propuestos en la implementación de un programa de apoyo, debe de considerarse al inicio del mismo el costo de realizar la focalización del programa, que dependerá sin duda de los filtros que se propongan para ello.

Programas como PCE, MDR, PDSZRM, PESA siguen siendo necesarios para los grupos marginados prevalecientes en municipios de alta y muy alta marginación, debido a que coadyuvan a disminuir su discriminación y los problemas que presentan para acceder a los programas gubernamentales por diversas razones, entre ellas la lejanía a las ventanillas de atención, escasos recursos económicos, problemas de comunicación y el desconocimiento de los programas.

Para mantener el acceso de productores de menor desarrollo, es necesario que los apoyos sean de bajo costo, para que sus aportaciones sean de igual forma pequeñas ya que se trata de productores de escasos recursos económicos.

Se debe cuidar la politización de los programas a través del uso de “tianguis regionales de tecnología intermedia” en zonas de alta y muy alta marginación. Lo anterior con la finalidad de que sea el productor quién escoja el bien que desea adquirir, acreditando previamente a los proveedores, a fin de garantizar calidad, oportunidad en la entrega, soporte técnico y capacitación para el uso y cuidado del bien.

Es necesario también incrementar el número de ventanillas de atención en zonas de alta y muy alta marginación. Estas ventanillas podrían ser temporales, con personal bilingüe para zonas indígenas y dispuesto a apoyar al productor en el llenado de solicitudes, debido a que se trata de regiones con alto porcentaje de analfabetos.

El concepto territorial de microrregión prioritaria debe prevalecer por encima del criterio de proyecto productivo en la canalización de recursos a zonas de alta y muy alta marginación, ya que se limita el acceso de productores de menor desarrollo.

Las evaluaciones externas deben corregir las desviaciones observadas en los programas, por lo que se cuestiona su verdadera utilidad, cuando los funcionarios responsables de la planeación nacional no atienden las recomendaciones que se formulan en este tipo de estudios. Ante la falta de cultura de planeación en México para la formulación de políticas públicas, es necesaria una capacitación permanente de funcionarios gubernamentales (todo el sexenio), para que pueda darse la mejora de los programas gubernamentales soportada en las conclusiones de los estudios de evaluación.

CAPÍTULO XII BIBLIOGRAFÍA

- Casley D, J., A Lury D. 1982. Banco Mundial. Dependencia de Seguimiento y Evaluación, Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural. 179 p.
- CONAPO-CNA. 1990. Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990. Primer Informe Técnico del Proyecto Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México. Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 304 p.
- CONEVAL, 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2010. Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México. México. P. 122.
- Chambers, R. 1983. Rural Development. Malayasia. pp: 13-21.
- Díaz C, H. 1984. Evaluación de la efectividad de la Estrategia de Operación del Plan Puebla en el periodo 1967-1982 (Primer Borrador). Colegio de Postgraduados. Chapingo. México. 179 p.
- FAO-SAGARPA. 2001a. Evaluación Nacional Externa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo 2000. México. 62 p.
- FAO-SAGARPA. 2001b. Informe de Evaluación Nacional del Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas. México. 74 p.
- FAO-SAGARPA. 2002. Evaluación de la Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación Nacional. Apoyo al Desarrollo Rural. México. 47 p.
- FAO-SAGARPA. 2003a. Evaluación de Alianza para el Campo 2002. Informe de Evaluación Nacional. Desarrollo Rural. México. 113 p.
- FAO-SAGARPA. 2003b. Evaluación Alianza para el Campo 2002. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal. Desarrollo Rural. México. 67 p.
- FAO-SAGARPA. 2004a. Evaluación Alianza Contigo 2003. Informe de Evaluación Nacional. Programa Desarrollo Rural. México. 138 p.
- FAO-SAGARPA. 2004b. Evaluación de Alianza Contigo 2003. Guía Metodológica de Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. 70 p.
- FAO-SAGARPA. 2005. Evaluación Alianza para el Campo 2004. Informe de Evaluación Nacional. Programa Desarrollo Rural. México. 138 p.
- FAO-SAGARPA. 2006a. Evaluación Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Nacional. Programa Desarrollo Rural. México. 138 p.

- FAO-SAGARPA. 2006b. Evaluación Alianza para el Campo 2005. Guía Metodológica de Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. México. 66 p.
- González E, A. 1990. Los Tipos de Agricultura y Las Regiones Agrícolas de México. Colegio de Postgraduados. México. 141 p.
- Martínez M., M., Morales F., F. J., Trejo T., B. I., Avalos de la C., D. A. 1999. Desarrollo Rural Sostenible en el Estado de Morelos y Propuestas de Políticas Agrícolas. Un Enfoque Microrregional. Colegio de Postgraduados. México. D. F. 31 p.
- Mendoza Z, J. A. 2000. Lineamientos Estratégicos de Política. Desarrollo Rural y Fomento Agropecuario. Tendencia y Solución A.C. Primera Edición. México. 127 p.
- Miller J, E. 1976. Desarrollo Rural Integral “Un Experimento en México”. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, D.F. 159 p.
- Ochoa, V, R, V H Santoyo C, M Muñoz R, M A De Jesús C, J J García D, B Ramírez H. 2000. Evaluación Nacional del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1999. Unidad Gestora de Servicios Tecnológicos de la Universidad Autónoma Chapingo. Chapingo, México. 119 p.
- Rossi P, H. 1989. Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales. Trillas. México 293 p.
- Ruíz G, A. 2002. Visión del Desarrollo Rural Integral para México. Subsecretaría de Desarrollo Rural. México. 41 p.
- SAGAR. 1995. El Campo Pilar del Avance Nacional. Palabras en Vuelo S.A. de C.V. México. 22 p.
- SAGAR. 1996a. Anexo Técnico del Acuerdo de Coordinación celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, representada por su titular el C. Ing. José Antonio Mendoza Zazueta y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Baja California, a través de los CC. Lic. Héctor Terán Terán y Lic. Rodolfo Valdez Gutiérrez, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado y Secretario General de Gobierno, respectivamente; para la implementación de un Programa de Apoyo al Desarrollo Rural en el Estado. Mexicali, Baja California. 12 p.
- SAGAR. 1996b. Desarrollo Rural. Políticas y Líneas de Acción. Cuaderno de Trabajo. Subsecretaría de Desarrollo Rural. México. 48 p.
- SAGAR. 1996c. Informe de Labores 1995-1996. Talleres Gráficos de México. México. 131 p.

- SAGAR. 1996d. Diagnóstico Nacional. Programa de Desarrollo Rural Sustentable. Subsecretaría de Desarrollo Rural. México. 12 p.
- SAGAR. 1996e. Listado de Municipios Prioritarios. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Dirección General de Desarrollo Rural. México. 18 p.
- SAGAR. 1997a. Anexo Técnico para la Instrumentación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1997, del Convenio celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de , para la realización de acciones en torno al Programa Alianza para el Campo (Equipamiento Rural). México. 20 p.
- SAGAR. 1997b. Políticas y Líneas de Acción. Subsecretaría de Desarrollo Rural. México. 15 p.
- SAGAR. 1997c. Convenio de Coordinación que celebran por una parte, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, representada por su titular C. Francisco Labastida Ochoa, en lo sucesivo SAGAR, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por su titular C. Guillermo Ortiz Martínez, en lo sucesivo SHCP, de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, representada por su titular C. Arsenio Farell Cubillas, en lo sucesivo SECODAM y el Ejecutivo del Estado de, representado por su titular C., en lo sucesivo El Gobierno del Estado, para la descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos de la SAGAR al estado de , de conformidad con los siguientes antecedentes y clausulas. México. 26 p.
- SAGAR. 1997d. Informe de Labores 1996-1997. Talleres Gráficos de México. México. 137 p.
- SAGAR. 1997e. Informe de Evaluación Interna del Programa de Equipamiento Rural (PER). Subsecretaría de Desarrollo Rural. Dirección General de Desarrollo Rural. México. 10 p.
- SAGAR. 1998a. Informe de Labores 1997-1998. Talleres Gráficos de México. México. 151 p.
- SAGAR. 1998b. Anexo Técnico para la Instrumentación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1998, del Convenio celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de , para la realización de acciones en torno al Programa Alianza para el Campo. México. 20 p.
- SAGAR. 1999a. Informe de Labores 1998-1999. Talleres Gráficos de México. México. 159 p.

- SAGAR. 1999b. Programa de Equipamiento Rural. Manual de Operación. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Dirección General de Desarrollo Rural. México. 98 p.
- SAGAR. 1999c. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 1999. México. pp: 63-66.
- SAGAR. 1999d. Guía Normativa del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1999. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Dirección General de Desarrollo Rural. México. 95 p.
- SAGAR. 2000a. Gaceta del Desarrollo Rural. Una Publicación de Extensión y Capacitación. SINDER y PEAT. Año II número 7 y 8. México. pp: 18.
- SAGAR. 2000b. Informe de Labores 1999-2000. Talleres Gráficos de México. México. P. 173.
- SAGAR. 2000c. Acciones en el Marco de la Política de Desarrollo Rural 1996-2000. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Dirección General de Desarrollo Rural. Documento de trabajo. México, D.F. 46 p.
- SAGAR. 2000d. Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2000 para los programas de Fomento Agrícola, Ganadero, Desarrollo Rural, Sanidad Agropecuaria, Transferencia de Tecnología, Sistema de Información Agropecuaria y Promoción de Exportaciones. Diario Oficial de la Federación 15 de marzo de 2000. Programas de Desarrollo Rural (Séptima Sección) pp: 95-43; Regiones Prioritarias 2000 (Octava Sección) pp: 82-128.
- SAGARPA. 2001a. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de diciembre de 2001. Segunda Edición. México. pp: 41-80.
- SAGARPA. 2001b. Primer Informe de Labores 2000-2001 de la S.A.G.A.R.P.A. Talleres Gráficos de México. México D. F. pp: 51-64.
- SAGARPA. 2001c. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 para los programas de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad Agropecuaria, de Investigación y Transferencia de Tecnología, de Promoción de Exportaciones, y del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 2001. Programa de Desarrollo Rural (Cuarta Sección). pp. 49-65; Regiones Prioritarias 2001. pp: 83-107.
- SAGARPA. 2001d. Modificaciones a las Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2001 para los programas Fomento Agrícola, De Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad Agropecuaria, de Investigación y Transferencia de Tecnología, de Promoción de Exportaciones, y del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera, publicadas el 15 de marzo de 2001. Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 2001 (Primera Sección). pp:10-12.

- SAGARPA, 2002a. Decreto por el que se aprueba el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de junio de 2002 (Segunda Sección). México D.F. pp: 1-112.
- SAGARPA. 2002b. Segundo Informe de Labores 2001-2002 de la SAGARPA. Talleres Gráficos de México. México D. F. pp: 59-85.
- SAGARPA. 2002c. Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2002 para los programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y de Apoyos para la Integración de Mercados y Fomento a la Exportaciones Agroalimentarias. Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo de 2002 (Segunda Sección). pp: 56-72.
- SAGARPA. 2003a. Tercer Informe de Labores 2002-2003 de la SAGARPA. Talleres Gráficos de México. México D. F. pp: 59-74.
- SAGARPA. 2003b. Reglas de Operación de Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 2003 (Tercera Sección). pp: 60-77.
- SAGARPA. 2004. Cuarto Informe de Labores 2003-2004 de la SAGARPA. Talleres Gráficos de México. México D. F. pp: 61-79.
- SAGARPA. 2005a. Quinto Informe de Labores de la SAGARPA. Talleres Gráficos de México. México D. F. pp: 61-81.
- SAGARPA. 2005b. Modificaciones al Marco Normativo General y a los capítulos 12. Programa de Fomento Agrícola, 13. Programa de Fomento Ganadero, 14. Programa de Desarrollo Rural, 17. Programa de Acuacultura y Pesca, y 18. Programa Fondo Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura, contenidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarias (Alianza Contigo) publicadas el 25 de Julio de 2003 y de sus modificaciones del 22 de marzo, 5 de agosto y 22 de noviembre de 2004. Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 2005 (Primera Sección). México. pp: 94-98.
- SAGARPA. 2006. Sexto Informe de Labores de la SAGARPA. Talleres Gráficos de México. México D. F. pp: 75-95.
- Scott J, A. 2000. Progres: Una evaluación preliminar. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México. 36 p.

- Scott J, A. 2002. Programa de Empleo Temporal (PET): Una evaluación preliminar. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México. 29 p.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2004. Ley General de Desarrollo Social. Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de enero de 2004. pp: 8.
- Valtierra P, E. 1989. Métodos y Técnicas Empleadas en la Realización de Investigaciones Evaluativas en Programas de Desarrollo Agrícola Regional. Colegio de Postgraduados. Montecillo, Estado de México. 273 p.
- Valtierra, P, E, B Figueroa S, A León M, M Hernández J, A Quispe L, F González C, J F Nuñez E, O L Figueroa R, L Jiménez S. 1999a. Evaluación Piloto del Programa de Equipamiento Rural (PER) 1996 en los Estados de Hidalgo, Tlaxcala y Distrito Federal. Colegio de Postgraduados. Montecillo, México. 191 p.
- Valtierra, P, E, B Figueroa S, A León M, M Hernández J, A Quispe L, F González C, J F Nuñez E, O L Figueroa R, L Jiménez S. 1999b. Manual de Evaluación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados. Montecillo, México. 279 p.
- Valtierra P, E, A León M, J F Nuñez E, A Quispe L, L Jiménez S. 2000a. Evaluación Nacional del Programa de Equipamiento Rural 1997. Colegio de Postgraduados. Montecillo, México. 141 p.
- Valtierra P, E, A León M, M Álvarez P, J F Nuñez E, M Hernández J, L Jiménez S. 2000b. Evaluación Nacional del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural 1998. Colegio de Postgraduados. Montecillo, México. 117 p.
- Weiss C, H. 2004. Investigación Evaluativa: métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Segunda Edición. Trillas. México. 183 p.
- www.evalalianza.org.mx. Revisada el 15 de mayo de 2007.