



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
CUAUTITLAN

**"PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE  
DESARROLLO RURAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA  
A PARTIR DE LOS RECURSOS FINANCIEROS  
MUNICIPALES DEL RAMO PRESUPUESTAL 26"**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**I N G E N I E R O   A G R I C O L A**  
P R E S E N T A :

**GERARDO CISNEROS GONZALEZ**

287183

**ASESOR:**

**MTRO. JOAQUIN FLORES PAREDES**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

**Biblioteca Central**

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**

**Tesis Digitales**

**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**

**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



DIVISIÓN ACADÉMICA  
UNIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLÁN  
UNIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
DEPARTAMENTO DE EXÁMENES PROFESIONALES

ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS

DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO  
DIRECTOR DE LA FES CUAUTITLÁN  
P R E S E N T E

ATN: Q. Ma. del Carmen García Mijares  
Jefe del Departamento de Exámenes  
Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos la TESIS:

"Propuestas para una nueva estrategia de desarrollo rural en  
el Estado de Chihuahua a partir de los recursos financieros  
municipales del Ramo Presupuestal 26"

que presenta el pasante: Gerardo Cisneros González  
con número de cuenta: 7942172-2 para obtener el título de :  
Ingeniero Agrícola

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cuautitlán Izcalli, Méx. a 8 de Septiembre de 2000

PRESIDENTE M.C. Joaquín Flores Paredes

VOCAL L.E. Juan Espinosa Fernández

SECRETARIO L.D. José Luis Tobias Alegría

PRIMER SUPLENTE M.C. Jaime García Ramírez

SEGUNDO SUPLENTE L.E. Rogelio Sánchez Arrastio

## **DEDICATORIAS**

### **A MIS PADRES**

De quienes aprendí que a la vida hay que aportarle responsabilidad, aprecio y respeto. Su apoyo permanente hizo posible el cumplimiento de esta meta. Gracias por siempre.

### **A MIS HERMANOS**

Por su ejemplo de trabajo y honestidad. Gracias René por tu tiempo y respaldo.

### **A EMMA Y GERARDO**

Su presencia es la fortaleza que me ha permitido efectuar la travesía por los retos inéditos que presenta el destino.

### **AL Mtro. JOAQUIN FLORES PAREDES**

Por su calidad humana, que enaltece la vocación de la docencia académica. Gracias Joaquín por tu asesoría y profesionalismo.

### **A LOS PROFESORES SINODALES**

Por su apoyo y consejos.

### **A LA FES - CUAUTITLAN DE LA UNAM Y A SUS PROFESORES**

Por su enseñanza generosa, que da triunfo a la verdad y que construye los cimientos para un mejor mañana.



## INDICE

---

## ÍNDICE

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCION.....                                                                                                                       | I  |
| OBJETIVOS.....                                                                                                                          | IV |
| HIPÓTESIS.....                                                                                                                          | V  |
| CAPITULO I. MARCO TEORICO DEL DESARROLLO RURAL.....                                                                                     | 2  |
| 1.1. CONCEPTOS BÁSICOS .....                                                                                                            | 2  |
| 1.1.1. El concepto de desarrollo.....                                                                                                   | 2  |
| 1.1.2. El concepto de desarrollo rural .....                                                                                            | 4  |
| 1.2. MODELOS DE DESARROLLO RURAL.....                                                                                                   | 5  |
| 1.2.1. Enfoque Vertical-Sectorial.....                                                                                                  | 5  |
| 1.2.2. Modelo Rehovot.....                                                                                                              | 8  |
| 1.2.3. Modelo de Agricultura Capitalista.....                                                                                           | 14 |
| 1.3. LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO<br>1970-2000.....                                                                        | 18 |
| 1.3.1. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo<br>Rural (PIDER). Periodo 1973-1982.....                                  | 18 |
| 1.3.2. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral.<br>Periodo 1985-1988.....                                                        | 25 |
| 1.3.3. Programa Nacional de Modernización del Campo.<br>Periodo 1990-1994.....                                                          | 29 |
| 1.3.4. Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural.<br>Periodo 1995-2000.....                                                           | 34 |
| CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA DESCENTRALIZACION DE<br>LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL HACIA ESTADOS Y<br>MUNICIPIOS..... | 41 |
| 2.1. Artículos 3 y 4 Constitucionales.....                                                                                              | 41 |
| 2.2. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.....                                                                                      | 42 |
| 2.2.1. El Objetivo de Desarrollo Democrático.....                                                                                       | 42 |
| 2.2.2. El Objetivo de Desarrollo Social.....                                                                                            | 43 |
| 2.2.3. Características de la Política de Desarrollo Social.....                                                                         | 44 |

|                                                                                                 |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.2.4. La Descentralización de la Política de Desarrollo Social hacia Estados y Municipios..... | 44 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPITULO III. LA DESCENTRALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA..... | 52 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Características Generales del Estado de Chihuahua .....                                                                                       | 53 |
| 3.1.1. Ubicación Geográfica.....                                                                                                                   | 53 |
| 3.1.2. Climatología .....                                                                                                                          | 54 |
| 3.1.3. Orografía .....                                                                                                                             | 55 |
| 3.1.4. Hidrografía.....                                                                                                                            | 56 |
| 3.1.4.1. Aguas Superficiales.....                                                                                                                  | 56 |
| 3.1.4.2. Aguas Subterráneas.....                                                                                                                   | 57 |
| 3.1.5. Población.....                                                                                                                              | 57 |
| 3.1.6. Niveles de Marginación.....                                                                                                                 | 58 |
| 3.2. Sector Rural.....                                                                                                                             | 61 |
| 3.2.1. Agricultura.....                                                                                                                            | 61 |
| 3.2.2. Ganadería .....                                                                                                                             | 63 |
| 3.2.3. Silvicultura .....                                                                                                                          | 64 |
| 3.2.4. Acuacultura.....                                                                                                                            | 65 |
| 3.3. Conformación Municipal.....                                                                                                                   | 67 |
| 3.4. Programas Sociales y Productivos Descentralizados a los Municipios .....                                                                      | 69 |
| 3.5. Características de la capacidad institucional de los municipios de Chihuahua para la operación de los Programas Descentralizados en 1996..... | 75 |
| 3.6 Resultados del ejercicio presupuestal de los recursos descentralizados a los 67 municipios del Estado de Chihuahua en 1996. ....               | 80 |

|                                                                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| CAPITULO IV. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA A PARTIR DE LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES ASIGNADOS EN EL RAMO PRESUPUESTAL 26..... | 91 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 4.1. La Promoción del Desarrollo Institucional Municipal.....    | 92 |
| 4.2. La Coordinación Interinstitucional .....                    | 96 |
| 4.3. La Participación Social en el Desarrollo del Municipio..... | 97 |
| 4.4. El Fomento del Desarrollo Rural.....                        | 99 |

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>CONCLUSIONES.....</b> | <b>105</b> |
|--------------------------|------------|

|                          |            |
|--------------------------|------------|
| <b>BIBLIOGRAFIA.....</b> | <b>109</b> |
|--------------------------|------------|

## **ANEXOS**

|                                                                                                   |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ANEXO 1. Fórmula para calcular el índice de los principales rezagos a nivel municipal.....</b> | <b>112</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

|                                                                                                                                                                                                                |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ANEXO 2. Formato de encuesta para obtener información sobre la capacidad institucional de los municipios del Estado de Chihuahua en la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1996 .....</b> | <b>119</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|

|                                                                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ANEXO 3. Ejercicio programático de los recursos descentralizados a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal en el Estado de Chihuahua en 1996.....</b> | <b>124</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|



## INTRODUCCION

---

## INTRODUCCION

En México existe a la fecha una gama de 2,428 municipios que entraña realidades tan diferentes que van desde las grandes metrópolis y ciudades medias, hasta los agrupamientos de pequeñas comunidades rurales y rancherías, que en conjunto, constituyen un mosaico de contrastes sociales, económicos, culturales y ecológicos; y en donde según las cifras oficiales actuales existen alrededor de 26 millones de personas en condiciones de pobreza y alta marginación.

Este entorno caracterizado por la desigualdad, presenta como antecedente inmediato el arraigado centralismo de la administración pública federal, que lejos de otorgar respeto y reconocimiento a los espacios de autonomía del universo de competencia de cada uno de los órdenes de gobierno de nuestro país, propició la concentración de atribuciones y decisiones de la función administrativa en detrimento de la vida económica, política y social de la nación.

Como consecuencia del evidente agotamiento que desde finales de los años setenta, y acentuadamente a partir de 1982, tuvo el modelo de desarrollo aplicado por el estado mexicano, y ante la apremiante necesidad de resolver con oportunidad las demandas de una creciente población con rezagos sociales preocupantes, el gobierno de la República impulsa procesos de descentralización administrativa a efecto de reivindicar la autonomía y responsabilidades que las entidades federativas y municipios tienen para el logro del desarrollo nacional.

Entre estos procesos destaca el de la descentralización de los recursos financieros del llamado Ramo 26 "Superación de la pobreza" de la Hacienda Pública Federal, mediante el cual se transfieren decisiones, atribuciones y recursos presupuestales hacia los gobiernos estatales y municipales a fin de promover su consolidación como espacios institucionales que garanticen un desarrollo más armónico y equitativo entre las regiones y los grupos sociales más decaídos.

Bajo este contexto, y en marco del Artículo 115 Constitucional, el proceso de descentralización ubica al municipio como la instancia básica de gobierno vinculada a las necesidades más elementales de la población y representativo de las comunidades, y por consiguiente, lo convierte en el principal receptor de recursos y responsabilidades a efecto de asegurar la respuesta oportuna a la problemática de su entorno social y económico.

Sin embargo, los estudios realizados a los municipios del país para determinar las características generales de sus estructuras administrativas y operativas, muestran la existencia de importantes carencias —sobre todo en los del ámbito rural— que limitan el cumplimiento de las nuevas atribuciones que les han sido transferidas.

Para la mayoría de los municipios rurales de México, esta situación resulta más grave en virtud de que en el campo se concentra gran parte de la pobreza del país. Más de las tres cuartas partes de los habitantes rurales no cuentan con un nivel de ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, y aproximadamente las dos terceras partes de la población del país en pobreza extrema, se encuentran en el medio rural.

No obstante los esfuerzos gubernamentales que se han realizado en los últimos 30 años mediante diversos programas de desarrollo rural, el campo sigue presentando serios desequilibrios y graves rezagos. Ello se debe en gran parte, a que las políticas aplicadas en el sector agropecuario han sido un reflejo de las reformas estructurales de la economía mexicana, que no han atendido a las particularidades del sector agropecuario ni considerado su condición heterogénea.

El presente trabajo tiene como objetivo general, definir propuestas que integren una nueva estrategia de desarrollo rural para el estado de Chihuahua a partir de los recursos financieros municipales del Ramo Presupuestal 26.

El proceso de descentralización de programas sociales y productivos que presenta este ramo presupuestal, lo hacen viable para fomentar el desarrollo rural bajo una concepción de inversión social productiva en el ámbito municipal de Chihuahua, toda vez que el proceso reúne características únicas y que son complementarias entre sí: 1) el reconocimiento de que el municipio es la instancia básica de gobierno, 2) un flujo creciente de recursos, programas y responsabilidades dirigido al ámbito municipal, 3) una dinámica descentralizadora que ya es irreversible, y 4) se promueven esquemas de participación comunitaria.

Para el cumplimiento del objetivo general de este trabajo, se analizó la problemática y limitantes principales que en 1996 presentaron las 67 administraciones municipales que integran el estado de Chihuahua para ejercer los recursos financieros transferidos a través del denominado "Fondo de Desarrollo Social Municipal". Este Fondo constituyó el principal instrumento de planeación para la puesta en marcha de los programas sociales y productivos descentralizados del llamado Ramo 26.

El año 1996 fue seleccionado para el análisis del ejercicio financiero en virtud de que en ese año se incrementó notablemente la proporción de los recursos transferidos hacia los municipios del país.

Para realizar este trabajo se llevó a cabo la investigación documental que permitiera ubicar tanto el marco teórico del desarrollo rural, como las características que han tenido los principales programas gubernamentales de desarrollo rural en México. Asimismo, se efectuó trabajo de campo mediante la aplicación de una encuesta dirigida a los principales funcionarios municipales de los 67 ayuntamientos que conforman el estado de Chihuahua para identificar

las deficiencias y limitantes que tuvieron para la operación de los programas descentralizados del Ramo 26.

Con esta orientación, el presente estudio se compone de cuatro capítulos, que de forma sucinta contienen lo siguiente:

**Capítulo I.** Está integrado por tres apartados, en el primero se establece el significado del concepto de desarrollo rural de acuerdo con diversos autores de la ciencia económica y organizaciones internacionales. En el segundo apartado se analizan las características que poseen los modelos de desarrollo rural de mayor trascendencia, con el propósito de identificar sus alcances y limitaciones. Por su parte, el tercero se refiere a la política de desarrollo rural que el gobierno mexicano ha instrumentado durante el periodo 1970-2000 a través de diferentes programas nacionales.

**Capítulo II.** En este capítulo se analiza el marco legal y funcional que da cauce a la descentralización de los recursos financieros del llamado Ramo 26 "Superación de la Pobreza" hacia los estados y municipios del país; asimismo, se resalta la función que tiene el municipio como célula básica de acción gubernamental para el desarrollo regional. El capítulo se compone de dos apartados, en el primero se establecen los derechos sociales constitucionales de la población mexicana, mientras que en el segundo, se examinan las principales características que en materia de descentralización precisa el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

**Capítulo III.** Se analiza la experiencia concreta que para las 67 administraciones municipales de Chihuahua representó la descentralización de los programas sociales y productivos del ramo 26 en el año 1996. El capítulo comprende seis apartados, en los cuales los cuatro iniciales se refieren a la caracterización del estado de Chihuahua, su conformación municipal y los programas descentralizados hacia los municipios. En el apartado quinto se analizan las características de la capacidad institucional de los 67 ayuntamientos para la operación de los programas transferidos en el año de 1996; por su parte, el sexto apartado integra el análisis de los resultados del ejercicio de los recursos financieros descentralizados y su relación con la capacidad institucional de cada ayuntamiento.

**Capítulo IV.** Este capítulo contiene las propuestas para una nueva estrategia de desarrollo rural en el estado de Chihuahua a partir de los recursos financieros municipales del Ramo Presupuestal 26, y que están orientadas al mejoramiento de la capacidad institucional municipal, la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria en el desarrollo del municipio.

Por último, se establecen las conclusiones generales del estudio, las cuales centran su interés en la idea de que es necesario que el estado mexicano revalore su función como impulsor del sector agropecuario y revise a fondo las estrategias que han sido aplicadas hasta la fecha, en virtud de los escasos resultados favorables que han tenido.



## OBJETIVOS

---

## **OBJETIVOS**

**El presente trabajo se compone de los siguientes objetivos:**

### **General**

- **Definir propuestas que integren una nueva estrategia de desarrollo rural en el estado de Chihuahua a partir de los recursos financieros municipales del Ramo Presupuestal 26.**

### **Específicos**

- **Establecer la definición del concepto de desarrollo rural.**
- **Determinar el marco teórico y funcional de los principales modelos de desarrollo rural.**
- **Precisar las características que han tenido los programas gubernamentales de desarrollo rural en México durante el periodo 1970-2000.**
- **Analizar el proceso de descentralización de los recursos financieros del Ramo Presupuestal 26 que se dirige a Estados y Municipios.**
- **Caracterizar el entorno físico, social y económico del estado de Chihuahua.**
- **Evaluar la capacidad institucional que los 67 municipios del estado de Chihuahua tuvieron en 1996 para la operación de los programas sociales y productivos descentralizados por el Ramo Presupuestal 26.**
- **Analizar los resultados del ejercicio de los recursos financieros descentralizados en 1996 a los 67 municipios del estado de Chihuahua y determinar la vinculación existente con la capacidad institucional específica de cada ayuntamiento.**



## HIPOTESIS

---

## **HIPÓTESIS**

Las hipótesis de este estudio son las siguientes :

- H1 : Los desequilibrios regionales y rezagos socioeconómicos que caracterizan al campo mexicano se seguirán presentando si los programas gubernamentales de desarrollo rural omiten la atención a las particularidades del sector agropecuario.**
  
- H2 : El proceso de descentralización de los recursos financieros del Ramo Presupuestal 26 que el gobierno federal realiza a los Estados y Municipios del país representa una opción viable para inducir el desarrollo rural si se promueven esquemas de mejoramiento de la capacidad institucional municipal, de coordinación interinstitucional y de participación comunitaria.**
  
- H3 : Al mejorar su capacidad institucional para operar los programas sociales y productivos descentralizados, los gobiernos municipales tendrán más eficiencia en su ejercicio financiero y mayores posibilidades de resolver la problemática rural de sus comunidades.**



## **CAPITULO I**

# **MARCO TEORICO DEL DESARROLLO RURAL**

---

## **CAPITULO I. MARCO TEORICO DEL DESARROLLO RURAL**

Las definiciones existentes del concepto de desarrollo rural son coincidentes en general, con la idea de "mejoría de los niveles de bienestar de la población", por su parte, la diferencia central de los enfoques y modelos precursores del desarrollo rural radica en la forma de conceputar el "cómo se cumplirá el propósito".

En virtud de que el presente estudio tiene como objetivo general definir propuestas que integren una nueva estrategia de desarrollo rural para un estado de la República Mexicana, en este capítulo se establece el marco teórico en el cual se ubica la función del desarrollo rural, según el enfoque vertical-sectorial y los modelos Rehovot y de agricultura capitalista.

Así también, se analiza el tipo de política que el gobierno mexicano ha aplicado en el campo durante el periodo 1970-2000 a través de programas nacionales de desarrollo rural, y se señalan de forma general, los resultados obtenidos.

### **1.1 . CONCEPTOS BASICOS**

#### **1.1.1. EL CONCEPTO DE DESARROLLO**

Posterior a la segunda guerra mundial, el estudio del concepto de "desarrollo" se incrementó notablemente en la ciencia económica, sobre todo por los propósitos que fueron asignados a las organizaciones internacionales encargadas de apoyar la recuperación de los países devastados por el conflicto bélico.

Así, el término de desarrollo, según el Consejo Económico y Social de la ONU, se refiere al proceso permanente y acumulativo de cambio y transformación que presenta la estructura económica y social de un país.<sup>1</sup>

Para el Banco Mundial, el concepto de desarrollo está asociado a la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos. Asimismo, esta institución establece que "[...] sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico, ni en el social." <sup>2</sup>

Por su parte, E. Kocher define el término de desarrollo como un proceso que incluye tres aspectos principales: a) mejora general en los niveles de vida de la población; b) reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso y c) superación constante en todos los aspectos de bienestar socio económicos.

---

<sup>1</sup> ONU, FAO. Desarrollo Agropecuario, Serie Desarrollo Rural No. 9, Tercera Edición, Reproducido por el Gobierno del Estado de Chihuahua, México 1993, p. 35.

<sup>2</sup> Citado por Carlos, Sales Gutiérrez. Estado eficaz para el desarrollo, Revista EXAMEN, Publicación Mensual, agosto 1998, México, p. 4.

Este autor afirma que el verdadero desarrollo es un proceso de mejoras sostenidas en las condiciones de vida, con una igualdad cada vez mayor en su distribución.<sup>3</sup>

Para Raanan Weitz, el desarrollo es "[...] fundamentalmente un proceso de cambio que abarca a todo el país: su estructura económica, social, política y física; de igual manera, al sistema de valores y la forma de vida de su pueblo."<sup>4</sup>

El Dr. Tomás Martínez establece que la definición de desarrollo está vinculada con transformaciones profundas y deliberadas, con cambios estructurales e institucionales; es un proceso discontinuo de desequilibrios más que de equilibrios.<sup>5</sup>

A efecto de precisar en mayor medida la connotación del término desarrollo, a continuación se establecen las diferencias existentes con el concepto de crecimiento.

Según E. Kocher, se puede definir el crecimiento económico para distinguirlo del concepto de desarrollo, como "[...] aquel proceso de cambio estructural de los métodos de producción, que da como resultado a largo plazo, un incremento en el ingreso en conjunto y per cápita. Indudablemente el crecimiento es un factor necesario, aunque no suficiente, para el desarrollo socioeconómico."<sup>6</sup>

De acuerdo a este autor, es concebible que ocurra un desarrollo a corto plazo, aún cuando no haya crecimiento económico. El desarrollo tiene la capacidad de mantenerse a sí mismo, pero es difícil imaginar un desarrollo constante sin crecimiento económico, especialmente cuando la tasa de población aumenta rápidamente. En síntesis, el crecimiento es un subconjunto del desarrollo, y se debe considerar que la obtención de crecimiento económico no necesariamente trae consigo desarrollo económico.

Para el Dr. Tomás Martínez<sup>7</sup>, la diferencia entre los conceptos de crecimiento y desarrollo, radica en que el primero surge de la preocupación por la crisis, el desempleo y la aparente tendencia al estancamiento en el sistema capitalista. Mientras que el desarrollo se centra más en el análisis de los efectos que el avance técnico tiene desde el ángulo de la acumulación, distribución del ingreso y la asignación de recursos. Adicionalmente, el desarrollo se distingue de la idea de crecimiento, porque esta no incluye las diferenciaciones del sistema productivo, ni los cambios institucionales de dependencia externa y otras propias del desarrollo.

---

<sup>3</sup> James, E. Kocher. Desarrollo Rural, distribución del ingreso y disminución de la fecundidad, LIMUSA, México, 1976, p. 18.

<sup>4</sup> Raanan, Weitz. De campesino a agricultor, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 17.

<sup>5</sup> Tomás, Martínez Saldaña. El desarrollo rural en las ciencias sociales, Colegio de Postgraduados, Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo Rural. No. 3, Julio-Septiembre de 1986, p. 11

<sup>6</sup> James, E. Kocher, Op. cit., p. 18

<sup>7</sup> Tomás, Martínez Saldaña, Op. cit., p. 10

### **1.1.2. EL CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL**

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), define el término de desarrollo rural como "[...] el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas de todos los habitantes del medio rural. Bajo esta concepción, la totalidad de las familias rurales deben tener efectivas oportunidades para protagonizar la solución de sus problemas a partir del uso racional de los recursos que poseen y, consecuentemente, con menor dependencia externa."<sup>8</sup>

Para el economista E. Kocher, el significado del desarrollo rural implica primordialmente dos elementos: 1) incrementos generales en productividad de la mano de obra rural que redunden en ingresos crecientes, y 2) nuevas fuentes de trabajo rural que absorban al creciente número de desempleados y que aseguren mejorías constantes en su nivel de vida.<sup>9</sup>

Para Raanan Weitz, todo enfoque de desarrollo rural deberá aspirar a contener, por lo menos, una solución concreta y práctica a 3 elementos básicos, que sólo conjuntamente serán capaces de generar un sistema operable y coherente. Estos elementos son:

- A. La estrategia general sobre la cual se fundamenta el enfoque, misma que debe ser expuesta en términos sistemáticos y precisos.
- B. El enfoque deberá estar basado en la capacidad de elaboración y uso de una metodología práctica para la planificación, así como enmarcar la estructura organizacional de su instrumentación.
- C. El gobierno que adopte el enfoque propuesto, deberá expresar una clara disposición y proporcionar su capacidad organizacional para adoptar los nuevos objetivos, aún si estos están en conflicto con arraigados y a veces poderosos intereses antagónicos. En consecuencia, se requiere de una formulación claramente definida y precisa de los objetivos y su impacto global.

La puesta en práctica de un programa de desarrollo rural que incluya los anteriores elementos, requiere de una "[...] planificación que debe ser esencialmente flexible, integral y sobre todo, debe considerar adecuadamente al elemento humano implicado en el proceso de desarrollo."<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> ONU, FAO. Op. cit., p. 16

<sup>9</sup> James, E. Kocher, Op. cit., p. 19

<sup>10</sup> Raanan Weitz, Op. cit., p. 180

Para conceptuar el desarrollo rural, León, A., <sup>11</sup> establece que es necesario analizar el conjunto de realidades donde se insertan los campesinos en movimiento; esto es, su entorno económico, social, político y cultural a través de problemáticas específicas y objetivos centrales de transformación. Bajo este esquema, el desarrollo rural "[...] es esencialmente, la consecuente transformación que se da a través de la lucha social y la organización, que permite modificar y, en su caso, destruir los mecanismos que impiden al campesino transformar su situación de dominado y explotado."<sup>12</sup>

## **1.2 . MODELOS DE DESARROLLO RURAL**

### **1.2.1. ENFOQUE VERTICAL-SECTORIAL**

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el plano internacional registró graves desequilibrios regionales y marcadas desigualdades, sobre todo en las economías devastadas y en las consideradas en vías de desarrollo.

En este contexto, los organismos internacionales de fomento rural dependientes de la Organización de las Naciones Unidas consideraban que la pobreza y falta de servicios básicos que presentaban las áreas rurales constituían el problema principal que debía resolverse a efecto de propiciar tanto el bienestar de la población del campo, como la generación de beneficios intersectoriales (transferencia de excedentes a los sectores urbano-industrial).

Bajo esta concepción los programas de desarrollo rural concentraron su interés en la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de los agricultores a través de los ámbitos de educación, salud, alimentación, vivienda, entre otros, y de la aplicación de esquemas que propiciaran la eficiencia productiva, comercial y organizativa de los pobladores rurales.<sup>13</sup> De esta manera, se adoptó en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), un enfoque de tipo vertical-sectorial con el propósito de concretar el eficiente desenvolvimiento del sector rural.

La categoría vertical-sectorial del enfoque se expresa por una función "vertical" de toma de decisiones en la aplicación de políticas de fomento social (servicios básicos) y económico (crédito y financiamiento) con objeto de lograr el incremento de las condiciones de bienestar de la población. La ejecución de estas políticas se dirigía por parte de la FAO hacia la región objetivo, de acuerdo a los resultados de un diagnóstico que revelaba la situación socioeconómica prevaleciente.

---

<sup>11</sup> León, A. L., Concheiro B. L. La Maestría en Desarrollo Rural: Una opción ligada al campesinado. Revista Reflexiones Universitarias, No. 2. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco. México, 1989. p 4.

<sup>12</sup> Ibidem., p. 4.

<sup>13</sup> ONU. FAO, Op. cit., p. 65

Por su parte, la función sectorial correspondía a la vinculación de varios ámbitos (educación, salud, seguridad, agricultura, etc.) que debía ser tomada en cuenta en la formulación de las acciones y proyectos para coadyuvar al desarrollo rural del espacio determinado, ya que según la FAO "[...] el desarrollo del sector agropecuario no depende de un solo elemento, sino que se obtiene de la concurrencia de varios factores determinantes." <sup>14</sup>

La estrategia de este enfoque intentaba otorgar al grupo social marginado, la oportunidad de poder disfrutar los beneficios derivados del desarrollo multisectorial.

Para lograr lo anterior, el enfoque se integraba por tres aspectos principales:

- a) **Diagnóstico.** Se realizaba con el propósito de identificar los obstáculos y problemática principal que frenaban o limitaban el desarrollo socioeconómico de un espacio poblacional determinado. La fase de diagnóstico consistía en la revisión estadística y documental; así como trabajo de campo en la región, a efecto de caracterizar la situación que presentaban los diferentes sectores.
- b) **Identificación de elementos y componentes de carácter social y económico** que son determinantes para propiciar el bienestar rural. Los elementos representaban el conjunto de condiciones que íntimamente se ligaban al bienestar del individuo, y se clasificaron en:

**I. Condiciones personales**

|                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------|
| Salud, educación, trabajo, equilibrio social y seguridad individual. |
|----------------------------------------------------------------------|

**II. Niveles de producción y consumo**

| Cantidad                                                               | Distribución                   |
|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Ingreso real general, bienes de consumo general, nutrición y vivienda. | Distribución del ingreso real. |

**III. Organización social**

|                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------|
| Esferas: familiar, religiosa, cultural, social, económica y política. |
|-----------------------------------------------------------------------|

Por su parte, los componentes representaban la amplitud o calidad que caracterizaban a los elementos (esperanza de vida, enfermedades crónico-degenerativas, alfabetismo, etc).

<sup>14</sup> Ibidem., p. 70

- c) **Formulación de indicadores.** Eran la expresión cuantitativa del nivel de rezago o suficiencia de un determinado elemento de bienestar y podía ser comparado contra un parámetro de referencia.

Número de médicos por cada 1000 habitantes; número de hospitales, camas y clínicas por cada 1000 habitantes; gastos médicos por habitante, gasto semanal per cápita en alimentos; consumo diario de kilocalorías per cápita, etc.

Según este enfoque, la integración metodológica de estos tres aspectos, permitía la formulación de programas y proyectos con objetivos priorizados que concentraban su interés en el desarrollo rural, a través del mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de todos los habitantes del medio rural.<sup>15</sup>

### **Comentarios al Enfoque**

En términos generales, el enfoque vertical-sectorial tuvo la ventaja de precisar la caracterización multisectorial de una comunidad o región territorial mediante la formulación e interpretación de indicadores socioeconómicos relevantes que confluyen en el medio rural.

Sin embargo, se reconocen también serias desventajas que limitaron el cumplimiento de los propósitos centrales del enfoque:

La instrumentación y toma de decisiones de los programas de desarrollo se dio por "imposición" (verticalmente), por lo tanto, la población objetivo quedó excluida del esquema de corresponsabilidad de las acciones fundamentales de los proyectos.

La conceptualización de la pobreza en las zonas rurales se centró únicamente en la integración de elementos e indicadores de bienestar, y dejó de lado el análisis estructural de su origen.

La aplicación de los programas bajo este enfoque, generó en los países en desarrollo, una dinámica de endeudamiento exterior creciente.

En los países pobres se ha propiciado un proceso de exportación de materias primas y una marcada subordinación económica, científica y tecnológica con los países desarrollados.

---

<sup>15</sup> Ibidem., p. 65

En suma, el enfoque resultó incompatible con los objetivos del desarrollo rural, ya que propició la canalización selectiva de las inversiones gubernamentales, perpetuando con ello, los desequilibrios regionales y las desigualdades sociales.

### **1.2.2. MODELO REHOVOTH**

El modelo Rehovot fue concebido en Israel a finales de los años cincuenta por un equipo interdisciplinario que estuvo bajo la dirección de Raanan Weitz en el Centro de Estudios de Colonización, y que tuvo como propósito la formulación de un plan regional de desarrollo para la provincia de Lajish.<sup>16</sup>

Una cualidad única de la administración de la agricultura en Israel son sus asentamientos cooperativistas. En este país coexisten dos formas organizacionales de producción agrícola: el kibutz y el moshav. El primero es una granja colectiva de propósito múltiple basada en la producción, consumo y servicios; por su parte, el moshav constituye una colonia cooperativa de granjas familiares, en las cuales cada familia representa una unidad económica y social bien definida.

El objetivo principal del modelo Rehovot es obtener el desarrollo rural integrado poniendo gran énfasis en la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de la población de las áreas rurales, mediante un incremento en la productividad agrícola y de ser necesario, a través de una redistribución de los medios de producción.<sup>17</sup>

La estrategia que plantea el modelo para cumplir con este objetivo, considera tres premisas fundamentales:

- a) El crecimiento de la productividad agrícola.
- b) El desarrollo de la agricultura exige un desarrollo concomitante de los sectores secundario y terciario.
- c) El conjunto de las fuerzas sociales debe estar integrado en el desarrollo agrícola.

---

<sup>16</sup> Raanan Weitz, Op. cit., p. 84

<sup>17</sup> Ibidem., p. 20

Estas premisas, de acuerdo al modelo configuran las bases sobre las cuales deberá promoverse el desarrollo agrícola, y que en términos generales se centra en:

- Adaptar la estructura de las unidades de producción rural para hacer frente a las demandas de mayor producción agrícola.
- Apoyar al productor y al conjunto de la comunidad rural a ajustarse a la estructura cambiante de la unidad de producción.
- Crear el medio externo necesario para promover el desarrollo de la agricultura y la comunidad rural.

El modelo considera que la unidad de producción rural no puede permanecer estática cuando toda la economía va cambiando, por tanto la unidad productiva debe de ser planeada de modo tal, que se puedan introducir ajustes. Ello en virtud de que el desarrollo de la unidad de producción atraviesa por etapas bien definidas que reflejan su transformación de una economía de subsistencia a una con orientación de mercado. Dicha transformación involucra 3 fases diferentes: 1) diversificación, 2) especialización y 3) automatización. Así, el modelo sostiene que el desarrollo de la granja (unidad de producción) deberá necesariamente atravesar por estas etapas, ya que los cambios en el nivel de tecnología, organización y administración exigen la adopción de nuevas habilidades.

Paralelamente a lo anterior, será necesario impulsar un fuerte sistema de soporte de servicios, como la educación y la salud pública; así como servicios económicos relacionados con el abastecimiento, crédito, programas de extensión y mercadeo. A medida que se presenta el desarrollo, se hace mayor la demanda de dichos servicios y su estructura, carácter y organización se hacen más complejos. Por ello, el modelo precisa que el desarrollo de la agricultura y la industria debe ser coordinado, y la industrialización debe hacerse según formas que puedan fomentar el mejor desenvolvimiento de la agricultura y la comunidad rural.

Para Raanan Weitz, la satisfacción de estas condiciones resulta difícil, porque se exigen "[...] cambios en las estructuras institucionales existentes en las zonas rurales, las cuales se basan en una variedad de conceptos, actitudes, intereses y métodos de operación que han ido modelándose a través de generaciones y que constituyen parte integrante de lo que suele llamarse tradición rural".<sup>18</sup>

Sin embargo, dichas condiciones son esenciales para obtener el desarrollo agrícola y constituyen un concepto integral del crecimiento que puede ser definido a grandes rasgos como el "ordenamiento institucional para el desarrollo agrícola". Su realización necesita de un tipo especial de planificación que se preocupe en primerísimo lugar por la ubicación adecuada del factor humano en la economía.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ibidem., p.26

<sup>19</sup> Ibidem., p. 28

Por lo cual, el modelo Rehovot establece que para propiciar el desarrollo rural debe adoptarse una concepción totalmente nueva de la planificación que debe ser esencialmente flexible, integral y sobre todo, debe considerar adecuadamente al elemento humano implicado en el proceso de desarrollo.<sup>20</sup> El método de planificación requerido se denomina "planificación institucional."<sup>21</sup>

Este método, además de destacar el elemento humano e institucional debe tener dos requisitos adicionales:

- a) Debe ser integral, ya que debe estar en condiciones de elevar la significación de todos los factores que afecten al proceso de desarrollo. Una planificación eficiente depende en gran medida del uso más amplio posible de la mayor cantidad de variables que puedan ser aisladas, estudiadas y controladas.
- b) Debe ser flexible, la flexibilidad debe constituir una parte esencial de la planificación institucional. Esto implica que un plan de desarrollo, debe estar en condiciones de absorber todos los cambios de naturaleza cuantitativa o cualitativa que pueden ir produciéndose en un factor o grupo de factores interligados durante el período en el cual dicho plan se está poniendo en práctica. Es precisamente esta característica la que le puede ofrecer a la planificación institucional una ventaja única sobre los métodos corrientes, cuando problemas imprevistos que van surgiendo pueden ser aclarados y tratados eficazmente por medio de una acción inmediata durante todo el lapso de desarrollo del programa.

Adicionalmente, para que la planificación institucional pueda ser aplicada a nivel regional, debe tener una función doble expresada por lo siguiente:

1. Servir como eslabón de enlace entre el nivel de macro-planificación y el de micro planificación, constituyendo así, una función vertical.

La función vertical de la planificación regional es la coordinación de planes sectoriales a nivel nacional con los planes para las unidades individuales de producción.

El modelo considera que siempre aparecen inconsistencias entre los objetivos y proyecciones de los dos niveles – macro planificación y micro planificación – que deben ser integrados en un nivel intermedio. La micro planificación se ocupa de las unidades individuales de

---

<sup>20</sup> El significado que otorga el modelo al concepto de planificación, es el de la formulación de medios prácticos de intervención para modificar el curso de los acontecimientos conforme a las líneas deseadas. Citado por Raanan Weitz., Op. cit., p. 177.

<sup>21</sup> Los elementos de la planificación institucional afectan las complejas relaciones del campesino con las diversas esferas de su vida. Las más importantes son: en relación con el Estado, la administración; con la financiación de créditos agrícolas: crédito; con los trabajadores agrícolas que lo rodean: cooperación y con el desarrollo agrícola y económico: educación y extensión. Citado por Raanan Weitz, Op, cit, p. 180

producción y aspira a optimizar el empleo y el ingreso. Está intimamente ligada a la conducta humana y al medio social, implicando factores que no siempre se prestan a una expresión cuantificada; y al ocuparse de circunstancias de la vida real, muy raramente está en completo acuerdo con las metas y proyectos determinados a nivel de la macro planificación. Por tanto, el objetivo de la función vertical de la planificación regional es integrar y sintetizar los dos sistemas de planificación de tal manera que lo que es deseable a nivel nacional, sea conveniente y factible al nivel del productor individual.

2. Planificar la utilización de recursos humanos y materiales dentro de una zona específica, constituyendo con ello la función horizontal.

La función horizontal de la planificación regional abarca una gama muy amplia de actividades: la coordinación intersectorial, la expresión de los principios del desarrollo rural en términos físicos, adecuados a las condiciones específicas de la región, y la traducción de un plan general de desarrollo a proyectos concretos y viables.

La existencia de estas características definen a la región como el nivel en el cual las dos funciones se funden, determinando una "función cruzada".<sup>22</sup> Es así, como una región de desarrollo constituye una unidad funcional y dinámica que va cambiando a medida que adelanta el proceso de desarrollo.

El cruce de funciones, es un aspecto vital para el modelo Rehovot, ya que sólo a través de la función cruzada de las actividades verticales y horizontales, se consuma el plan regional de desarrollo integrado.

El enfoque establece que un plan de este tipo debe precisar las medidas requeridas para la ejecución de reformas institucionales, formular las condiciones necesarias para su práctica, y traducir el plan en proyectos concretos.

En síntesis, el plan de desarrollo debe analizar los problemas principales de la región y proveer métodos y procedimientos para alcanzar las metas establecidas. Debe proponer en primer término, una estructura institucional adecuada a las condiciones humanas y naturales prevalecientes en la región. Debe luego, estimar las inversiones requeridas y sus usos más adecuados. Finalmente, debe establecer una organización susceptible de poner en práctica las diversas etapas del plan.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Raanan Weitz., Op. cit., p. 187

<sup>23</sup> Ibidem., p. 198

Para aplicar este esquema de planificación, la estructura de gobierno deberá cumplir con lo siguiente:

- a) Coordinar la macro planificación con la micro planificación, es decir, la función vertical.
- b) Formular planes y proyectos intersectoriales, o sea, la función horizontal.
- c) Mantener una relación dinámica entre la planificación y la ejecución.
- d) Establecer relaciones directas y continuas entre los activadores (responsables de la planificación del desarrollo) y los activados (aquellos hacia quienes van dirigidos los esfuerzos del desarrollo).

Asimismo, la organización gubernamental deberá cubrir tres aspectos para ejecutar este esquema de desarrollo:

1. Tener una autoridad regional, cuya estructura y poder deben orientarse tanto al desarrollo regional, como a la aplicación del concepto de la planificación regional como función cruzada. Las autoridades de desarrollo, de acuerdo al enfoque, pueden ser organizadas en dos formas: a) La destinada a operar un área colonizada, que frecuentemente constituye una sola unidad de red de unidades similares responsables del desarrollo regional y b) La destinada a operar en una región nueva y, por lo tanto, puede constituir una entidad independiente.
2. Contar con una organización interna y funcional que preferentemente esté ligada al organismo de planificación nacional. Sólo un diálogo continuo entre la unidad de planificación regional y el organismo nacional de planificación puede convertir la planificación regional en un instrumento práctico para la política del desarrollo.
3. Tener retroalimentación entre la autoridad regional y la población local. Este aspecto señala que el equipo de planificación debe estar en contacto directo con la ejecución en el área de desarrollo, a manera de poder ajustar el plan diseñado.

El método Rehovot, según sus autores está diseñado para ser aplicado en países que presentan las siguientes características:

- Países cuyo capital y habilidad técnica disponible son insuficientes para generar empleo no agrícola, a un ritmo concomitante con el incremento de la población que busca oportunidades de empleo. El ingreso promedio per cápita de estos países es generalmente bajo y el porcentaje del total de mano de obra ocupada en el sector agrícola disminuye, aunque su número absoluto aumenta; por lo tanto, la generación de empleo en este sector por medio de la planificación es una necesidad primordial y económicamente beneficiosa.

- Países en periodos de transición, donde se considera que el incremento de la demanda laboral es del mismo orden en cuanto a la magnitud que el aumento de oportunidades de empleo en el sector no agrícola. En estos países el porcentaje de ocupados en la agricultura disminuye, aunque su número absoluto se mantiene constante.

## Comentarios al Modelo.

La característica principal del modelo Rehovot es su actitud incluyente del factor humano en torno al progreso, ello representa sin duda, una importante aportación para los enfoques de desarrollo. Asimismo, la concepción de la planificación regional como cruce de funciones permite definir claramente el nivel intermedio que constituye el escenario de la integración entre la planificación económica y la planificación física.

Los retos principales que enfrentan los países en desarrollo del área latinoamericana, como el caso de México, para la aplicación exitosa de este modelo, se derivan del tipo de características que predominan en sus estructuras económicas y agrícolas. Varios estudios (p. ej., De Walt Billie, *Modernization in a Mexican ejido*. 1979; *Sorgo y migo en sistemas de producción en América Latina*. 1985) han documentado la rapidez con la cual comunidades tradicionales adoptan normalmente nuevos esquemas de producción agrícolas cuando ha sido favorable la evaluación comunal en los riesgos y beneficios. Pero la mayoría de los pequeños productores no pueden participar en este proceso de transformación productiva debido al limitado acceso a insumos principales (maquinaria, tecnología, crédito, etc).

Los mecanismos locales, regionales y nacionales de control económico y político han canalizado sistemáticamente hacia enclaves altamente rentables y exportadores los beneficios de los programas oficiales para apoyar la modernización agrícola. Así, existe una estructura agrícola muy polarizada, en donde los pequeños productores encuentran que sus decisiones sobre cómo y qué producir se ven afectadas definitivamente por fuerzas de los mercados nacionales e internacionales que están más allá de su control y con frecuencia les son desconocidas.

En este contexto, resulta complicada para estos países la adopción de elementos importantes del modelo Rehovot vinculados con la organización de la unidad productiva, la construcción de un eficiente sistema de soporte a la agricultura y de un sistema de ciudades rurales con industrias agrícolas desarrolladas.

Como lo señala muy acertadamente el modelo, la aplicación de sus principios "...parte de la suposición de que las autoridades nacionales realmente desean promover el desarrollo, comprenden su importancia, y están dispuestas a hacer todo lo necesario para lograrlo."

Sin embargo, la condición de subordinación que estos países tienen con el bloque capitalista y la dependencia que sus estructuras institucionales y económicas presentan al proceso de globalización de las actividades productivas mundiales, alejan con mucho la posibilidad real de la instrumentación efectiva del modelo.

### 1.2.3. MODELO DE AGRICULTURA CAPITALISTA

La difusión internacional de los cultivos y las tecnologías han sido sin duda, factores relevantes a lo largo de la historia de la agricultura. En los países desarrollados del eje capitalista, el desenvolvimiento de la agricultura adquirió una importancia especial a causa de los avances acumulados por la ciencia y la tecnología, así como por una concepción industrialista y productivista.

Ante el ocaso del capitalismo inglés, después de la primera Guerra Mundial, el modelo de los Estados Unidos en sus componentes productivo y de consumo "[...] desempeñaron el papel central en la industrialización mundial." <sup>24</sup>

Las excepcionales condiciones en que se realizó la colonización de los Estados Unidos por parte de los ingleses y escoceses; la expansión de su frontera agrícola y geográfica; así como los sucesivos flujos de migrantes, constituyeron las principales fuentes de mano de obra barata para la consolidación de la agricultura estadounidense.

Hasta 1880, Estados Unidos era un país predominantemente agrícola. En esos años se fue "[...] desarrollando un proceso de industrialización que en pocas décadas transformó significativamente la faz económica del país." <sup>25</sup>

La influencia recíproca de la apertura de tierras nuevas y el desarrollo y disponibilidad de un gran conjunto de implementos cada vez más elaborados y eficientes, originaron al inicio del decenio de 1930, importantes aumentos en los rendimientos por hectárea que empezaron a hacer una contribución relevante al crecimiento de la producción y la productividad en el campo norteamericano. <sup>26</sup>

Desde su creación, tanto las Universidades Estatales como los servicios de experimentación y extensión rural, fueron "[...] un vehículo fundamental para la mecanización de la actividad agrícola y para el posicionamiento de las corporaciones agroindustriales. Gracias a los cambios introducidos en las técnicas de producción y al aumento de los rendimientos mediante el uso de maquinaria, técnicas de riego e insumos agrícolas (semillas mejoradas, fertilizantes, pesticidas, innovaciones en biología y química, entre otros) los

---

<sup>24</sup> Jaime, Aboites. Industrialización y desarrollo agrícola en México, Plaza y Valdes Editores, México, 1989, p.29

<sup>25</sup> Jaime, Aboites, Op. cit., p. 28

<sup>26</sup> Bruce F., Johnston. Agricultura y transformación estructural, FCE, México, 1975, p. 234

trabajadores rurales pudieron pasar de la agricultura a otros sectores productivos."<sup>27</sup>

Como resultado, a un número cada vez menor de granjeros correspondió la producción de alimentos que fue ascendiendo mediante procesos de mejora tecnológica. De esta manera, a finales de la década de los sesenta, menos del 6% de la fuerza laboral total norteamericana estaba dedicada a la agricultura, mientras que 150 años atrás, esa proporción era del 70%. Por su parte, el incremento en la productividad también fue evidente: en 1920 el granjero estadounidense producía suficiente cantidad como para ocho personas; doce años después, ésta cantidad se duplicaría y para 1968 un solo granjero podía abastecer de alimentos para no menos de cuarenta y tres personas.<sup>28</sup> El resultado de esta dinámica, es un país que actualmente posee más de la mitad de las reservas mundiales de granos; que exporta más granos que los que producen América Latina y África juntos, y cuyo gobierno puede incluso contemplar el uso de alimentos como "instrumento político de control".

En este modelo agrícola capitalista, el objetivo fundamental es "[...] lograr la modernización de la agricultura a través del cambio tecnológico, de esta manera se considera que el sector agrícola podrá realizar una contribución dinámica al desarrollo económico, así como el mejoramiento del bienestar rural."<sup>29</sup>

Este modelo plantea que en las granjas rurales, la modernización de la agricultura se logra mediante el capital, la tecnología y la investigación. El objetivo no es ya el de cultivar alimentos para la familia y mercadear los excedentes, sino obtener utilidades económicas sacando el mayor provecho posible a los recursos existentes. Asimismo, con el uso de innovaciones tecnológicas por parte de las granjas, se va estructurando una especialización productiva orientada al mercado.

La característica principal de este modelo es la sustitución de la fuerza de trabajo por capital en forma de maquinaria e insumos agrícolas, mediante los cuales se establece que será posible inducir un continuo aumento de la productividad que permita interacciones altamente positivas entre la agricultura y los otros sectores de la economía,<sup>30</sup> en virtud de que:

- a) Se produce una mayor cantidad de alimentos y materias para la satisfacción de las necesidades de los sectores no agrícolas.
- b) Se generan divisas mediante la producción para la exportación.
- c) Se provee un flujo neto de capital que apoya el financiamiento de los requerimientos de inversión de la infraestructura y el crecimiento industrial.
- d) Se genera progreso agrotécnico y biológico.

---

<sup>27</sup> Rannan, Weitz, Op. cit., p. 131

<sup>28</sup> Raanan, Weitz, Op. cit., p. 24.

<sup>29</sup> John W., Mellor. Economía del desarrollo agrícola, FCE, México, 1975, p. 221

<sup>30</sup> Bruce, F., Johnston, Op. cit., p. 162

La alta productividad de la agricultura en este modelo, proviene del uso intensivo de insumos obtenidos fuera del sector: maquinaria, productos químicos, crédito, medios de transporte, servicios profesionales, etc. Por ello, este tipo de agricultura de alta productividad entraña directamente la industrialización; además de que la estimula en forma indirecta, porque los servicios de factores especializados, las redes de mercados diferenciados y las instituciones financieras conducen al mismo tiempo, a un aumento de la eficiencia en diversas actividades manufactureras y de servicios.<sup>31</sup>

En este sentido, un factor importante en el modelo de agricultura capitalista, lo constituye el sistema de soporte en el cual se desenvuelve la granja rural. La existencia de una red muy articulada es concomitante con el éxito de los procesos productivos y de comercialización que se llevan a cabo en la granja. Esta red incluye: proveedores de servicios técnicos, empresas exportadoras e importadoras, institutos científicos y de investigación, procesamiento, instituciones de financiamiento y seguro, entre otros.

En la estructura de Gobierno de los Estados Unidos, corresponde al Departamento de Agricultura, entre otras acciones, fomentar el desarrollo de las áreas rurales a través de proyectos de mejora de infraestructura básica, comunitaria y de servicios de asistencia técnica.<sup>32</sup>

Actualmente el Departamento Norteamericano de Agricultura está compuesto por tres agencias:

- a) **Servicios Rurales**, determina las necesidades de servicios básicos de las áreas rurales, como agua potable, alcantarillado, rellenos sanitarios, electricidad y telecomunicaciones.
- b) **Servicio Rural de Vivienda**, establece los requerimientos prioritarios de vivienda, así como también, realiza instalaciones relacionadas con los ámbitos de salud y seguridad comunitaria.
- c) **Cooperativa de Negocios**, provee ayuda a las áreas rurales que necesitan desarrollar nuevas oportunidades económicas, permitiéndole a negocios y cooperativas mantenerse rentables ante una economía cambiante.

---

<sup>31</sup> Ibidem., p. 58

<sup>32</sup> USDA, Agriculture Fact Book, USA, 1996.

## **Comentarios al Modelo.**

El modelo de agricultura capitalista ha sido un factor determinante para la supremacía productiva que a nivel mundial poseen los Estados Unidos; asimismo, ha generado avances sin precedentes en las áreas de investigación, tecnología e ingeniería genética. No obstante, conviene señalar también que la aplicación del modelo ha originado problemas serios ecológicos y un alto costo social, económico y cultural, sobre todo para los países en vías de desarrollo que han implantado su esquema.

En forma general, esta problemática consiste en lo siguiente:

- Durante la década de los años setenta se intensificó en las principales zonas productoras de granos de Estados Unidos, un proceso de deterioro del suelo. El Departamento de Agricultura de este país, determinó en 1971 que el 32% del área productiva presentaba una erosión de más de diez toneladas por acre, es decir, dos veces lo que se consideraba como aceptable. Además, el uso de fertilizantes y otros agroquímicos “[...] originaron contaminación en las aguas superficiales de varias zonas agrícolas.” <sup>33</sup>
- En todas las regiones agrícolas de Estados Unidos, el proceso de industrialización y modernización de la agricultura “[...] cambió la diversidad por la productividad, la rica economía autosuficiente por una dependiente y de exportación. Asimismo, en el medio – oeste de ese país, destruyó una cultura rural familiar que tenía un siglo de arraigo.” <sup>34</sup>
- El uso de los paquetes tecnológicos de este modelo en las zonas tropicales y subtropicales de América Latina, ha generado problemas de deterioro ambiental.
- El nivel de dependencia tecnológica de los países en desarrollo se incrementa a través de la maquinaria e insumos producidos por corporaciones agroindustriales transnacionales.
- El modelo propicia un creciente proceso de urbanización forzada y una dependencia total del sector industrial.

---

<sup>33</sup> Ronald B., Nigh Nielsen. La industrialización de la agricultura, CONACYT, Revista Ciencia y Desarrollo, Bimestre Junio-Julio, México, 1979, p. 34

<sup>34</sup> Ronald B., Nigh Nielsen, Op. cit., p. 35

### **1.3 LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO 1970-2000**

#### **1.3.1. EL PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL (PIDER). PERIODO 1973-1982.**

Las concepciones teóricas prevalocientes después de la segunda Guerra Mundial sostenían que a través de la industrialización se alcanzaría una rápida expansión del Producto Interno Bruto y se lograría automáticamente el bienestar de la población.

En México se presentaron condiciones favorables para sustituir importaciones de bienes manufacturados por escasez de los mismos en el mercado internacional, al encontrarse los países más desarrollados ocupados en la reconstrucción de sus economías. Estos dos factores influyeron decisivamente para que se adoptara un modelo económico basado en el crecimiento industrial y en un proceso de urbanización.

El panorama global que presentaba este modelo era de aparente progreso, ya que se lograron altas tasas de incremento del Producto Interno Bruto, en especial del sector industrial. Sin embargo, los frutos de este crecimiento se "[...] concentraron en ciertas actividades económicas, algunas regiones y, sobre todo, en beneficio de un pequeño sector de la población, creando fuertes desigualdades e injusticia social." <sup>35</sup>

En el medio rural se observaba una concentración del ingreso y la riqueza en los productos agrícolas ubicados en las zonas de riego, a los cuales se les había favorecido con obras de infraestructura, investigación, asistencia técnica, insumos, créditos, etcétera, dedicándose fundamentalmente a la producción de cultivos para la exportación.

Otros beneficiarios de este "progreso", fueron los intermediarios, que a través de los mecanismos de comercialización se quedaban con buena parte del excedente creado por los productores; los ganaderos particulares, que expandieron sus superficies para realizar explotaciones de tipo intensivo con la protección de la ley agraria; y los concesionarios privados de bosques, mediante talas irracionales.

Frente a éstos, se encontraba la mayor parte de la población del medio rural que habitaba en zonas de temporal con pésimas condiciones de vida en materia de nutrición, salud, educación y vivienda, que por falta de apoyo empezaban a dejar de producir los alimentos necesarios para su propia subsistencia y emigraban a las zonas urbanas.

Los esfuerzos para contrarrestar estas desigualdades y atender a los habitantes de las zonas atrasadas, se inician en 1968 con la creación de un

---

<sup>35</sup> SPP-FCE. Antología de la planeación en México 1917-1985. Reforma Administrativa y Planeación, Tomo 6, México, 1985, p.197.

**"Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural", mediante la participación de 6 dependencias federales <sup>36</sup> ejecutoras de obras de infraestructura, con el fin de integrar sus acciones y realizar trabajos previos de promoción y motivación en las comunidades para obtener la cooperación de sus habitantes; así como mejorar los sistemas de planeación utilizados por esas dependencias.**

**La falta de recursos adicionales para financiar este Programa hizo que se recurriera a los presupuestos normales asignados a las dependencias participantes, las cuales establecían compromisos individuales con los gobiernos estatales al margen de la programación acordada, dificultando la efectiva coordinación de las acciones. Este programa funcionó hasta 1970.**

**A partir de 1971 se intensificaron los esfuerzos de promover el desarrollo rural de las áreas marginadas a través de nuevos programas sectoriales, como el de Caminos de Mano de Obra que posteriormente se transformó en el de Obras Rurales; el de Unidades de Riego para el Desarrollo Rural y la atención a las zonas áridas e indígenas, mediante organismos creados ex profeso, pero como esfuerzos aislados con ninguna o muy poca coordinación entre unos y otros.**

**En el año de 1973 surge el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), orientado a canalizar mayores recursos en las zonas y comunidades más atrasadas del país con un enfoque multisectorial y participativo. <sup>37</sup>**

**Los objetivos originalmente definidos para el PIDER, fueron los siguientes:**

- a) Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social y aprovechar racionalmente los recursos nacionales disponibles.**
- b) Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.**
- c) Elevar la producción y productividad por hombre ocupado.**
- d) Facilitar a los habitantes rurales el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.**
- e) Contribuir a la distribución más equitativa del producto social.**

**Para lograr lo anterior, se establecieron las siguientes líneas estratégicas que orientaron las acciones de las dependencias participantes:**

- Dar la mayor prioridad a los proyectos productivos, complementándolos con otros proyectos y servicios que sirvieran de apoyo a la producción y al beneficio social.**

---

<sup>36</sup> Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Comisión Federal de Electricidad y el Comité Administrador del Programa Federal y Construcción de Escuelas.

<sup>37</sup> SPP-FCE, Op. cit., p.198

- Operar por micro-regiones, integradas por municipios completos, en donde se elaborarían programas de mediano plazo para 4 años, que sirvieran de marco de referencia a la programación anual.
- La célula básica de acción del PIDER sería la comunidad rural. En esta etapa se dio prioridad a las del rango de 300 a 3,000 habitantes.
- Inicialmente se consideró innecesaria la aportación de las comunidades, lo cual se cambió posteriormente para que fuera una condición en la construcción de obras.
- Apoyar la operación del programa con una mayor desconcentración de funciones de las dependencias federales de sus oficinas centrales a las estatales.

La instrumentación del PIDER se diseñó sin sustituir las funciones y atribuciones que tenían las dependencias y entidades de la Administración Pública. Por el contrario, se trató de hacerlas más eficientes al coordinar sus acciones en programas y proyectos específicos de desarrollo en regiones y comunidades determinadas, asignándoles además recursos financieros adicionales a los de sus presupuestos normales.

Antes del PIDER, el procedimiento para promover el desarrollo agropecuario consistía en la creación de un organismo o dependencia ejecutora, que en ocasiones duplicaba funciones con otras establecidas previamente, o bien como parte de alguna dependencia, como es el caso de las comisiones hidráulicas en la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

A efecto de lograr la participación a nivel central de las dependencias federales en el PIDER, se creó un Comité Coordinador presidido por el Director de Inversiones Públicas, de la Secretaría de la Presidencia.

Para lograr su penetración y aceptación en los Estados, el PIDER siguió la misma estrategia de cooperación y coordinación que con las dependencias federales a nivel nacional. Se establecieron comités estatales, coordinados por un vocal ejecutivo del gobierno del Estado, en el cual participaban los representantes de las dependencias federales en la entidad.

El Comité Coordinador a nivel nacional dejó de operar después de un año, fortaleciéndose el funcionamiento de los comités estatales para apoyar la desconcentración de funciones de las dependencias federales, darle mayor participación a los gobiernos de los Estados y agilizar la operación del programa.

De esta manera, el PIDER fue el primer instrumento que basó su operación en una coordinación y cooperación de las entidades y dependencias federales a nivel nacional y estatal, constituyéndose en este último caso, en el antecedente de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), que posteriormente se convirtieron en Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y que existen hasta la fecha.

A partir de 1973 la operación del PIDER se orientó hacia una importante expansión geográfica, ya que se incorporaron 41 micro-regiones. Para 1976 la cobertura era de 86 micro-regiones, con lo cual se cubrió el 35% del territorio nacional, beneficiando a 6,063 comunidades rurales en donde vivían 4 millones 946 mil habitantes en las localidades atendidas por el programa.

La inversión ejercida en este periodo ascendió a 5,116 millones de pesos, concentrándose una parte importante en los Estados de Jalisco, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas y Zacatecas; los que en conjunto absorbieron el 38.2% de los recursos totales, por predominar en los mismos, áreas con menor nivel de desarrollo relativo.

Por tipo de programas, la inversión se distribuyó en un 39% para proyectos productivos, 42% los de apoyo a la producción y 19% para los de beneficio social. El menor peso relativo de las inversiones destinadas a promover directamente la producción, se explica por la necesidad de cubrir la escasa infraestructura en materia de caminos, electrificación, aulas, centros de salud y agua potable, ante el abandono en que se encontraban las áreas rurales del país. En esta etapa se consiguió el apoyo crediticio del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El PIDER fue el primer proyecto de desarrollo rural financiado por el BIRF con carácter multisectorial e integral orientado a las zonas atrasadas. Posteriormente este modelo fue promovido por el propio Banco en otros países.

En 1975 se obtuvo de esta institución el primer crédito, denominado PIDER I por un monto de 110 millones de dólares, para ser aplicado en 30 micro-regiones en 5 años.

La novedad del enfoque del PIDER hizo que también el BID se interesara y concediera un préstamo de 20 millones de dólares en 1976 para ser utilizado en 15 micro-regiones. Tanto este crédito como el del BIRF fueron aplicados en su totalidad.

Desde su origen, el PIDER utilizó la planeación en los estudios micro-regionales para establecer una estrategia que orientara las acciones en las comunidades y sirviera de marco de referencia a los presupuestos anuales.

De esta forma, se establecía una congruencia entre las acciones y los objetivos dentro de cada micro-región y los objetivos y estrategias del Programa a nivel nacional, pero hacía falta establecer la liga con el resto de acciones que realizaban las dependencias a nivel estatal y con los grandes objetivos nacionales.

El excesivo énfasis que se hizo en la construcción de obras durante la operación del PIDER, planteó la necesidad de redefinirlo, a partir de 1980 como un Programa Integral para el Desarrollo Rural, dándole una concepción más amplia de un programa de inversiones y concebir el desarrollo como resultado de la unificación de los esfuerzos de los habitantes de las comunidades con las acciones de los distintos niveles de gobierno: municipal, estatal y federal, con el fin de alcanzar mejoras sustanciales en lo económico y social.

**Esta concepción de desarrollo integral de las comunidades se basó en un esquema en el que intervinieron tres elementos esenciales:**

- 1. La participación activa y organizada de la población.**
- 2. El apoyo de los distintos niveles de gobierno, con acciones de promoción y estimulación de dicha participación.**
- 3. La generación de excedentes económicos, como base de un proceso de desarrollo autosustentado de largo plazo.**

**Con este enfoque se pretendió concientizar a los participantes de que la finalidad del PIDER no era la construcción de obras, sino inducir un proceso para mejorar las condiciones de vida de la población que habitaba en las comunidades rurales, como resultado de la adecuada operación de los proyectos y la participación de los beneficiarios.**

**Con el replanteamiento del PIDER se definió como objetivo general, el de promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar.**

**Para lograr este propósito general, se establecieron los siguientes objetivos específicos:**

- a) Aumentar la producción de alimentos básicos.**
- b) Elevar el nivel de empleo permanente y productivo para la fuerza de trabajo disponible en las comunidades rurales.**
- c) Incrementar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.**
- d) Contribuir a una distribución más equitativa del ingreso entre regiones e individuos.**
- e) Elevar los niveles de bienestar en materia de nutrición, salud, educación y vivienda.**

**Para alcanzar los objetivos señalados, se definieron los siguientes lineamientos de estrategia:**

- a) Basar la operación del Programa en la participación activa y organizada de los habitantes de las comunidades.**
- b) Impulsar prioritariamente las actividades productivas, en especial aquellas que apoyaran los objetivos y metas del Sistema Alimentario Mexicano, para generar excedentes que sirvieran de base a un proceso acumulativo de capitalización, base de un crecimiento autosostenido de largo plazo.**

- c) **Complementar los proyectos productivos con programas de apoyo a la producción y de beneficio social para atender integralmente la problemática de las comunidades y mejorar las condiciones de vida de la población en el corto plazo.**
- d) **Hacer intervenir en las diferentes etapas del PIDER a los habitantes de las comunidades, los presidentes municipales, los gobiernos estatales y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**
- e) **Basar su operación en la descentralización de las etapas de planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación a través de la continua capacitación de los gobiernos de los Estados.**
- f) **Operar en la micro-regiones de menor desarrollo; integradas por municipios completos, con cierto grado de homogeneidad y concebir a la comunidad como una célula básica, en donde se integren las distintas acciones.**

**El criterio general seguido en este periodo es el de consolidar lo iniciado anteriormente en las micro-regiones en operación y limitar la inclusión de nuevas para evitar dispersar los esfuerzos.**

**En esta etapa se incorporaron 47 nuevas micro-regiones con 375 municipios, que cubrieron una superficie de 365,000 kilómetros cuadrados, donde se ubicaban 3,351 localidades de rango de 300 a 5,000 habitantes y una población de 2 millones 660 mil habitantes.**

**La cobertura total del PIDER a fines de 1982 comprendía 133 micro-regiones con 1,117 municipios, una superficie de un millón 68 mil kilómetros cuadrados en 9,414 localidades del rango de 300 a 5,000 habitantes, donde vivían 7.6 millones de personas.**

**El total de la Inversión Pública Federal realizada en el periodo alcanzó un monto de 29,366 millones de pesos, observándose una tendencia anual creciente, al pasar de 2,680 millones en 1977 a los 10,597 millones en 1981.**

## **Comentarios al Programa**

El PIDER además de contribuir a cierta reducción de los desequilibrios económicos regionales, mediante la canalización de volúmenes crecientes de inversión pública propició un efecto multiplicador en las economías locales, y registró los siguientes logros:

- Fue el primer Programa que coordinó la acción institucional de 29 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para atender la problemática del medio rural.
- Representó el antecedente inmediato de la programación regional, enmarcando a las comunidades rurales en la problemática de cada región, con una estrategia de mediano plazo.
- Marcó el inicio en la constitución de comités estatales, los cuales sirvieron de ejemplo para la integración posterior de organismos más amplios de coordinación interinstitucional a nivel estatal, como son los COPLADES.
- Permitió la introducción de proyectos productivos a las comunidades rurales marginadas y posibilitó la conversión de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en sujetos de crédito, al financiar la infraestructura necesaria para asegurar su rentabilidad.

Paralelamente a estos logros, el PIDER enfrentó problemas y limitaciones de carácter interno y externo que consistieron en lo siguiente:

- Las distintas dependencias y entidades ejecutoras promovieron un tipo de organización que sirvió a los objetivos particulares de los programas que realizaban, a la cual se tuvieron que adaptar las comunidades para obtener una obra o servicio; pero no se generó una organización comunitaria para el desarrollo.
- En algunos casos los recursos del PIDER, así como los de otros programas especiales, se convirtieron en fuentes adicionales de apoyos para apuntalar los enfoques sectoriales y necesidades particulares de las dependencias y entidades ejecutoras, existiendo una desviación respecto a la estrategia de realizar acciones que incidieran directamente en los niveles de vida de las comunidades.
- Las dependencias y entidades dieron preferencia a las obras y acciones localizadas en las áreas en las que se trabajaba tradicionalmente con sus presupuestos normales, dejando para el final lo que correspondía a las zonas atrasadas de difícil acceso, ocasionando que los programas destinados a las mismas se retrasaran o no se cumplieran, dejando de ejercer importantes recursos.

- Las condiciones de participación, organización y cooperación de la población, antes y durante la ejecución de las obras, terminaron por convertirse en obstáculos de la acción burocrática de las dependencias, que prefirieron dedicarse a sus programas normales donde existía mayor flexibilidad.
- Finalmente, ante la falta de una política y estrategia general de desarrollo rural, la acción de otros mecanismos e instrumentos gubernamentales ocasionó duplicidad de acciones, crecimiento innecesario de la burocracia, competencia por los mismos beneficiarios y, en general, bajos niveles de eficacia y eficiencia del Sector Público para incidir en el desarrollo económico y social del medio rural.

### 1.3.2. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL. PERIODO 1985-1988.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales realizados para apoyar el desarrollo del campo mexicano, la población rural se encontraba al inicio de la década de los ochenta todavía muy lejos de alcanzar un nivel de vida satisfactorio: la tasa de mortalidad infantil en el medio rural era casi 50% más alta que el promedio nacional; las principales causas de mortalidad en el campo provenían de enfermedades infectocontagiosas prevenibles y curables; uno de cada tres habitantes del ámbito rural tenía déficit nutricionales calificados como graves; alrededor de las tres cuartas partes de la población rural mayor de quince años, no tenía terminada su educación primaria; cerca de la mitad de las viviendas rurales se encontraban en situación crítica, pues además de estar en mal estado y sobrepobladas carecían de agua potable, drenaje y energía eléctrica.

Se consideraba que estas manifestaciones del rezago del medio rural, tenían su origen en el proceso de deterioro al que se habían expuesto el empleo y el ingreso de grandes grupos rurales. Existían entonces "[...] alrededor de 1.5 millones de asalariados, 2.8 millones de campesinos que debían completar su ingreso trabajando parcialmente como jornaleros, y apenas un poco más de 1 millón de productores que vivían exclusivamente de sus explotaciones."<sup>38</sup>

Entre los factores que provocaron tanto el rezago en el desarrollo social del campo mexicano, como el deterioro de la dinámica productiva, destacaban la desfavorable relación de intercambio entre la población y los sectores productivos rurales frente al resto de la economía.

Por otra parte, hacia el interior del sector se privilegió a las áreas que presentaban mayores ventajas por su facilidad para incorporarlas al riego,

<sup>38</sup> SPP-FCE. Antología de la Planeación en México 1917-1985. Reforma Administrativa y Planeación, Tomo 10, México, 1985, p.378

concentrando en ellas los apoyos de la política agropecuaria: crédito, seguro, infraestructura y servicios. Cada vez se fue haciendo más difícil mantener los elevados ritmos de crecimiento de las áreas cultivadas y de los rendimientos, tanto por la complejidad y costo creciente de las obras de infraestructura hidráulica, como por el estrechamiento del margen entre rendimientos reales y potenciales.

Durante esta etapa se llevaron a cabo numerosos esfuerzos para promover la industrialización de la producción rural. Sin embargo, errores de diseño tanto en la escala de las unidades de producción como en la planeación de su operación y sobre todo, la ausencia de una base organizativa sólida, limitaron el éxito de gran parte de dichas agroindustrias.

La concentración de la infraestructura de acopio y almacenamiento, la desatención del Sector Público y la dispersión y tamaño de las unidades productivas, contribuyeron a que se desarrollara una amplia red de intermediarios que se apropiaban de gran parte del excedente generado por los productores.

En este contexto, el gobierno federal formuló el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, que sustentaba como principios básicos: la justicia agraria, la soberanía alimentaria y el bienestar social, considerando la participación democrática y activa de la población para promover su incorporación plena al desarrollo económico y social del país.<sup>39</sup>

El propósito de este programa era mejorar el bienestar social de la población del medio rural e incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio.

Lograr este propósito fundamental implicaba revertir la tendencia de marginación del campo para inducir su crecimiento equilibrado con el medio urbano; incrementar la producción y productividad; elevar los ingresos de los campesinos, y propiciar la retención de su excedente económico.

A partir del objetivo general, se definieron en el Programa, entre otros, los siguientes objetivos específicos:

- a) Fomentar la participación e incorporación de la población rural al desarrollo nacional, a través del fortalecimiento de su organización, contribuyendo de esta manera a la democratización integral de la sociedad.
- b) Mejorar los niveles de empleo, vivienda, salud, educación y, en general el nivel de vida de la población rural, dando preferencia a los más desprotegidos; integrando los programas de provisión de satisfactores básicos a la estrategia de transformación económica y social.

---

<sup>39</sup> SPP-FCE, Op. cit., p. 382

- c) Propiciar el establecimiento de términos de intercambio más justos entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios, de modo que se permita la retención del excedente económico generado en el campo, particularmente en las áreas más descapitalizadas.
- d) Ampliar y fortalecer la producción de alimentos básicos para el consumo popular –prioritariamente en las zonas de temporal- a fin de garantizar la Soberanía Nacional en materia alimentaria, y mejorar las condiciones nutricionales de la mayoría de la población.
- e) Articular más eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial a través de la agroindustria, y con las actividades comerciales y de servicios; para alcanzar un crecimiento sostenido y diversificar gradualmente las actividades en el medio rural.
- f) Aprovechar racionalmente el potencial de desarrollo del medio rural, cuidando la conservación de sus recursos naturales, especialmente la tierra y el agua.

La estrategia de este Programa estuvo encauzada a redefinir procesos productivos y tratar de revertir tendencias en las relaciones socioeconómicas; incrementar la formación de capital y modernizar e integrar las actividades productivas, así como avanzar en la superación de las causas de los rezagos en el bienestar rural, posibilitando la participación de la población rural en los procesos económicos y sociales que le afectaban.

Se buscaba que esta estrategia permitiera consolidar acciones en la organización y asignación de recursos para lograr la modificación gradual de la estructura productiva y social, de manera que se asegurara el cumplimiento de los objetivos.<sup>40</sup>

Bajo estas consideraciones, el Programa se sustentó en cuatro lineamientos estratégicos: la disponibilidad y acceso a los bienes y servicios básicos para el bienestar social; la Reforma Agraria Integral; la reactivación productiva de las actividades rurales, y la generación de empleo y mejoramiento del ingreso.

### **Comentarios al Programa.**

La aplicación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988, no tuvo en el ámbito agropecuario los efectos favorables que propiciaran en conjunto, el mejor desenvolvimiento del sector. Muy por el contrario, durante la década de los ochenta el sector mostró signos de debilitamiento muy claros: estancamiento en el nivel de la actividad productiva, tanto en el área agrícola como en la pecuaria y la forestal; déficit recurrentes en la balanza comercial

---

<sup>40</sup> Ibidem., p.382

agropecuaria, que significaron una merma de divisas para el país; deterioro ecológico evidente a partir de las reducciones en los mantos freáticos, contaminación de las aguas, erosión de las tierras agrícolas y disminución de las superficies boscosas, tanto en los trópicos como en el resto del país.

El fenómeno más grave en el campo mexicano en 1989 fue la pobreza, según el estudio realizado por la ONU-CEPAL y el INEGI de "Magnitud y Evolución de la pobreza en México 1984-1992", entre 1984 y 1989 se presentó un aumento importante de la pobreza extrema en México al pasar de 11 millones de personas en esta situación a nivel nacional en 1984 a 14.9 millones para 1989.

En este periodo el número de población urbana en pobreza extrema creció de 4.3 millones de habitantes a 6.5 millones, mientras que la asentada en el medio rural se incrementó de 6.7 millones a 8.4 millones en ese sexenio, con ello, en 1989 el 56.4% de la pobreza extrema se concentraba en la población del campo.

En general, el sector agropecuario y forestal fue perdiendo a lo largo de los años ochenta, el dinamismo que los caracterizó en décadas pasadas.

Mientras que en la década de los sesenta la producción agrícola, ganadera y forestal creció a una tasa anual promedio de 3.8 % en la década de los setenta ésta disminuyó a 3.3 % y en la de los ochenta a 1.3 %. En los tres años anteriores a 1989, la tasa de crecimiento del sector fue de menos 0.8%. Una gran inestabilidad en los precios de los productos, en los costos de los insumos y en los ingresos de los productores acompañó esta tendencia.

A consecuencia de la caída en la producción, la oferta de alimentos para la población y la de materias primas para la industria fue satisfecha cada vez en mayor escala con importaciones. Esto, aunado a la reducción de la participación relativa de los productos agropecuarios y forestales en las exportaciones durante los primeros años de los ochenta, provocó una balanza comercial agropecuaria deficitaria.

La caída en los niveles de producción se concentró en diecisiete cultivos que representaban cerca del ochenta por ciento de la producción agrícola. Estos registraron tasas de crecimiento por debajo del poblacional. Entre estos cultivos destacan los cuatro granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo), algunas oleaginosas, la caña de azúcar, el cacao, el henequén y el tabaco.

En contraste con décadas pasadas, la tasa de crecimiento del sector pecuario fue menor también a la de la población. Así, mientras el PIB ganadero creció en 6.8% de 1980 a 1988, la población aumentó, en ese mismo lapso, en 18.7%. La evolución de la producción obedeció principalmente a una caída en la productividad manifiesta en bajos pesos al destete, menores tasas de fertilidad y un alto índice de mortalidad que reflejaron, a su vez, la caída en la inversión debido al reducido nivel de rentabilidad prevaleciente.

En lo que respecta al sector forestal, la productividad por hectárea arbolada fue 5 veces inferior a la de otros países. Ello fue resultado de la utilización de prácticas inadecuadas en el manejo y el cultivo del bosque, así como de una insuficiente infraestructura caminera, troncal y de acceso.

Durante los últimos años de la década de los ochentas, la producción nacional forestal permaneció prácticamente estancada. Las altas tasas de deforestación y la falta de esfuerzos por renovar este recurso propiciaron la pérdida de suelo, la degradación del ambiente, la migración y, en general, el deterioro de la calidad de vida de la población.

### **1.3.3. PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACION DEL CAMPO. PERIODO 1990-1994.**

La década de los ochenta estuvo caracterizada por una serie de transformaciones mundiales que marcaron el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales: emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, una intensa competencia por los mercados y nuevos espacios de integración regional.

En este contexto, los acuerdos internacionales para fomentar el desarrollo estaban ya rebasados en virtud del crecimiento poblacional y del nuevo orden comercial y financiero que se expandía como resultado del neoliberalismo y de un proceso de globalización mundial.

A finales de los años ochenta, la economía mexicana enfrentaba "[...] el reto que planteaba el fenómeno de la globalización de las actividades productivas en el mundo: el logro del crecimiento económico autosostenido era inalcanzable en el mundo contemporáneo sin una integración eficiente a la economía internacional."<sup>41</sup>

Estos retos de tipo general, aplicados al ámbito rural dieron lugar al conjunto de acciones gubernamentales definidas en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994.

En el diagnóstico de este programa se establecía que el sector agropecuario y forestal ha sido determinante en el desarrollo económico de México. Entre 1940 y 1965, su evolución permitió satisfacer tanto las necesidades alimentarias de una población en aumento como la demanda industrial de materias primas. Durante este periodo, la consolidación de su capacidad productiva contribuyó a la creación de fuentes de trabajo y a la atracción de divisas, producto de una balanza comercial superavitaria.

Sin embargo, se establecía que en los últimos veinticinco años, el sector agropecuario y forestal no presentó el dinamismo que lo caracterizó en el pasado.

Como resultado de la pérdida de dinamismo en el campo, el producto interno bruto per cápita del sector agropecuario y forestal en 1988 fue menor al de 1960. El análisis de la crisis del sector en el marco nacional permitía afirmar que "[...] la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria y forestal había sido

---

<sup>41</sup> Luis, Téllez Kuenzler. La modernización del sector agropecuario y forestal, FCE, México, 1994, p.9

menor en los últimos años de la década de los ochenta que la del resto de la economía.” <sup>42</sup>

El diagnóstico establecía que el esquema de política agropecuaria que se adoptó durante la década de los ochenta, basado en la intervención estatal en los mercados agropecuarios, subsidios a los insumos y protección comercial, tuvo que ser reconsiderado a fondo ya que: 1) el entorno macroeconómico de los ochenta cambió drásticamente respecto a décadas anteriores, y 2) México alcanzó los límites de su frontera agrícola.

Los elevados déficit financieros en el sector público, producto de una participación activa del Estado en la promoción del desarrollo, así como el deterioro en los términos de intercambio y el crecimiento en el costo del servicio de la deuda, constituyeron una de las causas fundamentales en el agotamiento del modelo de desarrollo nacional. En segundo término, el proteccionismo comercial motivó un crecimiento orientado al interior, frenó la innovación tecnológica, y favoreció producciones con baja calidad internacional, orientadas hacia un mercado cautivo.

A lo largo de los años ochenta persistieron restricciones, distorsiones y un desfavorable entorno externo. Los precios relativos del sector rural estuvieron desalineados y, en algunos casos, rezagados. Asimismo, la caída en la inversión, financiamiento y ciencia y tecnología impidió en el corto plazo la reactivación del campo. <sup>43</sup>

En este contexto, el Programa Nacional de Modernización del Campo otorgaba una alta prioridad al desarrollo del sector rural.

El objetivo fundamental del Programa era aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a los productores. Esto garantizaría el abasto nacional y permitiría al país alcanzar la soberanía alimentaria. De este objetivo fundamental, derivaron propósitos generales y particulares <sup>44</sup> entre los que destacan los siguientes:

▪ En lo general

1. Elevar el nivel de bienestar de los productores del campo y de sus familias.
2. Imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
3. Asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial, logrando un superávit comercial.
4. Alentar el potencial exportador.

---

<sup>42</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programa Nacional de Modernización del Campo, 1990-1994, México, 1990, p.3

<sup>43</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Op. cit., p.15

<sup>44</sup> Ibidem., p. 23

5. Impulsar el desarrollo de esquemas propicios para la inversión tanto nacional como extranjera.
6. Conservar los recursos naturales.
7. Estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

▪ En lo particular

1. Garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra con respecto al Estado de Derecho y al Orden Constitucional.
2. Desincorporar las actividades que el Estado realiza en materia de procesamiento y comercialización de productos e integrar, dentro de las instancias de beneficio y transformación, a los productores primarios, con el fin de incrementar la generación y retención del excedente económico.
3. Promover en el sistema financiero los cambios requeridos para permitir la eficiente canalización de recursos al campo y la movilización del ahorro rural.
4. Desarrollar y consolidar la investigación básica y establecer los estímulos adecuados para ajustar la infraestructura y las instituciones a la rápida evolución de la ciencia y la tecnología a nivel mundial.
5. Reducir los costos de producción mediante la desgravación arancelaria de los insumos en los casos en que su protección es excesiva; fomentar el uso de esquemas eficientes de comercialización, la construcción de pequeñas obras de infraestructura; así como la transferencia y asistencia técnica que incrementen la productividad.
6. Transformar los subsidios generalizados en estímulos dirigidos, que consideren las diferencias estructurales entre regiones y entre productores.

Mediante estos objetivos el Programa pretendía eliminar las distorsiones y obstáculos que frenaban la capacidad productiva del sector agropecuario y promover las acciones requeridas para su desarrollo.

Para tal efecto la estrategia consistiría en el corto plazo, en apoyar el proceso de modernización, a través de la corrección de los desajustes, de la eliminación de rigideces y la creación de nuevos esquemas de producción y comercialización que permitieran al país aprovechar en forma óptima el potencial del sector agropecuario y forestal.

En el mediano plazo, la política del sector agropecuario y forestal seguiría dos vertientes: elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, bajo el contexto de una economía abierta. Estos propósitos tendrían eco siempre y cuando aumentara sustancialmente la productividad del sector rural y la oferta exportable.

La estrategia de modernización del sector agropecuario y forestal buscaría que el aumento en la productividad en el sector no signifique la migración de la población rural hacia las grandes ciudades. Por ello se promovería la creación de fuentes de trabajo alternas en las comunidades rurales o en poblados cercanos.

El aumento del ingreso sin atacar en forma integral las causas estructurales de la pobreza, sólo podría incrementar temporalmente el nivel de vida de los productores. Así, la estrategia para elevar el nivel de bienestar de la familia rural consistiría en un conjunto de medidas coordinadas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, infraestructura y desarrollo tecnológico que permitieran aumentar la productividad y la producción interna en forma permanente.

De esta manera, el Programa Nacional de Solidaridad, con apoyos de los gobiernos estatales y municipales, desarrollaría proyectos en materia de educación, de salud, nutricionales, habitacionales y de empleos productivos.

La estrategia de largo plazo planteaba consolidar el sector agropecuario y forestal como un elemento generador de riqueza en la economía nacional, a través de una política que atrajera recursos financieros hacia la explotación de proyectos agropecuarios y forestales.

Es importante, resaltar que en el último año de vigencia de este programa nacional (1994), el gobierno federal estableció el "Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), cuya duración será de 15 años, proporcionando apoyos directos con base en un modelo de pagos fijos por hectárea para productores, especialmente a los de menores superficies. El programa concentra su apoyo en los productores históricamente elegibles de los principales granos y oleaginosas (maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, algodón, cebada y cártamo).

El Procampo se concibió como un modelo de apoyo al ingreso del productor, así como de mecanismo de compensación a los productores por causa de la reducción de precios implícita en la apertura comercial que México tuvo con la entrada en vigor en enero de 1994 del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

## **Comentarios al Programa.**

El Programa Nacional de Modernización del Campo fue sin duda, el marco en el cual se dieron profundas reformas en el sector agropecuario del país (reformas al artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, la Ley Forestal y la Ley de Aguas) a efecto de eliminar la incertidumbre en la tenencia de la tierra asociada con el reparto agrario; garantizar la libertad de decisión y gestión de los ejidatarios, y permitir la enajenación de las parcelas. Estas medidas pretendían alcanzar una utilización más eficiente de los recursos productivos; desestimular el minifundismo, abrir nuevas perspectivas para los ejidatarios y coadyuvar a elevar el nivel de bienestar de las familias en el campo.

Sin embargo, el analizar el entorno económico y social del sector rural que prevalecía al término de este programa, se concluye que el saldo obtenido fue muy desfavorable para el agro mexicano.

De acuerdo con la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares de 1994, los habitantes de las zonas rurales recibían en promedio por vivienda menos del 40% del ingreso que percibían los de las zonas urbanas. Asimismo, según el estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el INEGI publicado en 1993, la población rural en condiciones de pobreza extrema representaba en 1992 cerca de las dos terceras partes del total de ésta en el país, con 8.8 millones. Esta cifra fue superior en 2.1 millones a la registrada 8 años antes.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Empleo levantada en 1995, señalaba que 1 de cada 2 sujetos agropecuarios ocupados ganaba menos de 2 salarios mínimos y que el 95% de la población ocupada en las actividades del campo carecía de prestaciones sociales.

Durante el periodo de 1984-1994 fue evidente también, la insuficiente producción agrícola, originada principalmente por la evolución de granos y oleaginosas con reducción de sus volúmenes producidos, de la superficie cosechada y, en algunos productos (trigo, algodón, soya y sorgo) de los rendimientos. En cambio, en frutas, hortalizas y cultivos forrajeros vinculados a mercados más rentables, internos y del exterior, se presentó una tendencia de crecimientos significativos y consistentes.

Entre 1990 y 1994, la ganadería en su conjunto cae también en el estancamiento debido a la menor expansión de los mercados internos asociados al salario y problemas acumulados de productividad, a consecuencia de prácticas de sobre pastoreo, erosión de suelos y rezago tecnológico.

Un estudio realizado en 1994 por la FAO, concluyó que la agricultura nacional siguió enfrentando dos graves problemas asociados. Por una parte, la pérdida de la rentabilidad de algunos productos generó situaciones críticas de empleo e ingresos para los productores, por la otra, la falta de competitividad de numerosos cultivos constituyó una seria dificultad para las producciones nacionales, tanto en los mercados internacionales como en los locales.

El estudio reveló en el análisis de más de 7.8 millones de hectáreas, que en el año de 1994, el 28% de la superficie presentaba rentabilidad negativa, es decir, que el valor de las cosechas a los precios recibidos por los productores no resultaba suficiente para cubrir todos los costos de producción.

La eliminación o reducción de los subsidios que se dio en el marco del Programa Nacional de Modernización del Campo, el incremento de las tarifas del agua y la energía eléctrica y los cambios en los sistemas de comercialización, afectaron en forma importante los precios relativos entre los distintos cultivos e incidieron negativamente en la relación precio-costos de la mayor parte de ellos.

En el contexto de una economía abierta e inserta en el Tratado de Libre Comercio, con sobre valuación del tipo de cambio y sin un adecuado esquema de respaldo a los productores, en 1994 las tres cuartas partes de la agricultura mexicana no estaban en condiciones de competencia con los mercados internacionales, por razones de costos, productividad y calidad.

#### **1.3.4. PROGRAMA AGROPECUARIO Y DE DESARROLLO RURAL. PERIODO 1995-2000.**

El inicio de la Administración Pública Federal del periodo 1994-2000 estuvo caracterizado por la emergencia económica que México afrontó a partir de los últimos días de diciembre de 1994 como consecuencia de una severa crisis financiera.

La disminución del ahorro interno, el incremento del consumo que registró la economía por más de una década, la sobre valuación del tipo de cambio real y el aumento en las tasas de interés, fueron las causas fundamentales que influyeron para que la crisis estallara "[...] con una fuerza inédita e impredecible." <sup>45</sup> De esta manera, la tasa de crecimiento del producto interno bruto del país en 1995 se desplomó en una proporción nunca antes registrada en la historia contemporánea de México, al ubicarse en -6.2.

Ante esta situación, el gobierno federal aplicó un programa de ajuste fiscal y monetario con el propósito de restablecer la estabilidad de los mercados financieros y corregir el desequilibrio externo. <sup>46</sup>

En este contexto de ajuste presupuestal, fueron elaborados los Programas Sectoriales de Desarrollo de la administración federal, entre los que se encuentra el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000.

El diagnóstico sectorial del Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, evidencia que en el ámbito agropecuario del país aún persiste un grave escenario de desequilibrios regionales y rezagos en los niveles de bienestar

---

<sup>45</sup> Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 1995, Tomo II, México, 1995, p. 295

<sup>46</sup> Poder Ejecutivo, Op. cit., p. 296

social. A pesar de la aplicación de programas gubernamentales de desarrollo rural, la crisis estructural del campo mexicano no se ha resuelto, sino por el contrario, se ha agudizado.

Así, el análisis del diagnóstico del sector rural contenido en este Programa muestra que el campo enfrenta problemas de fondo que han limitado su contribución a los objetivos nacionales:<sup>47</sup>

- a) Un bajo crecimiento de la producción agropecuaria en los últimos 30 años, inferior al crecimiento de la población.
- b) Ese comportamiento originó importaciones crecientes, generándose saldos adversos en el intercambio con el exterior cada vez mayores.
- c) Salvo excepciones, principalmente en explotaciones de mayor tamaño, existen severos problemas de rentabilidad, capitalización y productividad del sector.
- d) Marcada desigualdad en los niveles de desarrollo productivo y tecnológico entre regiones y aún dentro de actividades en una misma zona geográfica. Coexisten explotaciones con tecnologías de punta a nivel mundial y otras con procedimientos productivos rudimentarios y de baja productividad.
- e) En el campo se concentra todavía gran parte de la pobreza del país. Más de las tres cuartas partes de las personas que viven en él no cuentan con un nivel de ingreso suficiente para satisfacer todas sus necesidades básicas, y aproximadamente las dos terceras partes de la población del país en pobreza extrema se encuentran en el medio rural.

La estrategia oficial seguida para promover el crecimiento agropecuario, basada en la incorporación de tierras al cultivo y ampliando la frontera de riego, que dio un impulso al desarrollo del sector y permitió apoyar los procesos de industrialización y de urbanización del país, se agotó prácticamente en las tres últimas décadas. Ya no es viable para el país sustentar el crecimiento de la producción en el uso extensivo de recursos naturales.

Para hacer frente a esta problemática, resolver los desafíos y aprovechar las oportunidades del entorno internacional que presenta actualmente el sector agropecuario, el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000 establece los objetivos siguientes:<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> SAGAR, Op. cit., p.31

<sup>48</sup> Ibidem., p. 31

1. Incrementar los ingresos netos de los productores y contribuir al combate de la pobreza rural con acciones de fomento productivo.
2. Aumentar la producción agropecuaria por encima del crecimiento demográfico, con un uso racional de los recursos naturales.
3. Contribuir a la seguridad alimentaria del pueblo mexicano, mediante el abasto de productos básicos agropecuarios.
4. Coadyuvar a superar el déficit estructural de la balanza comercial agropecuaria.

La estrategia definida en el Programa para lograr estos objetivos generales, se basa en un proceso que busca ser autosostenido en crecimiento, rentabilidad y competitividad; mediante el cual se pretende:

- Aumentar la productividad agropecuaria, con la introducción a gran escala de tecnologías probadas, sustentada en un amplio y renovado esfuerzo de capacitación y asistencia técnica; alentando la mecanización y la aplicación de mejores insumos; fortaleciendo las tareas de normalización, certificación y las medidas sanitarias, y mejorando sustancialmente el uso de los recursos naturales, en condiciones que preserven el medio ambiente.
- Ofrecer esquemas de precios liberados que no carguen al productor los subsidios que se destinan al consumo urbano.
- Apoyar un mayor acceso al crédito, en condiciones competitivas de oportunidad y costo.
- Reordenar y desarrollar los mercados agropecuarios, en donde los particulares asuman con eficiencia y sin distorsiones los espacios que ocupaba el sector público.
- Modificar la estructura productiva para ajustarla a las exigencias de los mercados, con productos y actividades más rentables y que correspondan a la vocación natural de cada región.

Con el propósito de reforzar la estrategia del Programa Agropecuario, el ejecutivo federal estableció en octubre de 1995 la creación de otro programa dirigido al sector rural denominado "Alianza para el Campo".

La Alianza para el Campo se formuló como un modelo participativo entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), diversas dependencias federales que realizan actividades en el sector rural y las organizaciones de productores del país. A diferencia de los modelos de apoyo de otras épocas, el esquema de la Alianza exige la participación en el financiamiento de proyectos específicos de los gobiernos estatales y productores beneficiarios. Las decisiones de asignación de recursos se toman en el ámbito estatal y la distribución por programa-estado de los apoyos se establece en anexos técnicos.

Los programas que comprende "Alianza para el Campo", son principalmente: PROCAMPO, PRODUCE CAPITALIZA (ferti-irrigación, establecimiento de praderas, equipamiento rural, mecanización), Fomento a la Producción Lechera, Sanidad Animal, Sanidad Vegetal, Ganado Mejor, Capacitación y Transferencia de Tecnología.

### **Comentarios al Programa.**

Los impactos que ha tenido en el ámbito rural el Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural, en general no han concretado aún mejoras sustanciales que propicien un verdadero desarrollo del campo mexicano. Así lo demuestra el análisis de las principales variables del sector:

- En los últimos años, la tasa de crecimiento anual promedio del PIB agropecuario ha sido menor a la tasa de crecimiento de la población (1.9%), ya sea considerando el periodo 1982-97 (en el cual dicha tasa se ubica en 1.3%), o tomando en cuenta el crecimiento estimado de 1998 (que ubicaría al crecimiento promedio anual del periodo 1982-98 en sólo 1.0%).
- El sector agropecuario ha perdido importancia relativa dentro de la economía nacional. En 1980-82, el PIB agropecuario representaba el 8.1% del PIB total; en 1996-97 esta participación fue del 5.8%.
- A nivel general, el total de inversiones hacia el sector agropecuario se puede cuantificar mediante el indicador Formación Bruta de Capital. En el periodo 1982-88, este indicador tuvo crecimiento (67%), en contraste con la caída que observó la Formación Bruta de Capital para el resto de la economía. En el siguiente periodo 1989-94, la inversión en el sector creció en 22%, pero el mayor dinamismo se observó en los demás sectores de la economía. De 1994 a 1996, la inversión tanto en el sector agropecuario como en el resto de la economía se ha contraído en 8% y 17%, respectivamente.
- La población económicamente activa (PEA) en el sector agropecuario disminuyó 1% de 1982 a 1996, mientras que la PEA del sector secundario creció 31% y la del sector terciario aumentó en 18%. Así, la participación de la PEA agropecuaria dentro de la PEA total pasó de 27.0% en 1982 a 22.3% en 1996.
- Las cifras sobre trabajadores asegurados del agro reportadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) apuntan en la misma dirección que las de la PEA agropecuaria. En los últimos 16 años, mientras que el número de trabajadores de actividades no agropecuarias asegurados en el IMSS creció en 50%, el de los trabajadores agropecuarios asegurados en el IMSS se redujo en 21%.

- En 1982 el trabajador agrícola percibía el 8% de la remuneración de los asalariados de la industria manufacturera, en 1996 esta proporción fue de apenas 4.7%. Según las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, el ingreso promedio de los hogares de las zonas urbanas fue 1.9 veces mayor al de los hogares rurales en 1984, y 2.2 veces mayor en 1996, es decir, en esos 12 años no sólo no se logró cerrar la brecha entre los ingresos rurales y urbanos, sino que ésta aumentó.

El análisis del comportamiento que han tenido los subsectores que integran al ámbito agropecuario, reflejan también importantes desequilibrios y rezagos que se mantienen en los últimos años:

- En el subsector de granos, con la eliminación de los precios de garantía y de los subsidios a los insumos, fue evidente la caída en el ingreso de los productores. Si bien se otorgaron apoyos directos (PROCAMPO) a este tipo de productores, dichos apoyos no lograron compensar la caída del ingreso derivada de los menores precios recibidos por el producto, ya que el apoyo directo se ha otorgado por hectárea, independientemente del nivel del rendimiento obtenido, mientras que la caída del precio afectó a la totalidad de la producción. La devaluación de 1995 y el alza de los precios internacionales en ese año y en el primer semestre de 1996 incrementaron de manera importante el ingreso de los productores de granos; sin embargo, la subsecuente caída de los precios internacionales y el tipo de cambio que prevaleció durante 1997 y 1998 volvieron a presionar los ingresos del agricultor.
- La caída del ingreso en la producción de granos en el segmento tradicional de productores se ha reflejado en una tendencia hacia la concentración de la producción. En algunas regiones se ha observado un importante proceso de renta y venta de tierras.
- Aunque la producción de los principales granos ha crecido en general a una tasa promedio anual de 1.7% durante los últimos 15 años, el comportamiento del subsector ha sido muy heterogéneo. La superficie sembrada de trigo, frijol, arroz y cebada ha caído, mientras que el maíz y sorgo ha aumentado en 8% y 16%, respectivamente, de 1982 a 1997. Los rendimientos de frijol y trigo se han mantenido prácticamente estancados, los de sorgo se han reducido; los de cebada, presentan un crecimiento moderado; y los de maíz y arroz muestran un incremento considerable.
- El grupo de frutas y azúcar, cada vez cobra mayor importancia en las exportaciones totales agropecuarias. En términos generales, se aprecia un crecimiento en los ingresos de los agricultores dedicados a estas actividades; sin embargo, sus mercados, sobre todo los de las frutas, son relativamente volátiles.

- En el subsector ganadero (bovinos de carne y porcinos), cuya producción se destina casi en su totalidad al mercado doméstico, la caída en el ingreso en los últimos 15 años ha sido más drástica que en el subsector de granos. Ello se ha visto reflejado en la contracción de los inventarios de bovinos y porcinos, y en la concentración de la producción.
- En el rubro silvícola existe una desigual distribución de los recursos forestales entre los diferentes poseedores privados y sociales, lo cual ha provocado una lucha constante sobre el recurso, con intereses particulares y de grupo que frecuentemente se ven enfrascados en litigios interminables.
- EL bosque en general está en franco proceso de deterioro, en virtud de la progresiva explotación irracional a que está sometido; a la falta de cultivo y manejo integral; al desigual aprovechamiento de las especies que lo integran y de las partes de árbol que utilizan.
- La tecnología que se aplica en todas las etapas del proceso, es de un atraso considerable en comparación con los países altamente productores y no se han promovido suficientemente otras actividades económicas, que contribuyan a agregar valor a la materia prima, o a vigilar y mejorar los recursos asociados.

El conjunto de disparidades regionales y socioeconómicas a lo largo del país se ha acentuado en los últimos años a grado tal, que en 1995 se estima por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que existen alrededor de 26 millones de personas en condiciones de pobreza extrema (de las cuales 11 millones son indígenas) y que en su gran mayoría, habitan en el medio rural de 31 entidades federativas en 1,376 municipios.



## **CAPITULO II**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL HACIA ESTADOS Y MUNICIPIOS**

---

## **CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL HACIA ESTADOS Y MUNICIPIOS**

Este capítulo tiene como finalidad establecer los aspectos jurídico-administrativos por los cuales se lleva a cabo el proceso de descentralización de la política de desarrollo social hacia los estados y municipios del país.

A través de este proceso, los niveles de gobierno estatal y municipal son ahora receptores de importantes recursos financieros que se destinan a programas sociales y productivos que tienen como propósito resolver los desequilibrios existentes entre las regiones y comunidades, así como corregir la desigualdad que caracteriza a extensos grupos de población rural y urbana.

### **2.1. ARTICULOS 3° Y 4° CONSTITUCIONALES**

En los sistemas constitucionales como el de México, el Poder Ejecutivo para realizar la función administrativa, se organiza de una forma especial a la que se llama administración pública, la cual es la encargada de proporcionar servicios públicos, tales como educación, la protección y promoción del desarrollo de los pueblos indígenas, la protección de la salud y el disfrute de una vivienda digna y decorosa. El conjunto de estos servicios integran en México a los llamados derechos sociales.

Los derechos sociales constituyen los derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y a la existencia de condiciones favorables para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos.

El establecimiento de estos derechos sociales en nuestro país están contenidos en los artículos 3° y 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen que:

**Artículo 3°** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El estado-federación, estados y municipios impartirán educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias. Toda la educación que el estado imparta será laica y gratuita.

**Artículo 4°** La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Con estas características, la Constitución prevé el otorgamiento a todo ciudadano de derechos sociales, los cuales "[...] a diferencia de las garantías individuales (las cuales sólo deben ser respetadas por el Estado) determinan

que el Estado tiene la responsabilidad de proveer lo necesario para garantizar en estos derechos una efectividad creciente".<sup>49</sup>

## 2.2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento elaborado por el ejecutivo federal en base a lo establecido por los artículos 26 de la Constitución Política y 21 de la Ley de Planeación.<sup>50</sup>

El Plan representa el documento rector de la administración federal en turno, en el cual se establecen los objetivos nacionales, estrategias, prioridades y líneas de acción que orientarán el desarrollo integral del país. El Plan Nacional precisa los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional. Asimismo, el Plan establece la guía de la concertación con los otros poderes de la Unión y con los órdenes estatal y municipal de gobierno.<sup>51</sup>

En virtud de que en el actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) se establece el federalismo como principio básico para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo democrático y social, a continuación se enuncian de manera general, los propósitos del Plan en estos dos ámbitos.

### 2.2.1. EL OBJETIVO DE DESARROLLO DEMOCRATICO

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND) define que la exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable.

Esta afirmación adquiere especial importancia sobre todo cuando se analizan las cifras oficiales en relación con la pobreza en nuestro país, y que según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ubican en 1995 a 25.8 millones de personas en condiciones de pobreza y alta marginación (29% en relación a la población total existente en ese año)<sup>52</sup> distribuidos en 1,376 municipios.

En este contexto, el objetivo para el desarrollo democrático que el PND establece, consiste en:

- Consolidar la organización de la Nación como la república representativa, democrática y federal que establece el Artículo 40 constitucional; y perfeccionar la democracia como forma de gobierno y como todo un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural.

<sup>53</sup>

<sup>49</sup> Gabino, Fraga. Derecho Administrativo, Porrúa Editores, México, 1996, p. 282

<sup>50</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Planeación Democrática. México, 1982, p. 46.

<sup>51</sup> Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1995, 177 p.

<sup>52</sup> SEDESOL. Regiones prioritarias. México, 1997, p.64

<sup>53</sup> Poder Ejecutivo Federal, Op. Cit., p. 46.

Para la realización de este objetivo el PND define las siguientes líneas de acción:

- a) Reforma electoral definitiva
- b) Nueva relación entre los poderes de la Unión
- c) Nuevo federalismo
- d) Fortalecimiento de los estados y municipios
- e) Participación social
- f) Reforma de gobierno

De esta manera, el PND propone la vinculación entre la vertiente democrática gubernamental y el fortalecimiento de los estados y municipios bajo el principio del federalismo, el cual incluye un vasto proceso de redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del ejecutivo federal hacia los órdenes de gobierno estatal y municipal.

### **2.2.2. EL OBJETIVO DE DESARROLLO SOCIAL**

El apartado número cuatro del PND se refiere a la temática de desarrollo social, en la cual se define como objetivo central:

- Propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la constitución, así como elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.<sup>54</sup>

Para lograr el cumplimiento del referido objetivo, el PND plantea cuatro estrategias básicas:

- a) Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.
- b) Promover el desarrollo equilibrado de la población y las regiones.
- c) Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social.
- d) Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Como puede apreciarse, al igual que en el objetivo de desarrollo democrático, el correspondiente al desarrollo social define entre sus estrategias principales la adopción de los principios del federalismo a efecto de fortalecer a los órdenes de gobierno estatal y municipal.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ibidem., p. 83.

<sup>55</sup> De acuerdo con el "Programa para un Nuevo Federalismo 1999-2000" formulado por la Secretaría de Gobernación, el federalismo tiene como propósito revertir la concentración de atribuciones y decisiones del centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados y en la promoción del municipio como la célula básica del desarrollo regional.

### 2.2.3. CARACTERISTICAS DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL

La política social contenida en el PND pretende caracterizarse por las siguientes atribuciones:

- **Nacional.** Suma las capacidades de las instituciones y de la sociedad para disminuir la pobreza y promover la igualdad en los estados, regiones y municipios que conforman el territorio nacional.
- **Integral.** Procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. Ampliar los servicios básicos que permitan mejorar la calidad de vida.
- **Incluyente.** Posee flexibilidad para incorporar y capacidad para responder a las múltiples demandas y propósitos de los grupos sociales.
- **Participativa.** Mantiene y amplía los canales a la participación ciudadana, lo cual otorga responsabilidad conjunta a la sociedad y gobierno en el cumplimiento de las tareas del bienestar.
- **Federalista.** Fortalecer a los gobiernos estatal y municipal a través de la descentralización y desconcentración de funciones, decisiones y recursos.

Con estas características, la política social del PND 1995-2000 pretende integrar los esfuerzos de gobierno y sociedad para hacer frente a los desafíos de la pobreza. En estas acciones, destaca el propósito federalista de fortalecer a los órdenes de gobierno estatal y municipal sobre la base de la descentralización de funciones y recursos.

### 2.2.4. LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL HACIA ESTADOS Y MUNICIPIOS

Desde finales de los años sesenta, diversas políticas públicas han sido instrumentadas en México con el propósito de disminuir los desequilibrios sociales y económicos de las regiones, así como atender las demandas de desarrollo de la población en condiciones de marginación.

Entre estas iniciativas, destacan por su importancia el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, 1973-1982); los programas de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1977-1982); el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL, 1988-1994).

El denominador común que caracterizó la instrumentación de estos programas, fue el enfoque multisectorial y participativo, mismo que suponía que el desarrollo se obtendría como resultado de la suma de las acciones de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la unificación de los esfuerzos de los habitantes de las comunidades.

Bajo este esquema, el PIDER se instrumentó durante el periodo de 1973 a 1982 y sus alcances y limitaciones fueron ya expuestos en el capítulo I.

Por su parte, el sistema COPLAMAR se estableció como un mecanismo de la Presidencia de la República que tuvo como propósito central el garantizar que las dependencias federales concertadamente con los gobiernos estatales, brindaran apoyo a las zonas marginadas del país.

Los objetivos principales del COPLAMAR fueron:

- a) Aprovechar adecuadamente la potencialidad productiva de los grupos marginados y de las zonas donde se hallan asentados, para asegurar una oferta más abundante de bienes, fundamentalmente alimentos y de servicios.
- b) Promover el establecimiento de fuentes de trabajo y su diversificación en las zonas marginadas, mediante la canalización de recursos públicos y privados y la capacitación de los núcleos de población.
- c) Elevar la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos de las zonas marginadas, mediante la difusión de modernas tecnologías y el aprovechamiento de respuestas tecnológicas adecuadas o tradicionales.
- d) Lograr una remuneración justa para el trabajo y los productos generados por los grupos marginados, y promover una mayor aplicación de recursos que beneficien a los estratos más pobres en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, para propiciar un desarrollo regional más equilibrado.

No obstante los logros alcanzados por el COPLAMAR a nivel micro-regional, fueron evidentes también “[...] una serie de factores que limitaron el cumplimiento de las expectativas del programa...”<sup>56</sup> entre las que destacan:

1. Las dependencias federales y sus instancias ejecutoras, promovieron un tipo de organización que sirvió a sus objetivos particulares.
2. La disponibilidad financiera del programa, en algunos casos, se convirtió en fuente adicional de recursos que se utilizaron para resolver las necesidades particulares de las dependencias.
3. La organización comunitaria fue condicionada a los esquemas burocráticos de las entidades ejecutoras.
4. Los niveles de gobierno estatal y municipal carecieron de una participación activa y consistente en la ejecución de los proyectos, en virtud de que la normativa programática-presupuestal privilegiaba al esquema de operación federal.

---

<sup>56</sup> SPP. Antología de la Planeación en México 1917-1985, Tomo 6, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 195

En lo referente al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se puede afirmar que el esquema rector para la planeación fue la organización y participación comunitaria, mediante la creación de comités de solidaridad. Estos comités se integraban por los miembros de la comunidad que decidían participar voluntariamente en la ejecución de proyectos y acciones sociales (agua potable, salud, energía eléctrica, educación, etc.) definidos por ellos mismos como prioritarios para el desarrollo comunitario.

Para la realización de los proyectos, las comunidades y sus comités de solidaridad dirigían sus propuestas priorizadas hacia la autoridad municipal a efecto de que fueran programadas y realizadas. Posteriormente, mediante la coordinación institucional de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal se realizaba la asignación de recursos necesarios para su ejecución.

Fueron 14 los programas definidos para la atención municipal durante el periodo de 1988 a 1994:

1. Niños en Solidaridad. 2. Solidaridad para una escuela digna. 3. Infraestructura educativa. 4. Hospital digno. 5. Centros de salud. 6. Fondos municipales de solidaridad. 7. Vivienda digna. 8. Caminos rurales. 9. Agua potable. 10. Alcantarillado. 11. Infraestructura deportiva. 12. Pavimentación en colonias populares. 13. Urbanización. 14. Fondo de Solidaridad para la producción.

El PRONASOL durante su vigencia no alcanzó a cubrir cabalmente sus objetivos, ya que por un lado, se presentaron impedimentos a la concurrencia de todas las instancias públicas en los programas para atender a las regiones y a los grupos sociales de mayor prioridad (indígenas, jornaleros, campesinos, colonos urbanos marginados, etc.); por el otro, el proceso de fomento y apoyo a las actividades productivas, que era una de las condiciones para eliminar las causas estructurales de la pobreza, no avanzó con la celeridad esperada.<sup>57</sup>

Ante este contexto, el PND 1995-2000 establece que la descentralización sólo será efectiva si forma parte de una política de largo alcance que integre los propósitos federalismo, el cual otorga a los gobiernos estatales y en especial a los municipales una revalorización de su papel social y económico, en virtud de que representan los principales agentes del desarrollo social y regional.

De esta manera, en el trienio 1995-1997 el Ramo 26 de la Hacienda Pública Federal, denominado "Superación de la Pobreza" descentralizó gran parte de sus funciones y recursos hacia todos los estados y municipios del país en materia de superación de la pobreza, educación, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas.

El Ramo 26 fue incluido en el presupuesto de Egresos de la Federación a partir de 1995 teniendo como objetivo principal contribuir a superar la pobreza extrema y la exclusión social, mediante acciones que promuevan el desarrollo de las capacidades de las personas, la construcción de infraestructura básica y

---

<sup>57</sup> Ibidem., p. 112

la generación de alternativas de empleo, privilegiando la atención a grupos y regiones que enfrentan mayores rezagos.

En este Ramo, el instrumento de planeación de la descentralización de los programas sociales lo constituyó el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM). A través de este Fondo la proporción de recursos del Ramo 26 administrados directamente por los municipios del país representó el 50% en 1995 y el 65% en 1996 y 1997, según se aprecia en el cuadro 1.

**CUADRO 1**

| <b>Fondo de Desarrollo Social Municipal<br/>(Recursos del Ramo 26 administrados directamente por los municipios del país)</b> |                          |                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------------------|
| <b>Año</b>                                                                                                                    | <b>Millones de pesos</b> | <b>Participación en el Total del Ramo 26</b> |
| <b>1995</b>                                                                                                                   | <b>5,338</b>             | <b>50%</b>                                   |
| <b>1996</b>                                                                                                                   | <b>7,150</b>             | <b>65%</b>                                   |
| <b>1997</b>                                                                                                                   | <b>8,222</b>             | <b>65%</b>                                   |

Fuente: SEDESOL. Resultados 1995-1996 y Plan de Trabajo 1997.

El FDSM representó a partir de 1995 la principal estrategia del Gobierno Federal para la puesta en marcha de programas descentralizados y participativos en los municipios.

Según lo establecido en los lineamientos de operación del FDSM, los gobiernos municipales y la población organizada en comités comunitarios, son los responsables de planear, programar, concertar, supervisar, controlar y evaluar las obras y acciones que se realizarán con los recursos descentralizados al municipio.<sup>58</sup>

El esquema general de operación de acuerdo a los lineamientos del FDSM se resume de la siguiente manera:

En cada municipio funcionará un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), y en cada comunidad por atender se constituirá un Comité Comunitario. Entre las principales actividades del COPLADEMUN está elaborar los programas de inversión, financiados por el FDSM; programas que deberán sustentarse en un acta de sesión del COPLADEMUN.

Los integrantes de los Comités Comunitarios deberán ser elegidos democráticamente por los ciudadanos de su comunidad, en asamblea mayoritaria.

<sup>58</sup> SEDESOL. Manual Único de Operación 1996 del Ramo 26: Superación de la pobreza, México, 1996, p.7

El Comité Comunitario es la figura organizativa local, su órgano de decisión es la Asamblea Comunitaria y su función es llevar a cabo el programa de acción comunitaria y de gestión ante el COPLADEMUN.

La estructura y funciones sustantivas del COPLADEMUN y de los Comités Comunitarios son:

#### COPLADEMUN

| > ESTRUCTURA                                                                   | > FUNCIONES                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Presidente municipal                                                           | Recibir y priorizar las demandas de la población.                                                                                           |
| Cabildo                                                                        | Definir las obras que se ejecutarán.                                                                                                        |
| Representantes comunitarios                                                    | Promover y apoyar a los Comités Comunitarios.                                                                                               |
| > ESTRUCTURA                                                                   | > FUNCIONES                                                                                                                                 |
| Vocal de Control y Vigilancia                                                  | Apoyar los procesos de programación, presupuestación, ejercicio de los recursos, seguimiento y evaluación de las metas y acciones del FDSM. |
| Asesores: representantes de Sedesol y gobierno del estado (sin derecho a voto) | Gestionar los apoyos necesarios para la adecuada operación del FDSM.                                                                        |

#### COMITÉ COMUNITARIO

| > ESTRUCTURA                  | > FUNCIONES                                                                        |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Presidente                    | Representar la voluntad de la comunidad.                                           |
| Representante ante COPLADEMUN | Presentar el programa de gestión ante el COPLADEMUN.                               |
| Tesorero                      | Ejecutar las obras, acciones y proyectos apoyados por el FDSM.                     |
| > ESTRUCTURA                  | > FUNCIONES                                                                        |
| Vocal de Control y Vigilancia | Realizar la vigilancia, control y seguimiento de las obras aprobadas por el Fondo. |
| Otros vocales                 | Recabar aportaciones y operar las obras.                                           |

Bajo este esquema, los objetivos principales del FDSM consistieron en:

- Contribuir a mejorar el nivel de bienestar de los sectores de población más pobre, como los campesinos, los indígenas y colonos de zonas urbanas populares marginadas.
- Impulsar y consolidar la participación del municipio en la política para la superación de la pobreza.

- Contribuir al fortalecimiento de la institución municipal al dar repuesta oportuna a las demandas de infraestructura social básica en las comunidades.
- Impulsar la participación de los grupos sociales a través de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios.

Por su parte, las estrategias definidas por el FDSM fueron:

- Descentralización del Fondo hacia los municipios y simplificación de la normatividad correspondiente para su ejecución.
- Participación y aportación de las comunidades en el financiamiento, ejecución y mantenimiento de las obras y acciones del FDSM.
- Articulación y coordinación de los esfuerzos de los ayuntamientos y población organizada para la operación y manejo transparente de los recursos del FDSM.

Para el cumplimiento de sus objetivos el FDSM integró los siguientes programas de infraestructura social básica a nivel municipal:

- |                                       |                                   |
|---------------------------------------|-----------------------------------|
| • Pavimentación en colonias populares | • Infraestructura hospitalaria    |
| • Agua potable                        | • Infraestructura educativa       |
| • Escuela digna                       | • Estímulos a la educación básica |
| • Alcantarillado                      | • Electrificación                 |
| • Servicios de salud                  | • Apoyos agrícolas                |
| • Vivienda                            | • Caminos rurales                 |
| • Urbanización                        | • Infraestructura deportiva       |
| • Asistencia y servicios              |                                   |

La asignación financiera federal al FDSM entre los municipios de cada estado se realizó con base en una fórmula que considera criterios de: población, nivel de pobreza de los municipios, número de localidades, población indígena, entre otros.

La definición y aplicación de esta fórmula estuvo a cargo de los gobiernos estatales en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con ello se intenta establecer la equidad y transparencia para garantizar que los beneficios de los programas contenidos en el FDSM se destinaran preferentemente hacia los municipios con mayores carencias.

La descripción de la referida fórmula se encuentra detallada en el Anexo 1 del presente trabajo.

Es importante resaltar el hecho de que durante los dos primeros años de la descentralización de los programas sociales del FDSM, las acciones para apoyar el desarrollo institucional municipal en los aspectos técnicos y administrativos fueron muy limitadas y no cumplieron con las expectativas municipales, toda vez que el poder ejecutivo federal únicamente encomendó a

la Secretaría de Desarrollo Social suscribir acuerdos con los gobiernos estatales del país para impulsar proyectos de mejora en sus respectivos municipios, y en los cuales no se definían recursos específicos que en el corto y mediano plazo aseguraran su realización.

Esta carencia, como se verá en el estudio de caso del estado de Chihuahua contenido en el Capítulo III, implicó para la mayoría de los municipios –sobre todo para los del medio rural- serios problemas para hacer frente a la responsabilidad de ejercer crecientes recursos financieros descentralizados, en virtud de las limitaciones de su capacidad institucional.



## **CAPITULO III**

### **LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA**

---

### **CAPITULO III. LA DESCENTRALIZACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA**

En el capítulo anterior de este trabajo, quedó de manifiesto que en el marco de la descentralización de la administración pública en México, se establece una relación de órdenes de gobierno federal y estatal que reconoce al municipio como primera expresión política de los derechos constitucionales, y por ende, lo identifica como la instancia básica para el desarrollo regional.

Es por ello, que actualmente el municipio es receptor de importantes funciones y recursos financieros que pretenden fortalecer su capacidad de respuesta para atender las necesidades que le demanda la población.

Bajo este contexto, en materia de desarrollo social se han transferido a partir de 1995 facultades y recursos a todos los municipios del país a través del Ramo 26 de la Hacienda Pública Federal y que se denomina "Superación de la Pobreza". En este Ramo, el principal instrumento financiero federal para el fortalecimiento del municipio lo constituyó el Fondo de Desarrollo Social Municipal, el cual ha descentralizado directamente a este nivel de gobierno el equivalente a las dos terceras partes del total del Ramo 26 (7,150 millones de pesos en 1996).

Con esta descentralización los municipios son ahora importantes receptores de flujos financieros que tienen como fin la realización de diversos programas de desarrollo comunitario.

Estos recursos representan sin duda, una valiosa oportunidad para que los municipios puedan influir positivamente con programas específicos en los niveles de bienestar de las comunidades, así como fomentar el desarrollo del sector agropecuario en las regiones rurales de su ámbito de competencia. Sin embargo, las estructuras administrativas y operativas del gobierno municipal presentan serias carencias que limitan la eficiente operación de los programas descentralizados sobre todo en los municipios rurales.

Con el propósito de analizar la situación que en lo particular presentan los municipios de un estado de la República para la operación de los recursos transferidos mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, en este capítulo se consignan los resultados del estudio de caso de los 67 municipios que conforman el estado de Chihuahua. El capítulo se integra por seis apartados, cuyos primeros cuatro se refieren a la caracterización general de la entidad, su conformación regional, municipal y los programas descentralizados por la federación; posteriormente, el apartado quinto muestra la evaluación de la capacidad institucional que cada uno de los 67 municipios de Chihuahua tuvo para la operación de los programas descentralizados en 1996.

El análisis de la capacidad institucional municipal y del ejercicio fiscal se aplicó al año de 1996 en virtud de que en ese año se incrementan notablemente los recursos financieros transferidos a los municipios del país con respecto al primer año (1995) de iniciado el proceso de descentralización del Ramo 26.

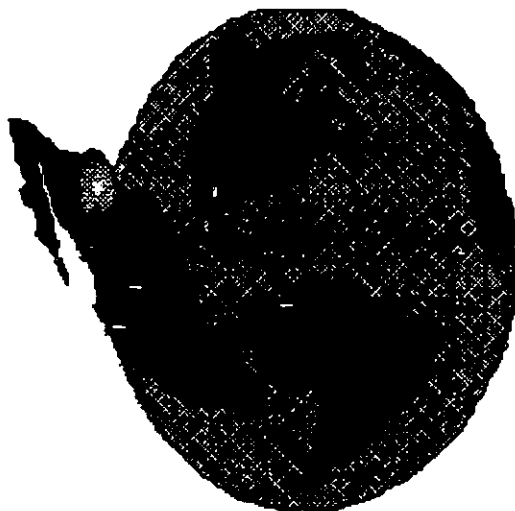
Por último, en el apartado seis son analizados los resultados que obtuvieron los municipios de Chihuahua en el ejercicio fiscal de los recursos transferidos en 1996, estableciéndose que existe una relación directa entre la capacidad institucional municipal y el nivel de ejercicio presupuestal obtenido.

### **3.1. CARACTERISTICAS GENERALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

#### **3.1.1. UBICACIÓN GEOGRÁFICA**

La extensión territorial de la entidad es de 247,087 Km<sup>2</sup> lo que representa el 12.56% del territorio nacional, siendo el estado más extenso del país.

Está comprendido entre los paralelos 25°34' y 31°47' de latitud norte y los meridianos 103°11' y 109°7' de longitud oeste del meridiano de Greenwich.



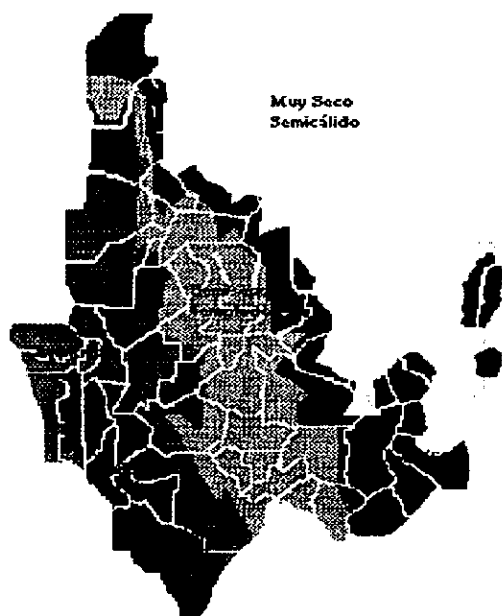
### 3.1.2. CLIMATOLOGÍA

Los climas predominantes se manifiestan de acuerdo con las 3 grandes regiones naturales que existen en la entidad:

1. En la cadena montañosa principal de la Sierra Madre Occidental al poniente, en donde se encuentran las zonas boscosas, se presenta un clima que va desde los cálidos con sequía invernal intensa en el fondo de las barrancas, hasta los templados con inviernos fríos en las cumbres de las mesetas. La mayor parte de la humedad precipita en forma de lluvias veraniegas. La precipitación anual oscila de 400 a 1,000 mm.

2. En la zona de sierras y valles al centro del estado donde se localiza la mayor parte de la agricultura de temporal, así como la actividad ganadera, frutícola y forestal, predominan los climas templados con presencia de descensos en las temperaturas. Las lluvias medias anuales son por lo general bajas, de 300 a 400 mm.

3. El clima árido del desierto Chihuahuense se ubica en el norte del estado (de poniente a oriente) entre el altiplano y la frontera con los E.U.A. y desciende de norte a sur en el oriente del Estado. Las temperaturas máximas se ubican en 43°C y las lluvias medias anuales de 200 a 300 mm.

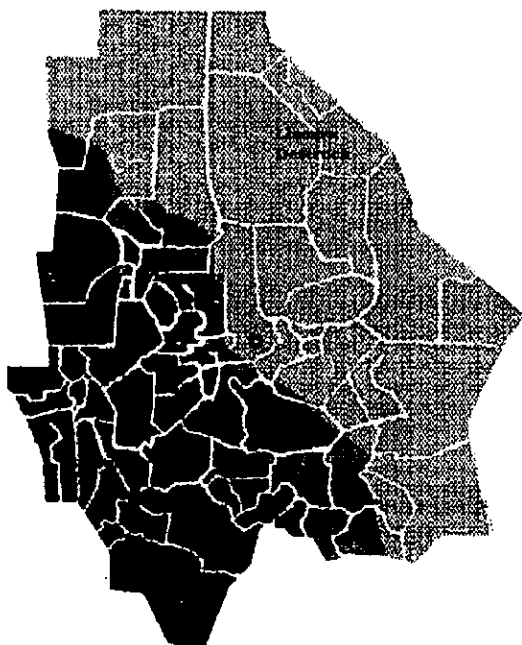


### 3.1.3. OROGRAFÍA

En el territorio de Chihuahua se pueden apreciar tres niveles diferentes de altitudes: la más generalizada va de los 800 a los 1,300 metros sobre el nivel del mar y se localiza a lo largo de la frontera norte; baja hasta cerca de los límites de Coahuila y Durango, abarcando una tercera parte del estado.

En la región de la Sierra Madre Occidental, las altitudes oscilan de los 2,000 a los 3,000 metros sobre el nivel del mar. En la porción central, las altitudes son de 1,100 a 1,600 metros. En la parte que atraviesa la Sierra Madre Occidental, el terreno es accidentado y en el extremo noroeste de la planicie septentrional es más uniforme.

Estas variantes de altitud originan porciones microclimáticas con efectos importantes sobre la agricultura y la ganadería.



### 3.1.4. HIDROGRAFÍA

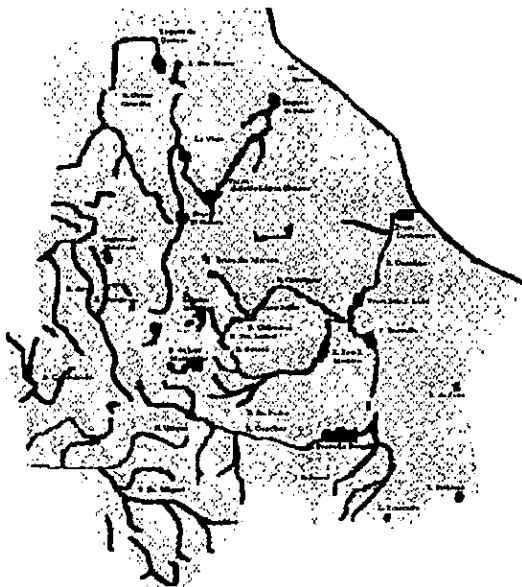
#### 3.1.4.1. AGUAS SUPERFICIALES

**De acuerdo a las características hidrográficas de la entidad, es posible considerar tres vertientes:**

- **La del Océano Pacífico**
- **Las Cuencas internas**
- **La del Golfo de México**

## La Vertiente del Pacífico

Es la más importante por el volumen que registra por aproximadamente 5,500 millones de m3/año en promedio. Sus Ríos más importantes son: Papigochi, Aros, Tutuaca, Morís, Verde, Oteros y Chinatú.



### **3.1.4.2. AGUAS SUBTERRANEAS**

Se han identificado 61 acuíferos principales de carácter regional, de los cuales dos se ubican en la región del Alto Bravo, 27 en la de Conchos-Mapimí, 29 en las cuencas cerradas y tres en las vertientes occidentales.

El balance de estos acuíferos, indica que 11 de ellos muestran grados de sobreexplotación, destacando seis por su condición severa: Chihuahua-Sacramento, Laguna de Mexicanos, Cuauhtémoc, Villa Ahumada-Flores Magón, Jiménez-Camargo y la parte occidental del Valle de Juárez. En dos acuíferos se observan condiciones de equilibrio y los restantes 48 se reportan como subexplotados.

Las aguas subterráneas presentan una especial relevancia para el abastecimiento de la población y para el uso agropecuario. Se calcula que el volumen anual utilizable de este tipo de agua es de 4,400 Mm<sup>3</sup> y que la extracción total es de 3,200 Mm<sup>3</sup>, con lo cual se obtiene un balance global de 1,200 Mm<sup>3</sup>, que arrojan un superávit del 28% de la recarga total. Esto no significa que no existan problemas de sobreexplotación, los hay y muy serios en las regiones con mayor presión de la demanda.

La extracción del agua es realizada en 16,225 pozos incluyendo norias o pozos de gasto pequeño. De acuerdo al volumen total disponible, el uso de este recurso se distribuye en una mayor proporción entre la actividad agropecuaria y en menor medida, en el uso urbano, industrial, servicios y doméstico. Así, el 90% del agua se utiliza para irrigar alrededor de 460 mil hectáreas y el 10% restante en los otros usos.

Por su parte el volumen aprovechado de agua para uso público, urbano y doméstico es del 7% mientras que el 3% corresponde al uso industrial y de servicios, demanda que en conjunto es cubierta por 6,490 pozos y en menor medida por fuentes superficiales.

### **3.1.5. POBLACION**

De acuerdo al conteo de población y vivienda realizado por el INEGI, el estado de Chihuahua registró en 1995 un total de 2'793,537 habitantes, cifra que en comparación con el dato censal de 1990 tuvo un crecimiento del 12%.

El 75% de la población estatal es urbana, ya que alrededor de 2.2 millones de personas vive en 11 ciudades de más de 15 mil habitantes. El resto, 593 mil personas, vive en más de 10 mil localidades rurales dispersas en el territorio estatal.

Esta población representó el 3.06 % de la existente a nivel nacional y ubicó al estado en el doceavo lugar respecto al resto de las entidades federativas.

Históricamente la población se ha venido concentrando en dos ciudades pertenecientes a los municipios de Chihuahua (23.5%) y Juárez (37.8%), que en conjunto suman el 61.3% del total de habitantes. Estos municipios presentan las mayores tasas de crecimiento poblacional.

Se estima que en el año 2000 habitan el Estado 3.1 millones de personas, que reflejan un crecimiento de 12.6 % durante el periodo 1995-2000.

### **3.1.6. NIVELES DE MARGINACION**

La marginación es un fenómeno estructural de múltiples dimensiones, formas e intensidades, que se expresa en la exclusión de la población del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Se conceptúa a partir de las dimensiones de la educación, salud, alimentación, vivienda e ingreso. Los datos del INEGI muestran que el estado de Chihuahua ocupa el lugar número 26 en cuanto a índice y grado de marginación, es decir, sólo hay 6 entidades con menos marginación que Chihuahua; asimismo de los 67 municipios que integran la entidad, 4 presentan valores de muy alta marginación, 11 de alta marginación, 8 tienen valores ubicados con media marginación, 35 tienen valores de baja marginación y 9 poseen valor de muy baja marginación. Cuadro 2

# INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA

CUADRO 1.

| Municipio                | Población | Indicadores |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     | Grado de<br>Marginalidad |     |     |     |    |
|--------------------------|-----------|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--------------------------|-----|-----|-----|----|
|                          |           | 1995        |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |                          |     |     |     |    |
|                          |           | 1           | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8   | 9   | 10  | 11  | 12  | 13  | 14  | 15  | 16  | 17  | 18  | 19  | 20  |                          |     |     |     |    |
| Región Montaña           |           |             |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |                          |     |     |     |    |
| Buena Vista              | 11,094    | 2.9         | 1.2 | 0.5 | 4.0 | 3.1 | 4.1 | 1.0 | 3.3 | 2.7 | 2.9 | 4.0 | 2.0 | 4.1 | 2.2 | 3.2 | 4.1 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 4.4 | A  |
| Batopilá                 | 11,009    | 2.8         | 1.0 | 0.4 | 3.0 | 4.0 | 3.5 | 0.0 | 3.5 | 3.4 | 3.4 | 3.0 | 3.1 | 4.1 | 1.0 | 0.4 | 3.0 | 4.0 | 3.5 | 3.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 3.1 | MA |
| Bicigua                  | 21,334    | 2.9         | 1.1 | 1.3 | 3.0 | 3.7 | 3.0 | 2.5 | 4.0 | 2.8 | 2.7 | 3.7 | 3.0 | 4.0 | 4.4 | 3.4 | 3.0 | 4.0 | 3.5 | 3.0 | 1.5 | 7.0                      | 3.0 | 0.0 | 3.4 | M  |
| Cancún                   | 9,309     | 2.9         | 0.7 | 0.3 | 3.0 | 4.0 | 4.1 | 1.3 | 3.0 | 1.3 | 2.9 | 3.0 | 1.0 | 1.1 | 1.2 | 1.3 | 3.0 | 4.0 | 3.5 | 3.0 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.6 | A  |
| Chimayó                  | 12,333    | 3.5         | 1.3 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 4.0 | 1.3 | 2.8 | 3.0 | 2.0 | 4.0 | 3.1 | 1.3 | 3.0 | 1.3 | 3.0 | 4.1 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 3.0 | A  |
| Cofre de Perote          | 1,500     | 3.1         | 0.2 | 0.3 | 4.1 | 3.7 | 3.4 | 0.2 | 4.0 | 1.1 | 2.3 | 0.2 | 1.3 | 3.4 | 3.7 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 4.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | B  |
| Guachichil               | 10,370    | 3.0         | 0.7 | 0.2 | 4.0 | 4.0 | 4.1 | 2.3 | 4.0 | 3.4 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | 4.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Guadalupe y Calvo        | 12,333    | 3.0         | 1.0 | 1.1 | 3.0 | 1.5 | 4.1 | 1.0 | 3.4 | 0.0 | 3.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Guztápar                 | 9,070     | 3.2         | 0.2 | 1.0 | 4.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.0 | 0.4 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | 4.4 | 1.4 | 3.4 | 1.3 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Guadalupe                | 10,300    | 1.0         | 1.7 | 0.0 | 1.0 | 1.0 | 4.0 | 4.0 | 1.7 | 2.3 | 2.3 | 1.5 | 1.5 | 4.0 | 3.5 | 1.0 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 3.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | B  |
| Madre de Dios            | 10,104    | 3.1         | 2.6 | 1.2 | 1.0 | 1.5 | 1.1 | 1.1 | 3.3 | 2.4 | 1.1 | 4.0 | 1.3 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | B  |
| Miguel Alemán            | 1,005     | 1.0         | 0.4 | 0.3 | 4.0 | 3.0 | 4.1 | 0.2 | 3.0 | 0.4 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | 3.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | MA |
| Morelos                  | 1,047     | 1.0         | 0.0 | 0.3 | 4.0 | 3.0 | 4.1 | 0.0 | 3.0 | 0.4 | 3.0 | 4.0 | 3.0 | 3.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | MA |
| Mpio.                    | 1,132     | 3.3         | 1.0 | 1.0 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.0 | 1.3 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Nuevo                    | 1,040     | 1.1         | 0.2 | 0.2 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.4 | 1.4 | 1.5 | 1.0 | 1.5 | 4.0 | 3.5 | 1.0 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 3.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Ocampo                   | 1,040     | 1.1         | 0.2 | 0.2 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.4 | 1.4 | 1.5 | 1.0 | 1.5 | 4.0 | 3.5 | 1.0 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 3.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| San Felipe de Bermejo    | 1,040     | 1.1         | 0.2 | 0.2 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.4 | 1.4 | 1.5 | 1.0 | 1.5 | 4.0 | 3.5 | 1.0 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 3.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Tamias                   | 1,040     | 1.1         | 0.2 | 0.2 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.4 | 1.4 | 1.5 | 1.0 | 1.5 | 4.0 | 3.5 | 1.0 | 3.0 | 1.0 | 3.0 | 3.4 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | B  |
| Tingo                    | 10,174    | 3.3         | 1.0 | 1.0 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.0 | 1.3 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | A  |
| Tuxtepec                 | 1,047     | 3.3         | 1.0 | 1.0 | 3.0 | 3.0 | 4.1 | 1.0 | 3.0 | 1.3 | 3.0 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.0 | 1.4 | 3.0 | 3.0 | 3.4 | 3.7 | 1.5 | 1,000.0                  | 0.0 | 0.0 | 0.0 | MA |
| Región Llano             |           |             |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |                          |     |     |     |    |
| Altamira                 | 10,004    | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Altamira                 | 1,047     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Agua Prieta              | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Bechame                  | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Buenavista               | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Cerro Gordo              | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Cuicatlan                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Chihuahua                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Delicias                 | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Doctor Prioste Domínguez | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0                      | 1.0 | 1.0 | 1.0 | B  |
| Guadalupe                | 1,142     | 1.0         | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.3 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.0 |     |                          |     |     |     |    |

# INDICADORES SOCIO-ECONOMICOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA

CUADRO 2.

| Municipio                  | Población | Indicadores |      |      |      |      |      |      |     |      |     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |     |       |      |      |      | Grado de marginación |
|----------------------------|-----------|-------------|------|------|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|-------|------|------|------|----------------------|
|                            |           |             |      |      |      |      |      |      |     |      |     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |     |       |      |      |      |                      |
|                            |           | 1995        | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | 6    | 7   | 8    | 9   | 10   | 11   | 12   | 13   | 14   | 15   | 16   | 17   | 18   | 19  | 20    | 21   | 22   | 23   |                      |
| REGION DESIERTO            |           |             |      |      |      |      |      |      |     |      |     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |     |       |      |      |      |                      |
| Alamos                     | 11,494    | 2.1         | 12.1 | 3.9  | 9.10 | 26.5 | 67.1 | 19.4 | 5.2 | 22.9 | 2.5 | 40.8 | 36.3 | 10.1 | 6.4  | 37.9 | 34.1 | 34.1 | 7.8  | 12.8 | 1.3 | 39.9  | 61.6 | 8.8  | 33.6 | B                    |
| Arriaga                    | 15,878    | 2.8         | 11.6 | 4.7  | 9.72 | 66.6 | 67.1 | 17.4 | 7.5 | 24.1 | 2.5 | 48.4 | 36.3 | 12.4 | 8.2  | 47.9 | 39.9 | 74.9 | 4.4  | 11.9 | 1.3 | 42.1  | 34.1 | 8.8  | 34.2 | B                    |
| Camargo                    | 46,386    | 2.7         | 9.7  | 3.7  | 9.11 | 63.3 | 68.4 | 41.3 | 6.9 | 44.5 | 2.3 | 23.2 | 76.9 | 12.6 | 7.4  | 73.1 | 92.1 | 33.2 | 4.4  | 7.8  | 1.2 | 34.7  | 6.8  | 73.2 | 22.9 | MB                   |
| Cuauhtémoc                 | 2,542     | 3.2         | 3.6  | 6.8  | 9.19 | 63.8 | 72.1 | 19.3 | 6.9 | 22.8 | 2.7 | 79.7 | 12.7 | 46.3 | 1.8  | 41.6 | 27.2 | 71.2 | 35.1 | 3.7  | 1.3 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 77.3 | M                    |
| Coyame                     | 2,214     | 3.2         | 2.9  | 1.2  | 9.18 | 91.5 | 67.2 | 12.3 | 4.6 | 15.3 | 1.8 | 68.9 | 30.4 | 37.1 | 3.3  | 17.2 | 39.7 | 72.7 | 27.2 | 4.7  | 1.1 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 63.4 | B                    |
| Cruz, La                   | 2,844     | 3.1         | 4.8  | 2.8  | 9.21 | 94.6 | 71.8 | 12.7 | 5.8 | 28.9 | 2.4 | 65.7 | 36.3 | 26.9 | 2.1  | 46.6 | 39.6 | 67.1 | 12.1 | 7.5  | 1.3 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 63.6 | B                    |
| Guadalupe Distrito de Neen | 9,611     | 2.7         | 17.0 | 4.4  | 9.23 | 91.2 | 62.9 | 16.2 | 3.2 | 24.9 | 2.1 | 38.4 | 38.2 | 9.2  | 8.3  | 32.8 | 16.7 | 77.2 | 9.9  | 14.7 | 1.4 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 33.3 | B                    |
| Isasur                     | 10,794    | 3.4         | 4.6  | 2.7  | 9.21 | 92.2 | 48.2 | 7.8  | 1.1 | 11.8 | 2.3 | 72.3 | 22.1 | 36.7 | 3.7  | 32.4 | 17.2 | 22.8 | 17.1 | 6.9  | 1.3 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 69.9 | B                    |
| Isasur                     | 30,748    | 2.7         | 14.5 | 4.2  | 9.23 | 92.8 | 79.7 | 48.2 | 4.6 | 48.2 | 2.3 | 37.4 | 39.3 | 14.9 | 7.1  | 66.6 | 72.8 | 61.3 | 4.4  | 9.4  | 1.3 | 22.3  | 6.8  | 77.2 | 12.1 | B                    |
| Isasur                     | 1,811,736 | 2.9         | 28.4 | 11.9 | 94.2 | 92.8 | 89.9 | 36.3 | 7.2 | 47.6 | 1.6 | 1.4  | 64.3 | 6.4  | 13.8 | 77.4 | 72.2 | 22.6 | 6.2  | 11.4 | 1.2 | 1.4   | 6.8  | 96.7 | 1.2  | MB                   |
| López                      | 4,446     | 3.4         | 2.8  | 2.8  | 9.14 | 93.7 | 75.1 | 32.6 | 5.8 | 30.9 | 2.4 | 69.1 | 37.1 | 46.6 | 3.4  | 28.1 | 94.6 | 69.7 | 16.9 | 4.1  | 1.1 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 67.9 | B                    |
| Manuel Blandino            | 2,239     | 3.1         | 2.6  | 1.1  | 96.3 | 88.2 | 63.6 | 18.7 | 4.3 | 13.2 | 2.2 | 71.7 | 22.2 | 52.7 | 3.3  | 31.2 | 79.3 | 68.4 | 47.9 | 3.3  | 1.1 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 68.8 | B                    |
| Omáguas                    | 21,381    | 2.8         | 6.8  | 7.1  | 97.6 | 94.1 | 80.7 | 32.4 | 6.8 | 79.9 | 2.4 | 31.4 | 43.3 | 22.6 | 4.7  | 72.8 | 83.4 | 80.4 | 7.0  | 3.2  | 1.1 | 14.8  | 6.8  | 74.6 | 29.7 | B                    |
| Próspero G. Guerrero       | 5,786     | 2.8         | 12.8 | 3.4  | 93.1 | 88.6 | 63.9 | 13.9 | 2.2 | 23.2 | 2.2 | 40.3 | 32.7 | 14.4 | 3.8  | 34.2 | 93.3 | 86.9 | 7.2  | 6.4  | 1.1 | 100.0 | 6.8  | 6.8  | 35.3 | B                    |

3,753,337

Población en la entidad

|     |      |     |      |      |      |      |     |      |     |      |      |      |      |      |      |      |      |     |     |      |     |      |      |
|-----|------|-----|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|------|-----|------|------|
| 2.7 | 14.3 | 3.6 | 93.7 | 91.8 | 79.7 | 32.3 | 6.9 | 42.8 | 2.8 | 17.0 | 79.7 | 14.8 | 10.8 | 66.1 | 67.7 | 67.3 | 12.8 | 9.2 | 1.2 | 22.4 | 3.1 | 69.2 | 16.1 |
|-----|------|-----|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|-----|------|-----|------|------|

Indicadores de la entidad

9,128,473

Población total

|     |      |     |      |      |      |      |     |      |     |      |      |      |     |      |      |      |      |      |     |      |     |      |      |
|-----|------|-----|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|
| 2.7 | 17.2 | 4.9 | 87.7 | 89.4 | 70.2 | 41.9 | 6.2 | 41.2 | 2.3 | 22.6 | 73.9 | 24.2 | 1.6 | 63.4 | 79.3 | 67.3 | 21.8 | 10.4 | 1.4 | 34.3 | 1.1 | 37.4 | 22.1 |
|-----|------|-----|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|-----|------|-----|------|------|

Indicadores a nivel 10 años

## RELACION DE INDICADORES

1. Hombres por mujer
2. Migración
3. Migración reciente
4. Alfabetismo
5. Analfabetismo reciente
6. Analfabetismo reciente de 15 y más años
7. Analfabetismo reciente de 15 y más años
8. Terceridad
9. Población en postprimaria
10. Dependientes en hogares
11. Ocupados en el sector primario
12. Ocupados en el sector no primario
13. Ingresos superiores al salario mínimo
14. Ingresos superiores al salario mínimo
15. Disponibilidad de drenaje
16. Disponibilidad de agua potable
17. Disponibilidad de electricidad
18. Uso de fósforo carbón
19. Vivienda con un cuarto
20. Ocupados por cuarto
21. Población rural
22. Población ocupada
23. Población urbana

Grado de marginación: A= ALTO; MA= MUY ALTO; M= MEDIO; B= BAJO; MB= MUY BAJO.

Fuente: INEGI, Niveles de Bienestar en México 1993; Gobierno del Estado de Chihuahua, Programa Estatal de Población 1994; INEGI, Resultados del Censo de Población y Vivienda 1995.

### 3.2. SECTOR RURAL

#### 3.2.1 AGRICULTURA

A pesar de que el estado de Chihuahua tiene la mayor superficie territorial del país, la actividad agrícola se desarrolla únicamente en el 5% del área estatal (1.3 millones de hectáreas), en la cual 64% corresponde a régimen de temporal y el 36% a riego.

La participación del sector rural en el PIB estatal mantiene en los últimos tres lustros una tendencia decreciente, ya que en 1970 aportaba el 14.75% del producto total, mientras que en 1996 fue del 6.6%.

Actualmente la agricultura es la principal fuente de empleo e ingresos para poco más de 220,000 productores, entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Los cultivos más importantes en la entidad son:

- Granos básicos (avena, cebada, frijol, maíz, sorgo y trigo).
- Forrajes (alfalfa, pradera, maíz para forraje, avena y sorgo para forraje).
- Oleaginosas (algodón, cacahuete y soya).
- Hortalizas (ajo, calabacita, camote, cebolla, chile, lechuga, melón, papa, pepino, repollo, sandía y tomate).
- Frutales (manzano, nogal, membrillo, ciruelo, pistacho y durazno).

A partir de 1992 existe en el estado de Chihuahua una recurrente sequía que ha originado graves problemas en las principales áreas de riego del sur de la entidad por el bajo nivel de las presas y los pronunciados abatimientos de los acuíferos. Asimismo, la zona temporalera presenta por efectos de la sequía, severas carencias de ingreso con empobrecimiento creciente al paso de los años, por ciclos negativos recurrentes. Cuadro 3.

**PRECIPITACIONES EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA**  
(mm).

CUADRO 3

| Precipitación Histórica Anual | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 386.0                         | 377.3 | 336.6 | 200.7 | 255.8 | 200.0 |

FUENTE: Comisión Nacional del Agua. Gerencia Estatal Chihuahua. Subgerencia técnica.

Los resultados de los ciclos agrícolas primavera-verano del periodo 1992-1995, muestran importantes pérdidas en granos básicos con motivo de la sequía: en 1992 la región temporalera, donde se asientan más de 150 mil campesinos, registró 75,300 has. siniestradas, mientras que en 1995, la cifra de pérdidas se ubicó en 221,486 has.

En ese mismo periodo, los siniestros en los cultivos de riego, pasaron de 2,105 has. en 1992 a 5,554 has. afectadas en 1995. Cuadro 4.

## PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA

(Ciclo Primavera-Verano)

**CUADRO 4**

| MODALIDAD: Temporal |                               |                                  |                                |                           |
|---------------------|-------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| AÑO                 | Superficie<br>Sembrada (has). | Superficie<br>Siniestrada (has). | Superficie<br>Cosechada (has). | Producción<br>(Toneladas) |
| 1992                | 603,537                       | 75,300                           | 541,309                        | 642,110                   |
| 1993                | 596,969                       | 19,600                           | 579,389                        | 859,694                   |
| 1994                | 625,845                       | 257,737                          | 367,908                        | 312,337                   |
| 1995                | 621,919                       | 221,486                          | 400,433                        | 422,755                   |
| MODALIDAD: Riego    |                               |                                  |                                |                           |
| 1992                | 210,629                       | 2,105                            | 208,523                        | 1,678,491                 |
| 1993                | 201,692                       | 4,307                            | 197,438                        | 1,600,964                 |
| 1994                | 220,383                       | 8,519                            | 211,864                        | 1,647,634                 |
| 1995                | 168,255                       | 5,554                            | 162,701                        | 1,442,350                 |

FUENTE: SAGAR, Delegación Chihuahua. Subdelegación de Agricultura.

En lo referente al cultivo de frutales persiste una condición estática en el comportamiento de la superficie, ya que en el año de 1994 se cultivaron 60,247 has., mientras que en 1995 y 1996, el cultivo se desarrolló en 60,947 has. y 61,521 has., respectivamente.

No obstante el poco dinamismo de la producción agrícola y los problemas de sequía, el estado ocupa en la actualidad el primer lugar nacional en las producciones de cebolla, avena grano, chile, manzana, nuez y membrillo. Asimismo, se mantiene el tercer lugar nacional en cacahuete, algodón hueso y sandía; se ocupa también el cuarto lugar en la producción de frijol.

La problemática principal de la agricultura de Chihuahua, se puede resumir en lo siguiente:

- En el 44% de las unidades productivas y que pertenecen al sector social, se utiliza tecnología tradicional, y en el restante 56%, los particulares tienen un grave problema de atraso tecnológico.
- El uso de técnicas modernas para el uso eficiente del agua y la energía eléctrica es mínimo.
- La comercialización se ha convertido, como nunca antes, en un obstáculo para la buena economía de los productores. La política actual de importaciones derivadas del TLC y las actividades del contrabando, han originado la saturación de mercados y el desajuste de precios.
- La agroindustria, tiene pocos estímulos para fortalecer su presencia, ya que los mecanismos de financiamiento vigentes, la contracción de los precios y los altos costos, asfixian su rentabilidad.
- El financiamiento al sector agropecuario se encuentra estrangulado por la existencia de elevadas carteras vencidas y las altas tasas de interés.

### **3.2.2. GANADERIA**

El potencial pecuario de Chihuahua se ubica en una superficie de 18 millones de has. (72% de la superficie total estatal), en las cuales mediante sistemas de pastoreo extensivo se produce ganado bovino de carne y en poca escala especies menores.

El ganado bovino concentró en 1996 el 65% del hato total, mientras que el ganado caprino tuvo el 12%, el porcino 11%, el equino 8% y el ovino 4%.

En el ciclo 1995-1996, la entidad exportó hacia Estados Unidos un volumen de 188,848 cabezas de ganado.

La actividad lechera es también de gran importancia para la economía del Estado y a nivel nacional la entidad ocupa el cuarto lugar, aportando el 8% de la producción total del país.

El desarrollo de esta actividad se efectúa en 6 cuencas en las que además de existir importantes compañías procesadoras, destaca la participación de 7 mil pequeños productores, mismos que no están integrados a ninguna comercialización formal.

La problemática principal de esta actividad radica en:

- Falta de apoyo gubernamental, tanto en planeación como de estímulos técnicos y financieros.
- Descapitalización del productor y escaso acceso a financiamientos adecuados a las características de la actividad.

- Falta de capacitación en producción y control de calidad de la leche fresca y sus derivados.
- Atraso tecnológico que dificulta eficientar la producción.
- Desconocimiento de las normas oficiales mexicanas de sanidad.

La sequía recurrente ha propiciado la disminución sensible del hato ganadero, ya que los agostaderos no se han podido recuperar y los abrevaderos y fuentes de agua, cada vez son más escasos. En 1992 el hato de bovinos de carne era de casi 2 millones de cabezas, en 1995 disminuyó en 54%, y en 1998 la cifra se ubica en poco más de 1 millón 100 mil. La sequía ha obligado a los ganaderos a deshacerse de parte de su ganado ante la disyuntiva de perderlo, llegando al extremo de exportar hembras y equinos.

La industria cárnica por su parte, enfrenta serios problemas derivados de los altos costos de producción y un mercado con crecientes importaciones de productos procesados en menor precio y no siempre de mejor calidad.

Otros factores que limitan el desarrollo pecuario se derivan del intermediarismo, el bajo aprovechamiento del potencial del ganado, el sobrepastoreo de los agostaderos, el abigeato y el deficiente manejo de su explotación. La existencia de elevadas carteras vencidas daña y desalienta el progreso de esta actividad, cuya solución en el corto plazo aún es difícil.

### 3.2.3. SILVICULTURA

El Estado cuenta con la mayor superficie de vocación silvícola del país (7.3 millones de has.) y se ocupa el segundo lugar nacional de producción maderable (1.5 millones de m<sup>3</sup> rollo).

De los bosques en aprovechamiento el 82% es de propiedad ejidal (186 predios), 6% es propiedad comunal (22 predios), el 3% es de propiedad colonial (5 predios) y el 9% corresponde a particulares (450 predios).

En los 17 municipios con mayor macizo forestal, se asienta una población de 275,000 habitantes, de los cuales 60 mil son indígenas. Si bien, la población económicamente activa equivale a 179 mil habitantes, sólo se registran con empleo 65 mil, es decir, el 64% no tiene empleo permanente.

Los aserraderos empezaron a proliferar notoriamente a partir de 1993, año en que existían 43 de propiedad social y 65 privados. En 1998 estas cifras se incrementaron en 142% (104 de tipo social) y 215% (205 privados) respectivamente.

La mayor parte de los aserraderos se concentran en los municipios de: Balleza, Gpe. y Calvo, Guachochi, Madera, Bocoyna, Cuauhtémoc, Guerrero, Parral y Ocampo.

Los problemas más relevantes son:

- Una desigual distribución de los recursos forestales entre los diferentes poseedores privados y sociales, lo cual ha provocado una lucha constante sobre el recurso, con intereses particulares y de grupo que frecuentemente se ven enfrascados en litigios interminables.
- El bosque en general está en franco proceso de deterioro, en virtud de la progresiva explotación irracional a que está sometido; a la falta de cultivo y manejo integral; al desigual aprovechamiento de las especies que lo integran y de las partes de árbol que se utilizan.
- La tecnología que se aplica en todas las etapas del proceso, es de un atraso considerable en comparación con los países altamente productores y no se promueven suficientemente otras actividades económicas, que contribuyan a agregar valor a la materia prima, o a vigilar y mejorar los recursos asociados como son el agua, belleza escénica, la flora y fauna (biodiversidad), reduciendo así la presión sobre el recurso natural.
- Escasa infraestructura oficial para aplicar la normatividad (vigilancia, prevención y combate de incendios, plagas, reforestación) y asistencia técnica.
- Escasa infraestructura caminera y de brechas de saca, que provoca altos costos en la extracción y transporte de la materia prima y del producto terminado.
- Equipos de extracción, abastecimiento y transformación en condiciones de atraso tecnológico y territorialmente mal distribuidos, que provocan mala calidad del producto terminado, principalmente la madera aserrada.
- Falta de industrias agregadoras de valor, que aprovechen integralmente los recursos forestales.
- Por efecto de las sequías, se ha incrementado la ocurrencia de incendios forestales.

### **3.2.4. ACUACULTURA**

La acuicultura representa una actividad productiva con importantes beneficios sociales y económicos; constituye además una fuente de alimentación con elevado valor nutricional. Sin embargo, el desarrollo de esta actividad en el Estado no ha alcanzado los rendimientos proyectados o identificados como potenciales.

Existen 60,000 has. de cuerpos de agua, de éstas, los 7 principales centros acuícolas son presas de 2,500 a 17,000 has. de superficie; se tienen registrados 2,000 almacenamientos como tanques rústicos, presones, bordos ganaderos y pilas de riego, que solo se aprovechan para la producción pesquera en un 10%, además de 80 granjas acuícolas. Asimismo, se han identificado áreas potenciales aprovechadas para el cultivo y un número importante de hectáreas susceptibles de ser habilitadas con instalaciones acuícolas.

Las especies tradicionalmente cultivadas son la trucha, el bagre, la carpa y la tilapia. El cultivo y la engorda de la trucha han cobrado especial relevancia en los últimos años en la zona serrana, ya que existen condiciones favorables para esta actividad y es donde se encuentran mejores expectativas de desarrollo.

La comercialización pesquera se ha mantenido constante en los últimos 8 años. En 1998, el consumo fue de 3,000 toneladas; de esa cifra, aproximadamente el 30% fue producción local (20% en los grandes embalses y 10% en estanquería y granjas).

La actividad pesquera mantiene 400 empleados permanentes y 1,200 eventuales, y a través de la comercialización se generan 800 empleos fijos y 1,600 eventuales.

Existen cooperativas pesqueras con 386 socios que capturan el 80% de la producción del Estado. Actualmente se cuenta con una infraestructura de dos centros acuícolas, en la Boquilla y Guachochi; mismos que satisfacen los requerimientos de siembra en los estanques. También existe un centro de recepción en el municipio de San Francisco de Conchos y un equipo de 268 embarcaciones. En la pesca deportiva existen 14 clubes y una asociación estatal.

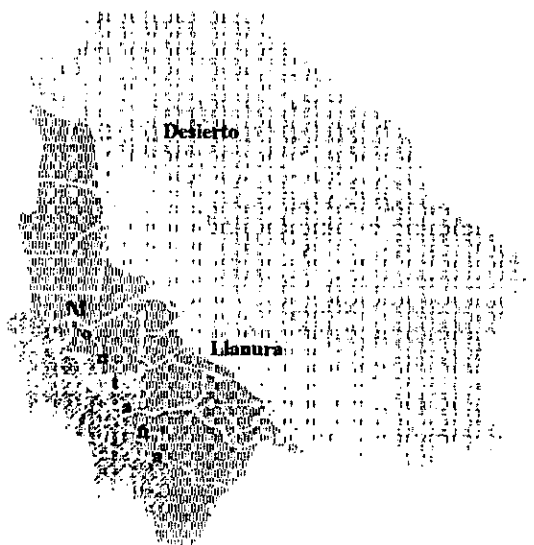
La problemática a la que se enfrenta la actividad acuícola en el Estado, se puede enumerar de la siguiente forma:

- Escasez de agua en los grandes embalses.
- Cultivos acuícolas con escasa asistencia técnica especializada y capacitación, tanto en el cultivo, como en la producción de alimentos.
- Escasez de cría para la siembra en los grandes embalses.
- Aumento de pescadores libres en los principales embalses, que realizan actividades sin respetar las normas mínimas de pesca.
- Carencia de infraestructura de almacenamiento y transporte que garantice procesos adecuados de conservación y comercialización.

### 3.3. CONFORMACION MUNICIPAL

Derivado de la configuración orográfica y climática que presenta el estado de Chihuahua, es posible afirmar que en términos generales, los 67 municipios que integran la entidad se encuentran distribuidos en 3 grandes regiones:

- A). Región Montaña (20 municipios) Balleza, Batopilas, Bocoyna, Carichi, Chinipas, Cusiuhiriachi, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Guazapares, Guerrero, Madera, Maguarichi, Morelos, Moris, Nonoava, Ocampo, San Fco. de Borja, Temósachi, Urique y Uruachi.
- B). Región Llanura (33 municipios) Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Bachiniva, Buenaventura, Casas Grandes, Cuauhtémoc, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, Galeana, General Trias, Gómez Farías, Gran Morelos, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Julimes, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Fco. de Conchos, San Fco. del Oro, Santa Bárbara, Satevó, Saucillo, El Tule y Valle de Zaragoza.
- C). Región Desierto (14 municipios) Ahumada, Ascensión, Camargo, Coronado, Coyame, La Cruz, Guadalupe Distrito de Bravo, Janos, Jiménez, Juárez, López, Manuel Benavides, Ojinaga y Praxedis G. Guerrero.



Cada una de estas regiones presenta un desarrollo socioeconómico y de distribución de la población muy diferenciada y con características específicas.

De esta manera, la Región Sierra integra a 20 municipios que abarcan una superficie de 71,083 km<sup>2</sup> (28.9% de la superficie total del estado) en los cuales habitaban en 1995, poco más de 293 mil pobladores (10.9% de la población estatal).

En esta región, las características relevantes son:

- Conformación municipal rural (los 20 municipios de la montaña son de esta clase).
- Alta y muy alta marginación. Catorce municipios se encuentran en alguna de estas 2 categorías y presentan elevados rezagos en materia de educación, alimentación y vivienda.
- Los más importantes asentamientos indígenas de la entidad se localizan en esta región (106, 136 integrantes de las etnias tarahumara, tepehuana, pima y guarojía).
- Alta dispersión de la población. El 61% de los habitantes se ubican en 5,573 localidades de menos de 500 pobladores.
- Predominio de población rural que se dedica principalmente a labores agropecuarias.
- Alta emigración hacia la capital del Estado, frontera con Estados Unidos y hacia zonas con mayor desarrollo.
- Paradójicamente esta región concentra los más importantes aprovechamientos forestales de la entidad (el 96% de la producción de pino en el estado proviene de esta zona), corredores turísticos con actividades de ecoturismo y explotaciones mineras de oro y plata (el 24% de la producción estatal de oro sale de la región).

Por su parte, la Región Llanura está conformada por 33 municipios que ocupan 84,196 km<sup>2</sup> (34% del total estatal) en los cuales en 1995 se ubicaron 1.3 millones de pobladores (46.3% de la entidad).

En términos generales esta región se caracteriza por:

- Conformación municipal mayoritariamente rural, de los 33 ayuntamientos que integran la región llanura 29 son rurales, mientras que los municipios de Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias e Hidalgo del Parral son urbanos. En estos 4 municipios se asientan poco más de 957 mil habitantes, es decir, el 34% del total estatal.
- Poseer las principales zonas agrícolas y de riego del estado (600,000 has que son 64% de temporal y el 35% de riego con desarrollo de granos básicos, forrajes, oleaginosas, hortalizas y frutales). Concentrar las más importantes existencias de ganado bovino productor de leche y carne para exportación.

- Registrar a la mayor población económicamente activa con 555,621 habitantes (46% de la PEA estatal) distribuidos por importancia en el sector terciario (45%), secundario (35%) y primario (19%).

Se identifican con la Región Desierto a 14 municipios que en conjunto comprenden una superficie de 91,808 km (37.1% del total en la entidad) en las cuales se registró en 1995 una población de 1.2 millones de habitantes (42.8% del estado).

Destacan como características principales de esta región:

- Conformación municipal rural, con excepción del municipio de Juárez, que se constituye en el municipio urbano con mayor concentración de habitantes en la entidad con 1.01 millones de pobladores (36%). En este municipio se desarrolla una importante industria maquiladora, este factor aunado al hecho de ser frontera con los E.U.A. origina que este municipio sea considerado como uno de los principales receptores de flujos migratorios a nivel estatal y nacional.
- La predominancia de los climas semisecos, secos y muy secos que originan precipitaciones pluviales menores a los 300 mm y una temperatura extremosa de -10°C en invierno y hasta 48°C en verano.
- Alto número de localidades con rango de población de hasta 100 habitantes (54% de las 2,353 comunidades existentes en la región presentan este rango).
- Existen numerosas comunidades con grados de pobreza y marginación muy críticos, baste señalar que el 70% de la población ubicada en las localidades con menos de 100 habitantes recibió en 1995 ingresos menores a dos salarios mínimos diarios.

### **3.4. PROGRAMAS SOCIALES Y PRODUCTIVOS DESCENTRALIZADOS A LOS MUNICIPIOS**

La asignación de los recursos financieros federales correspondientes a los programas del Ramo 26 del presupuesto de egresos de la federación denominado "Superación de la Pobreza" y que fueron descentralizados a partir de 1995 hacia todos los municipios del país a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM), se realizó con base en una fórmula que considera criterios e indicadores de pobreza en cada uno de ellos ( anexo 1).

La aplicación de esta fórmula representó sin duda alguna un importante avance en la asignación de recursos hacia los estados y municipios, y al mismo tiempo constituyó también, un precedente relevante, toda vez que se redujeron los riesgos de asignaciones presupuestales realizadas con criterios discrecionales que en nada contribuían a satisfacer con equidad y justicia distributiva la demanda de mayores recursos de los municipios con alto grado de marginación.

Y es que durante el periodo de 1988 a 1994, el esquema que se siguió para la distribución de los recursos federales hacia estados y municipios consistió en negociaciones directas entre la federación y los gobiernos estatales; y para la distribución de los recursos entre los municipios se definía un anexo de ejecución suscrito por los tres niveles de gobierno en el que se establecía la división de los recursos entre la cabecera municipal y sus localidades de acuerdo solamente al número de su población.

En este periodo eran 14 los programas administrados y ejecutados directamente por los municipios, mientras que para 1996 la cifra ascendió a 22.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) integró a partir de 1995 los siguientes 22 programas que fueron descentralizados directamente a los gobiernos municipales:

1. Estímulos a la educación básica. 2. Escuela digna. 3. Infraestructura educativa. 4. Unidades médicas rurales. 5. Asistencia social y servicios comunitarios. 6. Vivienda digna. 7. Caminos rurales. 8. Agua potable. 9. Alcantarillado. 10. Infraestructura deportiva. 11. Pavimentación en colonias populares. 12. Urbanización. 13. Electrificación. 14. Crédito a la palabra. 15. Apoyo a la producción primaria. 16. Infraestructura pecuaria. 17. Desarrollo de áreas de temporal. 18. Desarrollo de áreas de riego (pequeña irrigación). 19. Abasto y comercialización. 20. Fomento a la producción y productividad. 21. Protección y preservación ecológica. 22. Definición y conducción de la planeación del desarrollo regional.

El ejercicio presupuestal de los recursos financieros del FDSM 1996 de acuerdo a la Guía de Operación de este fondo, estuvo integrado por las siguientes fases:

#### 1.- Autorización

Con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación y una vez convenida la fórmula de distribución de los recursos asignados a cada uno de los municipios del estado, la SEDESOL emitió por entidad federativa un Oficio de Autorización Global del FDSM.

#### 2.- Participación Social

Correspondió al municipio la función de promover la participación social e impulsar la consolidación de las formas organizativas existentes en las comunidades, así como crear Comités Comunitarios que garantizaran la presencia plural y democrática de las comunidades en las acciones del FDSM.

### **3.- Aprobación**

Las comunidades expusieron sus principales demandas en materia de servicios básicos a través de sus comités comunitarios y en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal del ayuntamiento fueron definidas las obras y los programas a ejecutar. Cada obra financiada por el FDSM debió contar con una cédula de información básica y un expediente técnico elaborados por los municipios u organismos ejecutores.

Una vez integradas las cédulas de información y los expedientes técnicos de obra, fueron remitidos por el ayuntamiento a la Coordinación General del COPLADE (Comité Estatal de Planeación) para su revisión y aprobación.

De acuerdo a la Guía de Operación del FDSM las obras mayores de cien mil pesos fueron aprobadas por la Coordinación General del COPLADE, contra la presentación de la cédula de información básica y del expediente técnico. Tratándose de obras hasta de cien mil pesos, la generación del oficio de aprobación por parte de la Coordinación General del COPLADE, fue automática contra la presentación a ese órgano, de la relación de obras validadas y cédulas de información por parte del ayuntamiento.

### **4.- Liberación de recursos**

El gobierno estatal hizo entrega al municipio de los recursos para la ejecución de las obras del FDSM, una vez que se efectuaron las aprobaciones respectivas por la Coordinación General del COPLADE.

Fue responsabilidad del ayuntamiento realizar el control de los recursos liberados del FDSM y de la documentación comprobatoria del gasto, así como de las aportaciones comunitarias.

### **5.- Ejecución de obras**

La mayoría de las obras fueron ejecutadas por las comunidades organizadas en coordinación con el municipio. Cuando una comunidad no pudo ejecutar una obra quedó asentada en acta de asamblea y se envió al municipio, el cuál determinó la modalidad de ejecución.

### **6.- Control y Seguimiento del Gasto**

Correspondió a los municipios la responsabilidad de elaborar trimestralmente el reporte de avance físico - financiero correspondiente y remitirlo al gobierno estatal.

En forma paralela, la Coordinación General del COPLADE y los ayuntamientos debieron llevar el orden del gasto aprobado y las modificaciones por programa, proyecto, obra o acción, así como de la liberación de fondos, ejercicios del gasto y las modificaciones en metas.

Mediante el proceso de descentralización de recursos y funciones que se dio con el FDSM, los 67 municipios del estado de Chihuahua recibieron importantes flujos financieros para atender sus necesidades de infraestructura social básica. Cabe resaltar que para la mayoría de las administraciones municipales estos apoyos constituyeron la principal fuente de financiamiento para su desarrollo.

En el Cuadro 5 se observa cómo a partir de 1995 el monto de recursos federales aprobados hacia los municipios de la entidad mediante el Ramo 26 creció en forma importante, ya que de los 7.1 y 7.2 millones de pesos autorizados en 1993 y 1994 respectivamente, la cifra ascendió a 114.4 y 147.3 millones de pesos en 1995 y 1996, significando con ello incrementos de 16 y 20 veces con relación a 1994.

No obstante la importancia que representaron los mayores recursos descentralizados hacia los municipios, al analizar en el Cuadro 5 el comportamiento que tuvo en el estado de Chihuahua la inversión aprobada y la ejercida en los diferentes programas sociales de 1993 a 1996, se evidencia que con la mayor transferencia de recursos económicos otorgada a los municipios en 1995, el nivel de su cierre de ejercicio presupuestal decreció significativamente. Así, se puede observar que los cierres de los ejercicios de 1993 y 1994 se ubican en 97% y 98%, respectivamente; mientras que para 1995 y 1996 los ejercicios fueron de 87% y 88%.

Por desagregado regional esta situación fue más evidente en los municipios que integran la zona de la montaña y el desierto, ya que en la primera se pasó de un ejercicio de casi el 100% en 1993 y 1994 al 84% y 83% en 1995 y 1996, respectivamente; por su parte, los municipios del desierto pasaron de ejercicios de casi el 99% en 1993 y 1994 a cierres de 91% y 90% en 1995 y 1996.

En lo concerniente a los municipios de la región llanura, los niveles de ejercicio se ubicaron en 95% y 97% en 1993 y 1994, descendiendo posteriormente al 86% y 91% en 1995 y 1996, respectivamente.

En el análisis de los factores que explican esta situación del ejercicio presupuestal destacan dos importantes elementos:

1. Las renovaciones de las administraciones municipales.

2. La descentralización de recursos financieros hacia los municipios implicó para estos niveles de gobierno, mayores responsabilidades y el aprovechamiento de una capacidad institucional (técnica y administrativa) que en la mayoría de los casos no se poseía. Además de que durante el periodo 1993-1996 no se realizaron por parte de los 3 órdenes de gobierno, acciones permanentes de mejora de la capacidad institucional municipal.

En el primer caso, destaca el hecho de que en el periodo analizado (1993-1996) ocurrió la renovación constitucional de los 67 ayuntamientos en el mes de octubre de 1995. Esta situación es significativa pero no determinante para la explicación de los resultados obtenidos por los municipios en sus ejercicios presupuestales durante el periodo, toda vez que prácticamente el proceso de ejecución de los programas sociales descentralizados de 1993 a 1995 estuvo

realizado por las administraciones salientes, por lo que se considera que la posible inexperiencia (técnica y administrativa) de las nuevas autoridades tuvo más bien su influencia durante 1996. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los gobiernos federal y estatal establecen cuando hay cambios constitucionales de administraciones municipales, la adopción de esquemas de capacitación, difusión y asesoría sobre la normativa y lineamientos de operación que deberán observar las nuevas administraciones para la aprobación de sus propuestas de inversión.

Es posible afirmar entonces, que los niveles de ejercicio presupuestal de los municipios se relacionan más con el segundo elemento, es decir, con el de su capacidad institucional.

Por tal motivo, en el siguiente apartado se analizan las características de la capacidad institucional que presentaron los municipios de la entidad para la ejecución de los programas sociales que les fueron descentralizados en 1996.

## CUADRO 5

RECURSOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS A LOS MUNICIPIOS  
DEL ESTADO DE CHIHUAHUA A TRAVÉS DEL RAMO 26  
1993 - 1996

(MILES DE PESOS)

| REGION/MUNICIPIO | 1993    |          |       | 1994    |          |       | 1995      |           |       | 1996      |           |      |
|------------------|---------|----------|-------|---------|----------|-------|-----------|-----------|-------|-----------|-----------|------|
|                  | APROB.  | EJERCIDO | %     | APROB.  | EJERCIDO | %     | APROB.    | EJERCIDO  | %     | APROB.    | EJERCIDO  | %    |
| GRAN TOTAL       | 7,136.5 | 6,922.4  | 97.0  | 7,299.8 | 7,165.6  | 98.2  | 114,407.6 | 100,021.9 | 87.4% | 147,317.4 | 132,144.9 | 89.8 |
| MONTAÑA          | 1,933.2 | 1,914.1  | 99.0  | 1,965.0 | 1,964.0  | 99.5  | 51,254.9  | 25,460.8  | 49.7  | 51,156.2  | 42,906.3  | 83.9 |
| GUERRERO         | 119.4   | 119.4    | 100.0 | 110.0   | 110.0    | 100.0 | 8,189.5   | 8,622.9   | 91.9  | 6,787.0   | 6,425.9   | 94.7 |
| MADERA           | 98.0    | 97.8     | 99.8  | 119.5   | 119.3    | 99.8  | 2,101.9   | 1,723.5   | 82.0  | 1,716.7   | 1,378.6   | 80.4 |
| MOMIS            | 80.0    | 80.0     | 100.0 | 90.0    | 90.0     | 100.0 | 1,020.5   | 809.9     | 79.3  | 822.0     | 669.5     | 81.5 |
| OCAMPO           | 71.8    | 71.8     | 100.0 | 99.3    | 99.3     | 100.0 | 589.9     | 489.9     | 83.1  | 599.8     | 503.6     | 84.1 |
| TEMOSACHI        | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 129.8   | 129.9    | 100.0 | 1,082.0   | 843.7     | 77.9  | 1,322.3   | 953.2     | 72.1 |
| CARICHI          | 98.7    | 97.1     | 98.4  | 99.4    | 98.4     | 100.0 | 1,314.1   | 1,081.5   | 82.3  | 1,686.2   | 1,329.0   | 78.3 |
| CUSHIQUIACHI     | 100.0   | 94.8     | 94.8  | 99.0    | 80.0     | 100.0 | 2,280.7   | 2,000.7   | 87.7  | 2,400.1   | 1,952.6   | 81.4 |
| BATOPILAS        | 60.0    | 60.0     | 100.0 | 73.2    | 73.2     | 100.0 | 633.3     | 713.8     | 88.6  | 1,326.3   | 1,194.3   | 90.0 |
| BOCOYNA          | 119.7   | 119.7    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 2,242.7   | 1,612.7   | 72.0  | 2,278.3   | 1,646.3   | 72.4 |
| CHINIPAS         | 100.0   | 91.0     | 91.0  | 99.5    | 99.5     | 100.0 | 670.8     | 566.7     | 84.5  | 782.1     | 707.1     | 90.4 |
| GUAZAPAREZ       | 99.7    | 99.7     | 100.0 | 99.0    | 99.0     | 100.0 | 706.1     | 548.9     | 77.7  | 2,330.9   | 1,646.1   | 70.6 |
| MAQUARICHI       | 99.6    | 99.6     | 100.0 | 99.6    | 99.6     | 100.0 | 446.4     | 361.4     | 80.7  | 637.9     | 487.8     | 76.5 |
| MORELOS          | 78.4    | 78.4     | 100.0 | 78.4    | 78.4     | 100.0 | 559.8     | 468.8     | 83.6  | 902.0     | 734.9     | 81.4 |
| UNIQUE           | 92.7    | 92.7     | 100.0 | 91.7    | 91.7     | 100.0 | 1,227.4   | 982.9     | 79.9  | 1,154.5   | 919.4     | 79.6 |
| URUACHI          | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 694.2     | 545.8     | 78.6  | 1,042.9   | 829.1     | 79.5 |
| NONGUAVA         | 75.2    | 75.2     | 100.0 | 103.7   | 103.7    | 100.0 | 1,010.2   | 850.2     | 84.2  | 1,064.3   | 924.3     | 86.9 |
| EN FCO. BORJA    | 120.0   | 118.9    | 99.1  | 99.0    | 99.4     | 99.5  | 1,411.4   | 1,148.3   | 81.3  | 1,602.6   | 1,319.2   | 82.3 |
| BALLEZA          | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 110.0   | 110.0    | 100.0 | 1,275.0   | 988.8     | 77.6  | 1,708.9   | 1,341.7   | 78.5 |
| GUATIMUCHI       | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 94.8    | 94.8     | 99.9  | 3,321.7   | 3,168.2   | 95.4  | 3,272.4   | 3,058.3   | 93.5 |
| OPF Y CALVO      | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 108.3   | 108.3    | 100.0 | 2,321.4   | 1,794.2   | 77.3  | 18,039.6  | 14,444.4  | 80.1 |
| DESIERTO         | 1,511.7 | 1,464.0  | 96.8  | 1,539.4 | 1,521.9  | 98.9  | 28,221.7  | 26,716.6  | 94.7  | 28,089.9  | 24,041.2  | 85.6 |
| ASCENSION        | 97.8    | 96.0     | 98.2  | 73.8    | 73.8     | 100.0 | 410.9     | 271.4     | 66.1  | 581.5     | 481.5     | 82.8 |
| OPF DE BRAVO     | 60.0    | 76.4     | 99.0  | 87.2    | 87.2     | 100.0 | 284.9     | 234.8     | 79.8  | 448.7     | 370.8     | 82.7 |
| JUAREZ           | 200.0   | 189.3    | 94.7  | 195.2   | 195.2    | 100.0 | 19,811.4  | 19,468.9  | 97.8  | 18,008.4  | 17,106.0  | 95.0 |
| P. G. GUERRERO   | 90.0    | 80.0     | 100.0 | 74.8    | 74.8     | 100.0 | 204.0     | 129.7     | 63.6  | 333.9     | 263.0     | 78.8 |
| ATIMADA          | 95.4    | 97.0     | 98.5  | 89.4    | 89.4     | 100.0 | 404.1     | 332.5     | 82.3  | 489.7     | 404.7     | 82.9 |
| COYAME           | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 181.4     | 100.5     | 55.4  | 308.1     | 243.3     | 79.0 |
| M. BENAVIDEZ     | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 191.2     | 145.7     | 76.2  | 360.9     | 335.9     | 93.1 |
| QUINAGA          | 120.0   | 118.6    | 98.8  | 189.9   | 189.9    | 100.0 | 2,765.1   | 2,289.0   | 82.8  | 1,103.9   | 804.9     | 72.9 |
| CAMARGO          | 150.0   | 142.8    | 95.2  | 160.3   | 134.1    | 84.2  | 1,329.1   | 925.0     | 69.6  | 1,671.5   | 1,166.5   | 69.8 |
| CORONADO         | 83.5    | 82.1     | 98.2  | 88.8    | 88.9     | 100.0 | 237.0     | 133.6     | 56.4  | 244.6     | 201.6     | 82.8 |
| LA CRUZ          | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 99.8    | 99.8     | 100.0 | 422.4     | 322.4     | 76.3  | 656.1     | 435.4     | 66.3 |
| JIMENEZ          | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 140.0   | 138.7    | 99.1  | 1,643.7   | 1,460.5   | 88.9  | 1,488.1   | 1,222.9   | 82.2 |
| LOPEZ            | 100.0   | 99.9     | 99.9  | 99.4    | 99.4     | 100.0 | 270.1     | 210.0     | 77.7  | 817.8     | 802.8     | 98.1 |
| JANOS            | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 946.9     | 613.7     | 64.8  | 593.2     | 460.2     | 77.6 |

**RECURSOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS A LOS MUNICIPIOS  
DEL ESTADO DE CHIHUAHUA A TRAVES DEL RAMO 26  
1993 - 1996**

(MILES DE PESOS)

| REGION/MUNICIPIO   | 1993    |          |       | 1994    |          |       | 1995     |          |       | 1996     |          |       |
|--------------------|---------|----------|-------|---------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|
|                    | APROB.  | EJERCIDO | %     | APROB.  | EJERCIDO | %     | APROB.   | EJERCIDO | %     | APROB.   | EJERCIDO | %     |
| LLANURA            | 3,693.6 | 3,524.3  | 95.4  | 3,794.1 | 3,699.7  | 97.5  | 53,890.9 | 46,824.7 | 86.9  | 69,471.3 | 63,196.8 | 91.0  |
| CASAS GRANDES      | 110.7   | 88.3     | 79.8  | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 420.4    | 329.0    | 78.3  | 613.8    | 486.6    | 94.7  |
| GALEANA            | 99.0    | 96.3     | 97.3  | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 251.4    | 181.3    | 64.2  | 287.1    | 277.1    | 96.5  |
| NVO. CASAS GRANDES | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 108.6   | 108.6    | 100.0 | 570.9    | 583.6    | 98.7  | 2,400.9  | 1,947.1  | 81.1  |
| BUENAVENTURA       | 119.9   | 119.9    | 100.0 | 156.3   | 156.3    | 100.0 | 826.5    | 500.6    | 78.9  | 692.2    | 587.7    | 84.9  |
| MATACHI            | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 99.9    | 99.8     | 99.9  | 1,958.3  | 1,688.1  | 86.2  | 589.6    | 501.2    | 85.0  |
| BACHINIVA          | 100.0   | 90.7     | 90.7  | 90.0    | 90.0     | 100.0 | 4,032.8  | 2,785.6  | 69.1  | 1,800.1  | 1,490.4  | 82.8  |
| CUAUHTEMOC         | 180.0   | 180.0    | 100.0 | 200.0   | 185.0    | 94.0  | 6,385.8  | 5,850.0  | 91.6  | 7,181.0  | 7,155.0  | 99.5  |
| GOMES FARIAS       | 100.0   | 84.7     | 84.7  | 100.0   | 97.7     | 97.7  | 2,780.6  | 2,479.1  | 89.8  | 2,361.5  | 1,940.9  | 82.2  |
| I. ZARAGOZA        | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 3,229.7  | 2,885.4  | 89.3  | 2,574.2  | 2,134.2  | 82.9  |
| NAMIQUEPA          | 99.3    | 99.3     | 100.0 | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 5,588.3  | 4,987.7  | 89.3  | 3,512.4  | 2,891.9  | 78.6  |
| RIVA PALACIO       | 100.0   | 97.0     | 97.0  | 58.0    | 55.0     | 94.8  | 846.2    | 824.6    | 97.4  | 5,413.0  | 4,199.8  | 77.6  |
| ALDAMA             | 120.0   | 118.9    | 99.1  | 99.5    | 99.5     | 100.0 | 978.2    | 739.0    | 75.7  | 1,325.8  | 1,273.6  | 96.1  |
| AQUILES SERDAN     | 100.0   | 91.4     | 91.4  | 73.2    | 57.7     | 78.8  | 155.1    | 155.1    | 100.0 | 278.8    | 273.8    | 98.2  |
| CHIHUAHUA          | 194.0   | 163.1    | 84.1  | 236.6   | 233.9    | 98.9  | 6,806.2  | 6,218.9  | 91.4  | 18,124.1 | 17,797.9 | 98.2  |
| SATEVO             | 100.0   | 97.6     | 97.6  | 98.6    | 98.6     | 100.0 | 568.6    | 505.3    | 88.9  | 1,526.3  | 1,458.4  | 95.6  |
| DR. B. DOMINGUEZ   | 72.1    | 72.1     | 100.0 | 80.0    | 53.8     | 67.3  | 970.1    | 960.1    | 99.0  | 707.8    | 687.8    | 97.2  |
| GRAL. TRIAS        | 118.7   | 97.3     | 82.0  | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 2,004.7  | 1,768.1  | 88.2  | 1,094.4  | 1,074.4  | 98.2  |
| GRAN MORELOS       | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 90.0    | 70.7     | 78.6  | 892.9    | 827.2    | 92.6  | 1,971.9  | 1,741.7  | 88.3  |
| DELICIAS           | 224.3   | 224.3    | 100.0 | 191.4   | 191.4    | 100.0 | 2,656.8  | 2,425.0  | 91.3  | 3,270.1  | 2,966.0  | 90.7  |
| JULIMES            | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 439.6    | 376.7    | 85.7  | 390.3    | 329.8    | 84.5  |
| MEQUIH             | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 116.2   | 116.2    | 100.0 | 1,754.5  | 1,624.2  | 92.6  | 1,051.5  | 966.6    | 91.9  |
| ROSALES            | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 709.6    | 335.2    | 47.2  | 769.1    | 616.8    | 80.2  |
| SAUCILLO           | 99.7    | 99.7     | 100.0 | 120.0   | 120.0    | 100.0 | 621.9    | 457.7    | 73.6  | 1,177.7  | 985.7    | 83.7  |
| ALLENDE            | 120.0   | 116.5    | 97.1  | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 1,068.3  | 593.9    | 55.6  | 456.8    | 446.8    | 97.8  |
| H. DEL PARRAL      | 150.0   | 150.0    | 100.0 | 160.0   | 147.5    | 92.2  | 2,194.0  | 2,093.0  | 95.4  | 4,294.2  | 4,113.8  | 95.8  |
| HUEJOTITAN         | 49.0    | 42.4     | 86.5  | 80.0    | 80.0     | 100.0 | 303.1    | 303.0    | 100.0 | 482.9    | 377.2    | 78.1  |
| MATAMOROS          | 79.7    | 79.7     | 100.0 | 80.0    | 80.0     | 100.0 | 486.4    | 486.4    | 99.9  | 399.6    | 374.6    | 93.7  |
| V. DEL ROSARIO     | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 80.0    | 79.2     | 99.0  | 649.6    | 545.8    | 84.0  | 551.0    | 473.9    | 86.0  |
| SN FCO. DEL ORO    | 137.3   | 137.3    | 100.0 | 144.0   | 144.0    | 100.0 | 410.1    | 370.1    | 90.2  | 1,147.4  | 1,017.8  | 88.7  |
| STA. BARBARA       | 120.0   | 117.7    | 98.1  | 165.8   | 165.8    | 100.0 | 1,041.8  | 938.8    | 89.9  | 797.2    | 768.4    | 96.4  |
| EL TULE            | 80.0    | 78.9     | 98.6  | 77.9    | 77.9     | 100.0 | 517.1    | 413.4    | 79.9  | 619.2    | 514.8    | 83.1  |
| V. DE ZARAGOZA     | 100.0   | 100.0    | 100.0 | 94.5    | 94.5     | 100.0 | 693.9    | 633.9    | 91.4  | 627.2    | 627.2    | 100.0 |
| SN FCO. DE CONCHOS | 99.9    | 61.2     | 61.3  | 133.7   | 133.7    | 100.0 | 1,299.9  | 1,041.2  | 80.1  | 1,072.2  | 898.5    | 83.8  |

FUENTE: CIERRES DE EJERCICIOS PRESUPUESTALES DE 1993 A 1996. SEDESOL-DELEGACION CHIHUAHUA.  
EN 1993 Y 1994 LOS MONTOS CORRESPONDEN AL FONDO MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD.  
EN 1995 Y 1996 LA INVERSION CORRESPONDE AL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL.

### **3.5. CARACTERISTICAS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA PARA LA OPERACION DE LOS PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS EN 1996**

La capacidad institucional municipal se define como la capacidad que tiene una administración municipal para desempeñar con eficiencia las funciones, responsabilidades y tareas definidas constitucionalmente o las contraídas directa o indirectamente mediante procesos de descentralización, decretos, convenios o acuerdos.

Para determinar la capacidad institucional de los municipios del estado de Chihuahua, el autor del presente trabajo efectuó en el mes de febrero de 1997 bajo supervisión y asesoría de la Subdelegación de Desarrollo Social de la Delegación Estatal en Chihuahua de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la elaboración de un diagnóstico que identificó las principales características administrativas, técnicas y operativas que cada municipio tuvo durante la ejecución de los programas descentralizados mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) en 1996.

La realización de este diagnóstico se basó en la aplicación de una encuesta que fue dirigida a los principales funcionarios municipales en el mes de febrero de 1997, tales como: presidente municipal, director de obras públicas, secretario del ayuntamiento y en su caso, el director de desarrollo urbano.

Mediante esta encuesta fue posible identificar las principales limitantes y causas de origen que cada una de las etapas del FDSM presentaba en las 67 administraciones municipales para operar y evaluar eficientemente los programas descentralizados.

La información solicitada en la encuesta abarcó dos apartados:

- I) Características generales que presentó la administración municipal para operar el FDSM en lo referente a:
  - a) Normas y procedimientos
  - b) Instalaciones físicas
  - c) Cantidad y calidad de los recursos humanos
  - d) Recursos financieros y materiales
- II) Las principales limitantes que la administración municipal tuvo para realizar las etapas del FDSM definidas en la guía de operación del FDSM:
  1. Promoción y difusión
  2. Organización y participación social
  3. Integración y operación de los Comités de Planeación para el
  4. Desarrollo Municipal.
  5. Selección y programación de inversiones
  6. Formulación de expedientes técnicos
  7. Ejecución de obras
  8. Control y seguimiento del FDSM

9. Comprobación de recursos
10. Operación y mantenimiento de las obras
11. Evaluación

En el Anexo 2 se incluye la mencionada encuesta mediante la cual resultaron evidentes una serie de insuficiencias que son comunes en la mayoría de los municipios y que como se verá en el apartado siguiente, influyen negativamente en el ejercicio de los recursos financieros descentralizados.

La información de la encuesta sobre las principales insuficiencias, causas de origen y posibles alternativas de solución de los municipios agrupados por región fue la siguiente:

### Región Montaña

#### Etapa I. Promoción y difusión del FDSM

| Insuficiencias                                                                                    | Causas                                                                                                                             | Alternativas de solución                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Insuficiente conocimiento de la normatividad del Fondo de Desarrollo Social.                  | Escasa capacitación del personal del municipio que participa en la ejecución del Fondo.                                            | Implementar programas de capacitación por parte de las Dependencias responsables de normar y ejecutar los programas del fondo. |
| 2.- Dificultad para difundir los alcances del fondo en el total de las localidades.               | Gran extensión territorial de los municipios serranos, dispersión de localidades y deficiente sistema carretero y de comunicación. | Implementar una estrategia de difusión del Fondo a nivel estatal con apoyo de Gobierno Federal y de Gobierno del Estado.       |
| 3.- Insuficiente personal capacitado para la operación del Fondo.                                 | Insuficientes recursos municipales.                                                                                                | Ampliación de los gastos indirectos para contratar personal.                                                                   |
| 4.- Insuficiencia de vehículos y carencia de presupuesto para el mantenimiento de los existentes. | Limitado ingreso financiero en el municipio para gastos de operación y adquisición de vehículos.                                   | Incrementar la asignación de gastos indirectos y que se permita con éstos la compra de vehículos.                              |

## Etapa 2. Organización y participación social

| Insuficiencias                                                                                                                 | Causas                                                                                               | Alternativas de solución                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.-Dificultad para los traslados del personal del Ayuntamiento a comunidades para la constitución de los comités comunitarios. | Caminos de difícil acceso para los traslados, se carece de vehículos y presupuesto para combustible. | Que se permita cubrir mediante gastos indirectos los costos por traslado a comunidades. |
| 2.- Desconocimiento de la normatividad para la organización social del Fondo.                                                  | No se cuenta con oportunidad con la Guía para Autoridades Municipales y comités comunitarios.        | Entrega oportuna de guía y lineamientos de operación.                                   |
| 3.-Dificultad para la realización de reuniones en comunidades por carecer de presupuesto.                                      | Insuficientes ingresos propios de los municipios.                                                    | Aumento del presupuesto municipal para apoyar la organización social.                   |

## Etapa 3: Integración y operación de los Coplademun

| Insuficiencias                                                                                                  | Causas                                                                                                                 | Alternativas de solución                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Capacitación tardía a los COPLADEMUN.                                                                       | Falta de coordinación con las dependencias de Gobierno.                                                                | Estrategia de capacitación y asesoramiento entre los tres niveles de gobierno para la integración oportuna de los órganos de planeación municipal. |
| 2.- Dificultad para reunirse el total de los integrantes de los COPLADEMUN.                                     | Municipios de gran extensión territorial, con vías de difícil acceso a comunidades y falta de recursos para traslados. | Existencia de recursos presupuestales para cubrir los gastos por traslado de los representantes comunitarios.                                      |
| 3.- Falta de coordinación interna de los integrantes del COPLADEMUN debido al desconocimiento de sus funciones. | Inasistencia a las reuniones de los COPLADEMUN y falta de lineamientos operativos dados con oportunidad.               | Entrega oportuna de lineamientos.                                                                                                                  |

#### Etapa 4. Selección y programación de inversiones

| Insuficiencias                                                                     | Causas                                                                                  | Alternativas de solución                   |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1.- Elevado número de carencias en los servicios básicos por falta de presupuesto. | Recurso limitado para dar atención a obras y proyectos solicitados por las comunidades. | Ampliación del techo financiero municipal. |

#### Etapa 5: Formación de expedientes técnicos

| Insuficiencias                                      | Causas                                                                                                 | Alternativas de solución                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Deficiente integración de expedientes técnicos. | Se carece de personal capacitado en el área técnica administrativa para la elaboración de expedientes. | Contar con recursos presupuestales que permitan al municipio contratar personal que reúna el perfil técnico y profesional requerido. |

#### Etapa 6: Ejecución de obras

| Insuficiencias                                                                        | Causas                                                                 | Alternativas de solución                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Retraso en la liberación de recursos financieros.                                 | Inadecuada integración de expedientes.                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor coordinación con las instituciones federales y estatales para el seguimiento de la ejecución de las obras.</li> <li>Capacitación sobre el proceso de aprobación de proyectos de obra.</li> </ul> |
| 2.- Retraso en la ejecución de las obras por no tener disponible el recurso liberado. | Deficiente coordinación de los municipios con dependencias normativas. | Eficientar la coordinación de los municipios con las Dependencias federales y estatales.                                                                                                                                                      |
| 3.- Deficiente supervisión del avance físico de las obras.                            | Insuficiencia vehicular y presupuesto limitado.                        | Ampliación de gastos indirectos que permitan cubrir el proceso de seguimiento y supervisión de las obras.                                                                                                                                     |

### Etapa 7: Control y seguimiento del Fondo

| Insuficiencias                                                                                                                                          | Causas                                                       | Alternativas de solución                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Deficiente coordinación de los COPLADEMUN con los integrantes de comités y beneficiarios para dar seguimiento a las obras y acciones.               | Insuficiencia de personal, de recurso económico y vehicular. | Reorganización técnica y administrativa del municipio que permita las funciones de coordinación, seguimiento y supervisión del COPLADEMUN.                                                                                                                                                                          |
| 2.- Oficinas con incompleto equipo de cómputo y comunicaciones que permita mejorar las actividades de control y seguimiento de los programas del Fondo. | Insuficiencia de recursos propios de los municipios.         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar en la partida de gastos indirectos la adquisición de equipo de informática y de comunicación para el control y seguimiento del Fondo.</li> <li>• Mayor agilización en los procedimientos de adquisición de bienes restringidos normados por la SHCP.</li> </ul> |

### Etapa 8. Control contable y administrativo del Fondo y comprobación de recursos

| Insuficiencias                                                                                                                     | Causas                                                                                                          | Alternativas de solución                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Dificultad para comprobar mediante notas con registro fiscal la compra de materiales.                                          | En los municipios del área del desierto son pocos los negocios que requisitan fiscalmente.                      | Que el COPLADEMUN realice compras en paquete con la facturación correspondiente.                                       |
| 2.- En la mayoría de los municipios se carece de equipo de informática que optimice el manejo contable y administrativo del Fondo. | Insuficiencia presupuestal para modernizar los procesos administrativos y contables mediante equipo de cómputo. | Que los gastos indirectos contemplen la adquisición de equipo de cómputo y contratación de personal para su operación. |

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA 79

### Etapa 9: Operación y mantenimiento de las obras y servicios

| Insuficiencias                                                                                                                                  | Causas                                   | Alternativas de solución                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1.- No existe suficiente capacidad económica de los beneficiarios para dar mantenimiento a obras y en algunos casos su deterioro va en aumento. | Desempleo y emigración de beneficiarios. | Programas de pago de jornales para mantenimiento de obras comunitarias. |

### Etapa 10: Evaluación

| Insuficiencias                                                                                                                  | Causas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Alternativas de solución                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.- Deficiente evaluación de la forma en que se desarrollan los programas que integran el Fondo de Desarrollo Social Municipal. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de personal con perfil técnico y contable en los ayuntamientos que imposibilita una evaluación eficiente.</li> <li>• Carencia de equipo de cómputo, de mobiliario de oficina y de comunicación.</li> <li>• Personal con poca experiencia en procesos de evaluación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestadores de servicio social que apoyen las funciones de evaluación de los programas del Fondo.</li> <li>• Realización de talleres entre los 3 niveles de gobierno para proporcionar a los integrantes del COPLADEMUN metodologías sencillas y prácticas de evaluación de la operación del Fondo.</li> <li>• Incremento en los gastos indirectos para que la contratación de asesorías alcance a cubrirse.</li> </ul> |

### 3.6. RESULTADOS DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS A LOS 67 MUNICIPIOS DE CHIHUAHUA EN 1996

Una vez determinada la problemática y limitantes que en general presentaron las 67 administraciones municipales de Chihuahua para la operación del FDSM en 1996, se procedió a la revisión del nivel de ejercicio presupuestal de los recursos descentralizados hacia estos al cierre del año fiscal de 1996.

Este año fue seleccionado, como ya se señaló anteriormente, en virtud de que a partir de éste la cantidad de recursos financieros descentralizados hacia los municipios ascendió notablemente con relación al primer año de operación del FDSM (1995).

En el análisis de los resultados del año fiscal, no se determinará el tipo de vinculación que cada uno de los aspectos de la capacidad institucional municipal tiene que ver con el nivel del ejercicio presupuestal del FDSM, sino más bien, como el conjunto de disponibilidades o deficiencias (normativas, de instalaciones físicas, de capacitación del personal, presupuesto, vehículos y equipo de oficina y cómputo) influyen en el ejercicio financiero de un determinado presupuesto municipal.

Seguramente cada uno de estos aspectos posee un peso específico en los procesos de programación, presupuestación, ejecución y evaluación financiera; sin embargo, el propósito principal de este apartado consiste en determinar cómo la capacidad institucional en su conjunto mantiene una relación con los resultados de un determinado ejercicio presupuestal.

Para poder establecer esta correlación, fue necesario definir una escala numérica que permitiera calificar la capacidad institucional que cada uno de los 67 municipios poseía para la operación del FDSM en 1996, y por otra parte, que hiciera posible la comparación de este valor con el ejercicio presupuestal de los recursos en ese año.

Las variables utilizadas para efectuar este análisis, están contenidas en la encuesta que sirvió de base para la formulación del diagnóstico sobre características administrativas, técnicas y operativas de cada municipio (Anexo 2).

Para la determinación de la escala numérica se consideraron los datos de la encuesta, los cuales fueron integrados de la manera siguiente:

#### **1. Determinación de los aspectos principales para la operación del FDSM:**

- |                              |                       |
|------------------------------|-----------------------|
| a). Normas y procedimientos  | e) Vehículos          |
| b) Instalaciones físicas     | f). Equipo de oficina |
| c) Capacitación del personal | g) Equipo de cómputo  |
| d) Presupuesto               |                       |

#### **2. Grado de conocimiento, disponibilidad o insuficiencia del aspecto por parte de las administraciones municipales:**

##### **a). Normas y procedimientos del FDSM**

- Se conocen las normas y procedimientos. (Manual Unico de Operación del Ramo 26 y Guía de Operación del Fondo).
- No se conocen las normas y procedimientos.
- Conocen parcialmente las normas y procedimientos. (Manual o Guía).

**b). Instalaciones físicas para la operación del FDSM**

- **Se cuenta con instalaciones. (Espacio suficiente para trabajo específico del Fondo).**
- **No se cuenta con instalaciones.**
- **Cuenta parcialmente con instalaciones. (Espacio insuficiente).**

**c). Capacitación de los recursos humanos para la operación del FDSM.**

- **Se cuenta con personal capacitado. (Responsables conocen Manual o Guía).**
- **No cuenta con personal capacitado.**
- **Cuenta parcialmente con personal capacitado. (Responsables conocen solo Manual o Guía).**

**d). Recursos financieros y materiales para la operación del FDSM.**

- **Se cuenta con presupuesto. (Superior al 1% de la asignación del Fondo).**
- **No se cuenta con presupuesto.**
- **Cuenta parcialmente con presupuesto. (Igual o inferior al 1% de la asignación al Fondo).**
- **Se cuenta con vehículos. (2 o más).**
- **No se cuenta con vehículos.**
- **Cuenta parcialmente con vehículo. (Cuando menos uno).**
- **Se cuenta con equipo de oficina (Equipo suficiente y disponible para trabajo específico del Fondo).**
- **No se cuenta con equipo de oficina.**
- **Cuenta parcialmente con equipo de oficina. (Equipo suficiente o el existente está en malas condiciones).**
- **Se cuenta con equipo de cómputo. (2 o más equipos de cómputo para trabajo del Fondo).**
- **No cuenta con equipo de cómputo.**
- **Cuenta parcialmente con equipo de cómputo. (Cuando menos 1 equipo de cómputo para trabajo del Fondo).**

**3. Asignación de valor numérico a la disponibilidad o insuficiencia del aspecto.**

- a). Normas y procedimientos ( Si conoce la normativa = 10 ) ( No conoce normativa=0 ) ( Se conoce parcialmente la normativa = 5 )
- b). Instalaciones físicas ( Si tiene = 10 ) ( No tiene = 0 ) ( Parcialmente = 5 )
- c). Capacitación del personal ( Si = 10 ) ( No = 0 ) ( Parcialmente = 5 )
- d). Presupuesto ( Si tiene = 10 ) ( No tiene = 0 ) ( Parcialmente = 5 )
- e). Vehículos ( Si tiene = 10 ) ( No tiene = 0 ) ( Parcialmente = 5 )
- f). Equipo de oficina ( Si tiene = 10 ) ( No tiene = 0 ) ( Parcialmente = 5 )
- g). Equipo de cómputo ( Si tiene = 10 ) ( No tiene = 0 ) ( Parcialmente = 5 )

**4. Determinación del Valor Óptimo de la capacidad institucional municipal:**

| Aspecto                        | Valor                           |
|--------------------------------|---------------------------------|
| a). Normas y procedimientos    | ( Si conoce la normativa = 10 ) |
| b). Instalaciones físicas      | ( Si tiene = 10 )               |
| c). Capacitación del personal  | ( Si = 10 )                     |
| d). Presupuesto                | ( Si tiene = 10 )               |
| e). Vehículos                  | ( Si tiene = 10 )               |
| f). Equipo de oficina          | ( Si tiene = 10 )               |
| g). Equipo de cómputo          | ( Si tiene = 10 )               |
| <b><u>TOTAL DE VALORES</u></b> | <b><u>OPTIMO 70</u></b>         |

Mediante este criterio fue posible obtener la calificación de la capacidad institucional que cada municipio tuvo para la operación de su FDSM, considerándose el valor de 70 como el óptimo (mejor capacidad). Estos resultados se consignan en el Cuadro 6.

A efecto de comparar estos resultados de calificación de capacidad institucional con los niveles de ejercicio financiero municipal, en el cual se considera al 100% como el valor óptimo de cumplimiento presupuestal, en el Cuadro 6 se incluyeron las cifras obtenidas del ejercicio presupuestal del FDSM de 1996.

RECURSOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS A TRAVÉS DEL  
FONDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL EN EL  
ESTADO DE CHIHUAHUA EN 1996 Y CAPACIDAD  
INSTITUCIONAL MUNICIPAL PARA SU OPERACIÓN

| EFICIENCIA/INFORME | 1995      |           |       | CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL FDSM |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   |    | SALUBRIDAD DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL |
|--------------------|-----------|-----------|-------|----------------------------------------------------|---|---------------------|---|---------------------|----|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|----|---------------------|---|---------------------|---|---------------------|----|---|---|----|---|---|----|------------------------------------------|
|                    | APROBADO  | EFECTUADO | %     | EQUIPO DE PERSONAL                                 |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   | EQUIPO DE OPERACIÓN |    |                     |   | EQUIPO DE COMPUTO   |   |                     |    |   |   |    |   |   |    |                                          |
|                    |           |           |       | CONOCE LA NORMATIVA                                |   | CONOCE LA NORMATIVA |   | CONOCE LA NORMATIVA |    | CONOCE LA NORMATIVA |   | CONOCE LA NORMATIVA |   | CONOCE LA NORMATIVA |    | CONOCE LA NORMATIVA |   | CONOCE LA NORMATIVA |   | CONOCE LA NORMATIVA |    |   |   |    |   |   |    |                                          |
|                    | 10        | 5         | 10    | 0                                                  | 5 | 10                  | 0 | 5                   | 10 | 0                   | 5 | 10                  | 0 | 5                   | 10 | 0                   | 5 | 10                  | 0 | 5                   | 10 | 0 | 5 | 10 | 0 | 5 |    |                                          |
| GRAN TOTAL         | 147,212.4 | 130,544.9 | 88.3  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   |    |                                          |
| MONTANA            | 11,108.2  | 42,508.9  | 61.3  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   |    |                                          |
| GUERRERO           | 6,827.6   | 6,825.6   | 98.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 70 |                                          |
| MADIRA             | 1,796.7   | 1,378.5   | 80.3  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| MORA               | 827.6     | 685.6     | 81.3  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| OCAMPO             | 628.6     | 628.6     | 100.0 |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| TIERRAS            | 1,022.3   | 835.2     | 81.5  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| CALICHE            | 1,022.3   | 1,328.6   | 79.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| CHIHUAHUA          | 2,022.3   | 1,842.6   | 91.4  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| BATOPILAS          | 1,828.6   | 1,842.6   | 98.8  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| INDOTHA            | 2,728.3   | 1,842.6   | 67.4  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| CHIHUAHUA          | 627.7     | 767.1     | 98.4  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| CHIHUAHUA          | 2,828.9   | 1,842.6   | 79.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| MACUACHIC          | 537.8     | 627.8     | 98.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| MORFOS             | 827.6     | 734.9     | 81.4  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| URIQUE             | 1,134.5   | 912.6     | 71.0  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 50 |                                          |
| APULACH            | 1,842.6   | 828.1     | 79.5  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| NEOAYALA           | 1,842.6   | 928.6     | 88.8  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| SH. CO. DE BOLJA   | 1,022.3   | 1,328.6   | 62.1  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| BALLIZA            | 1,728.6   | 1,341.7   | 78.5  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 50 |                                          |
| CHIHUAHUA          | 1,272.4   | 3,083.9   | 93.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 70 |                                          |
| CHIHUAHUA          | 10,578.0  | 14,644.4  | 80.1  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| GRAN TOTAL         | 147,212.4 | 130,544.9 | 88.3  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   |    |                                          |
| ASUNCION           | 391.5     | 489.3     | 82.0  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| O. DE ESPINO       | 448.7     | 3,029.3   | 82.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| ALARIZ             | 12,828.6  | 17,102.6  | 98.0  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 70 |                                          |
| P.D. GUERRERO      | 538.6     | 281.6     | 78.6  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |
| AYOTLA             | 428.7     | 424.7     | 91.0  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 55 |                                          |
| COYABE             | 828.1     | 545.9     | 78.7  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 50 |                                          |
| M. BENAVENTE       | 828.1     | 845.9     | 96.1  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 70 |                                          |
| OLIMACA            | 1,842.6   | 845.9     | 72.6  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 40 |                                          |
| CABARON            | 1,571.5   | 1,842.6   | 75.5  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 40 |                                          |
| CORONADO           | 244.5     | 291.6     | 82.5  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| LA CRUZ            | 106.1     | 436.6     | 78.3  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| UMBERTO            | 1,888.1   | 1,722.6   | 82.1  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| LOPEZ              | 817.8     | 382.6     | 81.4  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 60 |                                          |
| LANOS              | 983.2     | 489.2     | 85.1  |                                                    |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |                     |   |                     |   |                     |    |   |   |    |   |   | 65 |                                          |

RECURSOS FEDERALES DESCENTRALIZADOS A TRAVÉS DEL  
FONDO PARA EL DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL EN EL  
ESTADO DE GUANAJUATO EN 1994 Y CAPACIDAD  
INSTITUCIONAL MUNICIPAL PARA SU OPERACIÓN

| REGION MUNICIPAL | BILLEN DE PENS |            |      | CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA OPERACION DEL FDSB |                       |                      |          |                           |          |             |              |           |          |                   |          |                   |              |          |          | CALIFICACION DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL |  |
|------------------|----------------|------------|------|----------------------------------------------------|-----------------------|----------------------|----------|---------------------------|----------|-------------|--------------|-----------|----------|-------------------|----------|-------------------|--------------|----------|----------|--------------------------------------------|--|
|                  | APROBADO       | LICENCIADO | %    | MIRIAM Y PROCEDIMIENTOS                            |                       | METALACIONES FISICAS |          | CAPACITACION DEL PERSONAL |          | PRESUPUESTO |              | VEHICULOS |          | EQUIPO DE OFICINA |          | EQUIPO DE COMPUTO |              |          |          |                                            |  |
|                  |                |            |      | NO CONOCE LA NORMA                                 | PARCIALMENTE LA NORMA | SI TIENE             | NO TIENE | PARCIALMENTE              | SI TIENE | NO TIENE    | PARCIALMENTE | SI TIENE  | NO TIENE | PARCIALMENTE      | SI TIENE | NO TIENE          | PARCIALMENTE | SI TIENE | NO TIENE |                                            |  |
| LIANORA          | 69 471.30      | 63 108.80  | 91.2 | 10                                                 | 5                     | 10                   | 6        | 5                         | 10       | 0           | 5            | 10        | 0        | 5                 | 10       | 0                 | 5            | 10       | 0        | 5                                          |  |

|                    |          |          |      |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|--------------------|----------|----------|------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| CABECERAS          | 511.2    | 496.0    | 97.1 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| GALEANA            | 287.1    | 277.4    | 96.6 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| IND. CASAS GRANDES | 2 492.3  | 1 941.1  | 78.1 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| BUENAVISTA         | 677.2    | 581.7    | 85.9 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| MATAMOROS          | 789.8    | 701.2    | 88.8 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| SACHINAY           | 1 690.1  | 1 488.4  | 88.1 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 85 |
| CUAUHTEMOC         | 7 121.0  | 7 126.0  | 99.9 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| COMUEZ PARAN       | 2 700.1  | 1 940.9  | 71.9 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| LA ZARAGOZA        | 2 514.3  | 2 194.2  | 87.3 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| SABIDOYA           | 3 517.4  | 2 821.0  | 80.5 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| FINA PALACIO       | 1 411.0  | 1 120.0  | 79.4 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| ALDAMA             | 1 825.9  | 1 775.1  | 97.3 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 85 |
| ACQUERES BENDAN    | 2 78.0   | 2 73.0   | 98.2 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| CHENARUA           | 13 124.1 | 11 787.0 | 90.2 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| SAITEO             | 1 526.1  | 1 496.4  | 98.1 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| DR. B. DOMINGUEZ   | 761.8    | 687.0    | 90.2 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| GRAL. ERAS         | 1 086.4  | 1 074.4  | 98.9 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| GRAN MORTON        | 1 871.8  | 1 741.2  | 93.0 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 85 |
| GUAYAN             | 1 228.1  | 1 208.0  | 98.3 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| GUAYAN             | 889.8    | 829.0    | 93.3 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| MEQUIN             | 1 091.5  | 988.5    | 90.6 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| MOGUEL             | 708.1    | 616.0    | 87.0 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| SAUCILLO           | 1 177.1  | 916.7    | 77.9 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| ALLERDE            | 488.0    | 446.0    | 91.4 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| N. DEL PARAI       | 4 204.2  | 4 114.0  | 97.8 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| BUJUTITAN          | 482.0    | 377.2    | 78.1 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| GUAYAN             | 700.0    | 640.0    | 91.4 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 85 |
| V. DEL ROMERO      | 564.0    | 473.0    | 83.9 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| DEL FDO. DEL ORO   | 1 141.4  | 1 017.0  | 89.1 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 85 |
| STA. BARBARA       | 787.0    | 736.4    | 93.6 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 85 |
| EL LULU            | 919.2    | 814.0    | 88.6 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |
| V. DE ZARAGOZA     | 677.2    | 627.2    | 92.6 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 70 |
| EN. FED. DE GUAYAN | 1 072.2  | 981.0    | 91.6 | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | * | 80 |

FUENTE: DIRECCIÓN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL 1994, REGISTRO, DEL ESTADO DE GUANAJUATO, A 10 DE MARZO DE 1997.  
EL ESTADO DE GUANAJUATO, A 10 DE MARZO DE 1997, REGISTRO, DEL ESTADO DE GUANAJUATO, A 10 DE MARZO DE 1997.  
\* CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA OPERACIÓN DEL FDSB

De esta manera, al comparar estos valores, se evidencia que conforme la calificación de la capacidad institucional tiende al valor óptimo de 70, el ejercicio de los recursos descentralizados obtuvo niveles cercanos o iguales al 100%, y a medida que la calificación resulta más baja, el ejercicio presupuestal tiende a disminuir.

Así, los 20 municipios que integran la región montaña tuvieron en 1996 recursos autorizados por 51.1 millones de pesos, de los cuales ejercieron 42.9 millones, que significan el 83.9%.

En esta región, los municipios con mejor calificación de capacidad institucional fueron Guerrero (70), que registró un nivel de ejercicio presupuestal de 94.7%; Guachochi (70), mismo que obtuvo un ejercicio financiero del 93.7%; Ocampo (65), con ejercicio de 94.3% ; Batopilas (65), que tuvo ejercicio de 90.0% ; Chinipas (65), con ejercicio del 90.4%; Maguarichi (65) con ejercicio del 90.7%.

Por su parte, los municipios con más baja calificación de capacidad institucional de esta región fueron Carichi (50) , el cual tuvo un ejercicio de 79.7%; Guazapares (50) con ejercicio del 79.2%; Urique (50) con ejercicio de 71.0%; Uruachi (50) que registró ejercicio del 79.5% y Balleza (50) con el 78.5%.

En este grupo de municipios se observa que al obtener una calificación de capacidad institucional de 70 a 65, el nivel de ejercicio presupuestal es igual o mayor que 90% , asimismo, si la capacidad institucional es de 60 o 55 el ejercicio obtenido se encuentra en el rango de 80% a 90%, y si la calificación de la capacidad es de menos de 55, el ejercicio presupuestal de los municipios de esta región es inferior al 80%.

Cabe resaltar que el conjunto de los 9 municipios de la región montaña que registran una baja calificación de capacidad institucional de 50 y 55 (Temósachi, Carichi, Guazapares, Morelos, Urique, Uruachi, San Francisco de Borja, Balleza y Guadalupe y Calvo), concentraron el 58.7% de la inversión aprobada para esta región y que fue asignada mayoritariamente a los programas de infraestructura hospitalaria, agua potable, estímulos a la educación básica, electrificación, apoyos agrícolas y caminos rurales. (Ver Anexo 3).

Las deficiencias en los aspectos de capacidad institucional que estos 9 municipios presentaron, tuvieron que ver principalmente con carencias relacionadas con equipo de cómputo, insuficiente presupuesto para la operación del FDSM y conocimientos parciales de normas y procedimientos.

En los municipios que conforman la región desierto, la calificación de capacidad institucional de 70 y 65 estuvo asociada a ejercicios presupuestales superiores al 82%, mientras que el resultado de 60 o 55 se vinculó con ejercicios de entre 78% y 82%. Por su parte, con calificación igual o menor a 50, el ejercicio se asoció a rangos menores del 78%.

En esta región fueron aprobados recursos por 26.6 millones de pesos, de los cuales los municipios ejercieron el 90.1%.

Cabe señalar que sólo los municipios de Juárez y Manuel Benavides tuvieron ejercicios financieros superiores al 93% con calificación de capacidad del 70 y concentraron el 69% de los recursos totales aprobados en la región desierto, mientras que casi la quinta parte de los recursos aprobados para la región (18%) correspondieron a 6 municipios (Praxedis G. Guerrero, Ahumada, Coyame, Ojinaga, Camargo y La Cruz) en los cuales se presentaron carencias para ejecutar las etapas del FDSM, por lo que sus ejercicios presupuestales se ubicaron en un máximo de hasta 81%.

Los programas con menos ejercicio financiero en este grupo de 6 municipios fueron agua potable y urbanización (ver Anexo3).

Por su parte, las carencias en los aspectos para la operación del FDSM de estos ayuntamientos estuvieron relacionados con la falta de capacitación del personal, insuficiencia de presupuesto y de vehículos; así como inexistencia de equipo de cómputo para apoyar las tareas de procesamiento y sistematización de la información (cuadro 6).

Para los 33 municipios que integran la región llanura fueron aprobados 69.4 millones de pesos del FDSM, obteniéndose un ejercicio global de 91%.

Los resultados de la calificación de capacidad institucional de estos municipios presentan similar tendencia a los registrados en las regiones de la montaña y del desierto, ya que a medida que los aspectos para la operación del FDSM mantienen suficiencia, el ejercicio presupuestal de este fondo se aproxima al 100%.

De esta forma, las calificaciones de 70 y 65 presentan ejercicios financieros superiores al 88%, las de 60 y 55 se asocian a ejercicios de entre 81 y 86%; y las de 50 o menos, registran niveles de ejercicio de hasta 83%.

Los municipios que obtuvieron un nivel de ejercicio cercano al 100% y con calificación de 70 fueron Casas Grandes (94.7% de ejercicio), Galeana (96.5%), Cuauhtémoc (99.5%), Aquiles Serdán (98.2%), Chihuahua (98.2%), Satevó (95.6%), Dr. Belisario Domínguez (97.2%), Delicias (90.7%), Meoqui (91.9%), Allende (97.8%) e Hidalgo del Parral (95.8%).

Los municipios que tuvieron una calificación de hasta 55 concentraron casi la quinta parte (17%) de los recursos aprobados por el FDSM (Bachiniva, Namiquipa, Riva Palacio, Rosales y Huejotitán) y su ejercicio financiero individual fue inferior al 84%.

Estos municipios presentaron carencias relacionadas con los aspectos de presupuesto, vehículos y equipo de oficina; asimismo, registraron los menores porcentajes de ejercicio en los programas de estímulos a la educación básica, alcantarillado, apoyos agrícolas y urbanización. (Anexo 3).

Del análisis de estos resultados se concluye que los ayuntamientos que registraron mejor capacidad institucional en los 7 aspectos del FDSM, lograron niveles de ejercicio presupuestal superior al 90%.

Es importante destacar que de los 67 municipios del estado de Chihuahua, únicamente 17 (25%) no reportaron carencias en ninguno de los 7 aspectos del FDSM y obtuvieron un ejercicio presupuestal mayor al 90%.

Estos municipios fueron de acuerdo a sus regiones:

|                            |                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Región<br/>Montaña</b>  | Guerrero y Guachochi.                                                                                                                                                             |
| <b>Región<br/>Desierto</b> | Juárez y Manuel Benavides.                                                                                                                                                        |
| <b>Región<br/>Llanura</b>  | Allende, Aquiles Serdán, Casas Grandes, Cuauhtémoc, Chihuahua, Delicias, Dr. Belisario Domínguez, Galeana, General Trias, Hidalgo del Parral, Meoqui, Satevó y Valle de Zaragoza. |

Cabe señalar que este grupo de 17 municipios presenta niveles de marginación de baja y muy baja (con excepción de Guachochi, que tiene marginación alta), y en ellos se encuentran las principales ciudades de la entidad (Juárez, Chihuahua, Cuauhtémoc, Hidalgo del Parral y Delicias). Ver cuadro 2.

Se concluye también que a medida que las carencias de los aspectos evaluados en los municipios aumentan, el porcentaje de ejercicio financiero decrece. Ver Cuadro 6.

De esta manera, en 18 municipios de los 20 que integran la región montaña se presentaron carencias que influyeron negativamente en el ejercicio presupuestal. Esta misma situación se presentó en 12 de los 14 municipios de la región desierto y en 20 de los 33 ayuntamientos que forman la región llanura.

Los municipios con mayor número de carencias y menor ejercicio presupuestal, de acuerdo a sus regiones fueron:

| Región   | Municipio              | Ejercicio Presupuestal % | Carencias registradas                                    |
|----------|------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------|
| Montaña  | Carichi                | 79.7                     | Normatividad, instalaciones físicas y equipo de cómputo. |
|          | San Francisco de Borja | 82.3                     | Normatividad, capacitación y equipo de cómputo.          |
|          | Balleza                | 78.5                     | Capacitación, vehículos y equipo de cómputo.             |
|          | Guadalupe y Calvo      | 80.1                     | Normatividad, instalaciones físicas y capacitación.      |
|          | Urique                 | 71.0                     | Presupuesto y equipo de cómputo.                         |
|          | Uruachi                | 79.5                     | Presupuesto y vehículos.                                 |
| Desierto | Ojinaga                | 72.8                     | Presupuesto, vehículos y equipo de cómputo.              |
|          | Camargo                | 75.5                     | Capacitación, presupuesto y vehículos.                   |
|          | Praxedis G. Guerrero   | 78.8                     | Equipo de oficina y equipo de cómputo.                   |
|          | Coyame                 | 78.7                     | Presupuesto y equipo de cómputo.                         |
|          | La Cruz                | 78.3                     | Capacitación y equipo de cómputo.                        |
| Llanura  | Namiquipa              | 76.6                     | Presupuesto y vehículos.                                 |
|          | Riva Palacio           | 77.6                     | Vehículos y equipo de oficina.                           |
|          | Huejotitán             | 78.1                     | Capacitación y presupuesto.                              |

De acuerdo a los grados de marginación municipal contenidos en el cuadro 2, se observa que los municipios de la región montaña con mayores carencias en los aspectos evaluados, se ubican con alta y muy alta marginación, con excepción de San Francisco de Borja con marginación media.

Por su parte, la marginación de los municipios del desierto y llanura con mayores carencias en los aspectos calificados varía de alta a baja.



## **CAPITULO IV**

**PROPUESTAS PARA UNA NUEVA  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO  
RURAL EN EL ESTADO DE  
CHIHUAHUA A PARTIR DE LOS  
RECURSOS FINANCIEROS  
MUNICIPALES ASIGNADOS EN EL  
RAMO PRESUPUESTAL 26**

---

#### **CAPÍTULO IV. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA A PARTIR DE LOS RECURSOS FINANCIEROS MUNICIPALES ASIGNADOS EN EL RAMO PRESUPUESTAL 26.**

Con la descentralización de los recursos presupuestales del Ramo Presupuestal 26 de la Hacienda Pública Federal, los municipios constituyen actualmente la principal instancia gubernamental receptora de programas y funciones con los cuales se deben atender las demandas y problemas de las comunidades.

Con este proceso descentralizador, los municipios del estado de Chihuahua tienen una opción que resulta viable para fomentar el desarrollo del sector agropecuario y forestal de sus regiones, ya que el proceso es de carácter permanente, presenta un flujo de inversión de tendencia ascendente, incluye programas sociales y productivos y promueve esquemas de participación comunitaria.

En este sentido, es posible considerar una propuesta que impulse el desarrollo rural bajo una concepción de inversión social productiva en el ámbito municipal, toda vez que el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal está estrechamente relacionado con la disponibilidad de los servicios educativos, de salud y vivienda. Estos determinan las condiciones de vida de la población. Su disponibilidad impacta la capacidad productiva de la población rural económicamente activa e influye en los ingresos generados por el sector; consecuentemente también en el bienestar.

Sin embargo, ya que el estudio de la capacidad institucional de los 67 municipios de Chihuahua, evidenció la existencia de carencias importantes en las estructuras administrativas y operativas, las cuales limitan el eficiente ejercicio de los recursos programáticos, se propone que la estrategia de apoyo al desarrollo rural debe contener necesariamente tres aspectos fundamentales: la promoción del desarrollo institucional municipal, la coordinación interinstitucional y la participación social en el desarrollo del municipio.

Por ello, en este capítulo se exponen las propuestas que contienen las orientaciones indicativas para la realización de estos aspectos y las bases generales para conformar el desarrollo rural en las tres regiones del estado de Chihuahua: montaña, desierto y llanura.

Es importante resaltar el hecho de que esta propuesta no tiene la pretensión de establecer "esquemas teóricos novedosos de promoción del desarrollo rural", así como tampoco ignorar a todo el conjunto de aportaciones que diferentes modelos y programas gubernamentales han realizado con el propósito de "inducir el desarrollo del ámbito agropecuario de un espacio determinado"; por el contrario, los tres aspectos principales que integran la presente propuesta tienen como propósito aprovechar las ventajas que ofrece para los municipios de Chihuahua el proceso de descentralización de los programas del Ramo Presupuestal 26 que actualmente lleva a cabo el gobierno federal.

Asimismo, las bases que se consideran en este estudio para conformar los programas de desarrollo rural en las regiones de Chihuahua, son coincidentes con los objetivos generales que tuvo el PIDER durante su vigencia, e incluso son retomados algunos de sus elementos de estrategia, tales como:

- Otorgar prioridad a los proyectos productivos y a la ampliación y mejoramiento de los servicios básicos comunitarios.
- Operar por micro-regiones, integradas por municipios completos.
- Apoyar la operación de los programas mediante una desconcentración de funciones de las dependencias ejecutoras.
- Propiciar la coordinación de la acción institucional y la participación comunitaria.

En suma, la presente propuesta centra su interés en la definición de un enfoque integral que realmente pueda aprovechar las oportunidades que brinda la descentralización de la política social y que promueva un mejor desenvolvimiento del sector rural en el ámbito municipal, a través de la aplicación de esquemas de operación que retoman experiencias favorables del PIDER.

#### **4.1. LA PROMOCION DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL**

Para que la descentralización de recursos y facultades hacia los municipios, se realice cabalmente, se requiere de manera especial de estructuras administrativas y operativas que posean capacidad funcional suficiente para diseñar y ejecutar los proyectos y acciones que se deriven de ella.

Los estudios realizados en la materia manifiestan la persistencia de severas insuficiencias que presenta el municipio para cumplir con las responsabilidades y funciones que le han sido transferidas por la descentralización. En general, estas circunstancias se expresan operativamente en retrasos o imposibilidad para realizar expedientes técnicos, limitaciones para ejecutar y supervisar las obras, controlar las inversiones y comprobar oportunamente el ejercicio de los recursos financieros, entre otros. Adicionalmente, la capacidad de este nivel de gobierno para realizar con éxito las nuevas tareas transferidas, está también determinada por varios elementos, entre los que destacan los de orden organizacional, material y económico.

A partir de 1996 el poder ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social acordó con los gobiernos estatales del país, impulsar acciones de desarrollo institucional municipal para mejorar las capacidades técnicas y administrativas de los municipios a efecto de eficientar su participación en el Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM).

Sin embargo, pese a las iniciativas realizadas al respecto en ese ejercicio, no se cubrieron las expectativas planteadas, ello en parte por que no se previeron recursos específicos para el financiamiento de tales acciones.

En este sentido, es recomendable la formulación de Programas de Desarrollo Institucional Municipal ( PDIM ) que tengan como propósito principal subsanar en los municipios las insuficiencias técnicas y administrativas que limitan la aplicación eficiente de los recursos descentralizados.

En estos programas deberán confluir los esfuerzos que en la materia realizan los órganos y dependencias vinculadas al quehacer municipal en el ámbito del desarrollo comunitario, tales como dependencias federales, estatales y los propios congresos legislativos locales.

Entre las características relevantes que deberá tener la formulación de los PDIM se encuentra la oportunidad y la disponibilidad financiera. El primer factor está relacionado con el inicio de los ejercicios fiscales, en los cuales se ejecutan los programas que han sido descentralizados, mientras que el segundo tiene que ver con la existencia de los recursos financieros que garanticen la puesta en marcha de las acciones para el apoyo municipal.

Por lo que es necesario que en los acuerdos o convenios administrativos que el gobierno federal suscribe con el gobierno del estado de Chihuahua y sus municipios para pactar los procesos y mecanismos para la descentralización, se incluya la realización de estos programas con su respectivo financiamiento.

Bajo estas características, se recomienda que la instancia responsable de la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de estos programas sea el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua (COPLADECH). El cual, como lo establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática constituye el mecanismo más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública; asimismo, representa el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la definición de propuestas de solución a la problemática rural y urbana del estado.

Se propone que para la integración de los PDIM, se consideren las siguientes vertientes de estrategia:

- Capacitación
- Asistencia técnica
- Equipamiento
- Marco jurídico
- Estudios

- **Profesionalización del personal**

#### **Capacitación**

La capacitación que se proporcione a las autoridades y servidores públicos municipales deberá ser diferencial y selectiva, considerando en primer término los avances que observe la gestión municipal y la etapa operativa que presente el FDSM, es decir, deberá tomar en cuenta si la administración municipal se encuentra en el primer año de gestión, en el segundo o tercero.

Asimismo, es necesario dar especial atención a los municipios rurales más pobres y/o con mayores insuficiencias técnico-administrativas.

Las materias de capacitación deberán atender puntualmente a las insuficiencias observadas y los requerimientos que señalen los propios involucrados, particularmente a: aspectos normativo-administrativos y sociales vinculados a la operación del Fondo; los relacionados con la planeación del desarrollo municipal, la formulación de proyectos agropecuarios, etc.

#### **Asistencia Técnica**

La asesoría que se proporcione en el marco de los PDIM deberá considerar una atención diferencial a las administraciones nuevas y las que están ya en el segundo o tercer año de su gestión; el énfasis deberá darse a los ayuntamientos del primer tipo, en los que se apoyarán particularmente los aspectos relacionados con los ámbitos normativos y administrativos. Es importante precisar también un tipo de asesoría que considere las diferencias entre los municipios rurales y los urbanos.

Asimismo, deberán tener mayor prioridad de atención los municipios rurales más pobres y/o aquellos que observen las mayores insuficiencias operativas.

A efecto de una eficiente instrumentación de los PDIM se sugiere considerar entre sus modalidades de ejecución la incorporación de pasantes de servicio social, el establecimiento de módulos regionales, la contratación de especialistas por tiempo o producto determinado, comisionar para actividades específicas a algunos técnicos de las diversas dependencias estatales, etc.

Deben ser de atención prioritaria dentro de los PDIM la asesoría en las materias técnico operativas vinculadas a la instrumentación del FDSM, como la programación y selección de inversiones, la formulación de expedientes técnicos, la ejecución, supervisión de obra y el mantenimiento de la infraestructura; formulación y evaluación de proyectos rurales; los aspectos normativos y administrativos deben incluir la contabilidad básica, informática, administración municipal, etc.

### Equipamiento

En virtud de que la carencia de equipo afecta de manera determinante el desempeño municipal, el programa deberá de considerar acciones de equipamiento a los municipios que mayores requerimientos manifiesten; en ese tenor, el equipo que se proporcione deberá atender a las necesidades manifestadas por los beneficiarios y considerar el desarrollo técnico y administrativo de cada tipo de municipio.

El programa de equipamiento deberá sustentarse en un actualizado y fidedigno inventario de necesidades municipales y prever cuando el caso lo requiera, la capacitación que haga falta para el adecuado uso del equipo.

Tendrán prioridad de equipamiento los municipios rurales más pobres y aquellos que acusen las mayores carencias.

El programa deberá considerar únicamente la dotación de equipo indispensable para la realización de las tareas del municipio vinculadas a la operación del FDSM (equipo básico de oficina, de transporte, de cómputo, etc).

### Actualización del marco jurídico y normativo-operativo de la Administración Municipal

La adecuación y fortalecimiento del marco legal que sustenta la participación del municipio en la operación del FDSM se deberá apoyar mediante la realización de acciones diversas, entre estas:

- Formulación de estudios que sustenten la adecuación del marco jurídico municipal.
- Adecuaciones al marco legal estatal y municipal para institucionalizar la participación social organizada en la planeación e instrumentación del FDSM.
- Formulación y/o adecuación de manuales de organización y procedimientos de la administración municipal.

### Realización de estudios

A efecto de profundizar en el conocimiento de la problemática institucional del municipio e identificar estrategias y acciones que coadyuven a su fortalecimiento en el marco de los PDIM, es necesario apoyar:

- La formulación y actualización de diagnósticos de capacidad institucional.
- La elaboración de manuales de autoconstrucción.

- La elaboración de manuales de contabilidad básica.
- La elaboración de manuales técnicos agropecuarios.

#### Profesionalización del personal

Se recomiendan como prioritarias las siguientes acciones:

- Apoyo para la constitución del Servicio Civil de Carrera Municipal.
- Canalizar mediante convenios con los municipios, personal de las dependencias estatales y centros de educación superior para apoyar la realización de trabajos específicos y la formación de técnicos y especialistas.
- Promover la elaboración de un programa de registro y seguimiento de ex-servidores públicos municipales de alta calidad y promover su incorporación a nuevas administraciones.

#### **4.2. LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL**

El aspecto de coordinación y conjunción de esfuerzos para el fortalecimiento de los municipios del estado de Chihuahua, es sin duda, otro elemento determinante para el éxito de los procesos de descentralización, toda vez que como ya se señaló anteriormente, es hacia ese nivel de gobierno a donde se dirige la principal transferencia de recursos y funciones a fin de garantizar a la población el disfrute de mejores niveles de bienestar y desarrollo.

En este marco, se considera conveniente integrar en una sola perspectiva a las acciones que incidan en el respaldo institucional municipal y que realizan las dependencias e instancias de los ejecutivos federal y estatal, para lo cual se recomienda:

- Constituir y operar un Sub-comité de Desarrollo Institucional Municipal en el seno de COPLADECH (Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del Estado de Chihuahua).
- Constituir y operar en la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado y demás dependencias federales con mayor incidencia en los municipios, Unidades de Desarrollo Institucional Municipal.
- Promover la cultura de Desarrollo Institucional Municipal, entre las autoridades y funcionarios de los tres órdenes de gobierno.

- Promover en el Sistema Educativo Nacional, la consideración de la dimensión municipal en los programas de estudio de las instituciones y planteles correspondientes. Instituir licenciaturas, diplomados y cursos en desarrollo municipal, en administración municipal, ingeniería municipal, etc.
- Formular material conceptual y práctico sobre el Desarrollo Institucional Municipal.
- Apoyar la realización de talleres sobre el desarrollo institucional.
- Impulsar la investigación sobre el Desarrollo Institucional Municipal.
- Apoyar la implementación de proyectos de fortalecimiento institucional municipal que identifique y proponga la propia administración del municipio.
- Considerar la celebración de convenios con universidades para la realización de estudios vinculados al quehacer institucional del municipio y para la formación de técnicos y especialistas en el ámbito municipal.

#### 4.3. LA PARTICIPACION SOCIAL EN EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO

Uno de los rasgos más característicos de nuestra época, es la emergencia de una vigorosa participación social en asuntos de la esfera pública, que hasta hace poco tiempo eran considerados exclusivos de las instituciones de gobierno.

Es en este contexto que hoy se puede considerar que la planeación del desarrollo municipal no es completa si no incluye la intervención de la sociedad. Lo anterior cobra más relevancia en el caso del municipio, a partir de que los elementos constitutivos de éste son el gobierno, el territorio y su población.

De esta manera, la participación social y comunitaria es un recurso fundamental e indispensable, que los presidentes municipales deben incluir en todas las acciones del desarrollo municipal. Reconocer que la acción social otorga legitimidad a las comunidades para decidir su propio desarrollo, significa nutrir el proceso de valoración de la capacidad comunitaria, que concluye con el reconocimiento, por parte del Estado, de que la participación social es imprescindible en la instrumentación de las políticas públicas dirigidas hacia el medio rural y urbano.

Considerando que el municipio representa tanto el primer nivel de gobierno y espacio de concertación entre el Estado y la sociedad, así como la instancia básica receptora de la descentralización, se propone que el Ayuntamiento se constituya en el nivel institucional encargado de la difusión y promoción de los

diferentes programas de desarrollo, a efecto de convocar la participación activa de las comunidades.

En este sentido, se considera necesario que en el estado de Chihuahua se promuevan las reformas necesarias, a efecto de que se incorpore a los ordenamientos jurídicos correspondientes, la figura de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEM) como el principal órgano de articulación y coordinación de los esfuerzos y acciones de los Ayuntamientos y la sociedad para impulsar el bienestar económico y social de la población.

Y es que el COPLADEM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que es creado por decreto del ejecutivo estatal por ley del congreso local, encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo; por consiguiente, es considerado el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.

El COPLADEM se deberá integrar por: un presidente, que es el mismo presidente municipal; un coordinador, que es designado por el presidente municipal; un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADECH; los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal; los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal y representantes de los sectores social y privado.

En virtud de los objetivos y funciones del COPLADEM se recomienda su incorporación a los ordenamientos jurídicos correspondientes, toda vez que como en el caso de la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua, esta figura de planeación no está considerada, sino que se definen Comités Regionales integrados al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, y que tienen propósitos generales similares a los COPLADEM pero que en la práctica no han funcionado cabalmente por carecer principalmente de la estructura necesaria para promover y garantizar la participación de la sociedad en la ejecución de los programas sociales y productivos descentralizados.

Por lo que en el caso de Chihuahua, la propuesta de reformas jurídicas deberá realizarse tanto a la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua como al Código Municipal para el Estado de Chihuahua, y que según lo establecido por los Artículos 68 y 77 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua podrá ser presentada por los Diputados del Congreso Local, el Gobernador Constitucional, los Ayuntamientos o los chihuahuenses. En este último caso, la propuesta deberá ser mediante iniciativa popular dirigida al Congreso Local para su aprobación.

#### **4.4. EL FOMENTO DEL DESARROLLO RURAL.**

Las propuestas señaladas anteriormente para fortalecer las estructuras administrativas y operativas del gobierno municipal y que tienen que ver con la promoción de su desarrollo institucional, la coordinación interinstitucional y la participación social, representan las bases principales de un enfoque integral que aprovechando los recursos presupuestales del Ramo 26 puede encauzar realmente el desarrollo rural del estado de Chihuahua.

El conjunto de desequilibrios y carencias socioeconómicas que presentan las áreas rurales de los 67 municipios de Chihuahua, plantea sin duda alguna, un serio desafío para la aplicación de estrategias que tengan ese propósito. Sin embargo, resulta claro que la dinámica de la descentralización de los programas sociales y productivos tiene ya un carácter creciente e irreversible, por lo cual el enfoque que se adopte para propiciar la mejoría del ámbito agropecuario, debe partir de una concepción que identifique al desarrollo rural como una inversión social productiva en el ámbito municipal, y cuyas principales vertientes son:

- a) Fortalecimiento de la capacidad institucional municipal.
- b) Ejecución de proyectos de bienestar social (ampliación y mejoría de los servicios básicos).
- c) Ejecución de proyectos productivos.
- d) Construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura básica para la producción.
- e) Participación corresponsable de los beneficiarios.

En este sentido, se proponen a continuación las bases generales para conformar programas de desarrollo rural en las 3 regiones del estado de Chihuahua.

#### **REGIÓN MONTAÑA**

##### **OBJETIVOS**

- Incrementar la capacidad técnica y administrativa de las administraciones municipales, a efecto de favorecer su capacidad de respuesta, para la atención a la problemática de las localidades marginadas.
- Elevar los niveles de bienestar y calidad de vida de los habitantes de la región tarahumara, particularmente de los grupos indígenas, en un marco de corresponsabilidad y de respeto a la cultura, tradiciones y costumbres.
- Ampliar y mejorar la cobertura de educación, salud, alimentación y los servicios básicos.

- **Crear oportunidades de empleo e ingreso, mediante proyectos productivos que aprovechen de forma racional e integral los recursos naturales del entorno.**

## **ESTRATEGIAS**

- **Localización de polos de desarrollo rural que impulsen un proceso de redistribución de la población, mediante una transformación microregional.**
- **Impulsar la transición de un patrón territorial altamente disperso a otro más equilibrado que permita mejorar la calidad de vida de la población y consolidar una base productiva más eficiente.**

## **PRINCIPALES LINEAS DE ACCION**

- **Promover el desarrollo de los centros de población intermedios y reorientar hacia estos los flujos migratorios.**
- **Ampliar y mejorar los servicios de: vivienda, agua, drenaje, electricidad, escuelas y centros de salud.**
- **Rehabilitar y equipar los albergues indígenas para que a través de estos, se canalicen apoyos institucionales con la participación directa de los indígenas.**
- **Incrementar la capacitación de los jóvenes, para que participen en la ejecución de iniciativas productivas.**
- **Impulsar la inversión pública en proyectos productivos, tales como: trucha, hortalizas, maíz, aves y cabras.**
- **Siendo la actividad forestal, la que presenta el mayor potencial para el desarrollo de la zona, se requiere de un programa de desarrollo sustentable, que considere acciones de recuperación de suelos, incorporación de técnicas modernas para su explotación y aprovechamiento; planes de forestación, aclareo, preaclareo, protección contra incendios, y establecimiento de viveros, para lograr en el mediano plazo una conservación del suelo.**
- **Fomentar el desarrollo ecoturístico en los municipios con mayor potencial (Guachochi, Batopilas, Urique, Bocoyna, Uruachi, Maguarichi y Ocampo).**

## **REGIÓN DESIERTO**

### **OBJETIVOS**

- Apoyar a los municipios de la zona árida con el fin de incrementar su capacidad institucional (técnica y administrativa) para mejorar la oportunidad de respuesta hacia el entorno comunitario.
- Incrementar el desarrollo económico y social de los habitantes de las zonas áridas.
- Atender con eficacia las necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, agua y producción de las localidades con más alta marginación.
- Promover la ejecución de proyectos integrales de desarrollo para la zona árida a través de la participación gubernamental, social, privada y de los pobladores de la región.

### **ESTRATEGIAS**

- Fortalecer las acciones encaminadas a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales con que cuentan las zonas áridas para elevar los niveles de producción y productividad.
- Incrementar la asignación de recursos federales y estatales hacia los municipios del desierto con más alta marginación.
- Promover en las comunidades la participación de sus pobladores en acciones de desarrollo microregional que sustituyan el esquema disperso y aislado de las actuales localidades.

### **PRINCIPALES LINEAS DE ACCION**

- Evaluar las acciones en materia de servicios básicos que será necesario realizar a corto y largo plazo para abatir los rezagos existentes.
- Propiciar en el sector agrícola, la modernización de los sistemas de aprovechamiento, riego, distribución y uso consuntivo del agua.
- Fomentar el reordenamiento del uso del suelo, acorde con su vocación natural y potencial.
- Promover proyectos productivos que permitan integrar a los productores y que contribuyan a la mejora de sus condiciones económicas y sociales.
- Construcción de sistemas de almacenamiento de agua para uso pecuario (bordos para abrevadero, pilas y bebederos).
- Dotación de ganado mayor y menor a productores de bajos ingresos, a efecto de incrementar la calidad genética de los hatos de la región.
- Promover la organización de productores y encauzar procesos de autogestión campesina.

## **REGION LLANURA**

### **OBJETIVOS**

- Apoyar a los municipios para que incrementen su capacidad institucional (técnica y administrativa) a efecto de favorecer su acción de respuesta a la problemática de servicios básicos de las localidades marginadas.
- Fortalecer el equilibrio entre el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica, apoyando la diversificación de actividades productivas.
- Aprovechar la infraestructura hidráulica y de comunicación existente en la región, para impulsar polos de desarrollo rural que propicien el arraigo de los pobladores mediante la generación de fuentes de empleo.

### **ESTRATEGIAS**

- De consolidación: en municipios con niveles adecuados de infraestructura y cobertura de servicios básicos; con acciones que permitan prevenir su deterioro, así como mantener y mejorar su funcionamiento.
- De complementación: en municipios con niveles medios de infraestructura y equipamiento; mediante nuevas obras y acciones que eleven el nivel de desarrollo.
- De desarrollo: en municipios con niveles bajos de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos; a través de la inversión en proyectos de carácter detonador que incrementen sus niveles de bienestar.
- De integración: en el medio rural, con la dotación de servicios públicos y promoción de actividades productivas que estimulen la generación de empleos e ingresos alternativos para la población de esta zona.

### **PRINCIPALES LINEAS DE ACCION**

- Realizar estudios geohidrológicos para identificar los potenciales que existen para el desarrollo del sector primario.
- Realizar cambios substanciales que favorezcan el aprovechamiento, distribución y consumo del agua en sus diversos usos de manera racional.
- Propiciar en el sector agrícola la modernización de los sistemas de aprovechamiento, riego, distribución y uso consuntivo del agua, induciendo la reconversión y la adopción de nuevos patrones de cultivo con menores requerimientos de agua.
- Fomentar la agroindustria en las zonas de alta productividad.

- **Impulsar la reconversión productiva, que garantice empleo e ingreso a los productores de la zona temporalera de baja productividad y alta siniestralidad.**
- **Incorporar a las mujeres y a los jóvenes en las actividades productivas del sector agropecuario a través de microempresas.**
- **Apoyar el repoblamiento del hato ganadero, fomentando programas de investigación y transferencia de tecnología.**
- **Impulsar el desarrollo integral de la ganadería productora de leche, fortaleciendo a los pequeños productores y consolidando las cuencas lecheras.**
- **Fomentar la integración y organización de los productores del sector rural, con el propósito de optimizar los apoyos gubernamentales destinados a la producción y al empleo.**



## CONCLUSIONES

---

## CONCLUSIONES

Mediante el análisis de los principales programas gubernamentales que el estado mexicano ha instrumentado en el campo a efecto de fomentar el desarrollo rural, se concluye que en su mayoría, las estrategias aplicadas no han tenido los impactos favorables esperados, por lo que este sector sigue padeciendo en la actualidad graves desequilibrios y serios rezagos socioeconómicos.

En términos generales, las políticas que se han llevado a cabo en el sector agropecuario han seguido los mismos lineamientos que las políticas macroeconómicas, sin atender las particularidades del ámbito rural mexicano. Asimismo, la menor participación del gobierno en este sector no ha sido compensada con la creación y ampliación de infraestructura de apoyo a la producción, ni con el desarrollo de mercados eficientes.

Es posible afirmar también, que en los últimos 15 años, ha prevalecido la dispersión de los distintos instrumentos de política agropecuaria: financiamiento, seguro, insumos, precios, investigación, etc.

Si bien los modelos teóricos existentes para inducir el desarrollo rural definen "esquemas precisos" para lograr el "mejor desenvolvimiento sectorial y multisectorial del espacio rural", las características heterogéneas del campo mexicano así como la condición de subordinación económica que presenta el país con el entorno mundial capitalista, cancelan las pretensiones de dichos modelos.

En este marco, el estado mexicano debe revalorar su función como impulsor del sector agropecuario y revisar a fondo las estrategias que han sido aplicadas hasta la fecha, y en las cuales los criterios de beneficencia social y subsidio al consumo son el denominador común en programas relevantes de gobierno (Crédito a la Palabra, PROCAMPO, entre otros).

En el contexto actual de severos ajustes financieros, crisis recurrentes y globalización de la economía, el desarrollo rural en México debe ser visto como una inversión social productiva, toda vez que el desarrollo de la actividad agropecuaria y forestal está estrechamente relacionado con la disponibilidad de los servicios educativos, de salud, alimentación y vivienda. Estos determinan las condiciones de vida de la población, su disponibilidad impacta la capacidad productiva de la población rural económicamente activa e influye en los ingresos generados por el sector; consecuentemente también, en el bienestar.

Bajo este concepto, el estado mexicano tiene en el proceso de descentralización de los recursos presupuestales del Ramo 26 de la Hacienda Pública Federal, una opción viable que verdaderamente puede inducir el desarrollo rural en las regiones del país, como es el caso del estado de Chihuahua, ya que presenta características únicas y que son complementarias entre sí: 1) el reconocimiento de que el municipio es la instancia básica de

gobierno, 2) un flujo creciente de recursos, programas y responsabilidades dirigido hacia el nivel de gobierno municipal, 3) una dinámica descentralizadora que ya es irreversible, y 4) se promueven esquemas de participación comunitaria.

A diferencia de otras iniciativas gubernamentales, la descentralización de la política de desarrollo social, tiene bases funcionales y legales más firmes y ámbitos normativos específicos que convierten al nivel de gobierno municipal en el principal ejecutor de programas sociales y productivos, a efecto de asegurar la respuesta oportuna a la problemática específica de sus comunidades.

Sin embargo, se debe reconocer que el proceso de descentralización de programas a los municipios y la competencia política, que se ha desplegado en el país como expresión del enriquecimiento de su vida democrática, aunados a la creciente demanda social de servicios básicos, han aumentado tan rápidamente el quehacer institucional y las responsabilidades del municipio, que la capacidad de respuesta oportuna de este nivel de gobierno ha sido rebasada, especialmente en los municipios rurales.

Este estudio confirmó los problemas y las carencias que tuvieron en 1996 las administraciones municipales del estado de Chihuahua para la aplicación de los recursos presupuestales descentralizados del Ramo 26 a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal. En particular, fueron notorias las insuficiencias en materia de capacitación del personal, instalaciones físicas, presupuesto, vehículos y equipo de oficina.

El análisis efectuado al ejercicio presupuestal de los programas de 1996 que fueron transferidos a los 67 municipios que integran al estado de Chihuahua, evidenció que a medida que la capacidad institucional municipal es más deficiente, el nivel de ejercicio desciende significativamente.

En este sentido, la estrategia para fomentar el desarrollo rural a través de los programas sociales y productivos del Ramo 26 debe orientarse en primer término, a tres aspectos básicos: 1) el mejoramiento de la capacidad institucional municipal, 2) la coordinación interinstitucional y 3) la participación comunitaria en el desarrollo del municipio.

La atención integral que se otorgue a estos aspectos, crea la posibilidad de aplicar acciones específicas que fomenten el desarrollo rural y que estén dirigidas por la comunidad y el gobierno.

En síntesis, esta es la propuesta que el presente estudio plantea con el propósito de integrar una nueva estrategia de desarrollo rural en el estado de Chihuahua a partir de los recursos financieros municipales del Ramo Presupuestal 26.

**El planteamiento que se hace para fomentar el desarrollo del campo en las regiones que conforman la entidad (montaña, desierto y llanura) rebasa la visión parcial o sectorial del desarrollo, al focalizar la acción de programas sociales y productivos en territorios determinados y con diferentes características.**

**En general, esta propuesta implica sin duda, la necesidad de adoptar una nueva planeación que deje de lado los intereses económicos y políticos de clase y prevea en el largo plazo el verdadero desarrollo de las localidades, sobre todo de aquéllas que mantienen severos rezagos en el medio rural.**

**Ante esto, es necesario considerar que existen importantes retos que deben ser tomados en cuenta para llevar a buen término la aplicación de la propuesta:**

- **Aplicar esquemas y acciones permanentes de desarrollo institucional que influyan mayoritariamente en los municipios más pobres. Aquí, el reto es cómo puede el estado desarrollar una estrategia de manejo global de los recursos, para corregir desequilibrios e impactar más en los municipios que necesitan mayormente esas acciones.**
- **Compatibilizar las estrategias y líneas de acción propuestas por el gobierno estatal para orientar el desarrollo institucional municipal, con las propuestas de los propios municipios, que hasta cierto punto tienen la libertad de decidir sus acciones en ese campo.**
- **El impulso con mayor alcance, permanencia y perspectiva de la coordinación interinstitucional y de la participación social en el desarrollo del municipio.**
- **Garantizar la conservación de los recursos y el equilibrio ambiental. La dotación de servicios básicos a la población y la ejecución de proyectos productivos rurales por sí mismos no aseguran el cuidado y la preservación del entorno, por lo tanto es indispensable considerar una relación más armónica entre medio ambiente y población para coadyuvar a un desarrollo sustentable.**



## **BIBLIOGRAFIA**

---

## BIBLIOGRAFIA

1. Aboites, Jaime. Industrialización y desarrollo agrícola en México, Plaza y Valdés Editores, México, 1989.
2. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La Planeación del Desarrollo Municipal, Guía Técnica No. 4, Tercera Edición, México, 1995.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa Editores, México, 1995.
4. E. Kocher, James. Desarrollo rural, distribución del ingreso y disminución de la fecundidad, LIMUSA, México, 1976.
5. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa Editores, 34a. Edición, México, 1996.
6. Gobierno del Estado de Chihuahua. Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Chihuahua, México, 1999.
7. INEGI. Magnitud y Evolución de la Pobreza en México 1984-1995, México, 1996.
8. INEGI. Resultados del Censo de Población y Vivienda 1995 del Estado de Chihuahua, México, 1997.
9. ITESM. Chihuahua Siglo XXI, México, 1995.
10. Johnston, Bruce F. Agricultura y transformación estructural, FCE, México, 1975.
11. López A., León. La maestría en Desarrollo Rural: Una opción ligada al campesinado, en Revista Reflexiones Universitarias, No. 2, UAM-Xochimilco, México, 1989.
12. Martínez Saldaña, Tomás. El desarrollo rural en las ciencias sociales, Colegio de Postgraduados, en Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo Rural, No.3, Julio-Septiembre, México, 1986.
13. Nigh Nielsen, Ronald B. La industrialización de la agricultura, en Revista Ciencia y Desarrollo, CONACYT, Bimestre junio-julio, México, 1979.
14. ONU, FAO. Desarrollo Agropecuario, Serie Desarrollo Rural No. 9, Tercera Edición, Reproducido por el Gobierno del Estado de Chihuahua, México, 1993.
15. Poder Ejecutivo Federal. Primer Informe de Gobierno, 1° de Septiembre de 1995, Tomo II, Presidencia de la República, México, 1995.

16. SAGAR. Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural 1995-2000, México, 1995.
17. Sales Gutiérrez, Carlos. Estado eficaz para el desarrollo, en Revista EXAMEN, Agosto, México, 1998.
18. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, México, 1990.
19. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Talleres Gráficos de México, México, 1995.
20. Poder Ejecutivo Federal. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, México, agosto 6 de 1997.
21. SEDESOL. Proceso de Descentralización del Ramo 26, México, 1996.
22. SEDESOL. La Política de Desarrollo Social del Gobierno Mexicano en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1995.
23. SEDESOL. Manual Único de Operación 1996. Ramo 26, México, 1996.
24. SEDESOL. Cierre del Ejercicio Presupuestal 1996, Delegación Chihuahua, México, 1997.
25. SEDESOL. Resultados 1995-1996 y Plan de Trabajo 1997, México, 1997.
26. SEDESOL.- Regiones Prioritarias, México, 1997.
27. SPP-FCE. Antología de la Planeación en México, 1917-1985, Reforma Administrativa y Planeación, Tomo 6, México, 1985.
28. SPP-FCE. Antología de la Planeación en México, 1917-1985, Reforma Administrativa y Planeación, Tomo 10, México, 1985.
29. Téllez Kuenzler, Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal, FCE, México, 1994.
30. Weitz, Raanan. De campesino a agricultor, FCE, México. 1973.



## ANEXOS

---

## ANEXO 1.

### FORMULA PARA CALCULAR EL INDICE DE LOS PRINCIPALES REZAGOS (IR) A NIVEL MUNICIPAL

Esta propuesta metodológica fue definida por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) para la distribución de los recursos del Ramo 26 entre los estados para 1996 y consiste fundamentalmente en la definición de un índice que permite una medición integral del problema de la pobreza.

La fórmula contiene un índice que representa una de las opciones más razonables y aceptadas para la distribución de recursos ya que mide la incidencia, la intensidad y la transferencia de ingresos entre los estratos de ingreso y que además tiene la ventaja de ser desagregable a nivel de estado, región o municipio. Este índice es conocido como el FGT (Foster-Greer-Thorbecke) y permite registrar la pobreza por insuficiencia de ingresos y de consumo.

Además, se propone combinar FGT con un índice que permita medir las carencias más fundamentales y que detecta el nivel de necesidades básicas insatisfechas que son atendidas a través de los principales programas del ramo 26. Se le denomina Índice de Rezagos (IR) y fue diseñado sobre la base de la selección de algunas de las variables utilizadas por el Consejo nacional de Población (CONAPO).

El cálculo del índice (IR) es sencillo y transparente y responde a los tres criterios explícitos establecidos por la Secretaria de Desarrollo Social para la distribución de los recursos entre los estados y municipios: equidad, transparencia y eficiencia social.

Una de las ventajas de este tipo de fórmulas reside en que puede ser aplicada también en los estados para la distribución de los recursos entre los municipios, de acuerdo a su contribución a la pobreza total de la entidad y a la severidad de la misma en distintas demarcaciones.

El índice de los principales rezagos (IR) considerados por el Ramo 26, se puede entender como el resultado del proceso de reescalamiento del Li, es decir como  $rLi$ , en donde Li es un promedio de las variables normalizadas correspondientes al i-ésimo municipio de alguna entidad federativa

$$IR_i = rL_i = r \left( \frac{W_y}{v} \right)$$

Donde:

**IRi =** Índice reescalado de los principales rezagos considerados.

**r =** Proceso de reescalamiento.

**Li =** Promedio de las variables normalizadas consideradas como las más importantes para el i-ésimo estado.

**V =** variables seleccionadas en función de las correlaciones mostradas a partir de la siguiente matriz. La selección se limitó al conjunto de ocho indicadores presentados por Conapo bajo la consideración de que tienen una robustez comprobada, así como para favorecer comparaciones. Sólo se dejó fuera al indicador de los ingresos menores a los dos salarios mínimos en razón de que su inclusión estaría sobreestimando a esta variable básica ya considerada en el FGT

**Matriz de Correlación de las variables consideradas**

|                | Analfa-<br>betismo | s/primaria | s/drenaje | s/electricidad | s/agua   | hacina-<br>miento | piso de<br>tierra | I<5000   |
|----------------|--------------------|------------|-----------|----------------|----------|-------------------|-------------------|----------|
| analfabeta     | 1                  | 0.891647   | 0.825803  | 0.755023       | 0.789822 | 0.847859          | 0.908458          | 0.77561  |
| s/primaria     |                    | 1          | 0.830035  | 0.734473       | 0.784184 | 0.790523          | 0.813934          | 0.878804 |
| s/drenaje      |                    |            | 1         | 0.614991       | 0.656525 | 0.738102          | 0.727823          | 0.856077 |
| s/electricidad |                    |            |           | 1              | 0.812333 | 0.576473          | 0.779643          | 0.746608 |
| s/agua         |                    |            |           |                | 1        | 0.694987          | 0.749231          | 0.742297 |
| hacinamiento   |                    |            |           |                |          | 1                 | 0.775825          | 0.751026 |
| piso tierra    |                    |            |           |                |          |                   | 1                 | 0.742297 |
| I<5000         |                    |            |           |                |          |                   |                   | 1        |

Como se puede apreciar, a nivel estatal es posible determinar un vector columna, en donde para cada  $i$ -ésimo municipio se tiene un índice normalizado, promediado y reescalado.

$$L_i = \frac{W_{ij}}{v}$$

Dicha normalización se realizó para cada observación  $i$  en términos porcentuales, con la finalidad de poder trabajar con elementos de naturaleza común. Para la normalización se cambió la  $z$  establecida en la nomenclatura estadística por una  $w$ , a fin de evitar posibles confusiones con la  $z$  descrita en la fórmula del FGT, en donde la  $z$  representa a la línea de pobreza y por ende, el símbolo conlleva otro significado. A partir de esta consideración se representa a cada observación normalizada bajo la siguiente forma:

$$W_{ij} = \frac{x_{ij} - m_j}{Q_j}$$

En donde  $x_{ij}$  representa la observación de la variable considerada,  $m_j$  es la media nacional, y  $Q_j$  se refiere a la desviación estándar nacional.

En cuanto al procedimiento de reescalamiento,  $r$ , se procedió del modo descrito por la fórmula siguiente, una vez obtenido el vector columna de las  $L_i$

$$IR_i = \frac{L_i - (\min L_i - .3)}{[(\max L_i + .3) - (\min L_i - .3)]}$$

*Fórmula para calcular el índice FGT a nivel municipal*

El índice se determina de la siguiente forma:

$$P(\alpha, z) = 1/n \sum_{i=1}^q (g_i/z)^\alpha; \quad \alpha \geq 0,$$

Donde:

- $\alpha$  = parámetro que mide la aversión a la pobreza y conforme adquiere los valores de 0,1 ó 2, atribuye mayor peso a la brecha de la pobreza de los individuos pobres.
- $z$  = línea de pobreza moderada
- $n$  = total de hogares del estado.
- $q$  = número de hogares cuyos ingresos no superan la línea de pobreza, de tal manera que cumplen la condición de tener  $g_i > 0$ .
- $g_i$  = brecha o déficit de la pobreza del  $i$ -ésimo hogar respecto a la línea de pobreza y está definida por  $(z - y_i)$ .

Debido a su característica de ser desagregable geográficamente se puede decir que el índice estatal es igual a la suma de los índices que lo conforman, correspondientes a cada uno de los  $m$  municipios ( $j = 1, 2, \dots, m$ ). De esta manera se puede describir regionalmente el FGT estatal como:

$$P(\alpha, z) = \sum_{j=1}^m (n_j/n) P_j(\alpha, z)$$

y calcularse para cada municipio de la siguiente forma:

$$P_j(\alpha, z) = (l/n_j) \sum_{i=1}^{q_j} (g_i / z)$$

Donde:

- $n_j$  = hogares del municipio.
- $q_j$  = número de hogares pobres para cada  $j$ -ésimo municipio.
- $g_i$  = brecha o déficit de la pobreza del  $i$ -ésimo hogar incluido en  $j$ -ésimo municipio respecto a la línea de pobreza  $z$ .
- $Y$  = ingreso promedio del  $i$ -ésimo hogar. (Nota: en este caso se calcula a partir de la información de la población ocupada del censo y el salario mínimo).

La aplicación de  $P(\alpha, z)$  en el terreno de la política de combate a la pobreza requiere su transformación a:

$$P(\alpha, z) = \sum_{j=1}^m Q_j$$

mediante la determinación de  $Q_j$ :

$$Q_j = (n_j / n) \cdot P_j(\alpha / z)$$

y de  $T_j$ :

$$T_j = Q_j / P(\alpha / z)$$

Donde:

$T_j$  = contribución porcentual del j-ésimo municipio a la pobreza del estado.

$Q_j$  = índice de pobreza municipal ponderado por la razón de la población del municipio entre la población total del estado.

#### *Procedimiento general para el cálculo a nivel municipal del índice IR*

**Primer paso :** se parte de las siguientes cuatro variables seleccionadas del XI Censo General de Población y Vivienda 1990 para el diseño del índice a nivel estatal. Cada variable está asociada con una dimensión del problema (educación, salud, producción y dispersión geográfica):

- Porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años
- Porcentaje de población en viviendas particulares sin drenaje ni excusado
- Porcentaje de población en viviendas particulares sin electricidad
- Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes

**Segundo paso :** se normalizan los datos de estas variables con el propósito de hacerlos homogéneos. Para ello, se resta a cada dato la media nacional y se le divide entre la desviación estándar nacional.

**Tercer paso :** se construye un promedio municipal con los datos normalizados.

**Cuarto paso :** los promedios municipales se deben reescalar para su aplicación en el proceso de asignación.

Para ello se determinan primero los valores máximo y mínimo de la serie de datos. Al valor mínimo se le resta una holgura de 0.3 para definir con esta operación un nuevo mínimo y al valor máximo se le suma dicha holgura. Posteriormente se obtiene la diferencia de estos dos valores, a lo cual se le llama *rango*.

Por último a cada dato municipal se le resta el nuevo mínimo y se divide entre el rango, con lo que se obtiene el índice de rezago para el municipio en cuestión.

*Procedimiento general para el cálculo a nivel municipal del Índice FGT2*

**Primer paso :** estimación del ingreso familiar o por hogar de la población objetivo, mediante la multiplicación del salario mínimo<sup>1</sup> por la marca de clase de cada grupo de ingreso, y por el promedio de ocupados por familia, estimado a partir del mismo censo que es de 1.423.

Ingreso familiar =    marca de clase   X   S.M.G.   X   Promedio de ocupados por familia

**Segundo paso:** a una línea de pobreza familiar cuyo valor equivale a dos salarios mínimos se le resta el ingreso familiar obtenido para cada uno de los rangos de ingreso. Esta diferencia se denomina brecha de la pobreza ( $G_i$ ) que posteriormente se divide entre la línea de pobreza familiar.

$$\frac{G_i}{Z} = \frac{(Z - y_i)}{Z}$$

Este resultado se eleva a los distintos valores de  $\alpha$ , es decir, 0, 1 y 2. Como se está realizando un cálculo a nivel familiar se debe multiplicar el valor anterior por los hogares del rango, que se estiman dividiendo a la población ocupada de cada rango entre el promedio de ocupados por hogar (1.423).

1 Este se refiere al salario mínimo general nacional vigente en 1990

2 Se utilizan los rangos de ingreso que contemplan una línea de pobreza familiar de dos salarios mínimos señalados en el cuadro No. 36 del XI Censo General de Población y Vivienda.

**Tercer paso :** a continuación se suman los resultados de los rangos que claramente perciben menos de la línea de pobreza utilizada y se multiplican por el inverso<sup>3</sup> de los hogares del municipio. Esta operación da como resultado el índice  $P_j$  a nivel municipal.

**Cuarto paso :** el valor de  $P_j$  se pondera por la razón de los hogares del municipio entre el total de hogares del estado, este cálculo produce el índice  $Q_j$

**Quinto paso .** finalmente, para poder definir la asignación correspondiente a cada municipio se construyen las  $T_j$ , que resultan de dividir cada  $Q_j$  municipal entre la suma de las  $Q_j$  del estado.

Así, se conforma la distribución porcentual correspondiente al índice FGT2 para cada uno de los municipios del estado.<sup>4</sup>

---

**3** Inverso multiplicativo, construido al dividir 1 entre los hogares del municipio que se estimaron al dividir el total de la población ocupada del municipio entre el promedio de ocupados por hogar.

**4** Si se desea conocer el número de hogares pobres del municipio, bastará con multiplicar el total de hogares del estado por los valores de  $Q_j$ . Una vez que se tiene el número de hogares pobres para cada municipio es posible determinar cuántos pobres hay en cada uno, si se multiplican estos por 4.9 que es el promedio nacional de número de miembros por hogar.

## **ANEXO 2**

### **FORMATO DE ENCUESTA SOBRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

**OBJETIVO:** La presente encuesta pretende obtener información relativa a la problemática que presentó la administración municipal para la operación de las principales etapas del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) de 1996.

**Nombre del funcionario**

**Municipal:**

**Cargo:**

**Fecha:**

**Instrucciones:** Marque con una "X" la respuesta correspondiente al tipo de aspecto.

**I.- Características generales que presenta la administración municipal para operar el FDSM.**

**a) Normas y Procedimientos del FDSM**

- Se conocen las normas y procedimientos (Manual Unico de Operación del Ramo 26 y Guía de Operación del Fondo)
- No conocen las normas y procedimientos
- Conocen parcialmente las normas y procedimientos (Manual o Guía.)

**b) Instalaciones físicas para la operación del FDSM**

- Se cuenta con instalaciones (Espacio suficiente para trabajo específico del Fondo)
- No cuenta con instalaciones
- Cuenta parcialmente con instalaciones (Espacio insuficiente)

**c) Capacitación de los recursos humanos para la operación del FDSM**

- Se cuenta con personal capacitado (Responsables de la operación del Fondo conocen manual y Guía)
- No cuenta con personal capacitado
- Cuenta parcialmente con personal capacitado (Responsables de la operación del Fondo conocen solo el Manual o la Guía)

**d) Recursos financieros y materiales para la operación del FDSM**

- Se cuenta con presupuesto (Superior al 1% de la asignación del Fondo)
- No cuenta con presupuesto
- Cuenta parcialmente con presupuesto (Igual o inferior al 1% de la asignación del Fondo)
  
- Se cuenta con vehículos (2 o más)
- No cuenta con vehículos
- Cuenta parcialmente con vehículos (cuando menos 1)
  
- Se cuenta con equipo de oficina (Equipo suficiente para trabajo específico del Fondo)
- No cuenta con equipo de oficina
- Cuenta parcialmente con equipo de cómputo (Equipo insuficiente o el existente está en malas condiciones)
  
- Se cuenta con equipo de cómputo (2 o más equipos de cómputo)
- No cuenta con equipo de cómputo
- Cuenta parcialmente con equipo de cómputo (cuando menos 1 equipo de cómputo)

Señale las principales insuficiencias y causas que presenta la administración municipal para la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal de 1996; así como las posibles alternativas de solución que recomendaría aplicar.

0

II.- Principales limitantes para realizar las etapas del FDSM contenidas en la guía de operación.

**ETAPA 1**

**1. Promoción y difusión del Fondo de Desarrollo Social Municipal**

- Insuficiencias
  
- Causas
  
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

## **ETAPA 2**

### **2. Organización y participación social**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

## **ETAPA 3**

### **3. Integración y operación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

## **ETAPA 4**

### **4. Selección y programación de inversiones**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

## **ETAPA 5**

### **5. Formulación de expedientes técnicos**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

#### **ETAPA 6**

##### **6. Ejecución de obras**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

#### **ETAPA 7**

##### **7. Control y seguimiento del Fondo**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

#### **ETAPA 8**

##### **8. Control contable y administrativo del Fondo y comprobación de recursos**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

#### **ETAPA 9**

##### **9. Operación y mantenimiento de las obras y servicios**

- Insuficiencias
- Causas
- Alternativas de solución a los problemas detectados en esta etapa

**ANEXO 3**

**EJERCICIO PROGRAMATICO DE LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS  
A TRAVES DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL  
EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA EN 1996**

**CONSOLIDADO REGIONAL**

**(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)**

| REGION     | APROBADO  | EJERCIDO  | %    |
|------------|-----------|-----------|------|
| MONTAÑA    | 51,156.2  | 42,906.9  | 83.9 |
| DESIERTO   | 26,689.9  | 24,041.2  | 90.1 |
| LLANURA    | 69,471.3  | 63,196.8  | 91.0 |
| GRAN TOTAL | 147,317.4 | 130,144.9 | 88.3 |

**EJERCICIO PROGRAMATICO DE LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS  
A TRAVES DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL  
EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA EN 1996**

DESAGREGADO REGIONAL POR ESTRUCTURA PROGRAMATICA

(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)

| REGION / MUNICIPIO | PAVIMENTACION |          |       | INFRAESTRUCTURA<br>HOSPITALARIA |          |       | AGUA<br>POTABLE |          |      |
|--------------------|---------------|----------|-------|---------------------------------|----------|-------|-----------------|----------|------|
|                    | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                        | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %    |
| MONTAÑA            | 1213.5        | 1,074.5  | 88.55 | 14,990.3                        | 11,890.3 | 79.3  | 3,048.6         | 2,682.8  | 88.1 |
| DESERTO            | 5,370.5       | 4,103.4  | 76.4  | 0.0                             | 0.0      | 0.0   | 1,503.7         | 1,027.2  | 68.3 |
| LLANURA            | 11,179.1      | 9,085.0  | 81.1  | 1,029.9                         | 1,029.9  | 100.0 | 4,187.2         | 3,623.1  | 86.5 |
| GRAN TOTAL         | 17,763.1      | 14,242.9 | 80.2  | 16,020.2                        | 12,920.2 | 80.6  | 8,737.5         | 7,333.1  | 83.9 |

| REGION / MUNICIPIO | INFRAESTRUCTURA<br>EDUCATIVA |          |      | ESCUELA<br>DIGNA |          |      | ESTIMULOS A LA<br>EDUCACION BASICA |          |      |
|--------------------|------------------------------|----------|------|------------------|----------|------|------------------------------------|----------|------|
|                    | APROBADO                     | EJERCIDO | %    | APROBADO         | EJERCIDO | %    | APROBADO                           | EJERCIDO | %    |
| MONTAÑA            | 605.3                        | 503.2    | 83.1 | 1,165.4          | 988.8    | 84.8 | 7,151.6                            | 6,081.6  | 85.0 |
| DESERTO            | 1,040.7                      | 876.6    | 84.2 | 2,239.0          | 1,939.0  | 86.6 | 982.9                              | 782.6    | 79.6 |
| LLANURA            | 2,012.6                      | 1,690.1  | 84.0 | 3,401.2          | 2,949.1  | 86.7 | 2,128.7                            | 1,878.7  | 88.3 |
| GRAN TOTAL         | 3,658.6                      | 3,069.9  | 83.9 | 6,805.6          | 5,878.9  | 86.4 | 10,263.2                           | 8,742.9  | 85.2 |

**EJERCICIO PROGRAMATICO DE LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS  
A TRAVES DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL  
EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA EN 1996**

**DESAGREGADO REGIONAL POR ESTRUCTURA PROGRAMATICA**

**(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)**

| REGION / MUNICIPIO | ALCANTARILLADO |          |      | ELECTRIFICACION |          |      | SERVICIOS DE SALUD |          |      |
|--------------------|----------------|----------|------|-----------------|----------|------|--------------------|----------|------|
|                    | APROBADO       | EJERCIDO | %    | APROBADO        | EJERCIDO | %    | APROBADO           | EJERCIDO | %    |
| MONTAÑA            | 1,850.3        | 1,509.8  | 81.6 | 3,013.6         | 2,405.8  | 79.8 | 1,814.1            | 1,589.3  | 87.6 |
| DESIERTO           | 1,285.3        | 1,024.6  | 79.7 | 1,958.2         | 1,652.0  | 84.4 | 0.0                | 0.0      | 0.0  |
| LLANURA            | 4,555.6        | 3,907.1  | 85.8 | 4,128.0         | 3,569.2  | 86.5 | 0.0                | 0.0      | 0.0  |
| GRAN TOTAL         | 7,691.2        | 6,441.5  | 83.8 | 9,095.8         | 7,627.0  | 83.9 | 1,814.1            | 1,589.3  | 87.6 |

| REGION / MUNICIPIO | APOYOS AGRICOLAS |          |      | VIVIENDA |          |       | CAMINOS RURALES |          |       |
|--------------------|------------------|----------|------|----------|----------|-------|-----------------|----------|-------|
|                    | APROBADO         | EJERCIDO | %    | APROBADO | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     |
| MONTAÑA            | 13,385.3         | 11,538.3 | 86.2 | 533.4    | 463.4    | 86.9  | 1,413.2         | 1,262.7  | 89.4  |
| DESIERTO           | 425.8            | 375.8    | 88.3 | 1,200.3  | 1,000.2  | 83.3  | 129.5           | 129.5    | 100.0 |
| LLANURA            | 22,888.6         | 18,882.5 | 82.5 | 378.9    | 378.9    | 100.0 | 711.3           | 691.3    | 97.2  |
| GRAN TOTAL         | 36,699.7         | 30,796.6 | 83.9 | 2,112.6  | 1,842.5  | 87.2  | 2,254.0         | 2,083.5  | 92.4  |

**EJERCICIO PROGRAMATICO DE LOS RECURSOS DESCENTRALIZADOS  
A TRAVES DEL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL MUNICIPAL  
EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA EN 1996**

**DESAGREGADO REGIONAL POR ESTRUCTURA PROGRAMATICA**

(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)

| REGION / MUNICIPIO | URBANIZACION |          |      | INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA |          |       | ASISTENCIA Y SERVICIOS |          |      |
|--------------------|--------------|----------|------|---------------------------|----------|-------|------------------------|----------|------|
|                    | APROBADO     | EJERCIDO | %    | APROBADO                  | EJERCIDO | %     | APROBADO               | EJERCIDO | %    |
| MONTAÑA            | 784.7        | 727.4    | 92.7 | 188.9                     | 188.9    | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| DESIERTO           | 8,934.7      | 6,791.3  | 76.0 | 780.7                     | 665.8    | 85.3  | 840.6                  | 690.6    | 82.2 |
| LLANURA            | 9,985.7      | 8,772.8  | 87.9 | 636.7                     | 577.2    | 90.7  | 2,249.8                | 1,998.2  | 88.8 |
| GRAN TOTAL         | 19,705.1     | 16,291.5 | 82.7 | 1,606.3                   | 1,431.9  | 89.1  | 3,090.4                | 2,688.8  | 87.0 |

**DESAGREGADO MUNICIPAL Y ESTRUCTURA PROGRAMATICA**  
(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)

| REGION/MUNICIPIO | PAVIMENTACION |          |       | INFRAESTRUCTURA HOSPITALARIA |          |       | AGUA POTABLE |          |       |
|------------------|---------------|----------|-------|------------------------------|----------|-------|--------------|----------|-------|
|                  | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                     | EJERCIDO | %     | APROBADO     | EJERCIDO | %     |
| MONTAÑA          | 1,213.5       | 1,074.5  | 88.5  | 14,990.3                     | 11,890.3 | 79.3  | 3,046.6      | 2,587.4  | 84.9  |
| GUERREO          | 74.2          | 74.2     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 168.5        | 148.5    | 88.1  |
| MADERA           | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 195.9        | 161.2    | 82.3  |
| MORIS            | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 155.7        | 127.8    | 82.1  |
| OCAMPO           | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 73.4         | 73.4     | 100.0 |
| TEMOSACHI        | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 51.0         | 51.0     | 100.0 |
| CARICHI          | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 20.3         | 20.3     | 100.0 |
| CUSHUIRIACHI     | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 22.3         | 22.3     | 100.0 |
| BATOPILAS        | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 72.0         | 70.3     | 97.6  |
| BOCOYNA          | 299.6         | 249.6    | 83.3  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| CHINIPAS         | 187.9         | 167.9    | 89.4  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| GUAZAPAREZ       | 175.1         | 150.1    | 85.7  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 1,271.0      | 1,061.5  | 83.5  |
| MAGUARICHI       | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| MORELOS          | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 2.2                          | 2.2      | 100.0 | 65.1         | 65.1     | 100.0 |
| URIQUE           | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 202.7        | 121.9    | 60.1  |
| URUACHI          | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 405.2        | 320.6    | 79.1  |
| NONOAVA          | 25.4          | 25.4     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| SN. FCO. BORJA   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 10.0         | 10.0     | 100.0 |
| BALLEZA          | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| GUACHOCHI        | 237.1         | 207.1    | 87.3  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 263.5        | 263.5    | 100.0 |
| GPE. Y CALVO     | 214.2         | 200.2    | 93.5  | 14,988.1                     | 11,888.1 | 79.3  | 70.0         | 70.0     | 100.0 |

| REGION/MUNICIPIO | INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA |          |       | ESCUELA DIGNA |          |       | ESTIMULOS A LA EDUCACION BASICA |          |      |
|------------------|---------------------------|----------|-------|---------------|----------|-------|---------------------------------|----------|------|
|                  | APROBADO                  | EJERCIDO | %     | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                        | EJERCIDO | %    |
| MONTAÑA          | 605.3                     | 503.2    | 83.1  | 1,165.4       | 988.8    | 84.8  | 7,151.6                         | 6,086.2  | 85.1 |
| GUERREO          | 56.1                      | 0.0      | 0.0   | 168.0         | 147.9    | 88.0  | 418.4                           | 373.4    | 90.4 |
| MADERA           | 31.8                      | 25.8     | 81.1  | 154.8         | 128.7    | 83.1  | 371.9                           | 341.9    | 91.9 |
| MORIS            | 15.8                      | 15.8     | 100.0 | 38.1          | 38.0     | 99.7  | 198.6                           | 178.6    | 89.9 |
| OCAMPO           | 73.8                      | 73.8     | 100.0 | 26.3          | 26.3     | 100.0 | 247.9                           | 227.9    | 91.9 |
| TEMOSACHI        | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 135.2         | 105.2    | 77.8  | 152.1                           | 132.1    | 86.9 |
| CARICHI          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 108.5         | 98.5     | 90.8  | 335.3                           | 295.3    | 88.1 |
| CUSHUIRIACHI     | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 202.8                           | 182.8    | 90.1 |
| BATOPILAS        | 61.2                      | 61.2     | 100.0 | 66.8          | 66.3     | 99.5  | 374.7                           | 324.7    | 86.7 |
| BOCOYNA          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 22.3          | 22.3     | 100.0 | 500.1                           | 400.1    | 80.0 |
| CHINIPAS         | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 298.7                           | 258.7    | 86.6 |
| GUAZAPAREZ       | 48.2                      | 48.2     | 100.0 | 88.3          | 68.3     | 77.3  | 346.6                           | 296.6    | 85.6 |
| MAGUARICHI       | 40.1                      | 40.1     | 100.0 | 31.6          | 31.6     | 100.0 | 167.6                           | 147.6    | 88.1 |
| MORELOS          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 154.7         | 104.7    | 67.7  | 387.4                           | 337.4    | 87.1 |
| URIQUE           | 87.6                      | 87.6     | 100.0 | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 331.1                           | 190.3    | 57.5 |
| URUACHI          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 201.4                           | 146.8    | 72.9 |
| NONOAVA          | 23.7                      | 23.7     | 100.0 | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 211.3                           | 191.3    | 90.5 |
| SN. FCO. BORJA   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 26.6          | 26.6     | 100.0 | 247.3                           | 207.3    | 83.8 |
| BALLEZA          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 414.2                           | 354.2    | 85.5 |
| GUACHOCHI        | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 41.4          | 41.4     | 100.0 | 566.4                           | 516.4    | 91.2 |
| GPE. Y CALVO     | 167.0                     | 127.0    | 76.0  | 103.0         | 83.0     | 80.6  | 1,177.8                         | 977.8    | 83.0 |

| REGION/MUNICIPIO | ALCANTARILLADO |          |       | ELECTRIFICACION |          |       | SERVICIOS DE SALUD |          |       |
|------------------|----------------|----------|-------|-----------------|----------|-------|--------------------|----------|-------|
|                  | APROBADO       | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     | APROBADO           | EJERCIDO | %     |
| MONTAÑA          | 1,850.3        | 1,509.8  | 81.6  | 3,013.6         | 2,506.8  | 83.1  | 1,814.1            | 1,589.3  | 87.6  |
| GUERREO          | 141.9          | 121.9    | 85.9  | 726.1           | 574.8    | 79.2  | 103.9              | 83.9     | 80.8  |
| MADERA           | 171.5          | 131.5    | 76.7  | 288.4           | 246.4    | 86.0  | 223.3              | 173.9    | 77.9  |
| MORIS            | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 150.0           | 127.5    | 85.0  | 53.4               | 53.4     | 100.0 |
| OCAMPO           | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 86.4               | 86.4     | 100.0 |
| TEMOSACHI        | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 89.8               | 89.4     | 99.6  |
| CARICHI          | 113.8          | 93.8     | 82.4  | 61.3            | 61.3     | 100.0 | 63.6               | 63.6     | 100.0 |
| CUSIHUIRIACHI    | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 99.2            | 89.2     | 89.9  | 0.0                | 0.0      | 0.0   |
| BATOPILAS        | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 239.4              | 209.4    | 87.5  |
| BOCOYNA          | 177.9          | 150.9    | 84.8  | 355.2           | 300.2    | 84.5  | 21.6               | 21.6     | 100.0 |
| CHINIPAS         | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 133.3              | 118.3    | 88.7  |
| GUAZAPAREZ       | 147.7          | 127.7    | 86.5  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 10.5               | 10.5     | 100.0 |
| MAGUARICHI       | 178.6          | 148.6    | 83.2  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 24.4               | 24.4     | 100.0 |
| MORELOS          | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 14.9            | 14.9     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0   |
| URIQUE           | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 84.0            | 71.2     | 84.8  | 165.4              | 125.4    | 75.8  |
| URUACHI          | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 24.0               | 24.0     | 100.0 |
| NONOAVA          | 271.0          | 201.0    | 74.2  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 78.8               | 78.8     | 100.0 |
| SN. FCO. BORJA   | 162.0          | 118.6    | 73.2  | 19.6            | 19.6     | 100.0 | 32.9               | 32.9     | 100.0 |
| BALLEZA          | 258.1          | 208.0    | 80.6  | 580.4           | 400.4    | 69.0  | 28.3               | 28.3     | 100.0 |
| GUACHOCHI        | 138.7          | 118.7    | 85.6  | 636.5           | 600.3    | 94.3  | 126.1              | 106.1    | 84.1  |
| GPE. Y CALVO     | 89.1           | 89.1     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 309.0              | 259.0    | 83.8  |

| REGION/MUNICIPIO | APOYOS AGRICOLAS |          |       | VIVIENDA |          |       | CAMINOS RURALES |          |       |
|------------------|------------------|----------|-------|----------|----------|-------|-----------------|----------|-------|
|                  | APROBADO         | EJERCIDO | %     | APROBADO | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     |
| MONTAÑA          | 13,385.3         | 11,589.8 | 86.6  | 533.4    | 463.4    | 86.9  | 1,413.2         | 1,202.0  | 85.1  |
| GUERREO          | 4,784.3          | 4,750.6  | 99.3  | 58.7     | 58.7     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| MADERA           | 148.2            | 56.3     | 38.0  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| MORIS            | 142.2            | 59.0     | 41.5  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 68.2            | 68.2     | 100.0 |
| OCAMPO           | 56.1             | 56.1     | 100.0 | 124.9    | 104.9    | 84.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| TEMOSACHI        | 464.9            | 326.2    | 70.2  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 72.6            | 72.6     | 100.0 |
| CARICHI          | 687.5            | 459.3    | 66.8  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 224.7           | 184.7    | 82.2  |
| CUSIHUIRIACHI    | 1,792.5          | 1,392.5  | 77.7  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 77.8            | 77.5     | 99.6  |
| BATOPILAS        | 416.4            | 366.4    | 88.0  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 96.0            | 96.0     | 100.0 |
| BOCOYNA          | 819.4            | 719.4    | 87.8  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| CHINIPAS         | 78.7             | 78.7     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 83.5            | 83.5     | 100.0 |
| GUAZAPAREZ       | 243.5            | 83.2     | 34.2  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| MAGUARICHI       | 95.5             | 95.5     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| MORELOS          | 36.6             | 8.7      | 23.8  | 35.5     | 35.5     | 100.0 | 206.4           | 166.4    | 80.6  |
| URIQUE           | 76.5             | 76.5     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 129.6           | 68.9     | 53.2  |
| URUACHI          | 180.3            | 125.7    | 69.7  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 170.1           | 150.1    | 88.2  |
| NONOAVA          | 425.8            | 375.8    | 88.3  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| SN. FCO. BORJA   | 1,082.1          | 882.1    | 81.5  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| BALLEZA          | 427.8            | 350.8    | 82.0  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| GUACHOCHI        | 911.6            | 911.6    | 100.0 | 314.3    | 264.3    | 84.1  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| GPE. Y CALVO     | 515.4            | 415.4    | 80.6  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 284.3           | 234.1    | 82.3  |

| REGION/MUNICIPIO | URBANIZACION |          |       | INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA |          |       | ASISTENCIA Y SERVICIOS |          |     |
|------------------|--------------|----------|-------|---------------------------|----------|-------|------------------------|----------|-----|
|                  | APROBADO     | EJERCIDO | %     | APROBADO                  | EJERCIDO | %     | APROBADO               | EJERCIDO | %   |
| MONTAÑA          | 784.7        | 727.4    | 92.7  | 188.9                     | 188.9    | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| GUERREO          | 50.1         | 50.1     | 100.0 | 36.8                      | 36.8     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| MADERA           | 118.2        | 98.1     | 83.0  | 14.7                      | 14.7     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| MORIS            | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| OCAMPO           | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 10.8                      | 10.8     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| TEMOSACHI        | 56.7         | 56.7     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| CARICHI          | 51.2         | 51.2     | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| CUSIHUIRIACHI    | 177.6        | 160.4    | 90.3  | 27.9                      | 27.9     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| BATOPILAS        | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| BOCOYNA          | 82.2         | 82.2     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| CHINIPAS         | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| GUAZAPAREZ       | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| MAGUARICHI       | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| MORELOS          | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| URIQUE           | 77.6         | 77.6     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| URUACHI          | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 61.9                      | 61.9     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| NONOAVA          | 28.3         | 28.3     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| SN. FCO. BORJA   | 22.1         | 22.1     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| BALLEZA          | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| GUACHOCHI        | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 36.8                      | 36.8     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |
| GPE. Y CALVO     | 120.7        | 100.7    | 83.4  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0 |

**DESAGREGADO MUNICIPAL Y ESTRUCTURA PROGRAMATICA**  
(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)

| REGION/MUNICIPIO | PAVIMENTACION |          |       | INFRAESTRUCTURA HOSPITALARIA |          |     | AGUA POTABLE |          |       |
|------------------|---------------|----------|-------|------------------------------|----------|-----|--------------|----------|-------|
|                  | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                     | EJERCIDO | %   | APROBADO     | EJERCIDO | %     |
| DESIERTO         | 5,370.5       | 4,167.2  | 77.6  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 1,503.7      | 1,027.2  | 68.3  |
| ASCENCION        | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 259.5        | 209.5    | 80.7  |
| GPE. DE BRAVO    | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| JUAREZ           | 2,419.6       | 1,879.0  | 77.7  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 596.2        | 323.7    | 54.3  |
| P.G. GUERRERO    | 82.0          | 56.2     | 68.5  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 41.7         | 36.7     | 88.0  |
| AHUMADA          | 254.9         | 194.9    | 76.5  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 47.4         | 42.4     | 89.5  |
| COYAME           | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 82.4         | 67.4     | 81.8  |
| M. BENAVIDES     | 15.1          | 15.1     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 82.8         | 67.8     | 81.9  |
| OJINAGA          | 187.4         | 147.4    | 78.7  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 316.2        | 212.2    | 67.1  |
| CAMARGO          | 1,159.4       | 859.4    | 74.1  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| CORONADO         | 87.4          | 56.7     | 64.9  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 11.3         | 11.3     | 100.0 |
| LA CRUZ          | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| JIMENEZ          | 1,102.4       | 916.2    | 83.1  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| LOPEZ            | 62.3          | 42.3     | 67.9  | 0.0                          | 0.0      | 0.0 | 51.7         | 41.7     | 80.7  |
| JANOS            | 0.0           | 0.0      | 0.0   |                              |          |     | 14.5         | 14.5     | 100.0 |

| REGION/MUNICIPIO | INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA |          |       | ESCUELA DIGNA |          |       | ESTIMULOS A LA EDUCACION BASICA |          |       |
|------------------|---------------------------|----------|-------|---------------|----------|-------|---------------------------------|----------|-------|
|                  | APROBADO                  | EJERCIDO | %     | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                        | EJERCIDO | %     |
| DESIERTO         | 1,040.7                   | 876.6    | 84.2  | 2,239.0       | 1,939.0  | 86.6  | 982.9                           | 782.6    | 79.6  |
| ASCENCION        | 48.3                      | 38.3     | 79.3  | 20.8          | 20.8     | 100.0 | 81.7                            | 61.7     | 75.5  |
| GPE. DE BRAVO    | 6.4                       | 6.4      | 100.0 | 36.8          | 26.8     | 72.8  | 94.4                            | 74.4     | 78.8  |
| JUAREZ           | 867.6                     | 736.6    | 84.9  | 1,617.8       | 1,417.8  | 87.6  | 76.0                            | 60.7     | 79.9  |
| P.G. GUERRERO    | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 45.1          | 45.1     | 100.0 | 43.6                            | 43.6     | 100.0 |
| AHUMADA          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 134.4         | 104.4    | 77.7  | 49.3                            | 49.3     | 100.0 |
| COYAME           | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 59.1                            | 49.1     | 83.1  |
| M. BENAVIES      | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 37.4          | 37.4     | 100.0 | 56.3                            | 46.3     | 82.2  |
| OJINAGA          | 19.2                      | 16.1     | 83.9  | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 105.6                           | 75.6     | 71.6  |
| CAMARGO          | 48.5                      | 38.5     | 79.4  | 26.5          | 26.5     | 100.0 | 67.7                            | 57.7     | 85.2  |
| CORONADO         | 16.3                      | 14.3     | 87.7  | 17.1          | 17.1     | 0.0   | 70.4                            | 60.4     | 85.8  |
| LA CRUZ          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 10.2          | 10.2     | 100.0 | 67.6                            | 57.6     | 85.2  |
| JIMENEZ          | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 134.1         | 104.1    | 77.6  | 123.9                           | 73.9     | 59.6  |
| LOPEZ            | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 31.0          | 21.0     | 67.7  | 36.6                            | 36.6     | 100.0 |
| JANOS            | 34.4                      | 26.4     | 76.7  | 127.8         | 107.8    | 84.4  | 50.7                            | 35.7     | 70.4  |

| REGION/MUNICIPIO | ALCANTARILLADO |          |       | ELECTRIFICACION |          |       | SERVICIOS DE |          | SALUD |
|------------------|----------------|----------|-------|-----------------|----------|-------|--------------|----------|-------|
|                  | APROBADO       | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     | APROBADO     | EJERCIDO | %     |
| DESIERTO         | 1,285.3        | 991.6    | 77.1  | 1,956.2         | 1,652.0  | 84.4  | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| ASCENSION        | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 161.1           | 141.1    | 87.6  | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| GPE. DE BRAVO    | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 68.3            | 68.3     | 100.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| JUAREZ           | 585.3          | 432.3    | 73.9  | 1,159.8         | 939.8    | 81.0  | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| P.G. GUERRERO    | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| AHUMADA          | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| COYAME           | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| M. BENAVIES      | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 75.0            | 75.0     | 100.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| OJINAGA          | 29.9           | 29.9     | 100.0 | 163.6           | 139.4    | 85.2  | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| CAMARGO          | 121.2          | 96.2     | 79.4  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| CORONADO         | 29.2           | 29.2     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| LA CRUZ          | 307.1          | 216.4    | 70.5  | 47.1            | 47.1     | 100.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| JIMENEZ          | 57.7           | 57.7     | 100.0 | 30.7            | 30.7     | 100.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| LOPEZ            | 154.9          | 129.9    | 83.9  | 250.6           | 210.6    | 84.0  | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| JANOS            | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |

| REGION/MUNICIPIO | APOYOS AGRICOLAS |          |       | VIVIENDA |          |      | CAMINOS RURALES |          |       |
|------------------|------------------|----------|-------|----------|----------|------|-----------------|----------|-------|
|                  | APROBADO         | EJERCIDO | %     | APROBADO | EJERCIDO | %    | APROBADO        | EJERCIDO | %     |
| DESIERTO         | 425.8            | 345.0    | 81.0  | 1,200.3  | 1,000.2  | 83.3 | 129.5           | 129.5    | 100.0 |
| ASCENCION        | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| GPE. DE BRAVO    | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 24.7            | 24.7     | 100.0 |
| JUAREZ           | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 1,200.3  | 1,000.2  | 83.3 | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| P.G. GUERRERO    | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| AHUMADA          | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 9.0             | 9.0      | 100.0 |
| COYAME           | 160.7            | 119.9    | 74.6  | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 6.9             | 6.9      | 100.0 |
| M. BENAVIES      | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 54.5            | 54.5     | 100.0 |
| OJINAGA          | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| CAMARGO          | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| CORONADO         | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| LA CRUZ          | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| JIMENEZ          | 14.0             | 14.0     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| LOPEZ            | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| JANOS            | 251.1            | 211.1    | 84.1  | 0.0      | 0.0      | 0.0  | 34.4            | 34.4     | 100.0 |

| REGION/MUNICIPIO | URBANIZACION |          |       | INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA |          |       | ASISTENCIA Y SERVICIOS |          |      |
|------------------|--------------|----------|-------|---------------------------|----------|-------|------------------------|----------|------|
|                  | APROBADO     | EJERCIDO | %     | APROBADO                  | EJERCIDO | %     | APROBADO               | EJERCIDO | %    |
| DESIERTO         | 8,934.7      | 7,691.7  | 86.1  | 780.7                     | 665.8    | 85.3  | 840.6                  | 690.6    | 82.2 |
| ASCENCION        | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 10.1                      | 10.1     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| GPE. DE BRAVO    | 218.1        | 170.3    | 78.1  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| JUAREZ           | 7,985.8      | 6,990.6  | 87.5  | 750.0                     | 635.1    | 84.7  | 750.0                  | 610.0    | 81.3 |
| P.G. GUERRERO    | 121.4        | 81.4     | 67.1  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| AHUMADA          | 4.7          | 4.7      | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| COYAME           | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| M. BENAVIDES     | 39.8         | 39.8     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| OJINAGA          | 283.9        | 183.9    | 64.8  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| CAMARGO          | 148.2        | 108.2    | 73.0  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| CORONADO         | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 12.8                      | 12.8     | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| LA CRUZ          | 33.5         | 23.5     | 70.1  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 90.6                   | 80.6     | 89.0 |
| JIMENEZ          | 26.3         | 26.3     | 100.0 | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| LOPEZ            | 30.5         | 20.5     | 67.2  | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |
| JANOS            | 42.5         | 42.5     | 100.0 | 7.8                       | 7.8      | 100.0 | 0.0                    | 0.0      | 0.0  |

**DESAGREGADO MUNICIPAL Y ESTRUCTURA PROGRAMATICA**  
(INVERSION FEDERAL MILES DE PESOS)

| REGION/MUNICIPIO    | PAVIMENTACION |          |       | INFRAESTRUCTURA HOSPITALARIA |          |       | AGUA POTABLE |          |       |
|---------------------|---------------|----------|-------|------------------------------|----------|-------|--------------|----------|-------|
|                     | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                     | EJERCIDO | %     | APROBADO     | EJERCIDO | %     |
| LLANURA             | 11,179.1      | 10,950.2 | 98.0  | 1,029.9                      | 1,029.9  | 100.0 | 4,187.2      | 4,000.5  | 95.5  |
| CASAS GRANDES       | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 38.8         | 38.8     | 100.0 |
| GALEANA             | 36.4          | 36.4     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 25.3         | 25.3     | 100.0 |
| NVO. CASAS GRANDES  | 499.3         | 499.1    | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 50.5         | 48.0     | 95.0  |
| BUENAVENTURA        | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 91.3         | 66.5     | 72.8  |
| MATACHI             | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 55.9         | 55.9     | 100.0 |
| BACHINIVA           | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 14.4         | 14.4     | 100.0 |
| CUAUHTEMOC          | 933.5         | 933.5    | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 608.5        | 608.5    | 100.0 |
| GOMEZ FARIAS        | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 16.0         | 16.0     | 100.0 |
| I. ZARAGOZA         | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 65.0         | 65.0     | 100.0 |
| NAMQUIPA            | 181.5         | 181.5    | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 171.4        | 170.9    | 99.7  |
| RIVA PALACIO        | 172.7         | 172.7    | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 132.8        | 132.8    | 100.0 |
| ALDAMA              | 257.1         | 257.1    | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 178.3        | 164.2    | 92.1  |
| AQUILES SERDAN      | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| CHIHUAHUA           | 6,217.0       | 6,217.0  | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| SATEVO              | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 319.9        | 262.0    | 81.9  |
| DR. B. DOMINGUEZ    | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 24.7         | 24.7     | 100.0 |
| GRAL. TRIAS         | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 21.4         | 21.4     | 100.0 |
| GRAN MORELOS        | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 72.3         | 72.1     | 99.7  |
| DELICIAS            | 1,379.3       | 1,207.6  | 87.6  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 85.6         | 83.8     | 97.9  |
| JULIMES             | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 135.9        | 135.9    | 100.0 |
| MEOQUI              | 201.7         | 201.7    | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 301.7        | 276.7    | 91.7  |
| ROSALES             | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 45.0         | 44.7     | 99.3  |
| SAUCILLO            | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 44.1         | 44.1     | 100.0 |
| ALLENDE             | 58.3          | 58.3     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 65.1         | 65.1     | 100.0 |
| H. DEL PARRAL       | 671.9         | 671.9    | 100.0 | 1,022.3                      | 1,022.3  | 100.0 | 923.6        | 923.6    | 100.0 |
| HUEJOTITAN          | 106.0         | 56.0     | 52.8  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| MATAMOROS           | 96.2          | 96.2     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 3.2          | 3.2      | 100.0 |
| V. DEL ROSARIO      | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 114.0        | 114.0    | 100.0 |
| SN. FCO. DEL ORO    | 15.3          | 15.3     | 100.0 | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 387.0        | 327.4    | 84.6  |
| STA. BARBARA        | 352.9         | 345.9    | 98.0  | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 18.6         | 18.6     | 100.0 |
| EL TULE             | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 7.6                          | 7.6      | 100.0 | 0.0          | 0.0      | 0.0   |
| V. DE ZARAGOZA      | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 176.9        | 176.9    | 100.0 |
| SN. FCO. DE CONCHOS | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 0.0                          | 0.0      | 0.0   | 0.0          | 0.0      | 0.0   |

| REGION/MUNICIPIO    | INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA |          |       | ESCUELA DIGNA |          |       | ESTIMULOS A LA EDUCACIÓN |          |       |
|---------------------|---------------------------|----------|-------|---------------|----------|-------|--------------------------|----------|-------|
|                     | APROBADO                  | EJERCIDO | %     | APROBADO      | EJERCIDO | %     | APROBADO                 | EJERCIDO | %     |
| LLANURA             | 2,012.6                   | 2,010.1  | 99.9  | 3,401.2       | 3,323.6  | 97.7  | 2,128.7                  | 1,888.7  | 88.7  |
| CASAS GRANDES       | 45.8                      | 45.8     | 100.0 | 99.5          | 99.1     | 99.6  | 95.8                     | 80.8     | 84.3  |
| GALEANA             | 15.0                      | 15.0     | 100.0 | 94.7          | 94.7     | 100.0 | 19.7                     | 19.7     | 100.0 |
| NVO. CASAS GRANDES  | 83.4                      | 83.4     | 100.0 | 350.2         | 300.2    | 85.7  | 33.8                     | 33.8     | 100.0 |
| BUENAVENTURA        | 57.3                      | 57.3     | 100.0 | 92.1          | 67.2     | 73.0  | 31.0                     | 31.0     | 100.0 |
| MATACHI             | 94.1                      | 94.1     | 100.0 | 23.1          | 23.1     | 100.0 | 90.1                     | 75.1     | 83.4  |
| BACHINIVA           | 55.8                      | 55.8     | 100.0 | 93.5          | 93.5     | 100.0 | 64.8                     | 54.8     | 84.6  |
| CUAUHTEMOC          | 158.9                     | 158.9    | 100.0 | 169.4         | 169.4    | 100.0 | 42.2                     | 42.2     | 100.0 |
| GOMEZ FARIAS        | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 149.6         | 149.6    | 100.0 | 53.5                     | 43.5     | 81.3  |
| I. ZARAGOZA         | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 109.4         | 109.4    | 100.0 | 53.5                     | 43.5     | 81.3  |
| NAMQUIPA            | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 51.4          | 51.4     | 100.0 | 62.2                     | 52.2     | 83.9  |
| RIVA PALACIO        | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 33.8                     | 33.8     | 100.0 |
| ALDAMA              | 45.8                      | 43.3     | 94.5  | 20.3          | 18.0     | 88.7  | 90.1                     | 80.1     | 88.9  |
| AQUILES SERDAN      | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 22.2          | 22.2     | 100.0 | 71.8                     | 66.8     | 93.0  |
| CHIHUAHUA           | 1,141.4                   | 1,141.4  | 100.0 | 1,216.2       | 1,216.2  | 100.0 | 162.6                    | 142.6    | 87.7  |
| SATEVO              | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 67.6                     | 57.6     | 85.2  |
| DR. B. DOMINGUEZ    | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 0.0           | 0.0      | 0.0   | 59.1                     | 49.1     | 83.1  |
| GRAL. TRIAS         | 52.8                      | 52.8     | 100.0 | 65.7          | 65.7     | 100.0 | 60.5                     | 50.5     | 83.5  |
| GRAN MORELOS        | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 26.4          | 26.4     | 100.0 | 33.8                     | 33.8     | 100.0 |
| DELICIAS            | 203.8                     | 203.8    | 100.0 | 36.5          | 36.5     | 100.0 | 56.3                     | 46.3     | 82.2  |
| JULIMES             | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 34.3          | 34.3     | 100.0 | 33.8                     | 33.8     | 100.0 |
| MEOQUI              | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 20.8          | 20.8     | 100.0 | 81.7                     | 71.7     | 87.8  |
| ROSALES             | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 60.0          | 60.0     | 100.0 | 64.8                     | 64.8     | 100.0 |
| SAUCILLO            | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 80.5          | 80.5     | 100.0 | 94.8                     | 84.8     | 89.5  |
| ALLENDE             | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 62.1          | 62.1     | 100.0 | 57.7                     | 47.7     | 82.7  |
| H. DEL PARRAL       | 16.2                      | 16.2     | 100.0 | 333.3         | 333.3    | 100.0 | 53.2                     | 53.2     | 100.0 |
| HUEJOTITAN          | 8.8                       | 8.8      | 100.0 | 21.1          | 21.1     | 100.0 | 56.3                     | 46.3     | 82.2  |
| MATAMOROS           | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 21.3          | 21.3     | 100.0 | 71.8                     | 56.8     | 79.1  |
| V. DEL ROSARIO      | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 20.5          | 20.5     | 100.0 | 54.9                     | 54.9     | 100.0 |
| SN. FCO. DEL ORO    | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 27.3          | 27.3     | 100.0 | 135.2                    | 115.2    | 85.2  |
| STA. BARBARA        | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 39.5          | 39.5     | 100.0 | 94.4                     | 84.4     | 89.4  |
| EL TULE             | 33.5                      | 33.5     | 100.0 | 14.3          | 14.3     | 100.0 | 67.6                     | 57.6     | 85.2  |
| V. DE ZARAGOZA      | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 19.3          | 19.3     | 100.0 | 46.5                     | 46.5     | 100.0 |
| SN. FCO. DE CONCHOS | 0.0                       | 0.0      | 0.0   | 26.7          | 26.7     | 100.0 | 33.8                     | 33.8     | 100.0 |

| REGION/MUNICIPIO    | ALCANTARILLADO |          |       | ELECTRIFICACION |          |       | SERVICIOS DE SALUD |          |     |
|---------------------|----------------|----------|-------|-----------------|----------|-------|--------------------|----------|-----|
|                     | APROBADO       | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     | APROBADO           | EJERCIDO | %   |
| LLANURA             | 4,655.6        | 3,896.6  | 85.6  | 4,126.3         | 3,876.4  | 93.9  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| CASAS GRANDES       | 21.7           | 21.7     | 100.0 | 73.9            | 73.9     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| GALEANA             | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| NVO. CASAS GRANDES  | 937.7          | 606.6    | 64.7  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| BUENAVENTURA        | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 71.9            | 47.1     | 65.5  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| MATACHI             | 84.6           | 83.9     | 99.2  | 10.9            | 10.9     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| BACHINIVA           | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 44.8            | 44.8     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| CUAUHTEMOC          | 489.6          | 489.6    | 100.0 | 537.2           | 512.4    | 95.4  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| GOMEZ FARIAS        | 132.5          | 131.9    | 99.5  | 37.7            | 37.7     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| I. ZARAGOZA         | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 129.9           | 129.9    | 99.8  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| NAMIQUEIPA          | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 190.3           | 150.3    | 79.0  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| RIVA PALACIO        | 88.2           | 84.8     | 96.1  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| ALDAMA              | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| AQUILES SERDAN      | 154.5          | 154.5    | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| CHIHUAHUA           | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 1,269.9         | 1,269.9  | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| SATEVO              | 144.1          | 144.1    | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| DR. B. DOMINGUEZ    | 76.1           | 76.1     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| GRAL. TRIAS         | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 80.5            | 80.5     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| GRAN MORELOS        | 74.3           | 74.3     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| DELICIAS            | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 42.9            | 42.9     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| JULIMES             | 105.6          | 45.1     | 42.7  | 80.7            | 80.7     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| MEOQUI              | 124.1          | 124.1    | 100.0 | 321.5           | 271.5    | 84.4  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| ROSALES             | 540.8          | 389.1    | 71.9  | 45.3            | 45.3     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| SAUCILLO            | 355.0          | 283.0    | 79.7  | 318.4           | 258.4    | 81.2  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| ALLENDE             | 116.0          | 116.0    | 100.0 | 36.0            | 36.0     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| H. DEL PARRAL       | 386.2          | 355.8    | 92.1  | 450.9           | 400.9    | 88.9  | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| HUEJOTITAN          | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| MATAMOROS           | 106.8          | 106.8    | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| V. DEL ROSARIO      | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 117.9           | 117.9    | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| SN. FCO. DEL ORO    | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| STA. BARBARA        | 90.0           | 87.5     | 97.2  | 60.6            | 60.6     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| EL TULE             | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 45.0            | 45.0     | 100.0 | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| V. DE ZARAGOZA      | 0.0            | 0.0      | 0.0   | 131.7           | 131.7    | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |
| SN. FCO. DE CONCHOS | 527.8          | 521.6    | 98.8  | 28.4            | 28.4     | 0.0   | 0.0                | 0.0      | 0.0 |

| REGION/MUNICIPIO    | APOYOS AGRICOLAS |          |       | VIVIENDA |          |       | CAMINOS RURALES |          |       |
|---------------------|------------------|----------|-------|----------|----------|-------|-----------------|----------|-------|
|                     | APROBADO         | EJERCIDO | %     | APROBADO | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     |
| LLANURA             | 22,888.6         | 19,349.9 | 84.6  | 378.9    | 378.9    | 100.0 | 711.3           | 691.3    | 97.2  |
| CASAS GRANDES       | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 16.6            | 16.6     | 100.0 |
| GALEANA             | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 18.2            | 18.2     | 100.0 |
| NVO. CASAS GRANDES  | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| BUENAVENTURA        | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 62.0     | 62.0     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| MATACHI             | 28.0             | 28.0     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| BACHINIVA           | 1,404.1          | 1,104.4  | 78.7  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 83.4            | 83.4     | 100.0 |
| CUAUHTEMOC          | 3,644.9          | 3,644.9  | 100.0 | 71.1     | 71.1     | 100.0 | 110.8           | 110.8    | 100.0 |
| GOMEZ FARIAS        | 1,897.5          | 1,497.5  | 78.9  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| I. ZARAGOZA         | 1,925.9          | 1,525.9  | 79.2  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 32.8            | 32.8     | 100.0 |
| NAMIQUEPA           | 2,304.5          | 1,604.5  | 69.6  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 138.2           | 118.2    | 85.5  |
| RIVA PALACIO        | 4,891.9          | 3,691.9  | 75.5  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| ALDAMA              | 526.4            | 523.0    | 99.4  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| AQUILES SERDAN      | 30.3             | 30.3     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| CHIHUAHUA           | 63.2             | 63.2     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| SATEVO              | 974.3            | 974.3    | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| DR. B. DOMINGUEZ    | 382.7            | 382.7    | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 91.5            | 91.5     | 100.0 |
| GRAL. TRIAS         | 707.6            | 707.6    | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 24.3            | 24.3     | 100.0 |
| GRAN MORELOS        | 1,583.4          | 1,383.4  | 87.4  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| DELICIAS            | 703.2            | 703.2    | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| JULIMES             | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| MEOQUI              | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| ROSALES             | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| SAUCILLO            | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| ALLENDE             | 0.0              | 0.0      | 0.0   | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| H. DEL PARRAL       | 161.2            | 161.2    | 100.0 | 208.6    | 208.6    | 100.0 | 66.8            | 66.8     | 100.0 |
| HUEJOTITAN          | 176.5            | 130.1    | 73.7  | 37.2     | 37.2     | 100.0 | 45.9            | 45.9     | 100.0 |
| MATAMOROS           | 62.9             | 62.9     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| V. DEL ROSARIO      | 140.5            | 63.4     | 45.1  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 42.2            | 42.2     | 100.0 |
| SN. FCO. DEL ORO    | 384.2            | 384.2    | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 27.5            | 27.5     | 100.0 |
| STA. BARBARA        | 63.3             | 63.3     | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| EL TULE             | 270.5            | 205.9    | 76.1  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 13.1            | 13.1     | 100.0 |
| V. DE ZARAGOZA      | 235.2            | 235.2    | 100.0 | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |
| SN. FCO. DE CONCHOS | 326.4            | 178.9    | 54.8  | 0.0      | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   |

| REGION/MUNICIPIO    | URBANIZACION |          |       | INFRAESTRUCTURA |          |       | DEPORTIVA |          |       | ASISTENCIA Y SERVICIOS |          |   |
|---------------------|--------------|----------|-------|-----------------|----------|-------|-----------|----------|-------|------------------------|----------|---|
|                     | APROBADO     | EJERCIDO | %     | APROBADO        | EJERCIDO | %     | APROBADO  | EJERCIDO | %     | APROBADO               | EJERCIDO | % |
| LLANURA             | 9,985.8      | 9,325.5  | 93.4  | 636.7           | 577.2    | 90.7  | 2,249.8   | 1,998.2  | 88.8  |                        |          |   |
| CASAS GRANDES       | 86.7         | 54.9     | 82.3  | 22.5            | 22.5     | 100.0 | 32.5      | 32.5     | 100.0 |                        |          |   |
| GALEANA             | 77.8         | 67.8     | 87.1  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| NVO. CASAS GRANDES  | 300.0        | 250.0    | 83.3  | 69.9            | 59.9     | 85.7  | 76.1      | 66.1     | 86.9  |                        |          |   |
| BUENAVENTURA        | 191.4        | 171.4    | 89.6  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 95.2      | 85.2     | 89.5  |                        |          |   |
| MATACHI             | 202.9        | 130.2    | 64.2  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| BACHINIVA           | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 39.3            | 39.3     | 100.0 | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| CUAUHTEMOC          | 238.8        | 238.8    | 100.0 | 96.2            | 95.2     | 99.0  | 89.9      | 79.9     | 88.9  |                        |          |   |
| GOMEZ FARIAS        | 52.7         | 42.6     | 80.9  | 7.2             | 7.2      | 100.0 | 14.9      | 14.9     | 100.0 |                        |          |   |
| I. ZARAGOZA         | 53.0         | 43.0     | 81.1  | 186.9           | 166.9    | 89.3  | 18.1      | 18.1     | 100.0 |                        |          |   |
| NAMIQUEIPA          | 410.6        | 360.6    | 87.8  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 2.3       | 2.3      | 100.0 |                        |          |   |
| RIVA PALACIO        | 93.6         | 83.6     | 89.3  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| ALDAMA              | 152.3        | 132.3    | 86.9  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 55.5      | 55.5     | 100.0 |                        |          |   |
| AQUILES SERDAN      | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| CHIHUAHUA           | 6,549.4      | 6,414.8  | 97.9  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 1,504.4   | 1,332.8  | 88.6  |                        |          |   |
| SATEVO              | 7.8          | 7.8      | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 12.6      | 12.6     | 100.0 |                        |          |   |
| DR. B. DOMINGUEZ    | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 73.7      | 63.7     | 86.4  |                        |          |   |
| GRAL. TRIAS         | 74.6         | 64.6     | 86.6  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 7.0       | 7.0      | 100.0 |                        |          |   |
| GRAN MORELOS        | 81.6         | 71.6     | 87.7  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 100.1     | 80.1     | 80.0  |                        |          |   |
| DELICIAS            | 638.9        | 538.9    | 84.3  | 123.6           | 103.6    | 83.8  | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| JULIMES             | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| MEOQUI              | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| ROSALES             | 13.3         | 12.9     | 97.4  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| SAUCILLO            | 284.9        | 234.9    | 82.4  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| ALLENDE             | 19.1         | 19.1     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 42.5      | 42.5     | 100.0 |                        |          |   |
| H. DEL PARRAL       | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| HUEJOTITAN          | 21.2         | 21.2     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 9.9       | 9.9      | 100.0 |                        |          |   |
| MATAMOROS           | 0.0          | 0.0      | 0.0   | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 37.4      | 27.4     | 73.3  |                        |          |   |
| V. DEL ROSARIO      | 16.4         | 16.4     | 100.0 | 25.9            | 25.9     | 100.0 | 18.7      | 18.7     | 100.0 |                        |          |   |
| SN. FCO. DEL ORO    | 170.9        | 120.9    | 70.7  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| STA. BARBARA        | 12.7         | 11.9     | 93.7  | 65.2            | 56.7     | 87.0  | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| EL TULE             | 108.6        | 88.6     | 81.6  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 59.0      | 49.0     | 83.1  |                        |          |   |
| V. DE ZARAGOZA      | 17.6         | 17.6     | 100.0 | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |
| SN. FCO. DE CONCHOS | 129.1        | 109.1    | 84.5  | 0.0             | 0.0      | 0.0   | 0.0       | 0.0      | 0.0   |                        |          |   |