



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

# Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



## Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

**MÉXICO**  
**Nuevo León**

*México, Septiembre, 2003*



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

# Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

## Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

**Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)**  
**Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)**

MÉXICO

## DIRECTORIO

### GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Lic. Fernando Elizondo Barragán  
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Manuel Emilio Martínez de Leo  
Subsecretario de Fomento y Desarrollo  
Agropecuario

Ing. Oscar de Zamacona Garza  
Director de Desarrollo Rural

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo  
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García  
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar  
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

Ing. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo  
Delegado de la SAGARPA en el Estado

### COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Oscar de Zamacona Garza  
Presidente

Ing. Alonso Ibarra Tamez  
Secretario Técnico

Ing. Francisco J. Elizondo González  
Representante de los Productores

Ing. Juan D. Vega Gutiérrez  
Representante de Profesionales y Académicos

Ing. Edgardo David Acosta Canales  
Coordinador del CTEE

### Facultad de Agronomía, (FAUANL) Entidad Evaluadora Estatal

Ph. D. Gerardo de Lira Reyes  
Director FAUANL

c. Ph. D. Humberto A. Martínez Martínez  
Responsable del Proyecto

## Índice de Contenido

PRESENTACIÓN.....	VI
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
CAPÍTULO 1.....	6
Introducción.....	6
1.1. Bases de la Evaluación.....	6
1.2. Objetivos de la Evaluación.....	7
1.2.1. Objetivo General.....	7
1.2.2. Objetivo Particular.....	7
1.3. Enfoque de la Evaluación.....	7
1.4. Diseño de Muestra, Fuentes y Procesamiento de Información.....	7
CAPÍTULO 2.....	9
Programas de Desarrollo Rural: Características, Evolución y Tipología de Beneficiarios... 9	
2.1. Características del Grupo de Programas 2002.....	9
2.1.1. Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR).....	9
2.1.2. Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) ...	10
2.1.3. Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).....	10
2.2. Evolución del Grupo de Programas 1996 – 2002.....	11
2.3. Cobertura Geográfica de los Apoyos 2002.....	15
2.4. Población Beneficiada y Tipología de Beneficiarios del Grupo de Programas 2002 .....	16
CAPÍTULO 3.....	17
Diagnóstico de las Actividades Económicas en las Regiones y Municipios Prioritarios.... 17	
3.1. Posición de las Actividades Agrícolas, Pecuarias y No Agropecuarias Rurales en el Estado.....	17
3.1.1. Posición del Subsector Agrícola en el Estado.....	19
3.1.2. Posición del Subsector Pecuario en el Estado.....	20
3.1.3. Posición de las Actividades No Agropecuarias en las Regiones y Municipios Prioritarios.....	20
3.2. Identificación de las Principales Cadenas Agrícolas, Pecuarias y No Agropecuarias .....	21
3.2.1. Situación de la Cadena Productiva Caprina.....	21
3.2.2. Situación de la Cadena Productiva de la Nuez.....	22
3.3. Análisis de Correspondencia.....	24
CAPÍTULO 4.....	25
Evaluación de Procesos.....	25
4.1. Diseño de Programas.....	25
4.2. Planeación y Normatividad.....	27
4.3. Arreglo Institucional.....	28
4.3.1. Conformación de la Estructura Institucional.....	28
4.3.2. Establecimiento de los Consejos Municipales, Distritales y Regionales de Desarrollo Rural Sustentable.....	29
4.4. Operación.....	29
4.4.1. Consecución de Recursos.....	29
4.4.2. Mecánica Operativa.....	30
4.5. Seguimiento y Evaluación.....	32

---

4.6. Cambios Normativos (Reglas 2002-2003) .....	32
4.7. Conclusiones y Recomendaciones .....	33
CAPÍTULO 5 .....	37
Evaluación de Resultados e Impactos .....	37
5.1. Resultados de Operación del Programa PAPIR 2002 .....	37
5.1.1. Metas Físicas y Financieras Programadas y Realizadas así como las Aportaciones de los Productores .....	37
5.1.2. Focalización de Áreas de Interés Económico .....	38
5.1.3. Distribución de las Inversiones PAPIR por Tipo de Proyectos y Rango de Inversión.....	38
5.2. Resultados de Operación del Programa PRODESCA 2002.....	39
5.3. Indicadores de Impacto de los Programas de Desarrollo Rural.....	42
5.3.1. Indicadores sobre Percepciones de los Programas de Desarrollo Rural.....	42
5.3.1.1. Satisfacción con el Apoyo .....	42
5.3.1.2. Difusión del Programa.....	43
5.3.1.3. Gestión del Apoyo .....	44
5.3.1.4. Selección del Proveedor .....	44
5.3.1.5. Permanencia del Apoyo .....	45
5.3.2. Indicadores sobre Resultados e Impactos de los Apoyos APC .....	46
5.3.2.1. Capitalización de la Unidad Productiva.....	46
5.3.2.2. Desarrollo de Capacidades .....	46
5.3.2.3. Cadenas de Valor.....	46
5.3.2.4. Empleo .....	47
5.3.2.5. Desarrollo de Organizaciones .....	49
5.3.2.6. Efectos sobre los Recursos Naturales .....	49
5.4. Conclusiones y Recomendaciones .....	50
CAPÍTULO 6 .....	53
Conclusiones y Recomendaciones .....	53
6.1. Conclusiones.....	53
6.1.1. Principales resultados de la evaluación de procesos.....	53
6.1.2. En los principales resultados e impactos tenemos .....	54
6.2. Recomendaciones .....	55
6.2.1. Para incrementar los impactos del Programa en las UPR.....	55
6.2.2. Para una asignación más eficiente de los recursos .....	56
6.2.3. Para el mejoramiento de la eficiencia operativa.....	56
6.2.4. Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización .....	57
6.2.5. Para una mayor y mejor participación de los productores .....	57
6.2.6. Para la introducción de reformas institucionales.....	57
6.2.7. Para una mejor focalización de los beneficios o tipos de apoyo.....	57
Bibliografía .....	59
Anexo.....	60

## Índice de Cuadros

CUADRO 2.1.1. COMPARACIÓN DE VARIACIONES EN LA REGLAS DE OPERACIÓN APC .....	10
CUADRO 2.2.1. EVOLUCIÓN DE APORTACIONES APC AL PAPIR 1996-2002 EN TÉRMINOS REALES.....	11
CUADRO 2.2.2. EVOLUCIÓN DE BENEFICIARIOS PAPIR Y MONTOS CONVENIDOS EN TÉRMINOS REALES.....	12
CUADRO 2.2.3. EVOLUCIÓN DE APORTACIONES APC AL PRODESCA 1996-2002 EN TÉRMINOS REALES.....	13
CUADRO 2.2.4. EVOLUCIÓN APORTACIONES/BENEFICIARIOS APC AL PRODESCA 1996-2002 EN TÉRMINOS REALES .....	13
CUADRO 2.3.1. BENEFICIARIOS/DDR/MUNICIPIO PRODESCA Y PAPIR 2002 .....	15
CUADRO 2.4.1. TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES PADER 2000 Y PAPIR 2002 .....	16
CUADRO 3.1.1. DISTRIBUCIÓN DEL USO DE LA TIERRA POR DDR EN NUEVO LEÓN .....	19
CUADRO 3.1.3.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS POR PROGRAMA Y TIPO DE APOYO .....	20
CUADRO 4.4.1.1. DISTRIBUCIÓN DE PORCENTAJES PAPIR APLICADOS POR ORIGEN .....	29
CUADRO 5.1.1.1. METAS Y MONTOS PAPIR REPROGRAMADAS Y REALIZADAS .....	37
CUADRO 5.1.2.1. MONTOS PAPIR 2002 APLICADOS POR MUNICIPIOS .....	38
CUADRO 5.1.3.1. DISTRIBUCIÓN DEL TIPO DE PROYECTOS.....	39
CUADRO 5.1.3.2. RANGOS DE INVERSIÓN EN PROYECTOS PAPIR .....	39
CUADRO 5.2.1. PRODESCA. MONTOS FINANCIEROS REPROGRAMADOS Y APLICADOS 2002 (MILES DE PESOS).....	40
CUADRO 5.2.2. MONTOS PRODESCA 2002 APLICADOS POR MUNICIPIOS.....	41
CUADRO 5.2.3. DESGLOSE DE SERVICIOS Y MONTOS APLICADOS POR RANGO DE BENEFICIARIOS PRODESCA 2002 POR TIPO DE REGIÓN PRIORITARIA .....	42
CUADRO 5.3.2.6.1. EFECTOS DE LOS APOYOS EJERCIDOS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES .....	50

## Índice de Figuras

FIGURA 2.2.1 MONTO ANUAL APC/BENEFICIARIOS PAPIR EN MILES DE PESOS, PERÍODO 1996-2002 EN TÉRMINOS REALES .....	12
FIGURA 2.2.2 MONTO ANUAL APC/BENEFICIARIOS PRODESCA EN MILES DE PESOS PERÍODO 1996-2002 EN TÉRMINOS REALES .....	14
FIGURA 2.2.3 DISTRIBUCIÓN DE ASIGNACIONES APC DR A NL PERÍODO 1996-2002 Y POR PROGRAMA EN TÉRMINOS REALES .....	14

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAENL	Fideicomiso de Fondos Agropecuarios del Estado de Nuevo León
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural
PCE	Programa de capacitación y Extensión
PEA	Población Económicamente Activa
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PESPRO	Programa Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fomento a la Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnico Operativa Estatal

## **Presentación**

Este documento corresponde a la Evaluación de los Programas de Desarrollo Rural, en particular al Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) y al Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y fue elaborado por la Facultad de Agronomía de la Universidad Autónoma de Nuevo León, la cual es la Entidad Estatal Evaluadora.

La metodología empleada fue proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Aclarando que la EEE es la responsable de la calidad y contenido del reporte.

El proceso de la Evaluación fue coordinado por el CTEE siendo ellos quienes contrataron, supervisaron, calificaron y dictaminaron a la EEE.

La elaboración de este informe constituyó un esfuerzo de participación de opiniones de los participantes en las áreas directivas, operativas y de ejecución de los Programas de Desarrollo Rural, así como de los beneficiarios que recibieron los apoyos de los Programas.

Las evaluaciones de los apoyos provenientes de Alianza para el Campo 2002 buscan tener continuidad ya que los procesos de mejora en las comunidades marginadas y en transición requieren de tiempo para su consolidación.

Este informe pretende ser un esfuerzo encaminado a proporcionar mas y mejores elementos para la toma de decisiones de las instancias responsables de su planeación y ejecución.

## Resumen Ejecutivo

La Evaluación de los Programas de Desarrollo Rural en el Estado de Nuevo León fue delimitada al Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) y al Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) los cuales forman parte de los Programas de Alianza para el Campo 2002.

### Características del Grupo de Programas

En el ejercicio 2001-2002 los Programas de Desarrollo Rural aparte de sufrir un proceso de simplificación cambiaron de nombre, PADER se convirtió en PAPIR y de los Programas anteriores que tenían que ver con capacitación finalizaron en PRODESCA 2002. Ambos programas tratan de contribuir en la formación de capital físico y humano.

Básicamente los cambios han sido en que se puede apoyar a grupos marginados en proyectos productivos PAPIR hasta el 90 por ciento del mismo, dependiendo del grado de marginación. Los componentes que se pueden aplicar en ambos programas van desde apoyos a proyectos de producción primaria (agrícola y pecuario) hasta proyectos de transformación y valor agregado (actividades no-agropecuarias).

Porcentualmente las aportaciones APC en términos reales a los Programas de Desarrollo Rural y en particular PAPIR, han disminuido de un 83 por ciento en 1996, hasta llegar al 57 por ciento en el 2002. En referencia a los beneficiarios atendidos en 1996 se atendieron a 645 llegando a su máximo en 1998 con casi 8000 beneficiarios atendidos y en el 2002 solamente a 1061 beneficiarios. La aportación federal al programa PAPIR se vio dramáticamente disminuida en el ejercicio 2002 no así la participación estatal. Con relación al subsidio por beneficiario PAPIR, fluctuó de \$9.91 pesos en 1996 alcanzando su nivel mas bajo de \$1.14 pesos en 1997 hasta llegar a \$10.68 pesos en 2002. Las aportaciones APC al PRODESCA fluctúan del 16.9 por ciento en 1996 hasta llegar al 21 por ciento en 2002. La cantidad de beneficiarios atendidos por PRODESCA a fluctuado de 5,165 productores en 1996 hasta llegar a 1486 beneficiarios en 2002. El subsidio por beneficiario atendido por PRODESCA ha variado de \$0.17 pesos en 1996 hasta llegar a \$2.30 pesos en 2002.

Con relación al cumplimiento de metas correspondiente a PAPIR, estas no se llevaron a cabo ya que solo se atendieron 1061 beneficiarios cuando las metas reprogramadas fueron atender 1666. PRODESCA por otra parte tenía metas reprogramadas de atender a 30 municipios con 1892 beneficiarios y solo atendió a 20 municipios con 486 beneficiarios. Siendo los DDR's mas atendidos los de Galeana y Montemorelos lo que cumple la normatividad estipulada para los municipios prioritarios.

La metodología que determina la tipología de productores determinó que en referencia a los productores PAPIR y PADER las frecuencias se distribuyeron respectivamente de la siguiente manera: para el tipo I fueron 29 y 18 por ciento, tipo II fueron 33 y 24 por ciento, tipo III fueron 29 y 48 por ciento y por ultimo 9 y 10 por ciento.

### **Principales Resultados del Diagnóstico de la Actividades Agropecuarias y no-agropecuarias**

El PIB total en Nuevo León fue en el 2001 de \$101,055.2 millones de pesos y el PIB agropecuario fue de \$1,474.6 millones de pesos representando el 1.46 por ciento estatal. En el Estado la distribución del uso de la tierra esta de la siguiente manera: DDR Galeana con el 27 por ciento, DDR Montemorelos con 17 por ciento, DDR Apodaca con 34 por ciento y el DDR Anáhuac con el 22 por ciento.

El 29 por ciento de la superficie estatal puede ser aprovechado para pastorear ganado caprino básicamente en los municipios prioritarios de Mier y Noriega, Doctor Arroyo, General Zaragoza, Aramberri, Iturbide, Galeana, Rayones y Mina.

El valor de la producción agrícola en Nuevo León representó \$3,200 millones de pesos durante 2002, de los cuales las hortalizas ocuparon el primer lugar con el 45.9 por ciento siendo el cultivo de papa, el principal producto. De las cadenas prioritarias la nuez ocupó el 3 por ciento del valor de los productos agrícolas. En producción caprina, el Estado representa el 4° lugar en producción de leche y el 13° en producción en el ámbito nacional de carne caprina.

Las oportunidades identificadas están relacionadas al aumento de la participación en los eslabones de las cadenas productivas prioritarias y no prioritarias. Esencialmente en los eslabones de transformación y comercialización de productos en los cuales se busca incidir para lograr una mayor participación de los márgenes de comercialización.

### **Principales Resultados de la Evaluación de Procesos y de la Gestión del Grupo de Programas**

En general las actividades operativas se han realizado de acuerdo a la normatividad establecida, así mismo los funcionarios directivos y operativos han participado y logrado incorporar elementos de modificación en el diseño de aprobación de proyectos productivos.

El empleo de mano de obra rural y la participación prioritaria de mujeres así como la atención de cadenas prioritarias son las razones expresadas para otorgar los apoyos de los programas.

En general se encontró correspondencia entre objetivos de programas y presupuestos asignados. Hubo consensos en las opiniones favorables a los cambios en normatividad. Se dieron ciertos grados de confusión en algunos actores debido a cambios en conceptos de marginados y no marginados y las subdivisiones en marginados y en transición.

Se encontraron deficiencias generalizadas en la promoción de los programas tanto por parte de los funcionarios como los PSP's. Es repetitivo la situación de desfase de la radicación de recursos al Estado provenientes de la federación.

La asignación de presupuestos a los programas se realizó considerando la atención a cadenas y grupos prioritarios, pero no se encontró evidencia de apoyos a las cadenas productivas prioritarias Caprinocultura, Nuez y Aguacate por lo es necesario replantear la atención a dichas cadenas productivas.

Se encontraron diversos grados de deficiencia en los procesos de tiempos de respuesta a las solicitudes, notificación, verificación y entrega del apoyo.

### **Principales Resultados e Impactos del Grupo de Programas**

Con relación a las cadenas productivas prioritarias no se encontró evidencia de apoyo alguno a las preestablecidas. Pero lo que sí se encontró fue la participación entusiasta de los municipios en los recursos económicos de los diversos proyectos.

En general los beneficiarios se expresaron positivamente con relación a la satisfacción con el apoyo. Referente a la difusión del programa, se realizó fundamentalmente a través de los mismos compañeros seguido por reuniones publicas con funcionarios. La complejidad en el llenado de la solicitud fue en general mas que aceptable. La selección del proveedor fue en general realizada por la organización de productores seguido por la realizada por el propio beneficiario. No se encontró evidencia y en algunos casos no fue significativa en el cambio tecnológico ni el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.

La capitalización fue básicamente en apoyos agrícolas seguidos por los apoyos pecuarios y no-agropecuarios. La consolidación del empleo se dio fundamentalmente en los apoyos agrícolas y no-agropecuarios, la retención de empleos se dio principalmente en los apoyos pecuarios seguidos por agrícolas y no-agropecuarios. En el índice denominado variación de beneficiarios organizados se encontró tendencias positivas en los apoyos agrícolas, tendencias estables en los apoyos no-agropecuarios y tendencias crecientes en

los apoyos pecuarios. Se encontró mucha carencia en lo referente a prácticas de conservación y sustentabilidad por parte de los beneficiarios.

La aplicación de los recursos en los municipios marginados comparados con el resto del Estado muestra que el 57 por ciento del presupuesto ejercido de los apoyos provenientes de PAPIR se canalizó hacia las regiones marginadas. Así mismo, el 68 por ciento de los recursos PRODESCA fue aplicado en regiones marginadas. No se encontró evidencia de apoyo a algún tipo de cadena estratégica o prioritaria.

### **Recomendaciones Relevantes**

Se recomienda reforzar los mecanismos de capacitación de los beneficiarios en un contexto de programación por objetivos por los PSP's, DDR's o CADER's, para así establecer procesos claros de determinación de cadenas productivas prioritarias, si es posible en niveles deseables y niveles alcanzables, con participación de los eslabones más importantes, en este caso la cadena productiva caprina y la cadena productiva de la nuez.

Se recomienda ampliar los convenios de participación Estado-Municipio-Productores con la finalidad que faciliten la aportación de recursos económicos a los productores que deseen participar en proyectos de Alianza Para el Campo, pero que carecen de fondos iniciales necesarios para que sea ejercido dicho apoyo.

Se recomienda dar seguimiento a las comunidades o grupos que recibieron apoyos o servicios de capacitación para futuras referencias en la aplicación de apoyos diferenciados.

Se recomienda revisar los mecanismos de distribución de los apoyos a los municipios considerados marginados y los que se denominan en transición ya que se percibe cierta ambigüedad en la determinación de dichas categorías.

Se recomienda incrementar el trabajo en el desarrollo de las organizaciones ya que se encontró tendencias positivas y crecientes.

A continuación se muestran los principales resultados de la evaluación.

Conceptos	PRODESCA		PAPIR	
	Programados	Atendidos	Programados	Apoyados
Numero de Beneficiarios	1892	1486	1666	1061
Montos Financieros (miles de pesos)	3,426.90	3,996.00	9,331.68	8,959.21
Importancia Relativa en función de APC total (%)	4.66		12.70	
Subsidio Promedio por Beneficiario (pesos)	2.30		10.68	
Principales Resultados e Indicadores				
		Agrícola	Pecuario	No-Agro
Satisfacción con el Apoyo (%)	Recepción del Apoyo	97	100	100
	Oportunidad del Apoyo	93	100	100
	Calidad del Apoyo	97	100	100
Difusión del Programa (%)	A través de compañeros	68	32	53
	En reuniones con funcionarios	35	32	53
Gestión del Apoyo	Índice de complejidad de solicitud	1.36	1.70	1.73
Selección Proveedor (%)	Organización Productores	81	55	42
	Técnicos del Programa	3	16	26
Permanencia del Apoyo (%)		100	100	100
Capitalización de UPR (%)		223	55	27
Desarrollo de Capacidades		0	0	0
Empleo	Creación de Empleo Permanente Contratado (%)	67	60	533
	Variación Empleo eventual Contratado (%)	12.5	-85	150
	Consolidación del Empleo (%)	5	-1	3.55
	Variación Empleo Total (%)	108	-84	156
	Variación Empleo Familiar (%)	-31	7	4
	Retención Mano de Obra Familiar	36	163	23
	Retención Empleo Asalariado	20	44	11
Desarrollo de Organizaciones	Frecuencia de Beneficiarios Organizados	0.31	0.25	11
	Variación de Beneficiarios Organizados	1.03	1.6	1
	Desarrollo Económico Organizaciones	0.66	0.18	0.09
Efectos sobre Recursos Naturales (%)	No Realiza Practicas Conservación	68	100	100
	Si realiza Practicas Sustentables	21	100	100
Cambios Observados en el Uso de Recursos Naturales (%)	No hubo Cambio			
	Suelo	13	94	0
	Agua	26	94	0
	Cambio Positivo			
	Suelo	25	6	0
Agua	19	6	0	

# Capítulo 1

## Introducción

Con la finalidad de mejorar la aplicación de los recursos financieros la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) acuerdan el desarrollo de la evaluación de los programas por parte de la FAO dentro del proceso de transparencia de la utilización de fondos federales y estatales. La relevancia de la evaluación radica en la misma continuidad con respecto a evaluaciones anteriores con lo cual se mejora el proceso de toma de decisiones de los diferentes actores respecto a la asignación de los fondos.

La evaluación se hará a los Programas de Desarrollo Rural, particularmente al Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) y al Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA). Se utilizó la metodología de la evaluación propuesta por FAO que incluye guías metodológicas, cuestionarios, guías de entrevistas, procedimiento para el cálculo de indicadores y otra información documental.

### 1.1. Bases de la Evaluación

El fundamento legal esta establecido en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134, así mismo a través del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2002 (DPEF 2002) en su Capitulo VIII, articulo 64 y las Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2002 (APC 2002) las cuales establecen la obligatoriedad de evaluar los programas de Desarrollo Rural.

Por otra parte, los gobiernos federal, estatal y municipal, en conjunto con los productores de regiones y municipios prioritarios son los encargados de la ejecución de dichos programas.

Los planes sectoriales nacionales y estatales de desarrollo rural definen los rumbos de las políticas rurales. Es entonces imperativo que la aplicación de los recursos financieros federales sean aplicados de manera mas eficiente y que a la vez alcancen a las personas o grupos que lo necesitan.

## **1.2. Objetivos de la Evaluación**

### **1.2.1. Objetivo General**

El objetivo general planteado por Alianza para el Campo (APC) 2002 es generar elementos de juicio que orienten la política agropecuaria y rural de tal forma que contemplen aspectos de competitividad en una economía abierta.

### **1.2.2. Objetivo Particular**

Analizar los procesos operativos y de gestión de la APC 2002 determinando resultados e impactos de los programas de Desarrollo Rural específicamente en los programas de PAPIR y PRODESCA, comparando objetivos planteados con los alcanzados. La finalidad es aportar elementos de juicio a los encargados de tomar decisiones.

## **1.3. Enfoque de la Evaluación**

Se evaluaron los Programas PAPIR y PRODESCA, perteneciente al grupo de programas de Desarrollo Rural ejercidos en el Estado de Nuevo León durante 2002. La evaluación pretende que los resultados sean oportunos y las observaciones propuestas sean de carácter práctico y factibles de llevar a cabo.

La evaluación de resultados e impactos de los procesos operativos de los ejercicios 2002-2003 permitirán a los que norman la política rural federal y estatal el tomar decisiones pertinentes y oportunas.

## **1.4. Diseño de Muestra, Fuentes y Procesamiento de Información**

Las fuentes de información de esta evaluación son: las reglas de operación 2000-2003, los anexos técnicos programados y reprogramados, listado de beneficiarios PADER 2000, PAPIR 2002 y PRODESCA 2002, informes de avance y cierre, minutas de las reuniones del "Comité Técnico Estatal de Desarrollo Rural del Estado de Nuevo León" (CDR), así como la información documental de los informes de las evaluaciones externas DR NL

2001 y las evaluaciones nacionales de APC 2000 y 2001 disponibles en la página de internet de EVALALIANZA.

El Coordinador del Comité Estatal de Evaluación (CTEE) proporcionó la documentación arriba enunciada y con base a la listas de beneficiarios y de los lineamientos para el diseño de tamaño de muestra definidos por la normativa de FAO (Anexo). Se entrevistaron 118 beneficiarios del PAPIR del ejercicio 2002 y 24 beneficiarios del PADER 2000, así como 163 beneficiarios de PRODESCA del ejercicio 2002. Para considerar la opinión de otros actores se realizaron 24 entrevistas que incluyeron a funcionarios directivos, funcionarios operativos y prestadores de servicios profesionales (PSP).

La información fue capturada usando el software Lotus Notes v5.0 y enviada al servidor FAO/SAGARPA para su evaluación nacional. Dicha información fue procesada en Microsoft Excel y analizada estadísticamente en el software SPSS v8.0.

## Capítulo 2

### Programas de Desarrollo Rural: Características, Evolución y Tipología de Beneficiarios

El objetivo del capítulo es analizar las características, la evolución y los tipos de beneficiarios que apoya el grupo de programas de Desarrollo Rural, considerando las particularidades de los programas de PAPIR y PRODESCA, teniendo como objetivos principales el progreso incluyente y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias rurales de los municipios y regiones prioritarios propuestos por la SAGARPA<sup>1</sup>.

#### 2.1. Características del Grupo de Programas 2002

En el ejercicio de los programas de Alianza para el Campo (APC) 2002, los programas de Desarrollo Rural sufrieron un proceso de simplificación. Dicho proceso beneficio aparte de la actividad primaria, el enfoque estratégico de la cadena productiva de valor y el apoyo de proyectos productivos integrales; Así como apoyos específicos a organizaciones rurales y aquellos que apoyan a productores de bajos ingresos en el medio rural.

Los programas base de Desarrollo Rural en el Estado en la modalidad de ejecución federalizada fueron los siguientes: Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Los dos primeros programas son los que fueron evaluados en la entidad y se presentan a continuación.

##### 2.1.1. Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)

Continuación del Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), PAPIR tiene como finalidad fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo a la creación de proyectos productivos, de inversión y de desarrollo. Lo anterior para específicamente incentivar microempresas, empleo rural, y alternativas viables de ingreso.

---

<sup>1</sup> Reglas de Operación APC 2002 y 2003.

### 2.1.2. Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)

El programa PRODESCA busca desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos de desarrollo a través de procesos de enseñanza-aprendizaje en procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales. La estrategia comúnmente es a través de sesiones impartidas por el prestador de servicios profesionales (PSP) y la transmisión de experiencias exitosas.

### 2.1.3. Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

Este programa tiene como finalidad incorporar a la Unidad de Producción Rural (UPR) a los procesos de valor agregado de la cadena de valor tanto en la obtención de insumos como en la venta del producto. En el estado no fue evaluado para el ejercicio 2002.

Los programas PAPIR y PRODESCA son recursos federalizados ejecutados por el gobierno estatal y cuya asignación presupuestal se aprobó en la Comisión de Desarrollo Rural del Estado de Nuevo León. Ambos programas buscan contribuir a la formación de capital físico (PAPIR) y capital humano (PRODESCA). Dichos programas generan complementariedad entre ellos debido a que los proyectos PAPIR son generados por técnicos PSP de PRODESCA,.

La población objetivo y criterios de elegibilidad de los programas PAPIR y PRODESCA definidos en la normatividad de las reglas de operación 2000 a 2003 han variado ligeramente como lo muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro 2.1.1. Comparación de variaciones en la Reglas de Operación APC**

Reglas de Operación APC	Población Objetivo	Aplicación recursos
2003	UPR, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad con o sin acceso a tierra	Al menos 70% y en regiones de alta marginación hasta 90%, Al menos 20% a grupos prioritarios y a Cadenas Productivas y Proyectos al menos 35%
2002	UPR, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad con o sin acceso a tierra	Al menos 70% regiones marginadas, al menos 20% grupos prioritarios.
2001	UPR, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad con o sin acceso a tierra	Hasta 83% regiones prioritarias, 10% resto del estado.
2000	UPR, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad con o sin acceso a tierra	60% a regiones de atención inmediata, 22.5% regiones prioritarias y 1% resto estado

Fuente: Reglas de Operación 2000 a 2003.

En las reglas de operación 2003 se favorece el tratamiento a las organizaciones de productores legalmente establecidas comparadas con las reglas de operación 2002, así mismo los montos de apoyo aumentan ligeramente cuando los integrantes de las organizaciones económicas corresponden a grupos prioritarios.

Los componentes en ambos programas van desde apoyos a proyectos productivos agrícolas y pecuarios hasta proyectos de transformación y servicios clasificados como no-agropecuarios. Dichos componentes corresponden con los objetivos planteados en el grupo de programas de Desarrollo Rural.

## 2.2. Evolución del Grupo de Programas 1996 – 2002<sup>2</sup>

El programa PAPIR 2002 (anteriormente PADER) hace énfasis en la atención al desarrollo regional y a grupos prioritarios, así como a cadenas y proyectos productivos (Reglas de Operación 2002).

Con respecto a la inversión total del programa PAPIR se observa que porcentualmente las aportaciones de los recursos APC al programa de Desarrollo Rural y en particular al programa PAPIR 2002 han disminuido de un 83 por ciento en los inicios cuando se denominaba PADER, hasta llegar al 57 por ciento en el 2002 como lo muestra el cuadro 2.2.1.

**Cuadro 2.2.1. Evolución de aportaciones APC al PAPIR 1996-2002 en términos reales<sup>3</sup>**

Año	Aportaciones APC a NL Miles de Pesos	Aportaciones a los Programas de Desarrollo Rural en NL		Aportaciones a PADER⇒PAPIR 2002		
		Miles de Pesos	Porcentaje de APC	Miles de Pesos	Porcentaje de Desarrollo Rural	Porcentaje de APC
1996	38,399.92	5,288.50	13.80	4,393.16	83.10	11.40
1997	68,761.46	10,746.29	15.60	8,213.46	76.40	12.00
1998	58,592.63	7,157.09	12.20	6,260.67	87.40	10.70
1999	61,235.20	9,213.60	15.10	6,145.49	66.70	10.00
2000	58,209.79	11,813.62	20.30	7,334.75	62.10	12.60
2001	59,817.12	15,836.72	26.50	11,225.53	71.00	18.80
2002	73,326.78	16,282.98	22.20	9,331.68	57.30	12.70

Fuente: Anexos PADER (hasta 2001) y PAPIR 2002, SAGARPA Delegación NL.

<sup>2</sup> Cifras de beneficiarios e inversión programadas.

<sup>3</sup> Cifras deflacionadas de 1996 a 2002 para fines comparativos utilizando el Índice de precios al Consumidor segunda quincena de 2002 = 100, Banco de México.

En referencia a las aportaciones financieras federales y estatales tomando en cuenta a los beneficiarios atendidos, las primeras muestran una disminución no así las provenientes del estado, aunque en total presentan un decremento respecto al año pasado como se muestra en el cuadro siguiente.

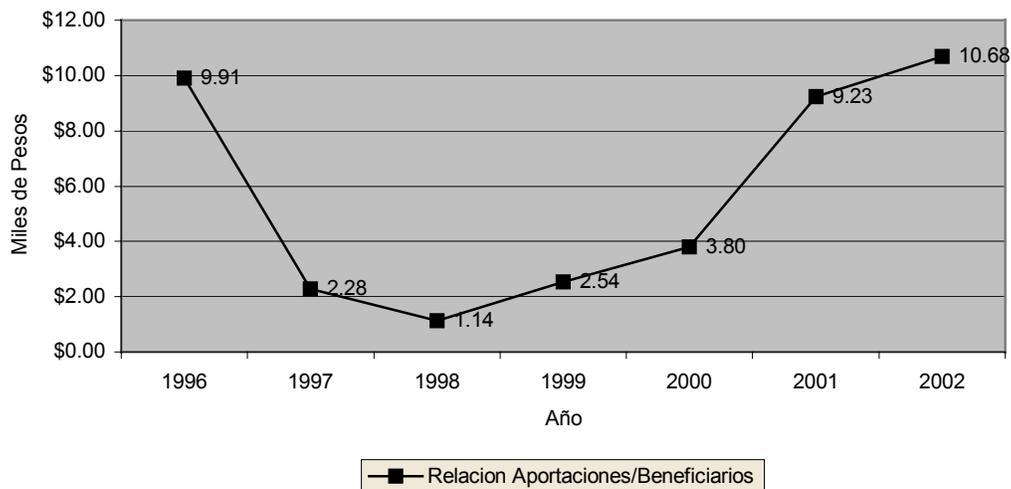
**Cuadro 2.2.2. Evolución de beneficiarios PAPIR y montos convenidos en términos reales**

Año	Beneficiarios	Aportación (miles de Pesos)		
		Federal	Estatal	Total
1996	645	2,363.71	2,029.45	4,393.16
1997	3,755	4,294.95	3,918.51	8,213.46
1998	7,998	3,756.40	2,504.27	6,260.67
1999	3,201	5,437.32	708.17	6,145.49
2000	2,448	7,014.83	297.63	7,312.45
2001	1,433	11,120.73	104.80	11,225.53
2002	1,061	8,715.73	615.95	9,331.68

Fuente: Anexos PADER (hasta 2001) y PAPIR 2002, SAGARPA Delegación NL.

La figura 2.2.1 muestra la relación que guarda la asignación de fondos federales y estatales PAPIR en Nuevo León por beneficiario durante el periodo 1996-2002. De la cual se desprende que aunque se ha incrementado la aportación por beneficiario, en realidad es solo que el número de beneficiarios ha disminuido. Falta trabajo de promoción para incrementar el número de grupos de productores que deseen participar en los programas APC del Estado.

**Figura 2.2.1 Monto Anual APC/Beneficiarios PAPIR en miles de Pesos, periodo 1996-2002 en términos reales**



PRODESCA 2002 tiene como antecedentes inmediatos el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) aplicados de 1996 a 2001. El siguiente cuadro muestra que PRODESCA en particular aumento su participación de aportaciones con respecto al año pasado a diferencia del programa PAPIR como ya se discutió anteriormente.

### Cuadro 2.2.3. Evolución de aportaciones APC al PRODESCA 1996-2002 en términos reales

Año	Aportaciones de APC a NL miles de Pesos	Aportaciones a los Programas de Desarrollo Rural en NL		PCE⇒PEAT⇒PESPRO⇒PRODESCA 2002		
		Miles de Pesos	Porcentaje de APC	Miles de Pesos	Porcentaje de Desarrollo Rural	Porcentaje del APC
1996	19,299.80	2,658.00	13.80	450.00	16.90	2.33
1997	41,683.20	6,514.40	15.60	1,535.40	23.60	3.68
1998	41,178.90	5,030.00	12.20	630.00	12.50	1.53
1999	50,170.00	7,548.70	15.10	1,241.70	16.40	2.47
2000	52,220.00	10,598.00	20.30	2,200.00	20.80	4.21
2001	57,077.50	15,111.40	26.50	2,300.00	15.20	4.03
2002	73,488.10	16,318.80	22.20	3,426.39	21.00	4.66

Fuente: Evaluaciones APC 2001 NL, Anexo Técnico PRODESCA 2002, Históricos SAGARPA Delegación NL.

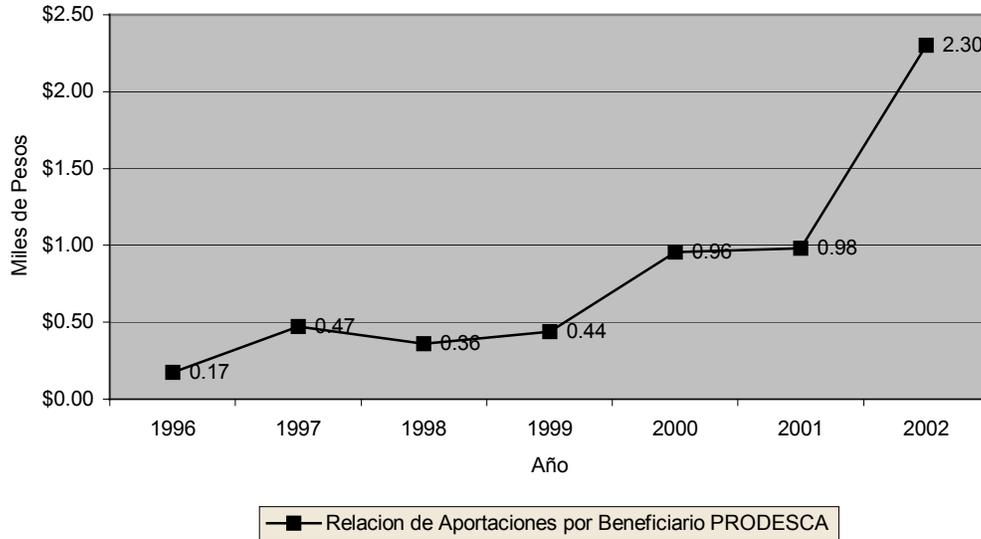
En cuanto a la distribución histórica de las aportaciones por beneficiario en los diversos programas de capacitación y extensión estas han derivado hasta llegar al actual PRODESCA. Dichas aportaciones se han incrementado como se muestra en el cuadro 2.2.4 y se observa que aunque el monto total de aportaciones a PRODESCA han aumentado no así el número de beneficiarios atendidos, presentando el aumento de aportaciones por beneficiario mostrado en la figura 2.2.2, por lo que se necesita aumentar el trabajo en la promoción hacia grupos de productores que deseen participar de los programas de Alianza para el Campo.

### Cuadro 2.2.4. Evolución Aportaciones/Beneficiarios APC al PRODESCA 1996-2002 en términos reales

Año	TOTAL	Beneficiarios
1996	895.34	5,165
1997	2,532.83	5,365
1998	896.41	2,500
1999	1,515.56	3,460
2000	2,452.35	2,562
2001	2,410.40	2,462
2002	3,418.87	1,486

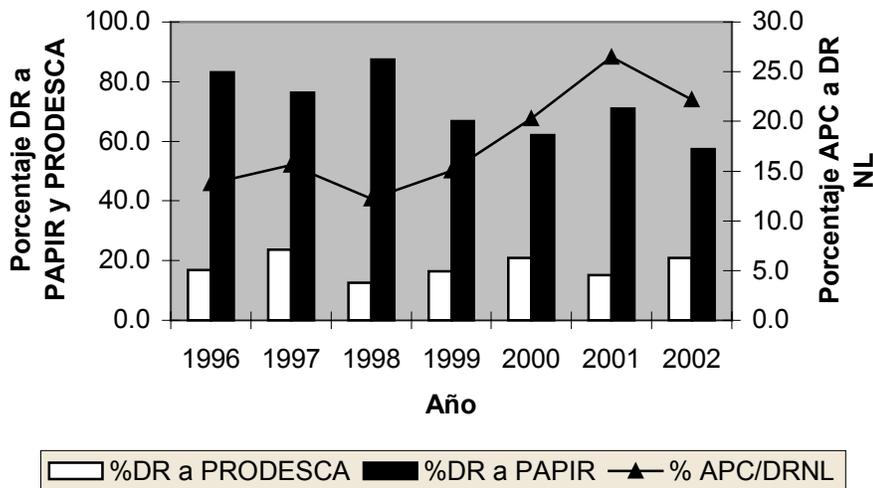
Fuente: Evaluaciones APC 2001 NL, Anexo Técnico PRODESCA 2002, Históricos SAGARPA Delegación NL.

**Figura 2.2.2 Monto Anual APC/beneficiarios PRODESCA en miles de pesos período 1996-2002 en términos reales**



La distribución histórica de las aportaciones expresadas en porcentajes que APC 2002 aportó al grupo de programas de Desarrollo Rural del Estado de Nuevo León se redujo significativamente como se muestra en el lado derecho de la figura siguiente. En esta reducción, PAPIR a diferencia de PRODESCA, fue el que más resintió como se muestra en la figura 2.2.3.

**Figura 2.2.3 Distribución de Asignaciones APC DR a NL período 1996-2002 y por programa en términos reales**



### 2.3. Cobertura Geográfica de los Apoyos 2002

La cobertura geográfica de ambos programas sufrió cambios significativos. Se redujeron los municipios atendidos y el número de beneficiarios en ambos programas. En el programa PAPIR 2002 se atendieron a 17 municipios con un total de 1061 beneficiarios y 111 proyectos atendidos (metas programadas fueron 1666 beneficiarios).

PRODESCA por su parte, atendió 20 municipios con 1486 beneficiarios (las metas programadas fueron 30 municipios por atender con 1892 beneficiarios). La cobertura geográfica de los beneficiarios por DDR y municipio correspondiente a los apoyos PRODESCA y PAPIR 2002 se reseña en el cuadro 2.3.1.

**Cuadro 2.3.1. Beneficiarios/DDR/municipio PRODESCA y PAPIR 2002**

DDR	Municipio	Beneficiarios PRODESCA	Porcentaje (%)	Beneficiarios PAPIR	Porcentaje (%)
Galeana	Dr. Arroyo	317	21.3	242	22.8
	Arramberri	236	15.9	258	24.3
	Galeana	74	5.0	77	7.3
	Zaragoza	94	6.3	67	6.3
	Mier y Noriega	18	1.2	28	2.6
Montemorelos	Linares	94	6.3	18	1.7
	Gral. Terán	246	16.6	246	23.2
	Hualahuises	14	0.9	6	0.6
	Cadereyta	34	2.3	13	1.2
	Montemorelos	8	0.5		
	Iturbide	17	1.1	17	1.6
	Allende	18	1.2	18	1.7
Apodaca	Mina	197	13.3		
	Zuazua	9	0.6	8	0.8
	García	21	1.4	21	2.0
	Los Ramones	8	0.5	9	0.8
	Pesquería	15	1.0		
Anáhuac	Anáhuac			3	0.3
	Bustamante	24	1.6	21	2.0
	Villaldama	29	2.0	9	0.8
	Lampazos	13	0.9		
<b>TOTAL</b>		<b>1486</b>	<b>100</b>	<b>1061</b>	<b>100</b>

Fuente: Evaluaciones DR Nuevo León 2001 y Anexos PRODESCA y PAPIR 2002 SAGARPA NL.

Los DDR recibieron atención de los programas PRODESCA y PAPIR de la siguiente forma: Galeana 50.6 y 64.1 por ciento respectivamente; Montemorelos 28.9 y 30 por ciento respectivamente; Apodaca 16 y 2.8 por ciento respectivamente; Anáhuac 4.5 y 3.1 por ciento respectivamente. Lo que denota claramente la asignación a las zonas prioritarias del estado.

## 2.4. Población Beneficiada y Tipología de Beneficiarios del Grupo de Programas 2002

Se determinó el tipo de productores de los programas PADER 2000 y PAPIR 2002 según el documento FAO "Tipología de Productores". Los resultados encontrados se muestran en el cuadro 2.4.1.

**Cuadro 2.4.1. Tipología de productores PADER 2000 y PAPIR 2002**

Tipo de Productor	PADER 2000 Frecuencia	Porcentaje %	PAPIR 2002 Frecuencia	Porcentaje %
I	7	29	21	18
II	8	33	28	24
III	7	29	57	48
IV	2	9	12	10
V	0	0	0	0

Fuente: Encuestas Beneficiarios 2002 y Beneficiarios 2000.

Revisando los resultados de la tipología de productores observamos que los de tipo I tienen valores del 29 por ciento para beneficiarios 2000 y 18 por ciento para beneficiarios 2002, este tipo de productores cuenta con al menos estudios de primaria, una superficie equivalente máxima de tres hectáreas, un valor de activos productivos de hasta \$5 mil pesos, y venden hasta el 20% de su producción.

El 33 por ciento de los productores fue tipo II para beneficiarios 2000 y 24 por ciento para beneficiarios 2002, estos cuentan con estudios hasta secundaria, una superficie equivalente máxima de 10 has, con un valor de activos productivos de hasta \$25 mil pesos y con una orientación hacia el mercado entre el 20 y 40 por ciento.

Los productores tipo III está representado por el 29 por ciento correspondiente a beneficiarios 2000 y 48 por ciento para beneficiarios 2002 ellos cuentan con estudios hasta preparatoria, tienen una superficie equivalente máxima de 50 has, orientando su producción hacia el mercado entre el 40 y 60 por ciento de su producción y con un valor de activos productivos de hasta \$100 mil pesos.

Los productores tipo IV representaron el 9 por ciento de los beneficiarios 2000 y el 10 por ciento de los beneficiarios 2002, cuentan con estudios de licenciatura, una superficie equivalente máxima de 100 has, un valor de activos productivos de hasta \$500 mil pesos y con una orientación hacia el mercado entre el 60 y 80 por ciento de su producción.

## Capítulo 3

### Diagnóstico de las Actividades Económicas en las Regiones y Municipios Prioritarios

El objetivo del capítulo es presentar el panorama del sector agropecuario así como de las actividades no agropecuarias, establecer un diagnóstico que considere la correspondencia con los objetivos, metas, presupuestos y acciones pertinentes a los programas de Desarrollo Rural.

#### 3.1. Posición de las Actividades Agrícolas, Pecuarias y No Agropecuarias Rurales en el Estado

En el contexto federal el Programa de Desarrollo Sectorial 2001-2006 plantea la misión de lograr el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimentario y pesquero, con una continua capacitación y superación de sus habitantes que les permitan mantener actividades productivas, rentables y competitivas, tanto pesqueras como agroalimentarias.

El gobierno estatal propone en su Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 particularmente en el ámbito de Desarrollo Rural, elevar la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales del Estado respaldando la actividad agropecuaria de los diferentes productos agropecuarios buscando su mayor potencial competitivo.

En el contexto nacional algunas de las variables macroeconómicas no presentan perspectivas favorables. Se tiene por ejemplo, que el Producto Interno Bruto (PIB) nacional en el año 2002<sup>4</sup> fue de \$1,611,700 millones de pesos participando el sector agropecuario, silvicultura y pesca nacional con \$82,900 millones de pesos que representaron el 5 por ciento del PIB total. Por otro lado la Balanza Agropecuaria nacional fue deficitaria en todos sus ramos durante el 2002 a excepción del rubro de caza y pesca.

El PIB total en Nuevo León fue en el 2001 de \$101,055.2 millones de pesos y el PIB agropecuario fue de \$1,474.6 millones de pesos representando el 1.46 por ciento estatal<sup>5</sup>. En el estado resaltan la industria manufacturera con el 27.6 por ciento, el sector comercio, restaurantes y hoteles con el 20.8 por ciento y el sector servicios comunales, sociales y personales con el 20.4 por ciento. En cuanto a la inflación acumulada nacional durante el

---

<sup>4</sup> Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

<sup>5</sup> Tercer Informe Presidencial, Vicente Fox, México 2003. Anexos p.185-197 precios de 1993.

año 2002 con respecto a la inflación al consumidor e inflación al productor fue del 5.7 por ciento y del 9.23 por ciento respectivamente.

La población total en el Estado es de 3,834,141 habitantes según el Censo General de Población y Vivienda 2000, donde la población económicamente activa representa el 38%. Esto refleja una tasa de crecimiento del 2.2%, además cerca del 60% de la población tiene menos de 30 años; el 81.6% de la población vive en ciudades de más de 100,000 habitantes, mientras que solo el 6.6% de la población vive en comunidades de menos de 2,500 habitantes que es considerada la población objetivo del programa, las localidades con menos de 2,500 personas son 5,683 de las 5,726 que existen en la entidad (INEGI, 2002).

En el año 2002 la Población Económicamente Activa (PEA) en Nuevo León fue de 1,675,016 habitantes representando el 54.6 por ciento de la población, así mismo, alrededor del 15 por ciento de la población vive fuera de la zona metropolitana.

En Nuevo León se presenta un saldo neto migratorio de 61,977 habitantes entre los que entran al Estado y los que emigran. De acuerdo con datos de CONAPO, en Nuevo León los municipios con mas alto grado de marginación fueron General Zaragoza en primer lugar seguido de Mier y Noriega, Rayones, Aramberri, Doctor Arroyo, Iturbide, Galeana y Mina, los que en conjunto son el 2.7 por ciento de la población estatal, mientras que el resto de los municipios comprendidos en las metas programadas cubren el 6.9 por ciento de la población estatal. Así mismo entre los municipios considerados con alto grado de marginación se tiene en promedio 49.28 por ciento de la población económicamente activa dedicados al sector agropecuario seguidos por población dedicada al sector industria manufacturera con 13 por ciento<sup>6</sup>.

En el sector rural las Unidades de Producción Rural (UPR) ascendían a 54,877 de acuerdo al censo agropecuario de 1991, de estas UPR's 44,327 registraron actividad agropecuaria y forestal. El 50% de las unidades de producción rural son privadas, el 47% ejidales y mixtas el 3% restante. A falta de una estadística mas reciente se puede estimar que estas cifras se hayan incrementado.

Las actividades que apoyan los Programas de Desarrollo Rural son muy diversas, por lo que el potencial productivo está relacionado con la mayoría de las actividades agropecuarias y el uso potencial que poseen los suelos en el Estado.

Referente a zonas de producción el estado de Nuevo León cuenta con 6,455,500 has de las cuales el 13 por ciento es de tipo templado, 24 por ciento áridas y el 63 por ciento restante semiáridas. La distribución esta dada de la siguiente manera agostadero 77.3

---

<sup>6</sup> INEGI. Sector Agropecuario. Resultados Definitivos. Censo Agrícola, ganadero y Ejidal, 1991. México, 1994.

por ciento, forestal 5.83 por ciento, riego 2.02 por ciento, temporal 4.06 por ciento, praderas de riego 0.29 por ciento, praderas de temporal 8.17 por ciento y otros usos 2.33 por ciento.

**Cuadro 3.1.1. Distribución del uso de la tierra por DDR en Nuevo León**

DDR	Ganadero	Forestal	Agrícola	Otros Usos	Total
Galeana	1,366,241	243,225	119,305	8,909	<b>1,737,680</b>
Montemorelos	805,190	111,055	151,071	29,442	<b>1,097,358</b>
Apodaca	2,015,508	22,234	65,889	108,471	<b>2,212,102</b>
Anáhuac	1,348,999	0	55,550	3,811	<b>1,408,360</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5,535,938</b>	<b>376,514</b>	<b>391,815</b>	<b>150,633</b>	<b>6,455,500</b>

Fuente: Comité de Estadística y Geografía del sector Agroalimentario de Nuevo León.

Dentro de los usos que se le dan a la tierra agrícola, el 54.2% de la superficie estatal es susceptible de mecanización continua mientras que el 40.8% se considera no apta para la agricultura. Por otra parte, para uso ganadero se observa que cubre el 85 por ciento de la tierra del Estado de la cual se contempla que el 50.3% de la superficie estatal puede ser cultivado con praderas. Se puede aprovechar la vegetación nativa en la alimentación del ganado en el 18.79% de la superficie estatal y el 29.2% de la superficie puede ser aprovechada para alimentar ganado caprino el cual se localiza en la zona sur del Estado que abarca los municipios de Mier y Noriega, Doctor Arroyo, General Zaragoza, Arramberri, Iturbide, Galeana y Rayones. El 1.7% de la superficie no es apta para uso pecuario (INEGI, 2002).

### **3.1.1. Posición del Subsector Agrícola en el Estado<sup>7</sup>**

La producción agrícola en Nuevo León representó alrededor de \$3,200 millones de pesos durante 2002. En el estado las hortalizas ocupan el primer lugar con el 45.9 por ciento del valor de la producción agrícola y de ellas la papa es la que ocupa el primer lugar. En el área de frutales los cítricos ocupan el segundo lugar con el 20 por ciento del valor de la producción distribuida principalmente en los municipios de Montemorelos, General Terán y Cadereyta. En el caso de las cadenas prioritarias planteadas en el anexo técnico de los programas de Desarrollo Rural, la producción de nuez ocupa el 3.0 por ciento y el aguacate 1.85 por ciento del valor de la producción agrícola.

<sup>7</sup> Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx) (13 de febrero del 2003).

### 3.1.2. Posición del Subsector Pecuario en el Estado

Con respecto a la producción pecuaria en Nuevo León en el 2002 la producción de leche de bovino representó solo el 0.4 por ciento representando el lugar 24° en el país con 41,905,000 litros. En contraste, en el caso de producción caprina que es una actividad considerada como cadena prioritaria en el anexo técnico de los programas de Desarrollo Rural, el estado produjo el 4.6 por ciento de leche de cabra con 6,848,000 litros ocupando el 4° lugar y en cuanto a producción de carne caprina 1,435 toneladas ocupando el 13° lugar lo que da lugar a oportunidades de mercado para este producto. La distribución del inventario caprino se concentra en el DDR de Galeana con un 48% y el 30% en el DDR de Apodaca sumando el 78% del total estatal de cabezas de ganado caprino. El 22% restante se divide en los distritos de Montemorelos con 13% y Anáhuac con el 9% respectivamente. Encuesta caprina realizada en SAGARPA Delegación Nuevo León (1999).

### 3.1.3. Posición de las Actividades No Agropecuarias en las Regiones y Municipios Prioritarios

En el estado se han ejercido apoyos agrícolas, pecuarios y no-agropecuarios considerados como de transformación ó valor agregado a través del apoyo de los Programas de Desarrollo Rural relacionados.

El cuadro 3.1.3.1 muestra la distribución total de los tipos de apoyos no-agropecuarios los cuales varían desde equipamiento agrícola y forrajero, proyectos de tipo hortícola, frutales, viveros, módulos bovinos, ovinos y caprinos, hasta proyectos generadores de empleo y transformación como: Molinos de nixtamal y tortillerías, talleres de costura, carpintería y talabartería, estéticas, abarrotos, vulcanizadoras de llantas, trituradoras de materiales y tratamiento de agua.

**Cuadro 3.1.3.1. Distribución de los apoyos por programa y tipo de apoyo**

Programas de Desarrollo Rural	Agrícola	Pecuario	No-agropecuario	Total
PAPIR 2002	25	46	40	111
PADER 2000 <sup>8</sup>	397	226	97	720

Fuente: Avances físicos PAPIR 2002 y PADER 2000 de la Comisión Desarrollo Rural y SAGARPA.

<sup>8</sup> Se toma como referencia ya que según la Guía Metodológica de los Programas de Desarrollo Rural esta población fue considerada en el análisis.

### **3.2. Identificación de las Principales Cadenas Agrícolas, Pecuarias y No Agropecuarias**

Cadena Agroalimentaria<sup>9</sup> “es la integración de los agentes y actividades económicas que intervienen en un proceso productivo, desde la actividad primaria hasta la oferta al consumidor final incorporando procesos de empaque, industrialización o transformación que sean necesarios, para su comercialización en mercados internos y externos”.

En un estudio desarrollado por Polendo<sup>10</sup> *et al* en el estado de Nuevo León se buscó la determinación de cadenas productivas prioritarias ellos identificaron catorce cadenas productivas asociadas a cada subsector primario obteniendo como resultado del estudio que las cadenas productivas de caprinos, hortalizas y ovinos resultan ser las cadenas de alta prioridad estratégica seguidos por las cadenas avícola, porcina y las frutales en el Estado.

De los resultados de este estudio aunadas a la definición original de cadena prioritarias planteadas en el Anexo Técnico 2002 se procede a caracterizar las cadenas productivas de caprinos y de la nuez.

#### **3.2.1. Situación de la Cadena Productiva Caprina**

El gobierno detectando la importancia de las cadenas productivas implemento la creación de foros para determinar las cadenas agroalimentarias por producto a escala nacional. Particularmente para el estado de Nuevo León se detectó la cadena productiva caprina<sup>11</sup>. Respecto a la situación de la disponibilidad y acceso a insumos de la cadena productiva caprina en los aspectos de asesoría técnica ésta es proporcionada por Instituciones Académicas, SAGARPA, Subsecretaría de Fomento y Desarrollo del Gobierno del Estado sin embargo es escasa la aceptación de estos servicios fundamentalmente debido al manejo que acostumbran los caprinocultores y por otras razones de índole económico. Esto ultimo podría ser subsanado con la participación mas activa de instituciones

---

<sup>9</sup> Sistema de Información Estadística Agroalimentaria. <http://www.siea.sagarpa.gob.mx>.

<sup>10</sup> Polendo, J., J. Gaitán y W. Du Solier. Fase I: Recolección de Información e Identificación de Cadenas Productivas Prioritarias. Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología del Estado de Nuevo León. Monterrey, N.L. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) 2002.

<sup>11</sup> Gaitán, J. Etapa II: Caracterización de la cadena de caprinos de Nuevo León e identificación de las demandas tecnológicas. Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología del Estado de Nuevo León. Monterrey, N.L. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) 2003.

académicas a través de la creación de proyectos productivos integrales de carácter regional. Dichos proyectos contemplarían aspectos zoonosanitarios y de manejo productivo integral de la especie lo que necesariamente implica la organización de productores y el establecimiento de relaciones formales con los responsables de facilitar estos aspectos.

La producción esta representada por los caprinocultores y esta se lleva a cabo en forma extensiva y semi-intensiva, se estima se dediquen a esta actividad entre 7,000 y 8,000 productores (Gaitán, 2003) de los cuales en su mayoría son ejidatarios (79 por ciento). La problemática detectada en conjunto abarca bajo nivel zoonosanitario fundamentalmente producido por la brucelosis endémica, la falta de utilización de tecnología disponible posiblemente por desconocimiento de la existencia de ella, escasez de mano de obra (pastores), falta de organización de los productores para la producción y carencias en infraestructura básica y especializada.

En lo que respecta al eslabón de la transformación ésta se identifica en la producción de leche y cabrito básicamente, aunque también el procesado de las pieles presenta oportunidades de mercado. La leche por su parte es utilizada para autoconsumo, crianza de cabritos y elaboración de quesos y dulces. La problemática detectada en esta etapa es la falta de organización para poder añadir valor agregado a la producción por parte de los caprinocultores. Es de resaltar el alto intermediarismo que existe el cual contrasta con la baja organización de los productores. Esto lleva a asimetrías entre los productores caprinos y la industria relacionada con la transformación de productos lácteos y aquellos que añaden valor a la carne de cabrito. Las oportunidades se presentan para que a través de la organización de los productores interesados se cubran los nichos de valor agregado a sus productos.

En el eslabón de comercialización y consumo resalta la alta participación de intermediarios principalmente a través de cadenas mayoristas y minoristas las cuales tienen el control sobre la fijación del precio del producto transformado. Dándose por ende la determinación del precio en los canales de distribución de los productos de leche y cabritos en pie. Esto genera bajos márgenes de comercialización del productor primario por la casi nula ingerencia en los eslabones productivos, de transformación y de comercialización del producto. Esto genera de nuevo oportunidades que podrían ser aprovechadas a través de la organización de productores.

### ***3.2.2. Situación de la Cadena Productiva de la Nuez***

Relacionado con la disponibilidad y acceso a insumos el gobierno ha implementado cadenas agroalimentarias para la operación de nogal en el ámbito nacional con lo cual busca la integración de los diversos eslabones con la finalidad de establecer estrategias conjuntas para elevar la producción y la productividad agrícola, reducir costos de insumos, aumentar los rendimientos e incrementar finalmente el margen de comercialización del

productor. Específicamente los aspectos de asesoría técnica son proporcionados por instituciones académicas como la UANL y el ITESM así como la SAGARPA. Los aspectos relacionados a la información en todos los eslabones son cruciales para la mejor toma de decisiones por parte de los productores.

La producción está representada por los nogaleros y la problemática detectada abarca un bajo nivel fitosanitario fundamentalmente producido por enfermedades del nogal, la falta de utilización de tecnología disponible posiblemente por desconocimiento de la existencia de ella, la falta de organización de los productores para la producción. Nacionalmente se produjeron 66,272 toneladas mientras en el estado se produjeron 3,177.85 toneladas que representaron un valor de la producción de \$56,479,880.00 pesos esto en una superficie de 4,205 hectáreas en el 2002<sup>12</sup>. Se necesita la creación de proyectos productivos integrales de carácter regional. Dichos proyectos contemplarían aspectos fitosanitarios y de manejo productivo integral de la nuez lo que necesariamente implica la organización de productores y el establecimiento de proyectos de mediano y largo plazo.

El eslabón de la transformación de la nuez se inclina hacia la obtención de aceites y fruto fresco para repostería, confitería y nevería. Las oportunidades se presentan para que a través de la organización de los productores interesados cubran nichos de valor agregado ya que las exportaciones nacionales fueron de alrededor de 15 millones de dólares en 2002<sup>13</sup>.

En el eslabón de comercialización y consumo generalmente los canales son a través de intermediarios los cuales surten a las cadenas mayoristas y minoristas son ellos al final los que tienen el control sobre los procesos de determinación del precio del producto transformado.

Así mismo se ha detectado la posibilidad de establecer cadenas productivas de productos no-agropecuarios a través de la difusión de experiencias exitosas en la transformación y comercialización de productos que sean abundantes en las regiones con alta marginación y en los municipios prioritarios. En donde se sigue el esquema de conseguir materia prima que se transforma o procesa la cual se vende local o regionalmente y se promociona a través de ferias de artesanías o de productos no tradicionales. Ejemplos, producción artesanal de bolsas a partir de lechuguilla.

Algunas de las instituciones que participan en la política pública y que podrían apoyar el reglón del financiamiento para proyectos productivos son: FIRA, CONAZA, Fundación PRODUCE y diversas fundaciones de carácter privado. En lo referente a la investigación y transferencia de tecnología están la INIFAP-SAGARPA, FAUANL y el ITESM. En la organización de productores se encuentran los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y CADER's de la SAGARPA.

---

<sup>12</sup> Sistema de Información Agropecuaria de Consulta (SIACON).

<sup>13</sup> Coordinación General de Comunicación Social SAGARPA, Núm. 324/02.

Referente al análisis transversal los eslabones de la cadena productiva están incididos por los anteriores participantes de las políticas públicas. Es de particular importancia la reactivación del Comité de Información Estadística y Geográfica del Sector Agroalimentario del Estado Nuevo León con lo cual coadyuvara para un mejor y oportuno manejo de la información<sup>14</sup>.

### **3.3. Análisis de Correspondencia**

Es claro que se presentan fuertes asimetrías en los eslabones de las cadenas productivas presentes en el Estado. Frecuentemente ocurren entre los tres últimos eslabones, la producción primaria, la transformación y la comercialización de los productos causando que los productores primarios obtengan bajos márgenes de comercialización.

El tipo de proyectos que son apoyados por PRODESCA y PAPIR no responde a esta problemática ya que básicamente son para creación de empleos y arraigo en la región.

Es sin embargo, fundamental el apoyo que los proyectos PAPIR y PRODESCA proporcionan a los beneficiarios en la creación de alternativas a los proyectos tradicionales de producción primaria.

---

<sup>14</sup> Sexto Informe de Gobierno del Estado de Nuevo León. Capítulo VI Desarrollo Municipal y Regional p. 151.

## Capítulo 4

### Evaluación de Procesos

La operatividad de los procesos es revisada en este capítulo, se identificarán problemas planteados por los diferentes participantes operativos de los procesos. Se correlacionará con la normatividad y correspondencia de objetivos de los niveles federal y estatal.

#### 4.1. Diseño de Programas

Los programas de Desarrollo Rural y en particular los programas PAPIR y PRODESCA son el resultado de cambios estructurales que condujeron a una simplificación de los mismos en áreas operativas producto de previas evaluaciones de la APC.

Al respecto el programa PAPIR se simplificó para apoyar integralmente el desarrollo agropecuario, sin embargo operativamente no se identificaron elementos que muestren este cambio ya que los programas siguen otorgando apoyos discriminadamente y tratando de beneficiar el mayor número de productores sin considerar el aspecto integral que busca en las Reglas de Operación 2003. PRODESCA por su parte sigue con la estructura que Alianza para el Campo planteó en 1996 aunque como antecedentes inmediatos del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), el Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) aplicados de 1996 hasta el 2001.

El Gabinete Estatal Agropecuario<sup>15</sup> podrá proponer adecuaciones a la operación de los programas, que serán revisadas por la SAGARPA para su autorización e incorporación a la programación de metas y montos en un Anexo Técnico o como fue el caso que nos ocupa, una reprogramación de metas y montos en los programas PAPIR y PRODESCA. En dicho Consejo Estatal Agropecuario se concentran federación y estado a través de SAGARPA y la Subsecretaría de Fomento y Desarrollo Agropecuario del Estado de Nuevo León, y formativamente pueden participar representaciones de organizaciones de productores, académicos e investigación.

El Gobierno del Estado a través del Gabinete Estatal Agropecuario, el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos del Estado de Nuevo León (FOFAENL) y la Comisión de Desarrollo Rural están a cargo de planear, integrar y autorizar el programa de presupuesto estatal anual. Así mismo implementa los programas de desarrollo rural en

---

<sup>15</sup> Ahora es el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.

el estado, y coordina la ejecución de los recursos y contrata a la Unidad Técnica Operativa Estatal de Desarrollo Rural (UTOE). La SAGARPA verifica que los programas estatales se apeguen a los marcos normativos. Así mismo la normatividad de los Programas de Desarrollo Rural el gobierno estatal a través del Gabinete Estatal Agropecuario determina las cadenas de valor estratégicas. Así mismo basándose en el “Estudio para la Estratificación de Productores<sup>16</sup>” determina y coordina estrategias y políticas de desarrollo rural diferenciadas en el Estado. Define prioridades y los distribuye en forma diferenciada a las cadenas productivas, da seguimiento de los resultados de su ejecución para en un proceso de retroalimentación, hacer adecuaciones a la estrategia para la determinación de la población y los municipios y localidades prioritarios.

El FOFAENL<sup>17</sup> es el órgano encargado de administrar los recursos de los programas de la APC y normativamente es quien debe verificar que los solicitantes no reciban apoyos de otros programas. El CDR por su parte es el cuerpo colegiado formado por representantes federales y estatales que coordina, opera y adecua los programas de desarrollo rural. Así mismo integra los anexos técnicos y las adenda y finiquitos respectivos tanto en los montos financieros como las metas físicas. A su vez la CDR propone la constitución de la UTOE la cual coordina la operación de todos los programas de desarrollo rural y se responsabiliza de los aspectos técnicos y administrativos de los programas que se estén aplicando en el estado.

En general el desempeño de las actividades operativas de los programas se ha llevado a cabo de acuerdo a la normatividad establecida por las reglas de operación y las atribuciones que estos organismos tienen.

Los funcionarios directivos han participado y logrado incorporar elementos de modificación en el diseño de aprobación de proyectos productivos debido mayormente a adecuaciones sobre las consideraciones del subsector respectivo.

Por conversaciones con funcionarios se determinó que el estudio de la tipología de productores aunado al reconocimiento de áreas prioritarias así como las de alta marginación en el estado proveniente de CONAPO puede cambiar la asignación de los apoyos. A través de este mecanismo los municipios caracterizados son General Zaragoza en primer lugar seguido de Mier y Noriega, Rayones, Arramberri, Doctor Arroyo, Iturbide, Galeana y Mina.

Se presentaron modificaciones al Anexo Técnico de los Programas de Desarrollo Rural de ejecución federalizada con fecha 3 de mayo de 2002 y un Addendum con fecha del 30 de noviembre de 2002 en el cual se incrementaron los montos y las metas programadas.

---

<sup>16</sup> Documento generado por el Gobierno del Estado según las Reglas de Operación 2002.

<sup>17</sup> Reglas de Operación 2002.

Expresan los funcionarios que es a través del Comisión de Desarrollo Rural donde se complementan o articulan los programas de APC con otros programas, pues es ahí donde se analizan y determinan los apoyos en los diferentes rubros. En general se determina que existe correspondencia entre el grupo de programas con los programas de Investigación y Transferencia basándose en reuniones con Instituciones como INIFAP y Universidades y con el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria según manifestaron funcionarios y directivos.

## **4.2. Planeación y Normatividad**

Las Reglas de Operación de Alianza para el Campo 2002, Capitulo 6 referente a la Mecánica de Operación menciona que se establecerán anexos técnicos por grupo de programas. En el caso de los programas base de Desarrollo Rural, estos incluyen el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fomento a la Organización Rural (PROFEMOR).

El 76 por ciento de los funcionarios manifestó que la planeación y la asignación de presupuestos de los programas se realizó considerando la atención a cadenas y grupos prioritarios. También expresan los funcionarios que los criterios para asignar prioridad para la asignación de apoyos a las solicitudes de los programas fueron el empleo de mano de obra rural y la participación preponderante de mujeres así como la atención a alguna cadena específica relacionada con las cadenas prioritarias (nogal, caprinos).

En lo correspondiente a la relación entre los programas PAPIR y PRODESCA casi el 80 por ciento de los funcionarios encuestados la consideraron de aceptable a buena.

Referente a los criterios para otorgar apoyos diferenciados a los beneficiarios el 50 por ciento de los funcionarios encuestados contestó que son las potencialidades del proyecto y la capacidad de los productores para hacer la aportación respectiva lo que determinó el apoyo otorgado.

Los funcionarios opinan que existe correspondencia entre los objetivos de los programas y los presupuestos asignados así como entre metas físicas y financieras con relación a los plazos para ejercer los recursos.

Considerando el marco normativo de los programas de Desarrollo Rural el 50 por ciento de los funcionarios consideran que corresponde con la situación específica de la entidad lo cual brinda la posibilidad de adecuar los programas. Es de observarse que para mejorar la planeación del grupo de programas casi el 30 por ciento de los funcionarios consideran

viable tomar opinión a los potenciales beneficiarios del grupo de programas así como realizar y emplear estudios especializados de actividades económicas estratégicas.

Es de notar que el 90 por ciento de los funcionarios considero de buenos a excelentes los procesos de transparencia en la operación de los programas y rendición de cuentas a los productores lo que se interpreta como parte de un proceso de mejora continua.

### **4.3. Arreglo Institucional**

#### ***4.3.1. Conformación de la Estructura Institucional***

De las Reglas de Operación 2002 se desprende que el acceso a los programas base de desarrollo rural, al ser complementarios, se consignará en una solicitud única foliada, con desglose de los apoyos solicitados, la cual deberá entregarse en las ventanillas de recepción de SAGARPA. Dichas solicitudes serán analizadas y en su caso aprobadas por la CDR del estado, presentándose los siguientes casos:

- Las solicitudes que provengan de demandantes individuales, de grupos, u organizaciones económicas con menos de seis UPR como socios activos se considerarán como “atención individual”; y sólo podrán recibir apoyos del PAPIR, pero sin rebasar el 40% del monto total de este programa en el estado.
- Las solicitudes de grupos u organizaciones económicas que cuenten con al menos seis UPR, beneficiarios directos del apoyo como socios activos, que no cuenten con un proyecto productivo de desarrollo adecuadamente formulado, recibirán en primera instancia apoyos del PRODESCA para la identificación y diseño del mismo, para su posterior apoyo con el resto de los programas.
- Las solicitudes de grupos u organizaciones económicas de al menos seis UPR como socios activos, que presenten un proyecto productivo adecuadamente formulado que incluya factibilidad técnica, económica, organizativa, financiera y, en su caso, ambiental, podrán recibir apoyos del PAPIR, PRODESCA y del PROFEMOR.

Conversaciones con funcionarios mencionaron ligeros desfases en la aplicación de las solicitudes únicas. Así mismo ellos indican como buena la coincidencia de objetivos y acciones entre las instancias que operan el grupo de programas con un amplio predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones.

### **4.3.2. Establecimiento de los Consejos Municipales, Distritales y Regionales de Desarrollo Rural Sustentable**

Referente a las características del proceso de integración de los Consejos de Desarrollo Rural en los procesos de federalización y descentralización los funcionarios calificaron de excelente la integración de los consejos de desarrollo rural, así como la asignación clara y específica de las funciones y responsabilidades de cada instancia aunado a los avances aceptables en la participación e incorporación de los municipios ya que se encuentran trabajando los 4 consejos regionales.

## **4.4. Operación**

### **4.4.1. Consecución de Recursos**

Los funcionarios calificaron de excelente el grado de correspondencia en los programas particularmente entre la población objetivo y la población beneficiada. Calificando de la misma manera la correspondencia entre los recursos financieros programados y los ejercidos.

El 55 por ciento de los funcionarios califica la radicación de los recursos federales al fideicomiso como mala a regular, por otra parte cuando se les pregunto acerca de la radicación de los recursos estatales al fideicomiso el 55 por ciento de ellos considero de buena a excelente. En cuanto a los criterios de elegibilidad el 63 por ciento de los funcionarios considero de buena a excelente la aplicación de los mismos y un 27 por ciento los considero regular. En referencia a la proporción de aportaciones realizadas por los gobiernos federal, estatal así como los beneficiarios, se manifiesta que de acuerdo a la información recobrada los municipios aportan más del doble que el gobierno Estatal como se muestra en el cuadro siguiente.

**Cuadro 4.4.1.1. Distribución de porcentajes PAPIR aplicados por origen**

<b>Origen de Aportación</b>	<b>Inversión</b>	<b>Porcentaje %</b>
Federal	8,367.94	51
Estatal	591.27	4
Municipio	1,365.35	8
Productor	6,030.74	37
<b>TOTAL</b>	<b>16,355.00</b>	<b>100</b>

Fuente: Avances físicos SAGARPA NL.

Es de apreciar el porcentaje aportado por los productores que muestra la activa participación en la consecución de los apoyos a través de su aportación.

#### **4.4.2. Mecánica Operativa**

En referencia a aspectos de operación un 50 por ciento de los funcionarios operativos calificó el proceso de recepción y trámite de solicitudes como de buena a excelente, pero también un 50 por ciento lo considero regular. En cuanto al proceso de entrega recepción un 74 por ciento de los funcionarios lo consideraron de bueno a excelente. El proceso de supervisión y seguimiento de los programas fue considerado por el 57 por ciento de los funcionarios como regular.

Ahora bien en la relación que guardan los operadores con los beneficiarios de los programas un 91 por ciento de los funcionarios lo considero de bueno a excelente. En la rendición de cuentas a los productores y la sociedad un 82 por ciento de los funcionarios lo considero de bueno a excelente. En cuanto a la transparencia en el manejo de los recursos el 50 por ciento de los funcionarios lo considero excelente, pero un 32 por ciento lo considero regular.

Considerando el tiempo transcurrido desde la entrega del componente hasta el pago del subsidio un 74 por ciento de los funcionarios lo considero de bueno a excelente. La operación específica de los programas en cuanto al funcionamiento y articulación entre PAPIR y PRODESCA fue calificada por un 82 por ciento de los funcionarios de buena a excelente. Referente al seguimiento de los proyectos PAPIR por parte de los PSP un 58 por ciento de los funcionarios lo considero de regular a malo. En la operación de PAPIR a través de proyectos el 70 por ciento de los funcionarios lo estimo de bueno a malo. El papel de los PSP en la difusión de la estrategia de desarrollo rural particularmente el enfoque de integralidad, inversión vía proyectos fue considerado por 41 por ciento de los funcionarios de bueno a excelente.

En lo relacionado con las acciones de promoción de los programas un 66 por ciento de los funcionarios operativos considero que es a través de publicación de medios escritos como son periódicos, gaceta oficial o posters, el resto fue a través de reuniones públicas de información con los beneficiarios potenciales. En lo correspondiente al desempeño de las ventanillas receptoras de SAGARPA en lo referente a la promoción los operativos lo consideraron un 67 por ciento excelente. Aunque las encuestas de los PSP mencionan una promoción que va de mala a regular en un 85 por ciento.

En cuanto al proceso de recepción y validación de la información de solicitudes los funcionarios operativos lo calificaron de excelente en un 41 por ciento. Con respecto al orden cronológico de llegada de las solicitudes como un 58 por ciento bueno a excelente. En el proceso de notificación del resultado la mitad de los funcionarios operativos lo considero de regular a bueno. Así como un 41 por ciento también los estimo bueno en lo referente a la publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas pero un 32 por ciento calificó al proceso de malo a regular. En el establecimiento y aplicación de tiempos de respuesta a las solicitudes un 41 por ciento de los operativos lo consideraron

de malo a regular. Así mismo el 33 por ciento lo considero de malo a regular en lo referente a la verificación de la entrega y recepción de apoyos a los beneficiarios. Así mismo más 50 por ciento de los funcionarios operativos considera el acceso del productor a los servicios de consulta directa del SISER para conocer el estatus de su solicitud de malo a regular.

Las principales razones por las cuales las solicitudes no fueron aceptadas el 75 por ciento de los funcionarios operativos contestaron porque la solicitud era no elegible y el resto contesto que los expedientes estaban incompletos. En lo referente a las dos principales razones por las cuales las solicitudes que fueron aprobadas no se ejercieran por los solicitantes un 60 por ciento de los operativos consideraron que los beneficiarios no disponían de recursos para sus aportaciones y la segunda razón fue porque los plazos establecidos para ejercerlas fueron demasiados cortos.

La percepción de la disponibilidad de recursos es de que son tardíos e inoportunos. Lo indica la situación repetitiva de anteriores evaluaciones. Referente a la operación de los recursos se redujeron los municipios atendidos y el número de beneficiarios en ambos programas. En PAPIR 2002 se disminuyo a 17 municipios cubiertos con un total de 1061 beneficiarios y 111 proyectos o servicios atendidos (metas programadas fueron 1666 beneficiarios). En PRODESCA por su parte, se atendieron 20 municipios con 1486 beneficiarios (metas programadas fueron 30 municipios por atender con 1892 beneficiarios).

Respecto a la pertinencia de la estructura de la Unidad Técnico Operativa Estatal de Desarrollo Rural (UTOE) el 53 por ciento de los funcionarios directivos, funcionarios operativos y prestadores de servicios manifiestan opiniones de aceptables a buenas. En cuanto a la oportunidad y pertinencia en la elaboración del programa anual de actividades el 55 por ciento tuvo una opinión de mala a regular acerca del mismo.

En el seguimiento a las acciones del PAPIR y PRODESCA el 66 por ciento lo estimo de bueno a excelente pero el 36 por ciento lo consideró de malo a regular. En lo referente al seguimiento y evaluación de los PSP el 60 por ciento de los actores entrevistados lo consideraron de bueno a excelente.

El 63 por ciento de los actores de los programas opina que la coordinación con las ventanillas receptoras de solicitudes fluctuó de bueno a excelente. En relación con la coordinación con el CDR el 54 por ciento lo considero de bueno a excelente. Así mismo el proceso de selección y validación de la elegibilidad de los PSP el 62 por ciento de los actores lo consideran de bueno a excelente. En cuanto al proceso de contratación de PSP's el 33 por ciento lo consideró de malo a regular. En la elaboración de catálogos de curso para PSP el 59 por ciento lo estimó de malo a regular.

#### **4.5. Seguimiento y Evaluación**

En referencia a los sistemas de Información de Alianza el 92 por ciento de los funcionarios operativos y directivos considera que se encuentra funcionando el Sistema de Información del Sector Rural (SISER). Por otro lado la mitad desconocía la existencia de sistemas alternativos de información. En cuanto a la infraestructura para operarlo un 66 por ciento manifestó una opinión de buena a excelente. Aunque el 50 por ciento manifestó que la facilidad de operación era regular. El 66 por ciento de los funcionarios considera que la suficiencia de la información que genera va de regular a buena.

Los funcionarios operativos y directivos manifestaron la utilidad de la evaluación externa como buena en un 29 por ciento. La oportunidad de la información que genera la evaluación fue estimada de mala a regular en el 33 por ciento de los casos, mismos resultados en lo referente a las propuestas prácticas (conclusiones y recomendaciones) de la evaluación y únicamente el 41 por ciento consideró que la difusión de la evaluación como buena.

En lo referente a la verificación de campo el funcionamiento de los apoyos otorgados por el grupo de programas, el 75 por ciento contestó que si se realizaban. Ahora bien, en el caso de detectar irregularidades se les pide la devolución de los apoyos ejercidos seguido por la inhabilitación de los beneficiarios.

#### **4.6. Cambios Normativos (Reglas 2002-2003)**

Respecto al efecto de los cambios en las Reglas de Operación 2003 el 66 por ciento los funcionarios operativos y directivos manifestó que el arreglo entre programas en número y enfoque fue bueno. Lo mismo se estimó en los componentes ofrecidos. El 52 por ciento de los funcionarios calificó como buenos los efectos en la población objetivo y los criterios de elegibilidad. Así mismo el 66 por ciento consideró como buenos los efectos en los mecanismos de otorgamiento de apoyos vía proyecto o demanda libre.

Ahora bien con respecto al efecto de dichos cambios en la planeación de los criterios para la asignación de presupuestos entre los grupos y programas fue considerada como buena por el 88 por ciento de los funcionarios. Lo mismo se detectó para priorizar la asignación de apoyos a las solicitudes de los programas.

En cuanto a los efectos en el arreglo institucional el 90 por ciento consideró como bueno a excelente el efecto en las funciones y en la coordinación de las instancias participantes en el grupo de programas. Aunque el 32 por ciento de los funcionarios estimó como regular el efecto de dichos cambios en el nivel de participación y representación de los productores.

#### 4.7. Conclusiones y Recomendaciones

Este apartado toma como base de discusión las entrevistas a los funcionarios directivos, funcionarios operativos y prestadores de servicios profesionales en conjunto con la normatividad prevaleciente en el ejercicio.

Como conclusiones relevantes se obtuvieron las siguientes:

- Una conclusión que se percibe inmediatamente es la agilidad en la respuesta de la CDR a situaciones que se presentan en el ejercicio de las asignaciones de proyectos y las cuales requieren adecuaciones. Así mismo la CDR dijo que la asignación de apoyos no está en función de rangos de inversión o grupos de beneficiarios sino en función de la calidad y potencialidad del apoyo productivo.
- Por conversaciones con funcionarios y la CDR se determinó la forma en que especifican los municipios y localidades prioritarios, la cual es a través de los índices de marginación generados por CONAPO y los Estudios para la Estratificación de Productores.
- Hubo un período de 6 meses entre el anexo técnico y la adecuación a través del Addendum donde fueron reprogramados las metas y montos de los programas PAPIR y PRODESCA.
- El 88 por ciento de los funcionarios expresa opiniones favorables a los cambios normativos. El 76 por ciento de funcionarios expresó que la planeación y la asignación de presupuestos de los Programas se realizó considerando la atención a cadenas y grupos prioritarios.
- Las razones para asignar apoyos a las solicitudes de los Programas fueron el empleo de la mano rural, la participación preponderante de mujeres y la atención de alguna cadena productiva específica como las denominadas prioritarias. Los resultados de la evaluación de procesos indican que el 23 por ciento de los grupos apoyados son mujeres lo que confirma las razones expuestas.
- El 80 por ciento de los funcionarios encuestados expresó buena relación entre los Programas PAPIR y PRODESCA aunque se siguen presentando algunos desfases sobre todo en lo relacionado con la asignación de fondos PAPIR a proyectos de grupos que no recibieron capacitación PRODESCA.
- El 50 por ciento de los funcionarios dijo que el otorgamiento de apoyos diferenciados a los beneficiarios se establece basado en las potencialidades de los proyectos productivos.
- El total de funcionarios en cuanto a correspondencia entre objetivos de programas y presupuestos asignados así como entre metas y montos. El total de los funcionarios calificó como excelente la correspondencia en los programas específicamente entre la población objetivo y la población beneficiada. Con relación a los criterios de elegibilidad un 25 por ciento de los funcionarios lo considera regular contrastando con el 66 por ciento que los considero de buenos a excelentes.

- 50 por ciento de funcionarios considera viable la adecuación de Programas, así como el tomar opinión a los beneficiarios. El 50 por ciento considera excelentes los procesos de transparencia en la operación de los programas y rendición de cuentas a los productores.
- El 50 por ciento de funcionarios piensa que la radicación de recursos financieros es inadecuada de la Federación al Estado pero buena del Estado al fideicomiso.
- 50 por ciento de funcionarios considera bueno a excelente el proceso de recepción y trámite de solicitudes. El 74 por ciento consideró de bueno a excelente la entrega-recepción del apoyo. El 75 por ciento considera que sí se verifica el funcionamiento de los apoyos otorgados aunque el 57 por ciento considera regular el proceso de supervisión y seguimiento.
- Se encuentran deficiencias en el seguimiento de los proyectos PAPIR por parte de los PSP de acuerdo a los funcionarios. Deficiente promoción de los Programas tanto por PSP's como funcionarios.
- El 41 por ciento considero el establecimiento y aplicación de tiempos de respuesta a las solicitudes de malos a regulares. El 50 por ciento de operativos considero deficientes procesos de notificación de resultados a las solicitudes. El 33 por ciento de funcionarios considero el proceso de verificación y entrega del apoyo a beneficiarios de malo a regular.
- Razones por las cuales las solicitudes no son aceptadas fueron no-elegibilidad y el tener expedientes incompletos. Razones por las cuales solicitudes aprobadas no son ejercidas fueron que los beneficiarios carecen de recursos y tuvieron plazos para ejercerlas demasiado cortos.
- La coordinación con ventanillas receptoras de solicitudes fue considerada excelente en un 63 por ciento y en cuanto a la coordinación con la CDR, los funcionarios la consideraron de buena a excelente en un 54 por ciento.
- Un 50 por ciento de los funcionarios desconocía la existencia de sistemas alternativos de información. Acerca del SISER se considero útil pero la Información que genera poco oportuna.

Referente a las recomendaciones resaltan las siguientes:

Con relación a los ajustes recomendables para mejorar el funcionamiento de los órganos de representación tenemos:

Aun y cuando se menciona frecuentemente la necesidad de que los productores se organicen es prioritario que exista primero real coordinación de las instancias participantes en la operación y ejecución de los programas y con esto se habla de que el Gabinete Agropecuario Estatal influya en la coordinación de las instituciones que participan con recursos (humanos, económicos o sociales) en el campo.

Un ajuste que se recomienda porque es mencionado en numerosas instancias, es la participación de productores o organizaciones rurales que tengan verdaderos intereses en las consecuencias de las decisiones que se toman en las instancias gubernamentales.

En los procesos relacionados con la recepción y trámite de solicitudes existe margen de mejorar ya que un 50 por ciento de los operativos lo consideran regular. En cuanto a la entrega-recepción de apoyos se lleva a cabo en forma normal aunque se sugiere mayor comunicación entre los operadores debido fundamentalmente a que en algunas situaciones se han entregado apoyos PAPIR a localidades que no han recibido capacitación PRODESCA.

En cuanto a recomendaciones para mejorar el diseño y la planeación tenemos:

La simplificación que se dio en los Programas PAPIR y PRODESCA encaminada para mejorar los procesos operativos presentó ciertos grados de confusión en algunos de los actores, fundamentalmente en los conceptos de *municipios marginados y no marginados y las subdivisiones en marginados y en transición*. Por lo que podría pensarse en algunas sesiones de sensibilización a estos conceptos.

La definición de los municipios y localidades que son clasificadas como prioritarias podría necesitar revisión o más precisamente clarificación ya que se dieron apoyos a localidades que están ubicadas en municipios no prioritarios aunque como se manifestó en la CDR son ajustes de nivel Estatal.

Aún y cuando un alto porcentaje de funcionarios opinaron favorablemente de la normatividad de las Reglas de Operación estas siguen llegando desfasadas lo cual deja poco tiempo para la difusión y operaron de las mismas, ejemplo de esto es la radicación de recursos económicos de la Federación al Estado la cual se considera inadecuada.

La asignación de presupuestos a los Programas se realizó considerando la atención a cadenas y grupos prioritarios, pero no se encontró evidencia de apoyos a las cadenas productivas prioritarias caprinocultura, nuez, y aguacate, establecidas en el Anexo Técnico de los programas de Desarrollo Rural por lo que se hace necesario replantearlas.

Existe margen de mejora en el otorgamiento de apoyos diferenciados, porque claramente las razones planteadas para dicho otorgamiento como son el empleo rural y participación preponderante de mujeres se han cumplido, por lo que están en el camino correcto.

Se hace necesario hacer un seguimiento a las propuestas de adecuación al diseño y planeación a programas federales por parte de los funcionarios estatales responsables de la ejecución.

En referencia a recomendaciones para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación tenemos:

Aun y cuando se verifica el funcionamiento de los apoyos otorgados queda un porcentaje significativo que considera regular al proceso de supervisión y seguimiento, por lo que se recomienda hacer visitas programadas para realizar estas actividades, la alternativa sería contratar mas personal lo cual es repetitivo de anteriores evaluaciones. Lo anterior tiene relación también con la percepción de parte de los funcionarios acerca del deficiente seguimiento de los apoyos PAPIR por los PSP's por lo que se recomienda clarificar las actividades que tienen que realizar los PSP's.

Se encontró una generalizada deficiencia en la promoción de los Programas de Desarrollo Rural tanto por parte de los funcionarios como de los PSP's, por lo que se recomienda revisar los procesos de difusión de los mismos.

Se recomienda analizar integralmente el perfil, funciones y el número de PSP's ideal en el Estado.

Se recomienda hacer análisis de los tiempos de respuesta a las solicitudes, los procesos de notificación, verificación y entrega del apoyo ya que fue considerado deficiente por la mitad de los operativos.

Así mismo, en función de que las razones por las cuales las solicitudes de los beneficiarios no son aceptadas fueron la no-elegibilidad y expedientes incompletos, se recomienda procesos de asesoría hacia los beneficiarios. Las razones por las cuales las solicitudes aprobadas no son ejercidas fueron que los beneficiarios no pusieron su parte para la consecución de los apoyos APC, aunado a que tuvieron plazos para ejercerlos muy cortos, por lo que se recomienda que se generen mecanismos de financiamiento a los productores con respecto a la parte que les corresponde.

## Capítulo 5

### Evaluación de Resultados e Impactos

Este capítulo señala los resultados e impactos de los Programas de Desarrollo Rural PAPIR y PRODESCA a través del cálculo de indicadores así como las encuestas de los beneficiarios 2000 y 2002. Utilizando para ello las Guías para el Cálculo y Análisis de Indicadores APC 2002 proporcionados por personal de FAO. Dichas guías son las de Fomento Ganadero, Fomento Agrícola y Actividades No-Agropecuarias. Se identificarán problemática y oportunidades y se contrastaron con resultados, así mismo comparando los montos programados con los realizados para los programas PAPIR y PRODESCA.

#### 5.1. Resultados de Operación del Programa PAPIR 2002

No se encontró evidencia de apoyo económico a algún tipo de cadena estratégica o prioritaria. En cuanto a la sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos generados, los funcionarios opinaron con un 58 por ciento que fue de buena a excelente.

##### 5.1.1. Metas Físicas y Financieras Programadas y Realizadas así como las Aportaciones de los Productores

En el cuadro siguiente muestra un 19 por ciento por encima de los montos reprogramados lo que se explica por la suma de las aportaciones municipales y de los productores. Es de notar que los municipios aportaron mas del doble que el gobierno estatal en los programas ejercidos del período.

**Cuadro 5.1.1.1. Metas y montos PAPIR reprogramadas y realizadas**

Origen de Aportación	Metas		Montos (miles de Pesos)	
	Reprogramadas	Realizadas	Reprogramadas	Realizadas
Federal			8,734.90	8,367.94
Estado			617.31	591.27
Municipio				1,365.35
Productores	1666	1061	4,322.03	6,030.74
<b>TOTAL<sup>18</sup></b>	<b>1666</b>	<b>1061</b>	<b>13,674.24</b>	<b>16,355.30</b>

Fuente: Anexos PAPIR y SAGARPA.

<sup>18</sup> Cantidades pueden variar debido al redondeo de cifras.

### 5.1.2. Focalización de Áreas de Interés Económico

Con respecto a focalización de los proyectos en las regiones prioritarias del estado los funcionarios encuestados manifestaron con un 66 por ciento que les pareció de buena a excelente. Las áreas de interés económico en que se concentraron o focalizaron se muestran en el cuadro siguiente.

**Cuadro 5.1.2.1. Montos PAPIR 2002 aplicados por Municipios**

Municipio	Proyectos Realizados	Inversión Realizada (Pesos)	Inversión en Porcentaje	Lugar que ocupa en NL en marginación
Gral. Terán	10	5,223,486.00	31.94	13
Arramberri	17	3,932,827.00	24.05	4
Dr. Arroyo	40	2,864,525.00	17.52	5
Gral. Zaragoza	10	921,472.00	5.63	1
Allende	3	607,735.00	3.72	38
Mier y Noriega	7	554,377.20	3.39	2
Galeana	8	551,000.00	3.37	7
Iturbide	2	500,000.00	3.06	6
Linares	3	367,168.10	2.25	26
Bustamante	3	178,050.00	1.09	14
Gral. Zuazua	1	148,974.00	0.91	35
García	1	132,075.00	0.81	28
Hualahuises	1	115,200.00	0.70	23
Cadereyta	2	110,000.00	0.67	44
Los Ramones	1	75,301.00	0.46	12
Anáhuac	1	45,745.00	0.28	31
Villaldama	1	25,200.00	0.15	27
<b>TOTAL</b>	<b>111</b>	<b>16,354,735.30</b>	<b>100</b>	

Fuente: Anexos PAPIR y Estimaciones CONAPO basadas en XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

El cuadro anterior muestra que los montos aplicados en los municipios considerados marginados, representados por el lugar que ocupan en el Estado en marginación, fue del 57 por ciento mientras el resto de los municipios se aplicó el 43 por ciento.

### 5.1.3. Distribución de las Inversiones PAPIR por Tipo de Proyectos y Rango de Inversión

A continuación se desglosan los tipos de proyectos identificados y gestionados de producción primaria o de transformación y generación de valor agregado así como proyectos apoyados en municipios o localidades prioritarias según se expresó en la CDR. El cuadro 5.1.3.1 muestra el 64 por ciento de los proyectos apoyan la producción primaria de los cuales el 41 por ciento corresponde a proyectos de tipo pecuario. La distribución de los proyectos siguió la normatividad según expresó el 66 por ciento de los entrevistados y

que respecto al ejercicio de los recursos en los proyectos fue calificado de bueno a excelente.

#### **Cuadro 5.1.3.1. Distribución del Tipo de proyectos**

Tipo de Proyectos		PAPIR 2002	PADER 2000
Producción Primaria	Agrícola	25	397
	Pecuario	46	226
Transformación y generación de valor agregado	No agropecuario	40	97
<b>TOTAL</b>		<b>111</b>	<b>720</b>

Fuente: Anexos PAPIR y PADER.

Con respecto a los rangos de inversión de los apoyos PAPIR el cuadro siguiente muestra que la mayoría de ellos se ubicaron en el rango de mayor de 20 mil y hasta 100 mil pesos. Esta información es de suma importancia para futuros procesos de planeación.

#### **Cuadro 5.1.3.2. Rangos de inversión en proyectos PAPIR**

Rangos de Inversión	Numero de Proyectos
Mayor a 5 mil y hasta 20 mil pesos	12
Mayor a 20 mil y hasta 100 mil pesos	65
Mayor a 100 mil pesos	34

Fuente: Anexos PAPIR.

## **5.2. Resultados de Operación del Programa PRODESCA 2002**

Acerca de los mecanismos locales de fomento al desarrollo de un mercado de servicios profesionales; Se tiene que con respecto al seguimiento y monitoreo de la calidad de los servicios profesionales de los PSP, los funcionarios percibieron al programa en un 60 por ciento de mala a regular. Con relación al fomento del mercado de servicio profesional los funcionarios lo expresaron como regular en un 49 por ciento. A la fecha los PSP encuestados el 54 por ciento manifestó estar operando en forma independiente aunque con intenciones de buscar algún tipo de estructura organizativa en el futuro cercano.

Por otra parte en la participación de los beneficiarios en el pago por servicios profesionales del PSP los funcionarios la percibieron poco probable ya que la calificaron de mala a regular con un 50 por ciento. En contraste, los PSP opinaron en un 54 por ciento que los productores podrían a futuro pagar el costo o una parte del mismo por la asistencia técnica.

En cuanto a los trámites de los beneficiarios para participar en los programas, y el tiempo de respuesta de las solicitudes, los PSP opinaron en un 70 por ciento que la operación se desarrollo de mala a regular lo que en cierta forma concuerda con el 50 por ciento de los funcionarios que opinaron que dicho proceso era regular. Aunque manifestaron excelente la coordinación y eficacia de las instancias operativas de los programas. Por otra parte, un 38 por ciento de los prestadores de servicios manifestó una mala correspondencia de los apoyos otorgados con los requeridos por los productores. Aunque manifestaron una buena complementariedad de los programas de Desarrollo Rural con un 77 por ciento.

Los prestadores piensan que el proceso de selección de PSP se realiza en forma excelente en un 92 por ciento, lo que contrasta con la calificación que los funcionarios otorgaron a dicho proceso la cual fue de malo a regular con un 33 por ciento. Así mismo consideran la correspondencia entre los proyectos elaborados con las necesidades identificadas en el diagnóstico como de regular a buena. Aunque el 85 por ciento considera de mala a regular la correspondencia entre la población beneficiada respecto a la que debería de apoyar el programa. En general la gestión de recursos y la consecución del financiamiento del proyecto son los mayores problemas que han tenido. Por otra parte la totalidad de los PSP manifestaron no recibir incentivos adicionales de los productores por su desempeño.

En cuanto al proceso de actualización y capacitación opinaron como excelente a los impartidores de los cursos y la utilidad de la información, así como la pertinencia del conocimiento adquirido a la situación de los productores. Aunque un 54 expresó insuficiencia de los recursos aportados para los cursos de capacitación.

Notamos cierta diferencia entre los montos reprogramados PRODESCA y lo que fue efectivamente aplicado en un 17 por ciento arriba como lo indica el cuadro siguiente.

**Cuadro 5.2.1. PRODESCA. Montos financieros reprogramados y aplicados 2002 (miles de Pesos)**

CONCEPTO	REPROGRAMADAS	EJERCIDA
I) Promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo	2,250.76	2,952.16
II) Consultoría y capacitación a empresas rurales	300.00	
III) Programas especiales de desarrollo de capacidades	150.00	287.23
IV) Supervisión de servicios y control de calidad ( suma de los tres anteriores 12%)	274.30	388.73
V) Promoción de agroproductos no tradicionales	150.00	111.13
VI) Participación en Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (RENDRUS)	130.00	85.44
VII) Gastos de operación del PRODESCA (hasta 4%)	137.05	137.05
VIII) Evaluación Estatal (hasta 1%)	34.26	34.26
<b>TOTAL</b>	<b>3,426.39</b>	<b>3,996.00</b>

Fuente: Anexos y avances PRODESCA 2002 SAGARPA NL.

Con respecto al desarrollo de capacidades, efectos de los procesos de capacitación, incremento en el uso de conocimientos técnicos, comerciales, organizativos, gerenciales y financieros por los beneficiarios se tiene que dichos conceptos fueron calificados como de malo a regular por el 57 por ciento de los funcionarios encuestados.

Con relación a las fuentes, modalidades y montos adicionales pagados por los servicios profesionales en los municipios prioritarios tenemos que estos fueron cumplidos de acuerdo a la programación como lo indica el cuadro siguiente en el cual notamos que no aparece el municipio de Rayones aún y cuando es la localidad de mas alta marginación.

**Cuadro 5.2.2. Montos PRODESCA 2002 aplicados por Municipios**

Municipio	Proyectos Realizados	Inversión Realizada (Pesos)	Inversión en porcentaje	Lugar que ocupa en NL en marginación
Dr. Arroyo	36	736,366.00	24.9	5
Gral. Zaragoza	12	366,219.00	12.4	1
Arramberri	13	344,691.00	11.7	4
Gral. Terán	10	295,235.00	10.0	13
Mina	10	292,456.00	9.9	8
Linares	9	188,661.00	6.4	26
Galeana	5	154,062.00	5.2	7
Cadereyta	5	94,004.00	3.2	44
Bustamante	3	73,114.00	2.5	14
Allende	3	67,892.00	2.3	38
Mier y Noriega	3	62,670.00	2.1	2
Hualahuises	2	47,002.00	1.6	23
Villaldama	1	45,696.00	1.5	27
Iturbide	2	41,780.00	1.4	6
García	1	36,557.00	1.2	28
Lampazos	2	32,640.00	1.1	15
Los Ramones	1	26,112.00	0.9	12
Gral. Zuazua	1	20,890.00	0.7	35
Pesquería	1	13,056.00	0.4	30
Montemorelos	1	13,056.00	0.4	33
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>	<b>2,952,159.00</b>	<b>100</b>	

Fuente: Anexo PRODESCA 2002.

Ahora bien con relación a los servicios y montos aplicados por municipio o localidad prioritaria tenemos que en su mayoría se dieron a grupos de beneficiarios que variaban de 6 a 20 integrantes tanto en zonas marginadas como en transición como se muestra en el cuadro siguiente. Lo anterior expuesto indica las preferencias de los PSP's en lo referente a que tamaño de beneficiarios prefieren atender.

**Cuadro 5.2.3. Desglose de servicios y montos aplicados por rango de beneficiarios PRODESCA 2002 por tipo de región prioritaria**

Rango Beneficiarios	Zona Marginada		Zona en Transición		Total Servicios	Total de Monto (pesos)
	No. de Servicios	Monto de los Servicios	No. de Servicios	Monto de los Servicios		
6 a 20	82	1,711,171.00	18	374,710.00	100	2,085,881.00
21 a 50	18	716,134.00	1	45,696.00	19	761,830.00
Más de 50	2	104,448.00			2	104,448.00
<b>TOTALES</b>	<b>102</b>	<b>2,531,753.00</b>	<b>19</b>	<b>420,406.00</b>	<b>121</b>	<b>2,952,159.00</b>

Fuente: Anexos y avances PRODESCA 2002 SAGARPA NL.

En el área de oportunidad de negocios identificados para el desarrollo de proyectos de reconversión productiva o comercial, se tiene que el 50 por ciento de los funcionarios la calificó de buena a excelente.

### **5.3. Indicadores de Impacto de los Programas de Desarrollo Rural**

Como alternativa el 47 por ciento de los beneficiarios PAPIR 2002 y el 50 por ciento de los beneficiarios 2000 señalaron que han buscado y hallado apoyos complementarios a los de APC. El análisis de impactos se presenta en aquellos que los beneficiarios perciben provenientes de los programas APC y los que resultan directamente de los apoyos recibidos. El análisis del grupo de programas de Desarrollo Rural se hizo desglosando por tipo de proyecto para beneficiarios PAPIR 2002 y beneficiarios PADER 2000 de acuerdo al documento normativo de la Guía Metodología para la Evaluación Estatal de Desarrollo Rural y a la Guía para el Cálculo y Análisis de Indicadores APC 2002 (Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Actividades no-Agropecuarias).

A continuación se discuten los hallazgos con respecto a los Indicadores de Percepción de los programas de Desarrollo Rural.

#### **5.3.1. Indicadores sobre Percepciones de los Programas de Desarrollo Rural**

##### **5.3.1.1. Satisfacción con el Apoyo**

La percepción del beneficiario acerca de la recepción, oportunidad y calidad del apoyo se detecta a través del indicador **satisfacción del apoyo**.

Los beneficiarios que recibieron el tipo de apoyo clasificado como **agrícola**, obtenemos que con relación al subindicador **recepción del apoyo**, los beneficiarios PAPIR y PADER reconocieron haber recibido el apoyo en un 97 por ciento y un 87 por ciento respectivamente.

En cuanto al subindicador **oportunidad del apoyo** los encuestados expresaron que los apoyos fueron oportunos con un 93 por ciento y 69 por ciento beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

Respecto al subindicador **calidad del apoyo** los beneficiarios respondieron que la calidad, entendida como apoyo recibido completo, fue percibida como tal por el 97 por ciento y el 81 por ciento respectivamente.

Ahora bien en referencia a aquellos beneficiarios que recibieron apoyos tipo **pecuario** tenemos que tanto los beneficiarios PAPIR y PADER manifestaron en un 100 por ciento haber recibido el apoyo, así mismo el 74 por ciento y el 83 por ciento respectivamente de los beneficiarios encuestados PAPIR y PADER lo recibieron oportunamente y con calidad excelente.

Los beneficiarios que ejercieron apoyos **no-agropecuarios** manifestaron estar satisfechos con la recepción, oportunidad y calidad del apoyo ejercido. Al respecto la oportunidad de los apoyos coincide con lo expresado por los funcionarios.

### **5.3.1.2. Difusión del Programa**

Para detectar los mecanismos mas comunes por los cuales los beneficiarios se enteraron de los programas de Desarrollo Rural se analiza la Información del indicador **difusión del programa**.

Los beneficiarios que recibieron el tipo de apoyo clasificado como **agrícola**, se tienen que los beneficiarios de PAPIR percibieron principalmente la promoción del programa a través de sus compañeros con un 68 por ciento seguidos por reuniones con funcionarios con un 35 por ciento y solo un 7 por ciento a través de prestadores de servicios.

Ahora bien con respecto a los beneficiarios que ejercieron apoyos de tipo **pecuario** el 32 por ciento manifestó que se enteraron principalmente a través de la visita de técnicos del

programa seguido de difusión entre ellos mismos con un 23 por ciento y reuniones con funcionarios con el 16 por ciento.

Los beneficiarios encuestados que ejercieron apoyos **no-agropecuarios** expresaron en un 53 por ciento haber recibido difusión del programa a través de reuniones con funcionarios y a través de compañeros, seguidos por técnicos del programa y representantes de organizaciones con un 16 por ciento. En contraste, los funcionarios opinan que la promoción mayormente es a través de medios escritos y masivos, cuando los beneficiarios la perciben como proveniente principalmente a través de sus compañeros seguido en importancia por reuniones con funcionarios en reuniones publicas, esto ultimo coincide con lo expresado por los funcionarios entrevistados.

#### **5.3.1.3. Gestión del Apoyo**

Por otra parte el indicador **gestión del apoyo** nos proporciona información relacionada con los aspectos de acopio, llenado y complejidad de la solicitud efectuada por los beneficiarios que ejercieron un apoyo tipo **agrícola**. En general solo un 4 por ciento tuvo alguna dificultad en el acopio y llenado de la información necesaria así mismo el índice de complejidad del llenado de solicitud por el beneficiario fue determinado en 1.36 lo cual lo califica como excelente.

Con respecto a los beneficiarios que ejercieron apoyos **pecuarios** solo un 10 por ciento expreso cierta dificultad con el acopio de la documentación, así mismo el 6 por ciento mostró dificultad con el llenado de la solicitud, teniéndose un índice de complejidad aceptable en el llenado de la solicitud con 1.70.

Por otra parte el 16 por ciento de los beneficiarios de apoyos **no-agropecuarios** expresaron dificultad en el acopio y llenado de la solicitud con un índice de complejidad de llenado de la solicitud aceptable del 1.73.

#### **5.3.1.4. Selección del Proveedor**

Ahora bien con relación a quien seleccionó al proveedor de insumos, el criterio de selección y los servicios adicionales del proveedor a los beneficiarios que ejercieron apoyos tipo **agrícola** se detectó que principalmente fue la organización de productores el seleccionador de proveedores de insumos con un 81 por ciento seguido por el propio beneficiario con un 16 por ciento notando que solo el 3 por ciento de los beneficiarios opinó que fue el técnico del programa. Así mismo, las razones de selección del proveedor fueron precio de los insumos según opinó un 15 por ciento de los encuestados seguidos por calidad en los mismos con un 7 por ciento. Con relación a los servicios adicionales el

87 por ciento de los beneficiarios encuestados expresaron que no recibieron ninguno y solo el 10 por ciento expresó algún grado de asesoría.

Por otra parte los beneficiarios encuestados que ejercieron apoyos tipo **pecuario** expresaron en un 55 por ciento que la decisión de escoger el proveedor fue de ellos seguida por el 19 por ciento que contestó que fue un funcionario de gobierno y sólo un 16 por ciento opinó que fue un técnico del programa.

Las **razones de selección del proveedor** fueron en un 45 por ciento fundamentadas en el precio de los insumos seguida por la cercanía del proveedor con un 16 por ciento.

En cuanto a **servicios adicionales de los proveedores**, los beneficiarios encuestados expresaron que fueron aquellos relacionados con la asesoría y capacitación con un 48 por ciento seguidos por un 42 por ciento que opinaron que no recibieron ningún servicio adicional de los proveedores.

Los beneficiarios de apoyos **no-agropecuarios** en un 42 por ciento seleccionaron los proveedores a través de la organización de productores a la que pertenecen seguidos por el mismo beneficiario con el 32 por ciento.

#### **5.3.1.5. Permanencia del Apoyo**

El indicador **permanencia del apoyo** mide si el beneficiario posee el apoyo todavía y si se encuentra funcionando así como su nivel de uso.

Para los beneficiarios de apoyo **agrícola** tenemos que la totalidad de los beneficiarios encuestados poseen el apoyo, un 98 por ciento contestó que está funcionando y que tienen un nivel de uso del apoyo del 90 por ciento.

Los beneficiarios encuestados con apoyo **pecuario** manifestaron tener posesión así como operando el apoyo en el 100 de los casos y con un nivel de uso del 63 por ciento.

El 100 por ciento de los beneficiarios de apoyos **no-agropecuarios** mantienen posesión del apoyo pero solo un 74 por ciento lo tiene funcionando, con un nivel de uso del 66 por ciento.

### **5.3.2. Indicadores sobre Resultados e Impactos de los Apoyos APC**

#### **5.3.2.1. Capitalización de la Unidad Productiva**

Este indicador muestra si el programa proporciona procesos de capitalización de la UPR. Para los apoyos de tipo **agrícola** los beneficiarios encuestados expresaron una participación del valor del apoyo en el capital total de la UPR del 223 y el 2.15 por ciento para el Programa PAPIR y el Programa PADER respectivamente.

En el caso de los apoyos **pecuarios** esto represento una capitalización del 55 por ciento y 18 por ciento para PAPIR y PADER respectivamente.

Con respecto a los apoyos **no-agropecuarios** la capitalización fue de 27 por ciento y 82 por ciento para PAPIR y PADER respectivamente.

#### **5.3.2.2. Desarrollo de Capacidades**

Con relación a la incidencia de los Programas de desarrollo de capacidades y actitudes, así como gerenciales y gestión sino también de innovación tecnológica se encontró que los valores de los índices de desarrollo de capacidades administrativas, de innovación, y de gestión que resultaron de las encuestas de los beneficiarios resultaron 0 lo que indica un pobre desempeño en este rubro.

#### **5.3.2.3. Cadenas de Valor**

El indicador Cadenas de Valor trata de establecer relaciones entre los impactos de los apoyos del Programa y el desarrollo de los mercados agropecuarios y el grado de integración a las cadenas de valor de los bienes y servicios de la UPR.

Con respecto a los enlaces que facilitan el acceso hacia transacciones con los insumos que la producción primaria necesita tenemos lo siguiente: En los procesos de integración vertical hacia atrás se encontró evidencia de 0 en los apoyos de tipo **agrícola y pecuario** PAPIR pero en los que respecta a los apoyos tipo **pecuario** PADER resultó con un 0.3. Con relación a la integración hacia adelante solo se encontraron valores de 0 en los apoyos de tipo **agrícola**.

#### **5.3.2.4. Empleo**

El empleo es la prioridad numero uno expresada por las autoridades estatales por lo que este indicador y sus subindicadores permiten mediciones concretas de la aportación de los Programas al arraigo y generación de empleo de las unidades de producción rural.

El subindicador **creación de empleo permanente contratado** para el tipo de apoyo **agrícola** resulto del 67 por ciento y 112 por ciento para los beneficiarios encuestados PAPIR y PADER.

En los apoyos **pecuarios** los beneficiarios expresaron que la variación del empleo contratado permanente fue del 60 por ciento para los apoyos PAPIR y PADER respectivamente.

Los apoyos de tipo **no-agropecuario** o de **transformación y valor agregado** tenemos que en los beneficiarios encuestados PAPIR se obtuvo un 533 por ciento de variación del empleo permanente contratado producto de diferentes alternativas a la producción primaria.

Con referencia a la **variación en el empleo eventual contratado** para los apoyos de tipo **agrícola** este fue del 12.5 por ciento para beneficiarios PAPIR.

En cuanto a apoyos **pecuarios** se obtuvo una variación negativa del 85 por ciento para los beneficiarios encuestados PAPIR.

Para los apoyos **no-agropecuarios** se obtuvo una variación del 150 por ciento del empleo eventual contratado según expresaron los beneficiarios encuestados.

El subindicador **consolidación del empleo** que expresa la relación entre la tasa de variación en el empleo permanente y la eventual contratada resulto de 5 por ciento para los apoyos **agrícolas**, para los apoyos **pecuarios** resulto menos del 1 por ciento en forma negativa y para apoyos **no-agropecuarios** resulto un 3.55 por ciento en los beneficiarios encuestados PAPIR. **En general se obtuvo consolidación en el empleo en los apoyos agrícolas y no-agropecuarios.**

Analizando la **situación del empleo total de mano de obra contratada y mano de obra familiar** antes y después del apoyo de los programas tenemos que el subindicador

**variación en el empleo total** (permanente y eventual, antes y después de apoyos), resultado para los apoyos de tipo **agrícola**, del 108 por ciento y 4 por ciento para los beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

Para los apoyos **pecuarios** la variación fue un 84 por ciento negativa para los beneficiarios PAPIR y del 156 por ciento para los apoyos **no-agropecuarios** de los beneficiarios PAPIR.

El subindicador **variación del empleo familiar** para los apoyos **agrícolas** impacto negativamente con un 31 por ciento y un 21 por ciento para los beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

En los apoyos de tipo **pecuario** se obtuvo una variación del 7 por ciento para los beneficiarios PADER y una tasa de variación del 4 por ciento para los apoyos de tipo **no-agropecuario** de los beneficiarios encuestados PAPIR.

Con respecto al subindicador **retención de la mano de obra familiar** el cual mide los empleos que hubieran emigrado dentro y fuera de México tenemos que con relación a los apoyos **agrícolas** hubo una retención de 36 y 11 empleos familiares de los beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

Para los apoyos de tipo **pecuario** hubo una retención de 163 y 10 empleos familiares de los beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

En los apoyos **no-agropecuarios** hubo una retención de 23 y 6 empleos familiares de los beneficiarios encuestados PAPIR y PADER respectivamente.

Para darnos una idea de los empleos que son retenidos producto de los Programas de Desarrollo Rural tenemos el subindicador **conservación del empleo asalariado o contratada** que nos muestra que para los apoyos de tipo **agrícola** hubo una retención de 20 y 29 empleos asalariados de los beneficiarios encuestados PAPIR y PADER respectivamente.

Para los apoyos **pecuarios** hubo una retención de 44 y 1 empleos asalariados de los beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente. En los apoyos **no-agropecuarios** hubo una retención de 11 y 2 empleos asalariados para beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

### **5.3.2.5. Desarrollo de Organizaciones**

Para analizar los Programas en función al impacto que causan en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones con relación a las actividades económicas se determinan las frecuencias, tasas de variación y desarrollo económico de organizaciones.

Tenemos para los apoyos **agrícolas** una **frecuencia de beneficiarios organizados** de 0.31 beneficiarios PADER. Para apoyos **pecuarios** tenemos una frecuencia de 0.25 y 0.5 de los beneficiarios encuestados PAPIR y PADER respectivamente. En los apoyos **no-agropecuarios** tenemos una frecuencia de 11 y 2 beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente.

En cuanto a la **variación de beneficiarios organizados antes y después** de la aplicación del apoyo tenemos que hubo valores crecientes en los apoyos ejercidos en proyectos **agrícolas** de 1.03 para beneficiarios PAPIR y de valores estables de 1 para beneficiarios PADER. En los apoyos **pecuarios** tenemos valores crecientes de 1.6 para los beneficiarios PAPIR y valores estables de 1 para beneficiarios PADER. En cuanto a los apoyos **no-agropecuarios** tenemos valores estables de 1 para los beneficiarios PAPIR.

El subindicador **desarrollo económico de organizaciones** genera un índice que para el tipo de apoyos **agrícolas** fue de 0.66 y 0.07 para beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente. En el caso de los apoyos **pecuarios** fue de 0.18 y 0.08 para los beneficiarios PAPIR y PADER respectivamente. En los apoyos **no-agropecuarios** se tuvo índices de 0.09 para los beneficiarios PAPIR.

### **5.3.2.6. Efectos sobre los Recursos Naturales**

Para el análisis de los efectos de la utilización de los apoyos de los Programas de Desarrollo Rural sobre los recursos naturales se separan en practicas de conservación y practicas no sustentables así como los cambios observados en el uso de los recursos naturales evaluados estos para suelo y agua, el cuadro siguiente nos muestra resumido los resultados observados.

Generalmente no se realizan practicas de conservación en los diferentes tipos de apoyos ejercidos, así mismo en los cambios en el uso de los recursos naturales.

**Cuadro 5.3.2.6.1. Efectos de los apoyos ejercidos sobre los recursos naturales**

Efectos sobre recursos naturales		Agrícola		Pecuario		No-Agropecuario	
		PAPIR	PADER	PAPIR	PADER	PAPIR	PADER
No realiza Practicas Conservación		67.64	81.25	100	100	100	100
Si realiza Practicas Sustentables		20.58	93.75	100	100	100	100
Cambios Observados en el uso de recursos naturales	No hubo cambio						
	Suelo	13.23	100	93.54	100	0	0
	Agua	26.47	62.5	93.54	100	0	0
	Cambio Positivo						
	Suelo	25.00	0	6.45	0	0	0
	Agua	19.11	0	6.45	0	0	0

Fuente: Encuestas Beneficiarios 2002 y Beneficiarios 2000.

**5.4. Conclusiones y Recomendaciones**

Se presentan a continuación las conclusiones más relevantes notando que en algunos indicadores no se tiene evidencia o no es significativa.

No se encontró evidencia de apoyo económico a algún tipo de cadena estratégica o prioritaria. Aunque un 58 por ciento de los funcionarios directivos y operativos consideran la sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos generados de buena a excelente.

Se encontró una entusiasta participación de los productores y municipios para la consecución de proyectos APC lo que causo una aplicación del 19 por ciento por encima de los recursos reprogramados. Lo que se comprueba al obtener que por cada peso aportado por el gobierno (federal, estatal o municipal) el productor aportó 58 centavos.

La focalización de los proyectos en regiones y municipios prioritarios resulto deficiente debido a que fue dejado fuera uno de los municipios de mas alta marginación (Rayones).

Se encontró que la mayoría de los proyectos apoyados por PAPIR se encuentran en el rango de 20 mil y 100 mil pesos.

Los grupos de 6 a 20 beneficiarios resultaron los que más servicios recibieron tanto en regiones marginadas como en transición.

No se encontró evidencia de progreso en el indicador Desarrollo de Capacidades para los diversos tipos de beneficiarios.

Así mismo no se encontró evidencia de procesos de integración vertical hacia atrás en los diversos apoyos PAPIR.

Con relación a manejo de los recursos naturales sustentables estas fueron mínimas y no se encontró prácticas de conservación.

Las recomendaciones más importantes se presentan a continuación.

Se recomienda establecer claros procesos de establecimiento de cadenas productivas prioritarias pero aún más importante crearlas en conjunto con los productores involucrados. Así mismo basándose en los excelentes resultados en las aportaciones correspondientes a la parte del apoyo de los productores y municipios se recomienda reforzar estos mecanismos.

Se recomienda revisar los procesos de focalización de los proyectos de los municipios considerados prioritarios y los que se denominan en transición ya que generan confusión según manifestaron los funcionarios, así mismo es recomendable buscar nuevas formas de determinar municipios, localidades o regiones prioritarios en el Estado de una forma mas ágil y actual. Dichas formas pueden ser a través de concursar estudios socioeconómicos a escala municipal inclusive al nivel de localidad para detectar necesidades.

Si bien es cierto que la normatividad indica la aplicación de recursos federales y estatales se hace necesario analizar por las instancias operativas y de planeación Estatal, sí la distribución de los apoyos sigue los criterios de elegibilidad preestablecidos ya que se detectaron apoyos a beneficiarios que claramente tenían suficientes recursos económicos.

Aunque fue clarificada por la CDR que no existe relación entre los tipos de apoyos PAPIR, los beneficiarios y los rangos de inversión del Programa, si merece algún tipo de análisis por parte de los encargados de la ejecución de los recursos.

Se recomienda revisar las causas de los desfases entre los reprogramado y lo realizado esto requiere procesos de planeación de la aplicación de los recursos PRODESCA.

Aún y cuando los algunos apoyos que se dieron al Programa PRODESCA no cristalizaron en proyectos PAPIR, esto fue considerado por la CDR es una inversión que dará frutos en el futuro.

Se recomienda una mayor comunicación entre los operadores de los Programas a través de uniformizar criterios técnicos y la delimitación clara de las funciones y responsabilidades, así como que el nivel municipal sea la instancia principal de planeación en la ubicación de los apoyos de los Programas. Lo que necesariamente indica pedir opinión a los municipios.

En lo relacionado con difusión de los programas se recomienda promover mecanismos de promoción que contemplen información de apoyos que se podrían otorgar así como los criterios de elegibilidad de los mismos. Lo anterior debido a que los mismos beneficiarios expresaron gran dispersión en las fuentes de esta promoción.

La evidencia no muestra que se este atendiendo las cadenas productivas establecidas como prioritarias por los que se recomienda hacer un replanteamiento de ellas de acuerdo a las potencialidades de las localidades en los municipios.

## Capítulo 6

### Conclusiones y Recomendaciones

A continuación se concentran los hallazgos mas relevantes de este documento.

#### 6.1. Conclusiones

##### *6.1.1. Principales resultados de la evaluación de procesos*

Es claro que la Comisión de Desarrollo Rural es la encargada de los procesos de planeación de los programas que se aplican en el Estado. Se ha visto también que es la encargada, hasta cierto grado de mecanismos de seguimiento y supervisión. Dichos procesos fueron realizados en forma expedita.

Se presentaron reprogramaciones de metas y montos en los Programas PAPIR y PRODESCA. La distribución de los recursos financieros fue mas que satisfactoria en ambos programas no así en lo referente a las metas que atañen número de beneficiarios programados a atender y los que finalmente se atendieron.

Se siguen presentando ligeros desfases entre municipios que no recibieron capacitación PRODESCA pero sí recibieron apoyos PAPIR. Así mismo es notorio que con la información recabada el municipio de Rayones no recibió apoyos de los Programas aún y cuando el municipio es considerado el tercero con alta marginación en el Estado después de los municipios de General Zaragoza y Mier y Noriega.

Se encontraron deficiencias en los procesos de promoción de los Programas según expresaron funcionarios y beneficiarios siendo la forma mas común de promoción la comunicación entre compañeros y reuniones con funcionarios.

También tenemos por otra parte, las solicitudes que fueron aprobadas pero no ejercidas causado principalmente porque los beneficiarios no tenían la parte monetaria que les correspondía poner para lograr acreditar los proyectos o plazos demasiados cortos para ejercerlos.

Los funcionarios tienen serias dudas en cuanto al seguimiento y monitoreo de la calidad de los servicios prestados por los PSP's, situación que probablemente será corregida por la operación de CECADER.

### **6.1.2. En los principales resultados e impactos tenemos**

No se tiene evidencia de la decisión de apoyar a alguna cadena productiva establecida como prioritaria en el Anexo Técnico.

El total de inversión PAPIR y PRODESCA rebaso los porcentajes establecidos en la normatividad de los Programas debido a las aportaciones de municipios y productores.

En general los beneficiarios se expresan satisfechos con el apoyo recibido, así mismo se expresaron positivamente del llenado de las solicitudes.

Las organizaciones de productores son comúnmente los que deciden donde adquirir los insumos, seguidos por los mismos beneficiarios. Las razones para escoger proveedores fueron principalmente precio y cercanía.

La capitalización fue mayor en los apoyos PAPIR de tipo agrícola seguidos por apoyos pecuarios y no-agropecuarios. Por otra parte la capitalización fue mayor en los apoyos PADER de tipo no-agropecuario seguido por apoyos pecuarios y agrícolas.

La consolidación del empleo se dio en los apoyos agrícolas y no-agropecuarios, la retención de empleos se dio principalmente en los apoyos pecuarios seguidos por agrícolas y no-agropecuarios.

No se encontró evidencia de progreso en el desarrollo de capacidades, así como se encontraron proporciones de beneficiarios organizados muy bajas en los diferentes apoyos.

En la variación de beneficiarios organizados se encontraron tendencias positivas en los apoyos agrícolas, tendencias estables en los apoyos no-agropecuarios y tendencias crecientes en los apoyos pecuarios.

Se encontró mucha carencia en lo referente a prácticas de conservación y sustentabilidad por parte de las UPR.

Funcionarios directivos y operativos consideran buena la sostenibilidad económica, ambiental y social de los proyectos generados. Aunque los principales problemas que enfrentan los productores y que limitan su desarrollo productivo son la falta de organización y capacitación.

La mejor manera para distribuir los apoyos que requieren los productores es a través de estudios que identifiquen problemática en zonas o regiones.

La correspondencia entre el potencial productivo de las regiones y la distribución geográfica de los apoyos fue aplicada como norma para la asignación de los proyectos PAPIR.

La focalización de los tipos de productores que fueron apoyados se opera sobre la base de políticas diferenciadas fundamentadas en sus potencialidades. Así mismo la falta de diagnósticos claros y participativos en los cuales estén incluidas las opiniones de los productores que van a ser afectados. Por otra parte, la información que sirve de base para establecer la planeación necesita ser actualizada.

Una conclusión que es necesario reportar en los beneficiarios es la constante mención de *“porque vamos a aportar dinero si es obligación del Gobierno ayudarnos”*. Lo anterior ejemplifica mucho de la actitud que los beneficiarios muestran hacia los programas de gobierno.

## **6.2. Recomendaciones**

### **6.2.1. Para incrementar los impactos del Programa en las UPR**

Reforzar los mecanismos de capacitación de los beneficiarios o mejor aun de las organizaciones de productores a través de las estructuras que están establecidas enfatizando objetivos y metas específicas a realizar por los PSP's, DDR's o CADER's en un contexto de programación por objetivos.

Establecer convenios de participación con los municipios a través de instancias que faciliten la aportación de recursos económicos a los productores que deseen participar en proyectos de APC, pero que carecen de fondos iniciales necesarios para ser ejercido dicho apoyo.

Establecer procesos claros de determinación de cadenas productivas prioritarias si es posible en niveles deseables y niveles alcanzables.

Se propone la creación de convenios de participación de las Universidades Estatales relacionadas con los campos del conocimiento en la determinación de diagnósticos regionales o inclusive municipales, con la finalidad de establecerlos más apegados a la realidad que viven las comunidades y beneficiarios.

Revisión continua de los proyectos que se planteen considerando potencialidad y aplicabilidad de los apoyos.

### **6.2.2. Para una asignación más eficiente de los recursos**

Se recomienda fundamentada en opiniones de los funcionarios, reuniones periódicas con los responsables de la asignación federal de los recursos para revisar los tiempos y formas de la radicación de los mismos.

Se recomienda dar seguimiento a las comunidades y grupos de productores que fueron capacitadas a través de fondos PRODESCA, ya que considerando que la CDR lo ve como inversión debe de rendir frutos en el próximo periodo.

Se propone una revisión de los municipios atendidos prioritarios basado en los criterios establecidos por la normatividad, ya que algunos municipios de alta marginación fueron dejados fuera de la atención del Programa PRODESCA y consecuentemente de PAPIR.

### **6.2.3. Para el mejoramiento de la eficiencia operativa**

Con el planteamiento de la ventanilla única se espera que se vea mejoría en los procesos de coordinación institucional ya que aunque la opinión de los funcionarios es positiva en su mayor parte, contrasta con la opinión de los PSP's que indican deficiencias en los procesos operativos relacionados con la solicitud. Esto indica necesariamente la implementación de procesos de mejora continua relacionados con sistematización y en lo cual al presente SAGARPA esta inmerso.

Se recomienda que haya sesiones especiales de asesoría en la normatividad de los Programas que van a ser aplicados en el Estado para evitar desinformación y la cual no sea transmitida a los beneficiarios.

Se recomienda capacitar más y mejor en la operación del SISER con la finalidad de tener información de los grupos de beneficiarios para así tomar decisiones pronta y oportunamente.

**6.2.4. Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización**

Se propone definición clara de funciones y responsabilidades de las instancias fundamentalmente en las que de alguna manera participan en el campo agropecuario del Estado. Aunque se reconoce que la descentralización es un proceso nuevo algunos aspectos y como tal perfectible.

**6.2.5. Para una mayor y mejor participación de los productores**

Lo deseable es que de los mismos productores salgan las iniciativas de proyectos o programas a realizar, con la ayuda, por supuesto, de los encargados de los procesos de planeación y distribución de recursos. Es necesario identificar aquellos grupos o individuos que sean susceptibles de recibir estos apoyos para, si es posible, sean ejemplos multiplicadores en sus comunidades.

**6.2.6. Para la introducción de reformas institucionales**

Es recomendable revisar los procesos de coordinación de los Programas de Desarrollo Rural ya que aunque están trabajando en forma más que aceptable esto puede cambiar por lo que se recomienda que organismos externos lleven esta actividad.

**6.2.7. Para una mejor focalización de los beneficios o tipos de apoyo**

Se recomienda revisar los procesos de distribución de los apoyos a los municipios considerados marginados y los que se denominan en transición ya que generan confusión según expresaron funcionarios y técnicos, así mismo es recomendable buscar nuevas formas de determinar municipios, localidades o regiones prioritarios en el Estado de forma más clara ya que en esta cambiante sociedad se percibe que algunas comunidades se

están quedando rezagadas en cuanto a los apoyos de estos programas por estar ubicados en la cercanía de municipios de alta urbanización.

Hoy mas que nunca es necesario promover en los beneficiarios cambios de pensamiento acerca del papel del Gobierno en sus comunidades, cambios en los cuales ellos, los productores son el origen y la finalidad de los programas federales y estatales.

## Bibliografía

Diario de la Federación. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002 para los programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. 15 de Marzo de 2002. Así mismo Reglas de Operación 2003, 2001 y 2000.

Gaitán, J. Etapa II: Caracterización de la cadena de caprinos de Nuevo León e identificación de las demandas tecnológicas. Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología del Estado de Nuevo León. Monterrey, N.L. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) 2003.

Guía Metodológica para la Evaluación Estatal Desarrollo Rural FAO-SAGARPA 2002.

Guía para el Cálculo y Análisis de Indicadores Alianza para el Campo 2002 (Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Actividades No-Agropecuarias). Documentos de Trabajo FAO-SAGARPA.

Gobierno del Estado de Nuevo León. Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003. Monterrey, N. L. 1997.

Gobierno del Estado de Nuevo León. Sexto Informe de Gobierno del Estado de Nuevo León. Capítulo VI Desarrollo Municipal y Regional p. 151. Monterrey N. L. 2003.

INEGI. Sector Agropecuario. Resultados Definitivos. Censo Agrícola, ganadero y Ejidal, 1991. México, 1994.

Polendo, J., J. Gaitán y W. Du Solier. Fase I: Recolección de Información e Identificación de Cadenas Productivas Prioritarias. Programa Estratégico de Necesidades de Investigación y Transferencia de Tecnología del Estado de Nuevo León. Monterrey, N.L. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) 2002.

Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI. 2002.

Sistema Integral de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx) 13 de febrero del 2003.

Sistema de Información Estadística Agroalimentaria. <http://www.siea.sagarpa.gob.mx>.

Tercer Informe Presidencial, Vicente Fox. 1º de Septiembre de 2003 México.

## Anexo

## Calculo del tamaño de muestra para Programas de Desarrollo Rural Alianza 2002

## Paso 1. Calculo del tamaño de muestra

$$n_i = \frac{\theta_i}{1 + (\theta_i / N_i)}$$

En donde:

$n_i$  = Es el tamaño de la muestra para programas de Desarrollo Rural

$N_i$  = Total de beneficiarios del Programa Desarrollo Rural (PAPIR) que en nuestro caso es de 1061 beneficiarios y respecto al Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) correspondieron 1486 beneficiarios totalizando 2547 beneficiarios.

$\theta_i$  = 315.99 Constante para programas de Desarrollo Rural

substituyendo valores en la formula tenemos que  $n_i$  es:

$$n_i = \frac{316}{1 + (316/2547)} = 281$$

calculando el tamaño de muestra por programa finalmente tenemos la siguiente formula

$$n_{ij} = \phi_i + \rho_{ij} n_i$$

Donde:  $n_{ij}$  es el tamaño de muestra por programa a evaluar.

$\phi_i$  es una constante que para los programas de Desarrollo Rural se considera 0.

$\rho_{ij}$  es el factor de proporcionalidad para cada grupo de programas DR determinándose  $\rho_{ij} = N_{ij}/N_i$

$n_i$  es el tamaño de muestra determinado anteriormente (281).

Por lo que para el Programa PAPIR 2002 se determinaron 118 encuestas que aunadas al 20 por ciento correspondiente a PADER 2000 resultan en (118 X 0.20 = 24 encuestas) resultando en 142 encuestas a realizar, por otro lado referente a PRODESCA 2002 resultaron en 163 encuestas por lo que totalizarán (PAPIR y PADER 142 más PRODESCA 163) 305 encuestas a ser realizadas.

Para escoger los beneficiarios a ser escogidos de acuerdo al procedimiento planteado en la Guía Metodológica para Desarrollo Rural, se consideró a los beneficiarios reportados en la solicitud de inscripción única por programa. El siguiente cuadro muestra la distribución de los beneficiarios a ser encuestados.

Municipio	Programas de Desarrollo Rural			TOTAL
	PAPIR 2002	PADER 2000	PRODESCA 2002	
Allende	3	1	3	7
Aramberri	28		27	55
Bustamante	2		2	4
Cadereyta	2		4	6
Dr. Arroyo	27	16	32	75
Galeana	8	3	8	19
García	3		3	6
Gral. Teran	28		29	57
Gral. Zuazua	2		1	3
Hualauises	1		2	3
Iturbide	2	1	2	5
Linares	2		10	12
Los Ramones	1		1	2
Mier y Noriega	1		1	2
Mina			21	21
Montemorelos			1	1
Monterrey		2		2
Pesquería			2	2
Villaldama	1		3	4
Zaragoza	7	1	11	19
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>24</b>	<b>163</b>	<b>305</b>

Para escoger los funcionarios a ser escogidos se siguió de acuerdo al procedimiento planteado en la Guía Metodológica para Desarrollo Rural. El listado de las encuestas a realizar de otros actores esta distribuido de la siguiente forma.

- 1 al Delegado Estatal de SAGARPA o subdelegado de planeación.
- 1 al Secretario de Desarrollo Rural o subsecretario del ramo.
- 1 al Secretario Técnico del FOFAENL.
- 1 al Responsable Operativo de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE).
- 4 a los Jefes DDR's
- 3 a los CADER's
- 13 Encuestas a Prestadores de Servicios Profesionales (PSP)

Dando un total de 24 encuestas a funcionarios e instancias operativas de Desarrollo Rural.