



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

SAGARPA



Evaluación Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal Programa de Desarrollo Rural

Nuevo León



México, Septiembre de 2006

Evaluación
Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa de Desarrollo Rural

Nuevo León

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Lic. José Natividad González Parás
Gobernador Constitucional del Estado

M. Sc. Fermín Montes Cavazos
Director General de la Corporación para el
Desarrollo Agropecuario de Nuevo León

Ing. Ismael García Garza
Director de Desarrollo Rural de la
Corporación para el Desarrollo
Agropecuario de Nuevo León

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

Lic. Francisco J. Mayorga Castañeda
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. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Programas
Regionales y Organización Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

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

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Raúl Gonzalo Ramírez Carrillo
Presidente

M. Sc. Fermín Montes Cavazos
Secretario Técnico

Lic. Fernando Cantú Guzmán
Ing. Antonio Manuel García Garza
Representantes de los Productores

Ph. D. Gerardo de Lira Reyes
Ph. D. Emilio Olivares Sáenz
Representantes de Profesionistas y Académicos

M.C. Lorenzo Jaime Maldonado Aguirre
Consejero del CTEE

M. C. Arnoldo Juan Tapia Villarreal
Coordinador del CTEE

Insumos y Servicios Agropecuarios J y R, S.A. de C.V.
Entidad Evaluadora Estatal

M.V.Z. Oscar Gaytán Sifuentes
Responsable de la Evaluación

Contenido del informe de Evaluación Estatal

Índice de cuadros	iv
Índice de figuras	v
Índice de anexos.....	vi
Siglas	vii
Presentación.....	viii
Resumen ejecutivo	1
Imagen futura del programa	7
Introducción	8
Capítulo 1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	11
1.1. Caracterización del medio rural en el Estado	11
1.1.1. Ubicación	11
1.1.2. Clima	11
1.1.3. Demografía	11
1.1.4. Educación	12
1.1.5. Servicios de salud.....	13
1.1.6. Acceso a los servicios públicos	13
1.1.7. Marginación	13
1.1.8. Migración	14
1.1.9. Empleo.....	14
1.1.10. Ingreso.....	15
1.1.11. Producción agropecuaria	15
1.1.14. Producto Interno Bruto.....	19
1.2. Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa	20
Capítulo 2. Principales tendencias del Programa.....	21
2.1. Evolución de las características y orientación del Programa	21
2.1.1. Monto de los apoyos.....	22
2.1.2. Modalidades de operación.....	22
2.1.3. Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas	22
2.1.4. Inversión acumulada.....	23
2.1.5. Inversión por Subprograma	24
2.1.6. Inversión por grado de marginación	24
2.1.7. Inversión por tipo de actividad	25
2.1.8. Orientación de la inversión	26
2.1.9. Distribución geográfica de la inversión	26
2.1.10. Atención a grupos prioritarios y zonas de alta y muy alta marginación.....	28

2.1.11. Número y tipo de beneficiarios acumulados y cobertura respecto a las necesidades estatales.	29
2.1.12. Subsidio promedio por beneficiario.....	29
2.2. Cumplimiento de metas 2005	30
2.3. Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno	32
Capítulo 3. Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes	34
3.1. Avances en la adopción de la estrategia del Programa	34
3.1.1. Apropiación del Programa en el Estado	34
3.1.2. Integralidad de las acciones	37
3.1.3. Evolución en la orientación del Programa en el Estado	37
3.1.4. Pertinencia del Programa como política estatal.....	39
3.2. Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural	39
3.2.1. Avances en el proceso de descentralización.....	39
3.2.2. Estructura institucional para la operación del Programa	40
3.2.3. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados.....	41
3.3. Procesos de planeación	42
3.3.1. Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable del Estado.....	42
3.3.2. Establecimiento de prioridades de inversión	42
3.3.3. Anexos técnicos.....	43
3.4. Asignación de recursos	43
3.4.1. Focalización.....	43
3.4.2. Asignación de recursos vía proyectos	43
3.4.3. Fomento a las actividades no agropecuarias	44
3.4.4. Mecanismos alternativos al reembolso.....	44
3.5. Circuito operativo.....	44
3.5.1. Procesos administrativos en el Estado	45
3.5.2. Cambios en el proceso de recepción, evaluación y dictaminación de solicitudes	46
3.5.3. Operación municipalizada.....	46
3.6. Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA	47
3.6.1. Apropiación del subprograma	47
3.6.2. Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales	48
3.6.3. Operación del PRODESCA	49
3.6.4. Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP 50	
3.7. Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización.....	51
3.7.1. Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable	51
3.7.2. Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	52
3.7.3. Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR	52

3.10 Perspectivas del Programa.....	54
Capítulo 4. Evaluación de impactos	58
4.1. Situación general del Programa	58
4.2. Impactos de PAPIR	61
4.3. Primer nivel de análisis de impactos	61
4.3.1. Ingreso	61
4.3.2. Empleo.....	65
4.4. Segundo nivel de análisis de impactos.....	67
4.4.1. Inversión y capitalización	67
4.4.2. Producción y productividad.....	71
4.4.3. Cambio tecnológico	72
4.4.4. Integración de cadenas agroalimentarias	75
4.5. Desarrollo de capacidades (PRODESCA).....	75
4.6. Fortalecimiento de las organizaciones (PROFEMOR)	77
4.7. Proceso de municipalización	77
4.8. Valoración conjunta de los impactos	79
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones.....	80
5.1. Conclusiones	80
5.1.1. Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa.....	80
5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el Estado	81
5.1.3. Principales impactos	82
5.2. Recomendaciones	83
5.2.1. Entorno y resultados del Programa	84
5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes.....	84
5.2.3. Impactos	85
5.3. Imagen futura del programa	86
Bibliografía.....	88

Índice de cuadros

Cuadro 2.1 Cumplimiento de metas del subprograma PAPIR 2005	31
Cuadro 2.2 Cumplimiento de metas del subprograma PRODESCA 2005	31
Cuadro 2.3 Cumplimiento de metas del subprograma PROFEMOR 2005	32
Cuadro 3.1 Participación relativa de las actividades no agropecuarias	44
Cuadro 4.1 Beneficiarios encuestados que recibieron ó no el apoyo y las razones a que le atribuyen no haberlo recibido, ejercicios 2003 y 2005	58
Cuadro 4.2 Condiciones de uso y conservación del apoyo	59
Cuadro 4.3 Oportunidad en la recepción	60
Cuadro 4.4 Promedio de edad y escolaridad de los beneficiarios	60
Cuadro 4.5 Situación de las actividades para análisis de ingresos	62
Cuadro 4.6 Situación de costos e ingresos de las unidades de producción atribuibles a los apoyos recibidos en el ejercicio 2003.	62
Cuadro 4.7 Costos e ingresos por tipo de actividad	63
Cuadro 4.8 Destino de la producción de actividades no agropecuarias	64
Cuadro 4.9 Beneficios del apoyo en las actividades no agropecuarias	64
Cuadro 4.10 Tipo de jornales y empleos generados	65
Cuadro 4.11 Jornales y empleos generados por actividad	66
Cuadro 4.12 Impacto del Programa en la capitalización	68
Cuadro 4.13 Capitalización y aportaciones promedio por tipo de productor y actividad, APC 2003	69
Cuadro 4.14 Capitalización y aportaciones promedio por tipo de productor y actividad, APC 2005	70
Cuadro 4.15 Actividad agrícola, escala de producción y productividad	71
Cuadro 4.16 Actividad pecuaria, escala de producción y productividad	71
Cuadro 4.17 Actividad agrícola, escala de producción y productividad cultivos perennes no cosechados	72
Cuadro 4.18 Cambio tecnológico por el Programa 2003 por tipo de actividad	73
Cuadro 4.19 Cambio tecnológico por el Programa 2005 Actividad agrícola y pecuaria	74
Cuadro 4.20 Cambio tecnológico por el Programa 2005 Actividad no agropecuaria	74
Cuadro 4.21 Atención a cadenas agroalimentarias	75
Cuadro 4.22 Reconocimiento del PRODESCA por tipo de productor	76
Cuadro 4.23 Servicios profesionales sin apoyo del PRODESCA	77
Cuadro 4.24 Participación del Municipio en la operación de APC 2005	78
Cuadro 4.25 Participación del CMDRS en la operación de APC 2005	79

Índice de figuras

Figura 1.1. Crecimiento total de la población	11
Figura 1.2. Tasa anual de crecimiento natural de población	12
Figura 1.3. Comparativo de indicadores básicos de marginación	13
Figura 1.4. Distribución geográfica de la marginación.....	14
Figura 1.5. Población ocupada en el sector agropecuario en 2005	15
Figura 1.6. Área de influencia Distritos de Desarrollo Rural.....	16
Figura 1.7. Regiones naturales y su vocación agrícola.....	17
Figura 1.8. Principales cultivos	18
Figura 1.9. Principales especies pecuarias	18
Figura 1.10. Regiones naturales y su vocación pecuaria	18
Figura 1.11. Valor de la producción Agropecuaria	20
Figura 2.1. Inversión Pública de la Alianza Para el Campo.....	23
Figura 2.2. Inversión Pública del Programa de Desarrollo Rural.....	24
Figura 2.3. Inversión Pública del Programa de Desarrollo Rural.....	25
Figura 2.4. Inversión del Programa de Desarrollo Rural	25
Figura 2.7. Inversión Desarrollo Rural por DDR	27
Figura 2.8. Inversión del Subprograma PAPIR.....	28
Figura 2.9. Atención del subprograma PAPIR del programa DR	29
Figura 2.10. Inversión PAPIR por municipio, Ejercicio 2005	29
Figura 2.11. Inversión y número de beneficiarios del PAPIR	30
Figura 2.12. Subsidio promedio del PAPIR, por beneficiario y solicitud.....	31
Figura 2.13. Índice general de actividad económica	33
Figura 3.1. Distribución del presupuesto total PDR 2001-2005.....	36
Figura 3.2 Participación relativa anual de los municipios con alta y muy alta marginación en los apoyos para inversión del programa.....	36

Índice de anexos

Anexo 1. Metodología de la evaluación

Anexo 2. Valores comparativos de acceso a los servicios públicos

Anexo 3. Estructura porcentual del ingreso en los hogares del sector agropecuario

Anexo 4. Superficie y valor de la de la producción agrícola

Anexo 5. Indicadores de cambio tecnológico por tipo de componente

Siglas

APC	Alianza para el Campo o Alianza Contigo
RO	Reglas de operación
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PRODUCE	Fundación Produce
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA FAO	Unidad de Apoyo FAO
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

Este documento, producto de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza Para el Campo 2005 para el Estado de Nuevo León, es resultado de la aplicación de un riguroso esquema metodológico y pretende ser un instrumento que signifique, para quienes forman parte del proceso de ejecución, una herramienta útil en la toma de decisiones; intenta además contribuir en la mejora del Programa y por ende al desarrollo del sector rural en el Estado.

El informe consta de cinco capítulos en los que se describe, entre otras cosas, el efecto de las características productivas del estado en el desarrollo del Programa, un análisis retrospectivo que muestra como se ha ido desarrollando y la posible tendencia futura, el efecto del Programa en las actividades rurales productivas e incluye conclusiones y recomendaciones emanadas del análisis e interpretación de la información colectada. Adicionalmente y por acuerdo con los funcionarios del Estado, se revisó de manera especial el tema de municipalización, todo desde la óptica de la entidad evaluadora estatal.

La metodología básica utilizada durante la evaluación fue desarrollada por la FAO y su correcta aplicación así como la orientación de este proceso fue conducida por el coordinador del CTEE, ejecutor responsable de la selección y contratación de la EEE, así como de la revisión, calificación y dictamen del presente informe.

En la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo en el estado de Nuevo León, la implementación del proceso diseñado por la FAO, la recolección de la información, su integración y análisis, así como la elaboración de este documento, fue realizado enteramente por la empresa de consultoría agropecuaria "Insumos y Servicios Agropecuarios J y R, S.A. de C.V." quien asume la responsabilidad por la calidad y el contenido del documento.

La propuesta presentada consideró el análisis por separado y de conjunto de los tres subprogramas que conforman el Programa de Desarrollo Rural: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

La evaluación estuvo orientada a identificar y medir los impactos generados por los apoyos del Programa; asimismo, se hizo un análisis de la forma en que a evolucionando la gestión en el Estado. Los resultados obtenidos se confrontaron con las políticas de desarrollo rural definidas en la entidad y con las cuatro líneas estratégicas planteadas por la SAGARPA.

Para que la evaluación cumpliera con sus objetivos, todos los trabajos se basaron en los siguientes conceptos básicos: ***análisis continuo, visión prospectiva, utilidad práctica y oportunidad*** de sus resultados.

Por todas las atenciones recibidas y las facilidades otorgadas durante el proceso, la EEE agradece a los miembros del CTEE, a los funcionarios directivos y operativos de los gobiernos federal y estatal, a los representantes de los productores, a los prestadores de servicios profesionales, a los funcionarios municipales y de manera muy especial a los beneficiarios del programa entrevistados.

Resumen ejecutivo

Elementos del entorno que inciden en el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa

La presencia de Monterrey y su área metropolitana, donde habitan casi la mitad de los pobladores del Estado, significa una condicionante importante en las asignaciones presupuestales, la demanda de bienes y servicios que tal concentración supone determina una distribución de la inversión pública totalmente inclinada hacia la porción urbana de la población, desprotegiendo a la rural.

A pesar de que en el contexto nacional la entidad se encuentra entre las de menor rezago, más de la mitad de las localidades que la conforman, en las que habita cerca del 6% de su población, sufren condiciones de marginación alta o muy alta.

Las actividades agropecuarias aportan solo el 1.5% del PIB estatal y ofrecen empleo a no más del 3% de la población, la polarización entre las unidades de producción con verdadera actividad empresarial y aquellas de baja escala y sin respaldo técnico o financiero es evidente y dificulta la integración comercial de los productores rurales que no pueden competir con las ofertas y demandas de las primeras. Es preocupante entonces que las inversiones estatales hacia este sector rural se limiten casi exclusivamente a las aportaciones del programa Alianza para el Campo.

Si bien es cierto que en el Plan de Desarrollo 2004 – 2009 para el Estado se establecen estrategias para el *Rescate del Campo*, también es cierto que en ellas no se considera de manera importante a las actividades no agropecuarias.

Principales tendencias del programa en el Estado

A diferencia de la visión sectorial y productivista que caracterizó al PDR en el pasado, hoy en día sus esfuerzos por atender la problemática se enfocan de manera integral, y aunque sus objetivos siguen siendo la capitalización de los productores y la generación de empleo e ingreso rural se han incluido conceptos como el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones rurales.

De 1996 al 2005 el presupuesto del Programa de Desarrollo Rural creció en más de un 90%, incremento porcentualmente mayor que para el resto de los programas de la APC, a pesar de esto el monto acumulado al 2005 por el PDR no alcanza el 16% del total de la inversión de la APC en el Estado.

Históricamente la aportación gubernamental del PDR representa el 77% de la inversión total, aunque con una tendencia a bajar (65% en 2005), las fuentes de aportación del programa han sido 59% el gobierno federal, 19% el estatal y 22% los productores, recientemente los municipios han aportado en promedio el 10%, registrándose aumento en su participación cada año.

La mayor demanda la han tenido los programas que se orientan a la capitalización de las unidades de producción, a ellos se ha destinado el 76% del presupuesto, lo siguen aquellos que promueven el desarrollo de capacidades, con capacitación, asesoría y

diseño de proyectos con el 18% y finalmente los que se relacionan con las organizaciones de productores rurales con el 6%.

En el periodo del 2001 al 2005 el 37.5% de las inversiones del PDR se han aplicado en localidades con grados de marginación alto o muy alto, el 17.5% en las de marginación media, y el 35.2% y 10.18% en las de baja y muy baja marginación respectivamente, lo que denota que la marginación no ha sido el criterio determinante en la selección de los beneficiarios.

En congruencia con la vocación pecuaria del Estado, este tipo de actividad es la que más ha sido apoyada, de la inversión acumulada en el periodo 2001 – 2005 se ha destinado al apoyo de esta actividad el 45.49%, seguida de la agrícola con el 30.86% y las no agropecuarias con el 23.20%, sin embargo, a partir del 2002 el apoyo de estas actividades no agropecuarias muestra un cambio positivo en su tendencia, llegando en el 2005 al 36.35%, superando al apoyo de las actividades agrícolas.

Los programas de capitalización del PDR han acumulado 26 mil 254 beneficiarios, La mayoría de bajos ingresos (de acuerdo a la clasificación de FAO) y con inclinación a favorecer a los grupos prioritarios (jóvenes, personas con capacidades diferentes, adultos mayores y mujeres) destinando a ellos más de la tercera parte del presupuesto ejercido.

En cuanto al cumplimiento de metas para el ejercicio 2005, el análisis cuantitativo del PAPIR arroja resultados adecuados o incluso mejores que los esperados, no ocurre lo mismo desde la perspectiva cualitativa, especialmente en la focalización, considerando que solo se aplicó el 34% del presupuesto en las localidades con grados de marginación alto o muy alto contra el 70% que se había programado y acorde a la norma. En el caso del PRODESCA se privilegió el apoyo a las puestas en marcha contra el diseño de los proyectos; el PROFEMOR concentro sus esfuerzos en el fortalecimiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

La orientación que se ha dado al PDR en el Estado intenta responder a las condiciones del entorno socioeconómico, parece pertinente la tendencia hacia la disminución del apoyo a las actividades primarias, cuando el agropecuario muestra menor desarrollo que el resto de los sectores de la economía.

Han sido notables los esfuerzos para la atención de mujeres y adultos mayores, juntos representan cerca del 60% de los pobladores de las comunidades menores a 2,500 habitantes, este enfoque de genero y edad les otorgó el 31% de la inversión en 2005, atenuar el efecto de la *feminización* y *envejecimiento* del área rural parece una intención del PDR en el Estado.

Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes para el estado

La visión general expresada en el programa sectorial del Estado de contar con un sector agropecuario productivo, diversificado y organizado, con acceso a tecnología e infraestructura modernas y que provea a las zonas rurales las condiciones adecuadas para el desarrollo económico y social de sus habitantes, se corresponde totalmente con los objetivos del PDR.

El Estado avanza en la adopción de la estrategia del Programa, se transita de una política de amplia cobertura a costa del monto de la inversión individual hacia otra que apoya de

mejor manera a las unidades de producción sin que el número de beneficiarios sea la condición determinante, lo que seguramente incrementa las posibilidades de incidir en el cambio.

El alcance de los instrumentos suscritos entre el Estado y la SAGARPA, ratifican al PDR como el referente principal de la descentralización funcional de las instituciones relacionadas con el desarrollo rural.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal solo realizaron parte del objetivo para el que fueron creados, su participación se ha limitado a evaluar el cumplimiento de la obra pública municipal.

Ahora, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece los mecanismos para llevar a cabo una planeación estratégica que inicia en el nivel municipal y concluye con un plan sectorial estatal desarrollado en el seno del CEDRS, si esto funciona será la base para la pertinencia de las acciones a implementar en el futuro, desafortunadamente este proceso avanza con lentitud, solo poco más de la mitad de los municipios cuenta con este instrumento.

Una asignación eficiente de los recursos del programa estará en función de la correspondencia con la implementación y ejecución de lo planeado, actualmente se determina por la población objetivo y el cumplimiento de las proporciones de la inversión que establece la norma, para mejorar en esta focalización es necesario el estudio de estratificación de productores actualmente en proceso de elaboración.

El proceso operativo, desde la convocatoria hasta la entrega de los apoyos, mejoró sensiblemente, la claridad de las funciones y responsabilidades entre la federación y el Estado, la capacitación y experiencia de los funcionarios y los ajustes en la estructura organizacional en el Estado para la operación del programa redujeron en más del 50% los tiempos de respuesta.

Poco se ha avanzado en el desarrollo de capacidades, más el 90% de los beneficiarios desconocen lo que es el PRODESCA; este resultado de las encuestas y las decisiones operativas acordadas por la CDR en cuanto a la ejecución de este subprograma y la participación de los PSP, dificultan correlacionar su desempeño con los impactos del PAPIR.

La municipalización es sin duda la máxima expresión del federalismo; se concibe como un acto de congruencia ante la posición que ha sostenido el gobierno del Estado frente a la Federación; reconoce a los ayuntamientos como el orden de Gobierno de más cercanía con el territorio y sus habitantes. Esta modalidad de operación ofrece valiosas herramientas al PDR. Nuevo León demuestra su vocación federalista y avanza a pasos acelerados en su instrumentación.

Considerando lo anterior, resulta pertinente en cuanto a la consolidación organizativa y fomento empresarial, que los esfuerzos del PROFEMOR se hayan concentrado en el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable. Sería recomendable la instauración de tutores para asesorar a los coordinadores municipales y colaborar en los procesos de planeación de los consejos.

Los cultivos tradicionales, cuando se practican a baja escala, son cada día menos rentables por lo que la reconversión productiva, es una necesidad y aunque son pocos los aportes del PDR en ese sentido, la promoción de nuevos cultivos como el durazno y el nopal son una muestra de que se toma en cuenta este fenómeno; de la misma manera es necesario buscar la sustentabilidad de las actividades productivas, las inversiones en tecnología de riego y aprovechamiento de los recursos forrajeros indican que es una preocupación en el Estado.

Los avances en la gestión del programa han sido significativos pero aislados. El potencial de la estrategia no se ha aprovechado a cabalidad, los subprogramas han funcionado dentro de ámbitos de acción muy particulares sin la interacción complementaria que necesariamente se debería de dar.

De la forma en que se viene operando, pareciera ser que en el corto plazo los apoyos seguirán beneficiando a unidades de producción rural o grupos familiares de manera muy aislada, sin detonar desarrollo en localidades, cuencas, regiones o sobre cadenas agroalimentarias prioritarias.

La visión particular de la EEE es que en el corto y mediano plazo el PDR detone proyectos de desarrollo rural integral, municipal y/o regional, que involucren a las cadenas prioritarias *nopal*, *nogal* y *caprino*. Para el nopal, facilitando la planeada instalación de una planta procesadora a través de la cual promocionar la reconversión productiva en los municipios de General Terán y Montemorelos y ofrecer un mercado a pequeños productores bajo esquemas de agricultura contratada; situación similar para el nogal en el municipio de Rayones y que podrá ser replicado a las otras dos regiones productoras de nogal en el Estado. Para los caprinos, darle continuidad y seguimiento al proyecto desarrollado en el 2004 para la industrialización intermedia de la leche, ligándolo a empresas privadas para fortalecer su estrategia técnica y comercial.

Por su magnitud e importancia, La formulación de estos proyectos o su adecuación debería realizarse por grupos de profesionales organizados y que adquieran el compromiso de integrarse en equipos multidisciplinarios de acuerdo a las necesidades de cada proyecto.

Ante el problema que ha significado la focalización de los beneficiarios del programa y aunque existe un potencial superior al 80% de pobladores elegibles aún no atendidos en las localidades más marginadas, se prevé que las inversiones difícilmente llegarán a ellos, por su aislamiento, deficiente capacidad de gestión y por su falta de liquidez.

Principales impactos del Programa

La primer condición para que los apoyos impacten es que efectivamente sean recibidos por los beneficiarios, que se conserven y usen; situación que en el Estado satisfactoriamente ocurre en más del 80% de los casos, utilizándose los bienes otorgados con un índice promedio del 71.2% de su capacidad.

Para los casos en que no se recibe el apoyo otorgado, la principal causa referida en la evaluación tiene que ver con algún tipo de problemas en la integración del grupo beneficiado, lo que ratifica la existencia de grupos simulados. En cuanto a la no conservación del bien otorgado se repite la justificación y se adicionan además el término

de la vida útil y la ocurrencia de siniestros; en ese sentido sería conveniente considerar esquemas de aseguramiento.

La generación de empleo e ingreso entre los habitantes rurales del Estado es una de las prioridades para el Programa, sin embargo a pesar de que más del 91% de los beneficiarios encuestados recibieron bienes de capital, solo el 32.5% refiere aumento en los ingresos y lo atribuye a efectos del apoyo recibido.

De los beneficiarios que registraron aumento en sus ingresos, el 21.6% pertenecía al estrato de bajos ingresos en zonas marginadas, el 57% a bajos ingresos en zonas no marginadas y el 19% a bajos ingresos en transición.

De los casos con cambio positivo en los ingresos, el 57% ocurrió en los beneficiarios con actividad pecuaria y el 54% cuando el monto del apoyo se situó en un rango de 3 mil a 10 mil pesos.

La inversión del PDR tuvo la capacidad de generar un empleo (270 jornales) cada 1.75 beneficiarios apoyados. De manera similar a lo encontrado en el análisis de ingreso no se detectaron impactos relacionados con las actividades posproducción.

Los mayores resultados positivos en generación de empleo se registraron en los apoyos dirigidos al cultivo de durazno y chile para las actividades agrícolas y en explotaciones de caprinos para carne y bovinos de la misma función en el caso de las pecuarias; en las actividades no agropecuarias los mejores resultados se presentaron en los grupos apoyados con proyectos relacionados con la construcción, la elaboración de artesanías y la preparación y venta de alimentos.

El Programa ha sido capaz de fomentar la capitalización en la mayoría de sus beneficiarios; lo hizo en el 76% de las unidades de producción apoyadas en 2003 con una capitalización promedio del 53.28%, en el 2005 se presentó en un mayor número de unidades (88.21%) pero con una tasa promedio de capitalización menor (44%); la capitalización acumulada 2003 más 2005 fue 1.5 veces mayor que toda la inversión inducida por el programa en los mismos años.

En cuanto al aumento en la escala productiva resultado de los apoyos del PDR, para las actividades agrícolas se presentó principalmente en: sorgo de grano y forrajero, chile, avena forrajera y alfalfa; En el caso de las actividades pecuarias que registraron este aumento, el 78% se apoyó con hembras reproductoras, el 15% con maquinaria y equipo y el 7% restante con instalaciones e infraestructura, es destacable que el aumento en producción e ingreso fue mayor que el aumento en tamaño, producto de destinar los apoyos a mecanizar la actividad aumentando su eficiencia.

Los resultados de la evaluación no demuestran una integración entre los diferentes subprogramas, la tendencia registrada en el PRODESCA indica que se ha enfocado al diseño y puesta en marcha de los proyectos, privilegiándose en el 2005 este último componente dejando de lado la capacitación y la asistencia técnica; PROFEMOR ha enfocado sus acciones al fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, acción relevante en este proceso de municipalización pero que no presentará resultados de impacto en el corto plazo.

Recomendaciones

Considerando las características de la economía rural y las condiciones socioeconómicas del entorno estatal y en función de los resultados encontrados en la evaluación en cuanto a generación de ingreso y empleo por los apoyos destinados a las actividades pecuarias, no agropecuarias y agrícolas, una distribución presupuestal del: 50%, 35% y 15% respectivamente sería conveniente para continuar generando y acrecentando los impactos positivos de estos indicadores.

La incipiente cobertura del programa con relación a las necesidades estatales y los resultados obtenidos sugieren la necesidad de implementar acciones de carácter regional que consideren las ventajas comparativas de las localidades y enfoquen las inversiones en áreas delimitadas que propicien polos de desarrollo y eviten la excesiva dispersión de los recursos.

Los resultados muestran que se han presentado variaciones en la focalización de los beneficiarios, por lo que es necesario clarificar los criterios de marginación y ruralidad. Hasta en tanto no se tenga elaborado e instrumentado el estudio de estratificación de productores se deberá revisar cuidadosamente la asignación de los apoyos para cumplir con la normatividad vigente.

En contraparte, si por las exigencias normativas y los ajustes en focalización se concentra el presupuesto en el estrato de los productores con menor desarrollo relativo, será necesario implementar alternativas diferentes al reembolso para facilitar la participación de estos beneficiarios, el decreto de presupuesto de ingresos de la federación del 2005 al referirse a los productores de menores ingresos establece: *...Estos beneficiarios se harán acreedores a los apoyos de la Alianza para el Campo, con sólo llenar los requisitos de la solicitud y la presentación del Proyecto en caso de que éste sea requerido. Por lo tanto, no se sujetarán a la entrega anticipada de facturas o comprobantes.*

Se recomienda redefinir la participación de los PSP en el programa, partiendo no de una selección sino reclutándolos, considerando, además de sus habilidades y destrezas, la vocación de extensionista, necesaria para un buen resultado en el medio en que se desenvolverá el profesionista. La oferta multidisciplinaria de los despachos bien conformados es la mejor alternativa.

En congruencia con la municipalización que se experimenta en el Estado, se sugiere intensificar el esfuerzo para consolidar a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable mediante el PROFEMOR, estos cuerpos colegiados serán la piedra angular para el éxito del proceso; aunque será recomendable también diversificar las aportaciones de este subprograma mediante el resto de sus componentes.

Los diagnósticos y planes municipales deberán ser reforzados o terminados con la contratación de un tutor para el DDR de Galeana, otro para el DDR de Montemorelos y otro más para los DDR de Apodaca y Anáhuac, que apoyarán a los coordinadores municipales.

Se reconoce la complejidad para insertar a los productores primarios a las cadenas agroalimentarias y a sus procesos de generación de valor, se sugiere que en la CDR y el CEDRS se explore la posible implementación de acciones multianuales que incluyan la autorización de inversiones complementarias consecutivas para la realización de proyectos de mayor nivel técnico y económico. El diseño de estos proyectos debería

plantear con claridad las etapas progresivas necesarias para la integración a la cadena agroalimentaria pertinente y aceptar que los apoyos posteriores al primero no se usarán para crecer en la escala productiva o reponer pérdidas.

Para el éxito de estos proyectos de mayor visión será necesario el desarrollo de las capacidades de los integrantes del grupo, se sugiere la utilización de las herramientas ofrecidas por el PRODESCA en sus apartados: *Promoción de Proyectos de Desarrollo en Zonas Marginadas, Programas especiales de desarrollo de capacidades y el de Otros Apoyos*.

Para mejorar los indicadores de cambio tecnológico y el resultado que esto conlleva, se sugiere definir criterios que privilegien el apoyo para la adquisición de bienes que no hayan sido utilizados en la unidad de producción, contra aquellos que supongan solamente un aumento en la escala productiva, esta determinación significaría la adopción de nuevas tecnologías y sería necesaria más capacitación y adiestramiento, mismo que debería impartir la compañía que suministre el bien adquirido.

Imagen futura del programa

La APC y el PDR son herramientas para favorecer el desarrollo económico, pero su enfoque hacia la marginación confunde su objetivo final; se reconocen los vínculos entre el desarrollo social y el económico, pero también se reconoce que es necesaria capacidad para acceder a la economía, y satisfacer las necesidades primarias de vivienda, educación, salud, infraestructura y servicios públicos.

Contando con un programa como el PDR que ofrece herramientas para el desarrollo del capital físico, social y humano, pero cuando su cobertura e impactos han resultado incipientes, es posible suponer que su focalización haya sido poco certera.

La colectividad en México no ha funcionado, estos esquemas de asociación cada vez son menos y el PDR con sus normativas sigue induciendo la conformación de grupos con estas características.

A pesar de que el Programa ofrece la posibilidad de obtener infraestructura y equipo con subsidios de hasta el 90% y que gracias a esto se han establecido microempresas con buen nivel de equipamiento, la falta de capital de trabajo ha impedido el funcionamiento de muchos de estos proyectos.

La visión de la EEE sitúa al programa enfocando sus acciones a un estrato de beneficiarios un poco superior al actual, conservando el concepto de bajos ingresos pero incluyendo a los medianos en su población objetivo, manteniendo a la ruralidad como área de acción pero eliminando la marginación alta y muy alta de las localidades como condicionante principal.

Modificando el criterio de elegibilidad determinado por el número de socios en un grupo, hacia otro que considere el número de empleos a crear con el proyecto y transformando su componente de garantías líquidas en otro de fondos revolventes para capital de trabajo.

El éxito futuro de este Programa puede contribuir a evolucionar de una protección social financiada con recursos públicos hacia un desarrollo rural vinculado al ingreso.

Introducción

Con fundamento en lo que establece el Artículo 27 del Capítulo 10 de las Reglas de Operación vigentes, las instancias operativas y normativas en cada Estado, a través del Comité Técnico Estatal de Evaluación, deben contratar los servicios de empresas evaluadoras externas para que evalúen los resultados de la operación anual de cada uno de los programas, orientando sus trabajos a la medición de los *impactos* generados y al análisis de la *gestión*.

Bases de la evaluación

Los programas de la Alianza para el Campo, forman parte de los esfuerzos del Gobierno Federal para fortalecer al sector ante el proceso de globalización e impulsar el desarrollo rural para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, mediante cuatro grandes áreas de acción; Reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, Atención a grupos y regiones prioritarias, y Atención a factores críticos, en este contexto, el Programa de Desarrollo Rural se identifica como un importante instrumento de la política rural nacional y por ello existe el interés de conocer su efectividad. A nivel nacional, este interés se señala en:

El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, que establece: *El seguimiento y la evaluación del ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, se realizará con base en un sistema de medición de resultados elaborado en el ámbito local, recomendando que se consideren indicadores locales que permitan identificar la eficiencia, los costos y la calidad en la ejecución de sus programas y presupuestos y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como para que se apliquen las medidas que permitan alcanzar la eficacia de sus objetivos y metas.*

En las Reglas de Operación de Alianza para el Campo: *en atención a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, que: “los programas de la Alianza para el Campo deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas, asimismo señalan que: La evaluación del impacto de los programas se iniciará una vez alcanzado, al menos, el 60% de avance en los programas; evaluación que prestará especial atención al cumplimiento de los objetivos y de las metas de los programas, a su cobertura y operación; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad, en el desarrollo tecnológico y ambiental, la contribución al empleo y el mejoramiento del ingreso por estrato de productor y ahorro familiar, entre otros. Información que permitirá una retroalimentación de los programas para una mejor toma de decisión sobre los mismos.*

Así mismo, obedece a disposiciones de los diferentes órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, que reconocen la evaluación del Programa como una herramienta fundamental para el diseño o mejora de políticas rurales, que tiene utilidad también en la de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

Objetivos de la evaluación

El Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo será evaluado en el contexto de sus reglas de operación, y de las estrategias implementadas para ejecutar las acciones de fomento a la inversión, desarrollo de capacidades y la consolidación organizativa y el fortalecimiento institucional, de esta manera, sus objetivos serán:

Objetivo General:

Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa en el estado, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo y a brindar una visión de futuro respecto del papel del PDR en el marco de la política de desarrollo rural sustentable.

Objetivos Específicos:

- Realizar un balance de la gestión del Programa, del arreglo institucional y de sus procesos operativos durante el período 2001-2005 en el estado, destacando las acciones en marcha y las áreas donde deben concentrarse esfuerzos para lograr avances en su eficiencia operativa e impactos.
- Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en el estado, diferenciando según tipo de beneficiario, nivel de marginación y por tipo de actividad apoyada (agrícola, pecuaria y no agropecuaria).
- Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.
- Analizar el aporte del programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, la operación municipalizada del PDR, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.
- Identificar el alcance de las acciones del Programa en materia de sustentabilidad, y valorar su contribución a la instrumentación de la política sectorial de integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, reconversión productiva y atención a factores críticos.

Enfoque y ámbitos de la evaluación:

El proceso tiene dos ámbitos principales, considera la evaluación de la gestión y el análisis de los impactos. La evaluación del programa de Desarrollo Rural 2005 para el estado de Nuevo León se realiza mediante un análisis continuo, revisando el desarrollo del programa en los últimos cuatro años, generado una panorámica retrospectiva a partir de la cual, y con visión prospectiva se de origen a recomendaciones útiles y prácticas que contribuyan a mejorar la toma de decisiones.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información:

La base para desarrollar todos los trabajos de la evaluación, desde el diseño de la muestra hasta la elaboración, entrega y presentación del documento final fue la “Guía Metodologica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural” proporcionada por la UA-FAO.

La información para la evaluación se obtuvo de muy diversas fuentes, sin embargo, la más valiosa fue la obtenida en el trabajo de campo con la aplicación de encuestas a beneficiarios apoyados con PAPIR en el año evaluado y en el 2003. Se utilizaron cuestionarios para actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias con el fin de hacer análisis diferenciados por actividad.

La información obtenida de las entrevistas a otros actores resultó, igualmente, muy valiosa. Su percepción de los logros ya alcanzados, de la operación actual y de su visión futura proporcionó bases concretas para el análisis; se platicó con funcionarios operativos y normativos, con presidentes municipales, con miembros de los CMDRS, con coordinadores y con técnicos participantes, entre otros.

Asimismo, se utilizó Información documental referida al programa, como las reglas de operación, anexos técnicos, listas de beneficiarios, informes de cierres y avances, minutas del FOFAE, actas de la CDR, evaluaciones internas y evaluaciones externas.

Se revisaron otras fuentes de información relacionadas con el desarrollo rural, con planes sectoriales nacionales, estatales y municipales, e informes de gobierno. La información estadística del medio rural nacional y estatal publicada por el INEGI, CONAPO, SAGARPA y Data Nuevo León fue de gran ayuda.

Sobre la base de los lineamientos de la UA-FAO, en la determinación de la muestra se utilizó el método de muestreo aleatorio sistemático. La muestra incluyó beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005 como poblaciones independientes y se determinó aplicar 222 encuestas para el 2003 y 227 para el 2005.

El tratamiento de la información generada durante el proceso de evaluación incluyó análisis cualitativos que ayudan a comprender los diferentes factores que inciden en los resultados e impactos del programa, y análisis cuantitativos que permitieron determinar el grado de incidencia y la interrelación de los resultados, orientando la interpretación de ambos análisis a la generación de propuestas para la mejora del programa.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas

1.1. Caracterización del medio rural en el Estado

Conocer las características del entorno es un factor importante para determinar la pertinencia de un programa, los instrumentos que ofrezca deberían corresponder a las necesidades de las actividades que pretende apoyar.

1.1.1. Ubicación

El estado de Nuevo León tiene una extensión territorial de 64,210 km² que representa el 3.3% de la superficie total del país, se encuentra ubicado entre las coordenadas geográficas extremas: Al norte 27° 49' y al sur 23° 11' de latitud norte. Al este 98° 26' y al oeste 101° 14' de longitud oeste; forma parte de las provincias de la Sierra Madre Oriental, la Gran Llanura de Norteamérica y de la Llanura Costera del Golfo Norte, al norte colinda con Coahuila y Tamaulipas; al sur, con San Luis Potosí y Tamaulipas, estado que comparte todo su límite por el este. Coahuila, San Luis Potosí y Zacatecas por el oeste.

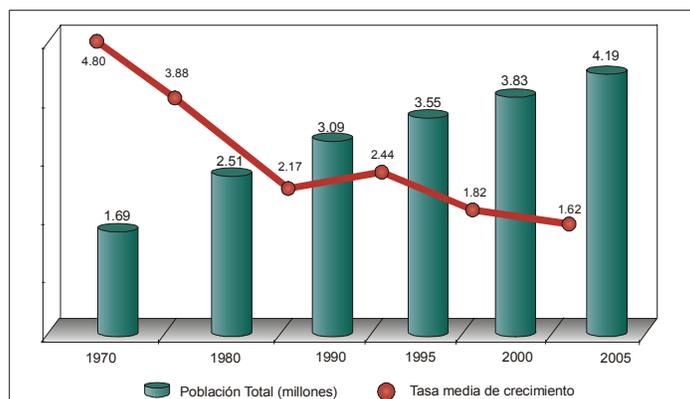
1.1.2. Clima

Por su geolocalización, se presentan climas muy diversos, que van desde semifrío subhúmedo con lluvias en verano, hasta seco muy cálido, predominando el semiseco muy cálido y cálido en el 17.92% de la superficie de la entidad; casi el 80% del territorio estatal se encuentra cubierto por una vegetación típica del semidesierto (matorral, mezquital y chaparral) que aunado a la escasa disponibilidad hídrica significa uno de los retos para el desarrollo del área rural en el Estado.

1.1.3. Demografía

Nuevo León, cuenta con 4,199,292 habitantes, el 4.06 % para el total del País (103.3 millones) de esta, el 50.2% son mujeres y 49.8% son hombres. En el lapso de tiempo transcurrido entre el levantamiento del XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y el II Conteo de Población y Vivienda 2005, la población de la entidad se incrementó en poco más de 365 mil personas, lo que significa una tasa media de crecimiento anual del 1.6%, cuando en el lustro anterior fue de 1.8 por ciento (figura 1.1).

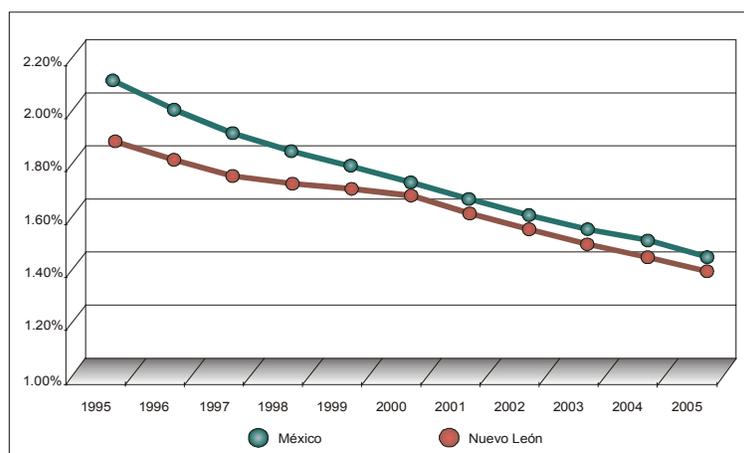
Figura 1. 1. Crecimiento total de la población



Fuente. INEGI, II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Más del 55% de sus habitantes son menores de 30 años, el 35% se ubica entre los 31 y los 60 años de edad y el 7.98% son mayores de 60 años, el proceso de envejecimiento de la población continúa en la entidad, la población de 60 años y más se incrementó de 274,873 en 2000 a 334,987 en 2005, este fenómeno se acentúa en el área rural, en esta la población mayor a 60 años rebasa el 13.5%. Una revisión de los indicadores demográficos básicos nos muestra que el Estado presenta una dinámica poblacional ligeramente más lenta que la del País aunque con la misma tendencia, con una tasa anual de natalidad en el 2005 de 1.75% y de mortalidad de 0.42% por lo que su tasa de crecimiento natural es del 1.33% (figura 1.2).

Figura 1. 2. Tasa anual de crecimiento natural de población Comparativo entre Nuevo León y el índice nacional



Fuente: INEGI, Censo de población 2000

Con las tendencias poblacionales publicadas por CONAPO, en las Proyecciones de la población de México 1996-2050 y aunque el nivel de fecundidad de las mujeres muestra una ligera reducción (en las mujeres de 15 años y más la descendencia promedio es actualmente de 2.4 hijos por mujer, cuando en el año 2000 era de 2.5 hijos), las proyecciones indican que en el año 2030 la población estatal será de 5,594,023 habitantes.

El Estado se divide políticamente en 51 municipios y dentro de ellos se encuentran 5,726 localidades. La distribución territorial de la población no es uniforme, la tendencia es cada vez mayor a concentrarse en la Zona Metropolitana de Monterrey. Así, los municipios más poblados siguen siendo: Monterrey, con 1.13 millones de personas, que representan el 27.0% del total de la entidad y que crece a una tasa media anual del 0.4%; y Guadalupe con 691.9 miles de habitantes que representan el 16.5% del total estatal y aumenta el 0.6% anual. Nuevo León muestra un perfil predominantemente urbano; el 5.6% de su población vive en localidades menores a 2,500 habitantes, 3.7% en localidades de 2,500 a menos de 15 mil habitantes, 10.4% en asentamientos de 15 mil a menos de 100 mil habitantes y 80.3% en ciudades de más de 100 mil personas.

1.1.4. Educación

La tasa de asistencia escolar aumentó de 94.8% en el 2000, a 95.9% en 2005. El perfil educativo de la población muestra que en el año 2000 el porcentaje de población de 15 años y más con educación media superior era de 20.9% y el que contaba con licenciatura,

estudios técnicos ó más, alcanzaba 16.0%, para 2005 estos indicadores fueron de 21.2 y 18.2%, respectivamente. Los correspondientes valores a nivel nacional son de 18.5 y 13.6 por ciento; sin embargo en los municipios con grados altos de marginación como Aramberri y Dr. Arroyo, cerca del 10% de su población sigue sin escolaridad.

1.1.5. Servicios de salud

Aunque para el total del Estado, el 69% de la población cuenta con algún tipo de servicio de salud, en las localidades menores a 2,500 habitantes se observa un importante rezago el 40% no cuenta con ningún tipo de derechohabencia a los servicios médicos y solo poco más del 28% dispone de este servicio, destacando la participación del IMSS que afilia al 28.3% de los habitantes rurales y el Seguro Popular que ofrece el servicio al 27.2% de esta población.

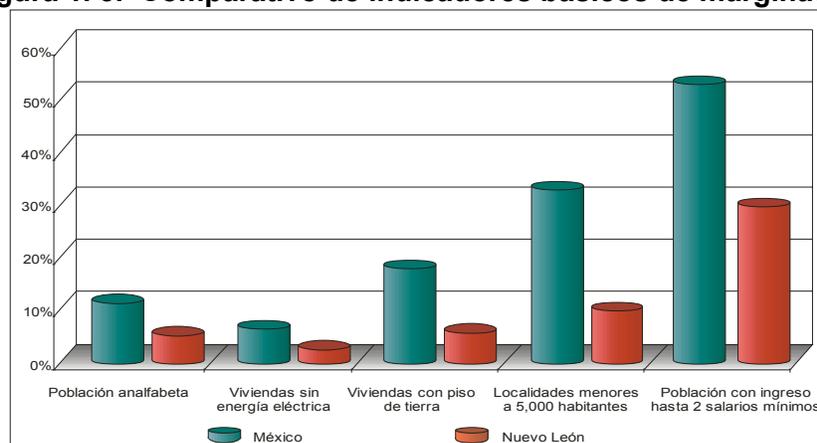
1.1.6. Acceso a los servicios públicos

En cuanto a los servicios públicos, el porcentaje de viviendas que tienen acceso a agua potable por medio de la red pública, pasó de 93.5 a 94.6% y las que cuentan con drenaje conectado a la red pública, del 84.5 al 88.1 %; las viviendas que disponen de energía eléctrica pasaron de 98.5 a 98.1 por ciento. La comparación de estos indicadores estatales contra los valores nacionales, refleja la influencia de la concentración de población que vive en Monterrey y su área metropolitana, y no la situación de la población rural en el estado (Anexo 2).

1.1.7. Marginación

El estado, con un índice de marginación de -1.39258 se clasifica con un grado de marginación muy bajo y ocupa el lugar número 31 en el contexto nacional, lo anterior se encuentra determinado por indicadores como: Solo el 7.57% de su población vive en localidades con menos de 5,000 habitantes (30.97% nacional), el porcentaje de viviendas de la entidad con piso de tierra se redujo del 3.3% en el año 2000 al 2.3% en el 2005, siendo solamente superada en este aspecto por el Distrito Federal y Aguascalientes que registran el 1.0 y 2.1% respectivamente. El promedio nacional alcanza el 10.2 por ciento (figura 1.3).

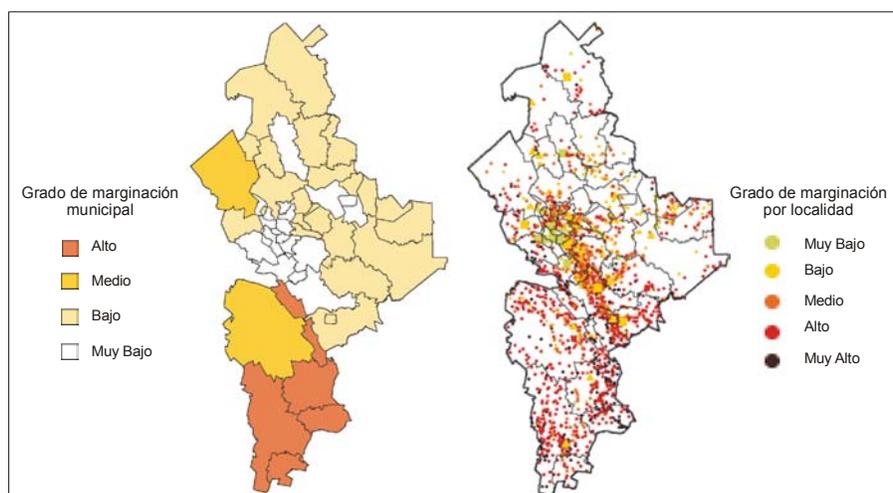
Figura 1. 3. Comparativo de indicadores básicos de marginación



Fuente: CONAPO, marginación 2000

En el contexto estatal se encuentra que solo el 12% de los municipios (en los que habita el 2% de la población) se clasifican con marginación alta, mientras que esta misma información desagregada por localidad nos muestra que el hasta el 52% de las localidades (1,143) con 82,689 habitantes (2.17%) presentan grados de marginación altos o muy altos (figura 1.4).

**Figura 1. 4. Distribución geográfica de la marginación
Comparativo entre municipal y por localidades**



Fuente: CONAPO, marginación 2000

Los municipios con los índices de marginación alto se encuentran hacia la región sur del Estado: Aramberri, Doctor Arroyo, General Zaragoza, Iturbide, Mier y Noriega y Rayones, así como la mayor concentración de localidades con grados de marginación alto o muy alto.

1.1.8. Migración

A nivel nacional, la tasa de migración neta es 0.0, en el Estado de Nuevo León se presenta una de migración neta de 0.4, esta cifra es resultado de las tasas de inmigración y emigración registradas, 0.8 y 0.4 respectivamente, con relación a este parámetro y en el contexto estatal, Nuevo León se posiciona en el lugar número 11.

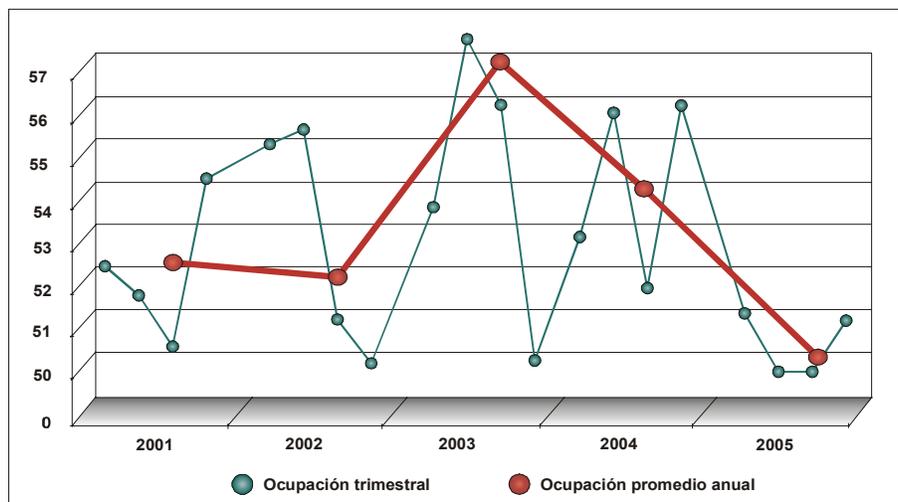
En el último lustro llegaron al estado más de 96 mil personas procedentes de otras entidades: San Luis Potosí (15.4%), de Tamaulipas (14.5%), de Veracruz (14.3%) y de Coahuila (10.5%). Igualmente, salieron de la entidad más de 50 mil personas que se dirigieron principalmente a Tamaulipas (21.2%), Coahuila (14.0%), San Luis Potosí (11.1%), Veracruz (6.7%) y Distrito Federal (6.4%). Nuevo León, registra una intensidad migratoria a Estados Unidos muy baja, solo el 2.46% de sus hogares recibe remesas por lo que su índice de intensidad migratoria es de -0.66630 solamente Sonora presenta un índice menor, con -0.63929.

1.1.9. Empleo

Mientras que a nivel nacional, el 47.4% de la población esta económicamente activa, para Nuevo León el indicador es del 49.8%, de estos el 67% son hombres y la participación de

la mujer es del solo del 33%, proporción de género similar en el contexto nacional. Por otro lado, por cada 100 personas en edades económicamente productivas (de 15 a 59 años) hay 58 en edades dependientes (menores de 15, y de 60 años y más), cuando en el año 2000 esta relación era de 59 personas. En el último trimestre del 2005, de más de 1 millón 767 mil habitantes formalmente empleados en el estado, solo el 2.8% (alrededor de 50 mil personas) lo estaba en empresas dedicadas a actividades agropecuarias (figura 1.5).

Figura 1. 5. Población ocupada en el sector agropecuario en 2005
Miles de personas



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005

1.1.10. Ingreso

El ingreso de las familias en el área rural del Estado, se basa principalmente en la remuneración por el trabajo del sustentador del hogar, seguido de los subsidios que se reciben de los programas institucionales y las rentas de sus propiedades entre otros, en esta información es destacable que en el 2005 el 36.71% del ingreso proviene de remuneraciones por trabajos realizados a cuenta ajena, en tanto que en el 2002 por este concepto solo se percibía el 22.07%, condición que denota la pérdida de los autoempleos por factores como el rentismo de las parcelas (anexo 3).

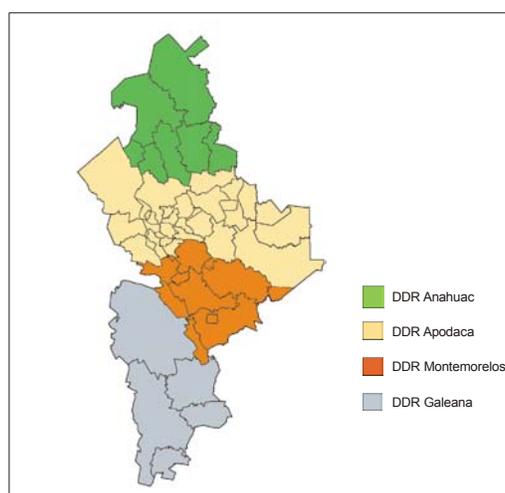
En relación a sueldos y remuneraciones, utilizando la información de la Comisión de salarios, correspondiente a los salarios mínimos profesionales y generales, se encontró que el primero es casi 30% mayor que el segundo. En cuanto al salario mínimo profesional, el rural es solo 3.12% menor que el urbano pero el específico de las actividades agropecuarias es 9.74% menor. En relación al salario mínimo general, el urbano es casi 3% mayor que el rural.

1.1.11. Producción agropecuaria

Para la atención al sector agropecuario del Estado, los 51 municipios que conforman la entidad se agrupan en cuatro DDR (figura 1.6): **Anáhuac**, con una extensión mayor a 1.4 millones de hectáreas, de las cuales 55 mil 550 se destinan a agricultura (42 mil de riego y

13 mil de temporal), 1.3 millones a ganadería (236 mil has de praderas y 1.1 millones de agostadero) y 3 mil 800 has, de otros usos entre los que se encuentra las zonas urbanas. **Apodaca**, con más de 2.2 millones de has, destinadas a agricultura más de 65 mil (18 mil de riego y 47 mil de temporal) con uso pecuario más de 2 millones de has, 22 mil 234 de uso forestal y 108 mil 471 de otros usos. **Galeana**, que abarca una superficie mayor a 1.7 millones de has, de estas 119 mil 305 se destinan a agricultura (25 mil 619 de riego y 93 mil 686 de temporal), en uso pecuario posee mas de 1.3 millones de has (6 mil 201 con praderas y mas de 1.3 millones de agostadero), con uso forestal existen 243 mil 225 has y para otros usos 8 mil 909, y **Montemorelos**, con superficie mayor a 1 millón de has, de las que 151 mil 671 se destinan a agricultura (44 mil 229 en riego y 107 mil 442 en temporal) para la actividad pecuaria cuenta con 805 mil 190 has (54 mil con praderas y 751 mil 671 de agostadero), con uso forestal 111 mil 055 y en otros usos 29 mil 442.

Figura 1. 6. Área de influencia Distritos de Desarrollo Rural



Fuente: SAGARPA

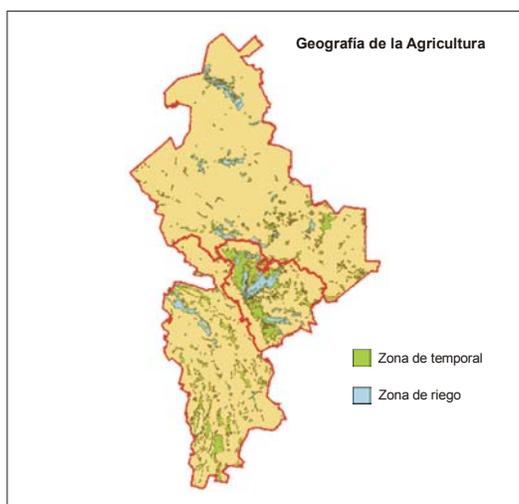
Las actividades económicas propias del área rural, que conforman el sector primario en Nuevo León, se integran por agricultura, ganadería, silvicultura y acuacultura, se desarrollan en una superficie aproximada de 64,555 kilómetros cuadrados de estos se destina el 86% para actividades pecuarias, 6% agrícola y 8% para silvicultura, acuacultura y otras actividades. (Programa Sectorial Estatal, 2004).

1.1.12. Agricultura

En 2005, con una superficie de 218 mil hectáreas sembradas y solo 177 mil cosechadas, el estado participó solo con cerca del 1% de la superficie cultivada en el País (anexo 4). En cuanto a la distribución territorial de la agricultura, el Estado se divide en tres zonas, norte, centro y sureste (figura 1.7), estas regiones presentan características de altitud, temperatura y precipitación que condicionan los cultivos que en ellas se realizan: **Norte**: presenta una temperatura media anual de 20 a 24° C y una precipitación de 300 a 600 mm; los cultivos principales de esta zona son: sorgo, cártamo, trigo, aguacate, nogal, pastos y forrajes, en ella se ubican los municipios de Anáhuac, Lampazos, Bustamante, Villaldama, Sabinas Hidalgo, vallecillo, Parás, Cerralvo, General Treviño, Melchor Ocampo, Agualeguas, Salinas Victoria, El Carmen, Abasolo, Hidalgo, Mina, García, Apodaca. Guadalupe, Escobedo, Pesquería, Zuazua, Marín, Higuera, Dr. González, Los

Ramones, China, Los Herrera, Dr. Coss, General Bravo, Los Aldama y Ciénega de Flores. **Centro:** con una temperatura media anual de 20 a 24°C y con una precipitación de 600 a 1000 mm, los cultivos principales de esta región son: maíz, sorgo, forrajes, cítricos y nogal, en esta zona se localizan los municipios de Allende, Montemorelos, General Terán, Linares, Hualahuises, Cadereyta y Juárez. **Sureste:** comprende los municipios de Santiago, Santa Catarina, Rayones, Iturbide, Galeana, Aramberri, General Zaragoza, Dr. Arroyo y Mier y Noriega. Con una temperatura promedio anual de 12° a 20°C y una precipitación de 300 a 1000 mm, los cultivos principales son: maíz, frijol, trigo, alfalfa, papa y manzano.

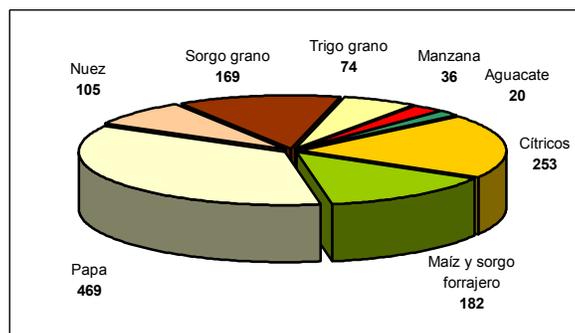
Figura 1. 7. Regiones naturales y su vocación agrícola



Fuente: SAGARPA

El cultivo que más se destaca por su contribución al PIB agropecuario estatal, es la papa, en 2004 el valor de su producción fue de 469 millones de pesos, cuarto lugar a nivel nacional (primer lugar en 2003 con 1,363 millones). Se distingue también la producción de cítricos, principalmente naranja, mandarina y toronja, en 2004 el valor de la producción para estos cultivos fue de 253 millones de pesos, ocupando a nivel nacional los lugares: tercero, segundo y quinto respectivamente, además se observa desarrollo en la producción de aguacate (figura 1.8)

**Figura 1. 8. Principales cultivos
Valor de la producción en millones de pesos**

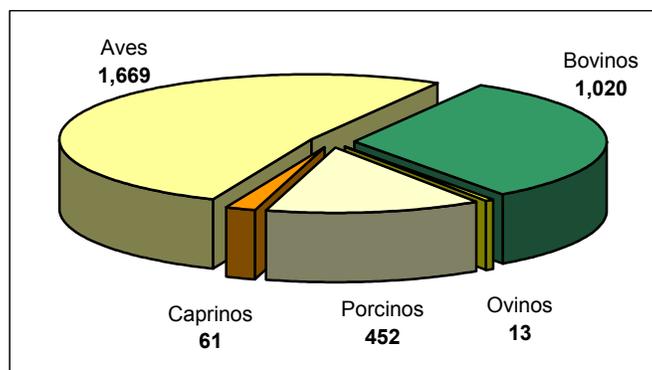


Fuente: SAGARPA, SIACON

1.1.13. Ganadería

Tradicionalmente y determinado por las características fisiográficas del Estado, la ganadería es y ha sido una de las principales actividades económicas agropecuarias, por ello se distinguen mayores esfuerzos gubernamentales para fortalecerla. Destaca por su valor en este Subsector, la ganadería bovina y la avicultura (figura 1.9).

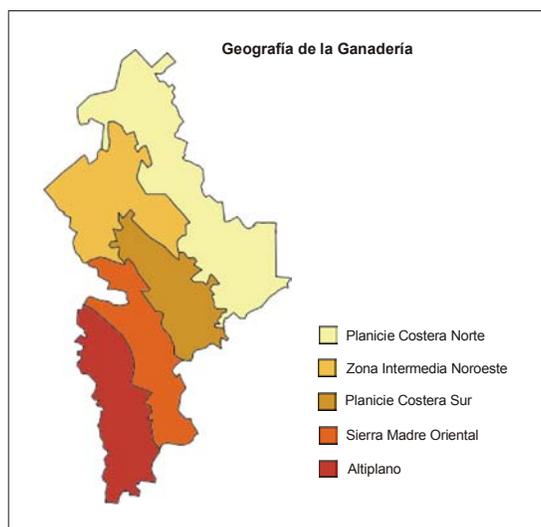
**Figura 1. 9. Principales especies pecuarias
Valor de la producción en 2005 (millones de pesos)**



Fuente: SAGARPA, SIACON

Agroclimatológicamente, en el Estado se pueden definir cinco regiones naturales con condiciones que determinan su potencial uso pecuario (figura 1.10).

Figura 1.10. Regiones naturales y su vocación pecuaria



Fuente: SAGARPA

Planicie Costera Norte: Cuenta con agostaderos productivos, con praderas de temporal y riego. Predomina la cría de ganado de registro, la producción de becerros para exportación, así como engordas en corral.

Planicie Costera Sur: La ganadería se combina con la agricultura, se producen y se repastan becerros para engordas locales, además se encuentran unidades de producción con pastoreo en agostaderos comunales y suplemento del ganado con esquilmos agrícolas; también se explotan las especies caprinas y la ovina.

Intermedia del Noroeste: Predomina el ganado caprino y bovino criollo o cruzado, por las condiciones de lluvia escasa y errática, la ganadería se practica de manera extensiva.

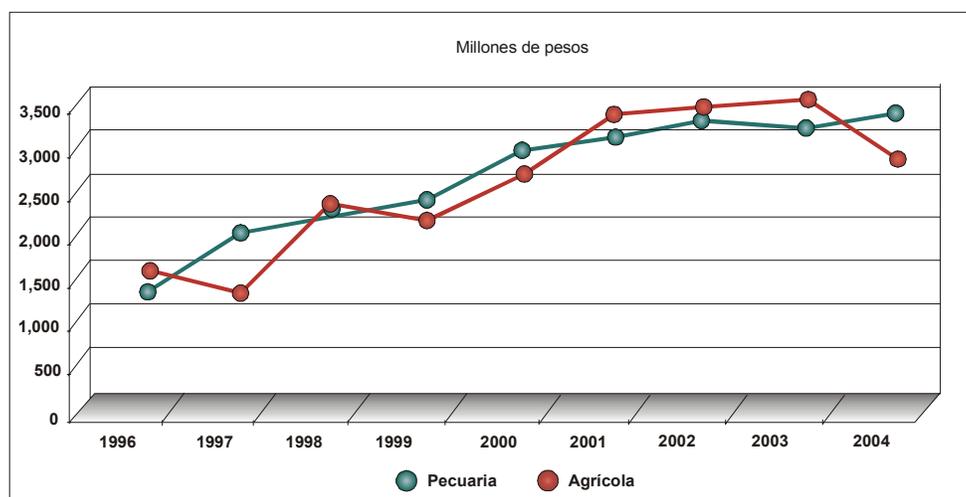
Sierra Madre Oriental: Predomina la explotación extensiva de ovinos y caprinos, basando su alimentación en pastizales nativos y en el aprovechamiento de tierras de uso forestal.

Altiplano: Región con vegetación escasa y dispersa, principalmente matorrales, la actividad pecuaria principal se basa en ganado caprino y en menor escala ganado bovino. El manejo es extensivo y estacional en agostadero con muy baja capacidad de carga, por lo que es necesaria la utilización de esquilmos agrícolas.

1.1.14. Producto Interno Bruto

El valor de la producción agropecuaria estatal es de 6,773 millones de pesos (figura 1.11), representa el 1.31% del PIB estatal y contribuye con el 1.8% del PIB agropecuario nacional (267,704 millones de pesos), con el 3.8% del volumen de producción pecuaria en el País y el 1.2% de los productos cosechados en México. Sin embargo las actividades del campo en el estado presentan un importante atraso si se compara con otros sectores económicos principalmente la industria manufacturera o los servicios (22.47% y 26.87% del PIB estatal respectivamente).

Figura 1.11. Valor de la producción Agropecuaria Comparativo entre pecuaria y agrícola



Fuente: SAGARPA, SIACON

1.2. Análisis de los factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa

Como se puede apreciar en los párrafos anteriores, las políticas demográficas implementadas en el Estado han dado resultados satisfactorios en cuanto a la reducción de las tasas de crecimiento poblacional, y los índices de migración son menores que los nacionales, sin embargo las proyecciones de INEGI y CONAPO muestran que para 2030 la población estatal crecerá al menos 33% llegando a más de 5.5 millones de habitantes (313 mil vivirán en localidades de menos de 2,500 habitantes), lo que significa que para entonces, se demandarán más de 65 mil empleos solo en el área rural de la entidad (incremento de 31.8%).

Las tendencias marcadas por los indicadores demográficos y de empleo para Nuevo León, indican que su población seguirá creciendo a una tasa media anual del 1.6% y el empleo en el sector primario decrecerá en promedio -3.2% cada año, por lo que el déficit en empleo rural aumentará a ritmo de 1.6% cada año. Esta situación además del efecto adverso propio del desempleo, incidirá en el fenómeno de envejecimiento del campo en el Estado, ejerciendo presión sobre las personas en edad económicamente activas para salir a buscar fuentes de trabajo en las ciudades o incluso en el extranjero, si bien este no es un destino común según las características de migración del Estado.

Aunque a nivel estatal, la marginación parece un problema superado, no es así para algunos municipios y para más de la mitad de las localidades, principalmente al sur de la entidad, donde los indicadores señalan grados altos y muy altos de marginación, hecho que fortalece la necesidad de seguir focalizando los esfuerzos con criterios en los que predomine la marginación como orden de prioridad, con la complicación que eso supone.

Ahora, en el área rural de la entidad el ingreso más importante proviene de la remuneración por el trabajo del sustentador de la familia, con el tiempo este trabajo ha ido cambiando de trabajo por cuenta propia (autoempleo) hacia el trabajo por cuenta ajena, lo que indica que se está dejando de trabajar las parcelas, al menos no lo hacen los dueños de las mismas.

La producción agropecuaria está fuertemente condicionada por la climatología, se entiende la necesidad de fortalecer las inversiones en herramientas que optimicen la utilización de los recursos con que se cuenta, sobre todo del recurso agua, este tipo de acciones y la reconversión productiva ayudarán a conseguir la sustentabilidad deseada de las actividades productivas.

Los proyectos de producción agropecuaria primaria, se caracterizan por requerir capital de trabajo, escaso en la población rural y difícil de conseguir con las instituciones financieras para este tipo de proyectos, por lo que se configura como una alternativa importante el fomento a los proyectos no agropecuarios mayormente a los de servicios, que una vez puestos en marcha, lo que requieren es trabajo y no más inversiones complementarias.

Capítulo 2

Principales tendencias del Programa

El conocer la forma en que ha evolucionado el programa a través del tiempo permitió la realización de un análisis retrospectivo de sus principales características; la inversión total promovida y el número de beneficiarios. Se incluyó información desde la instauración del programa en el Estado, con sus variantes, hasta la fecha y haciendo un énfasis especial en el período 2001-2005.

2.1. Evolución de las características y orientación del Programa

Desde sus principios, los programas de desarrollo rural de la Alianza Para el Campo han sufrido una serie de modificaciones en sus características principales relacionadas a los apoyos a la inversión y al desarrollo del capital humano. A diferencia de la visión de carácter productivista y sectorial que había prevalecido para atender la problemática del campo, los programas de desarrollo rural fueron enfocados con una visión integral.

Por lo mismo, el objetivo general compartido por los diferentes programas que han conformado al grupo de programas de desarrollo rural ha sido el de fomentar la capitalización de los productores y fortalecer los procesos de transformación y de agregación de valor, así como promover la elaboración e instrumentación de proyectos de desarrollo rural integral que favorezcan la creación de nuevas fuentes de empleo e ingreso en el medio rural.

A partir de la operación en el 2002, buscando evitar duplicidades, se agruparon los programas tratando de mejorar su eficacia al simplificar y flexibilizar los procesos operativos, manteniendo siempre los objetivos principales de fomento a la capitalización, de mejora en los procesos de transformación con el apoyo de proyectos y se le dio mayor importancia al desarrollo de capacidades.

De los programas que iniciaron su operación en 1996 dos de ellos se han mantenido y evolucionado como ejes fundamentales de la política de desarrollo rural. La promoción de inversiones, desde el Programa de Equipamiento Rural (PER) hasta el actual Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), y la prestación de servicios profesionales, que pasó del Sistema Integral de Desarrollo Rural (SINDER) al Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA).

Estos programas pasaron a ser en el 2002 dos de los tres subprogramas base que conforman el programa de desarrollo rural y que se han convertido en la columna vertebral de la política orientada a la atención de los grupos prioritarios ubicados en regiones con los mayores índices de marginación. El subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) se instrumentó con la finalidad de darle sustentabilidad y sostenibilidad a los apoyos del PAPIR y del PRODESCA.

El grupo de programas han mantenido siempre como población objetivo principal a la población rural de menor desarrollo relativo que habita en las regiones marginadas y dando prioridad a los grupos más vulnerables, como las mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad, y en los últimos años a las personas con capacidades diferentes.

2.1.1. Monto de los apoyos

La información revisada correspondiente al ejercicio del Programa en el período 1996 a 2005, indica que se está transitando de una estrategia de ampliar la cobertura a costa del tamaño de los apoyos, hacia otra que apoya mejor a las unidades productivas, sin que el número de beneficiarios que resulte sea la condición determinante.

2.1.2. Modalidades de operación

En concordancia con las disposiciones contenidas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, desde el 2002 la SAGARPA ha impulsado la conformación de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), proceso que también se inició en el Estado.

Por primera ocasión en 2004, se implementa en el Estado la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural con la participación de 17 municipios, entre los que se distribuyen más de 10.4 millones de pesos (el 49.43% del total para el programa), en 2005 esta modalidad de operar el programa aumentó en un 23.52% en el número de municipios participantes, llegando a 21 y el presupuesto destinado casi se duplicó (creció 91.97%) llegando a más de 20.1 millones de pesos (el 76.26% del total para el programa), este incremento además de ampliar el número de municipios, permitió aumentar la asignación por municipio en un 63.17% en promedio, los datos anteriores denotan la importante tendencia municipalista con que se ha orientado el programa.

La conformación de los consejos, la elaboración de diagnósticos y planes municipales, y finalmente la municipalización del programa ha sido una tarea coordinada entre la Delegación de la SAGARPA y la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León (CDANL), que han asumido los riesgos que implica el impulsar la descentralización de las decisiones favoreciendo la participación social en la gestión pública para el desarrollo rural en el nivel local.

La vocación municipalista en el Estado es clara, aunque para que la instrumentación sea exitosa parece seguir siendo un tema pendiente, la incompatibilidad de los tiempos en que se realizan los presupuesto, ya que para el tiempo en que se promueve la firma de los anexos técnicos para municipalización, el presupuesto del ramo 33 ya fue comprometido por los ayuntamientos y en la mayoría de los casos, no se tomaron previsiones para disponer de una contraparte para aportar en el paquete de municipalización. El otro punto importante para la mejora de esta modalidad de operación, se refiere a la fuerte participación de los operadores a nivel estatal en la decisión del ejercicio municipal, aunque esta intervención trata de garantizar la correcta aplicación de los recursos, genera una sensación de interferencia en la posibilidad de dirección del programa por los Consejos Municipales.

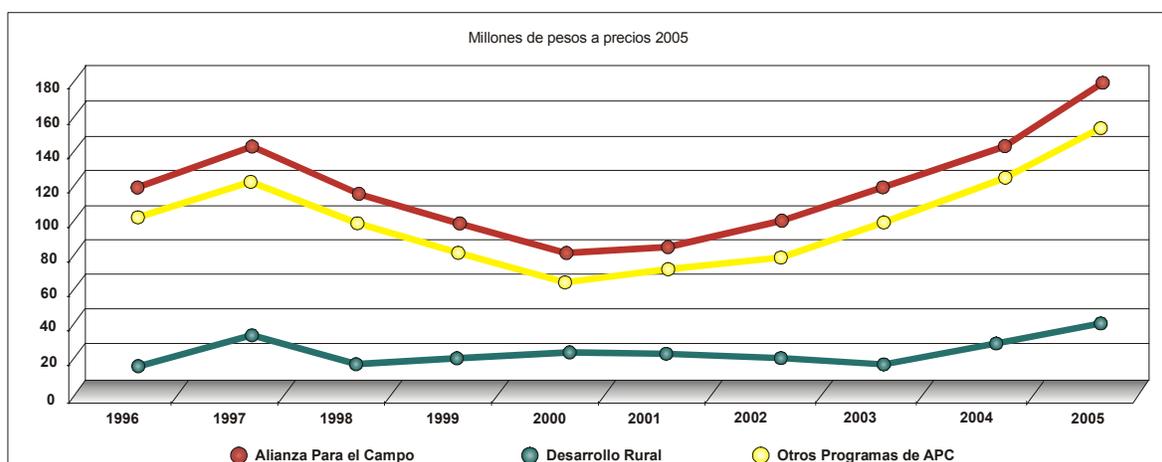
2.1.3. Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas

Con la información disponible se hace un análisis de las tendencias generales desde el inicio del programa en el Estado hasta la fecha, no obstante, se enfatiza el período 2001-2005.

2.1.4. Inversión acumulada

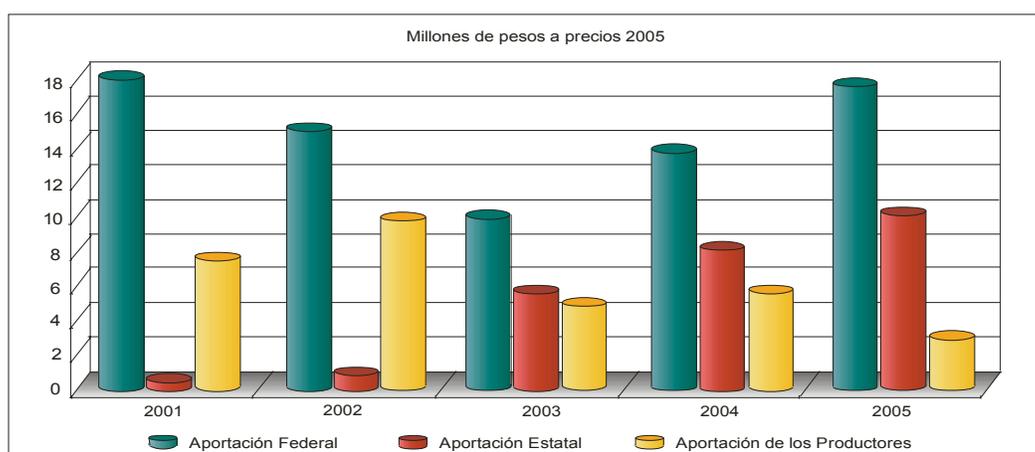
Desde su instauración en el Estado, a partir de 1996 y hasta el 2005, la APC ha tenido un incremento en su presupuesto del 50.93% pasando de 111 a 168 millones de pesos, llegando a un monto acumulado de 1,108 millones 733 mil pesos. Particularmente para el programa de Desarrollo Rural la información equivalente es: 92.90% de incremento presupuestal al crecer de 13.7 a 26.4 millones de pesos, alcanzando una cifra acumulada de 174 millones 376 mil pesos. En tanto que para el resto de los programas de la APC, los incrementos han sido porcentualmente menores, en el mismo período aumentaron su presupuesto de 97.3 a 141.2 millones de pesos, un incremento del 45.03%. A partir del año 2000 se revierte una tendencia negativa que venía mostrando la APC, misma tendencia que se adopta en DR a partir del 2003 (figura 2.1).

Figura 2. 1. Inversión Pública de la Alianza Para el Campo, comparativo entre Desarrollo Rural y el resto de los programas



Fuente: Avances financieros SAGARPA, Coordinación General de Delegaciones

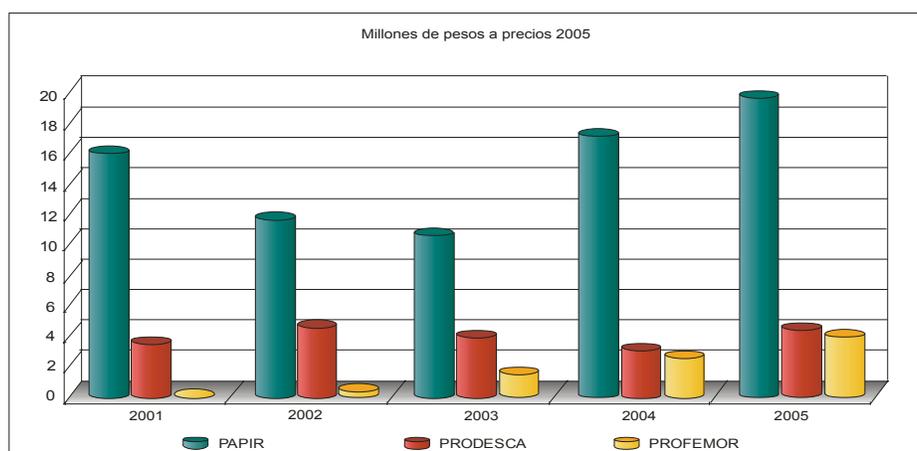
En cuanto a la fuente de aportación, las inversiones de la APC, ha mostrado en promedio una participación gubernamental del 66%, particularmente para desarrollo rural, el promedio de aportación gubernamental ha sido del 77%, aunque con una tendencia a bajar (65% en 2005). En el período del 2001 al 2005, se marca una clara tendencia de aumento en el monto de aportación, tanto federal como estatal, mientras que la aportación de los productores a partir de 2003 es decreciente, probablemente por efecto de la municipalización (figura 2.2).

Figura 2. 2. Inversión Pública del PDR por fuentes de aportación

Fuente: Avances financieros SAGARPA, Coordinación General de Delegaciones

2.1.5. Inversión por Subprograma

Durante la operación del programa, el subprograma que ha tenido mayor demanda ha sido el PAPIR (en promedio se ha destinado el 76% del presupuesto del programa), seguido por el PRODESCA (17.8%) y en menor grado el PROFEMOR 6.16%). Lo anterior pone de manifiesto el mayor interés de los productores hacia el PAPIR por ser éste el que se orienta a la capitalización de sus unidades de producción (figura 2.3).

Figura 2. 3. Inversión Pública del PDR por Subprogramas

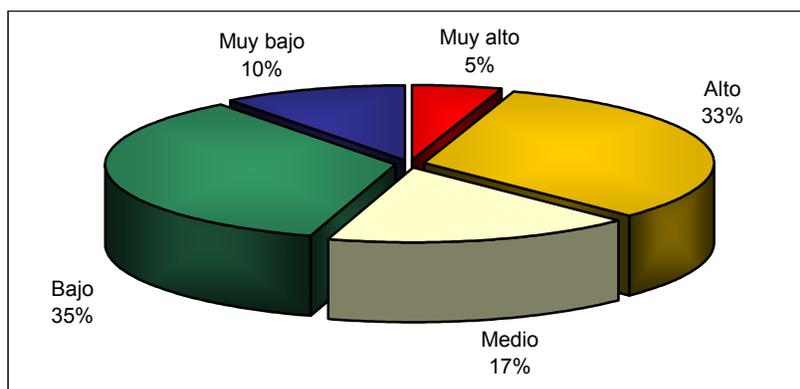
Fuente: Avances financieros SAGARPA, Coordinación General de Delegaciones

2.1.6. Inversión por grado de marginación

Históricamente, las inversiones de la APC en cuanto al grado de marginación de las localidades hacia donde se dirigen los apoyos, ha mostrado que solo el 37.5% se aplica en zonas con grado de marginación alto o muy alto, el 17.15% en aquellas con marginación media, 35.2% y 10.18% en localidades con marginación baja y muy baja respectivamente, evidenciándose una desviación del 32.53%, con relación al destino que

deberían tener de acuerdo a lo estipulado por las reglas de operación del programa, que indican que al menos el 70% de la inversión debiera situarse en localidades con grados altos o muy altos de marginación y denotando que la marginación no ha sido un criterio determinante en la distribución presupuestal (Figura 2.4).

Figura 2. 4. Inversión del PDR y marginación de las localidades

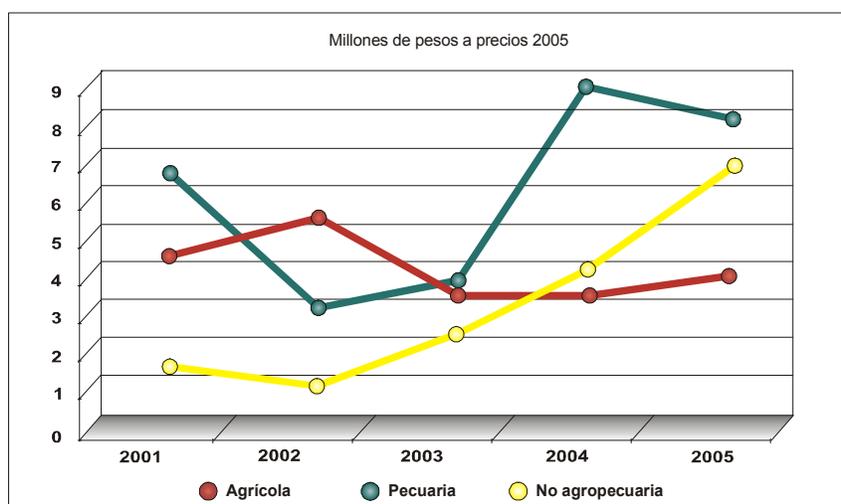


Fuente: Avances financieros SAGARPA.

2.1.7. Inversión por tipo de actividad

En cuanto a las inversiones por tipo de actividad, la pecuaria es sin duda la que mas ha sido apoyada con un porcentaje histórico del 45.49%, seguida de la agrícola y finalmente las no agropecuarias, con 30.86% y 23.20% respectivamente, sin embargo es importante hacer notar que a partir del ejercicio 2002, el apoyo a las actividades no agropecuarias muestra un significativo cambio en su tendencia, llegando en el 2005 al 36.35%, superando al apoyo a actividades agrícolas (20.76%) (figura 2.5).

Figura 2. 5. Inversión PAPIR por tipo de actividad

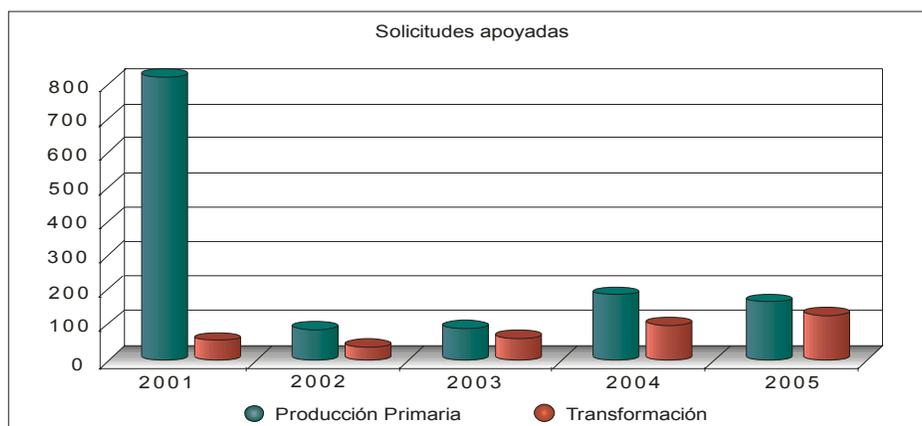


Fuente: Rendición de cuentas 2000-2005. Desarrollo Rural, SAGARPA

2.1.8. Orientación de la inversión

Las tendencias arriba señaladas, se relacionan estrechamente con la orientación de la inversión de la APC, al disminuir el apoyo a las actividades agrícolas y pecuarias, también disminuye el número de solicitudes apoyadas para fomento a la producción primaria, mientras que al aumentar el apoyo a las actividades no agropecuarias, igualmente aumenta el de fomento a la transformación mostrando en 2005, un incremento de hasta el 217% con respecto al 2001 (figura 2.6)

Figura 2. 6. Orientación de la Inversión del PAPIR

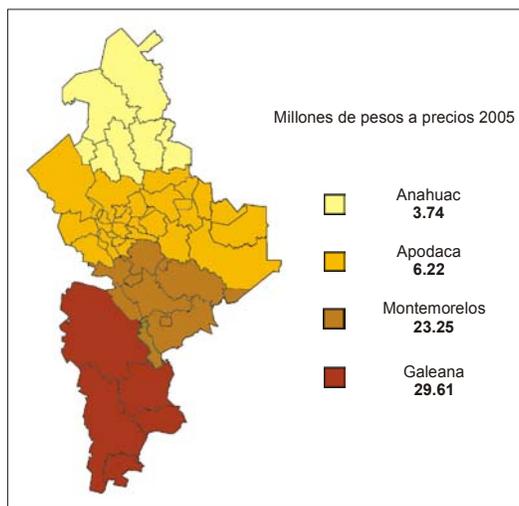


Fuente: Rendición de cuentas 2000-2005. Desarrollo Rural, SAGARPA

2.1.9. Distribución geográfica de la inversión

Obedeciendo una distribución territorial de la inversión, que según los datos revisados se realiza considerando la marginación del municipio y la cantidad de habitantes rurales, se puede apreciar que el resultado es congruente con la información correspondiente a los municipios con mayor grado de marginación, de tal manera que se observa una mayor concentración de recursos en el DDR Galeana, sin embargo el siguiente DDR con mayor cantidad de inversión acumulada corresponde a Montemorelos, en cuya área de influencia se localizan algunos de los municipios con menor grado de marginación, una revisión en cuanto a la focalización de los recursos bajo este criterio será necesaria (figura 2.7)

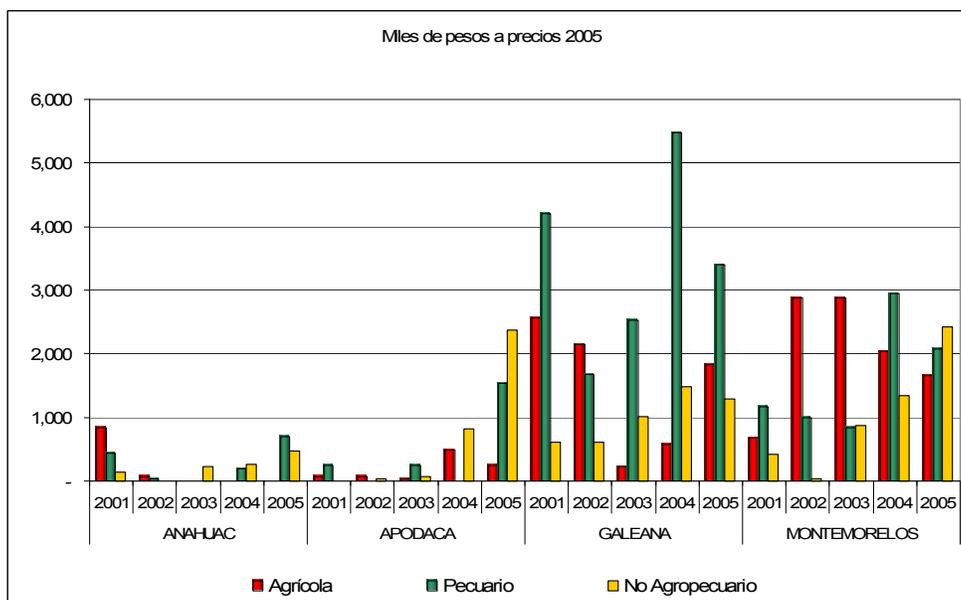
Figura 2. 7. Inversión Desarrollo Rural por DDR Acumulado 2001 – 2005



Fuente: Rendición de cuentas 2000-2005. SDR, SAGARPA

Las cifras revisadas en relación al tipo de actividad apoyada en cada DDR muestran dos claras tendencias, la primera se refiere a una disminución en el monto destinado al apoyo de actividades agropecuarias, sobretodo agrícolas y la segunda a un sostenido incremento en el apoyo a las actividades no agropecuarias, llegando éstas en 2005 a representar el 36.4% del total de la inversión, cuando en 2001 apenas rebasaba el 10% (figura 2.8)

Figura 2. 8. Inversión del PAPIR por DDR, según el tipo de actividad

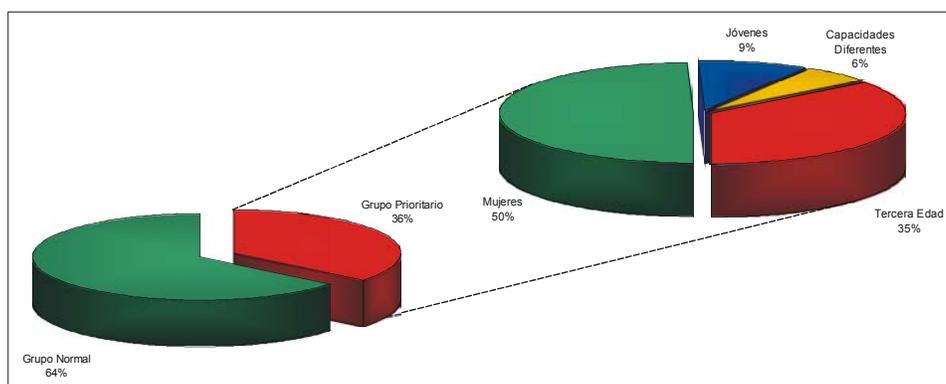


Fuente: Rendición de cuentas 2000-2005. Desarrollo Rural, SAGARPA

2.1.10. Atención a grupos prioritarios y zonas de alta y muy alta marginación.

En la revisión de las cifras acumuladas para el período 2001 a 2005, correspondientes a los programas y subprogramas de fomento a la capitalización de las unidades de producción, encontramos que se destina el 36% del presupuesto hacia los grupos prioritarios, entendiéndose así a aquellos constituidos por: jóvenes, personas con capacidades diferentes, adultos mayores y mujeres, siendo este último el grupo mas beneficiado, a el se ha destinado la mitad del presupuesto ejercido en grupos prioritarios (figura 2.9)

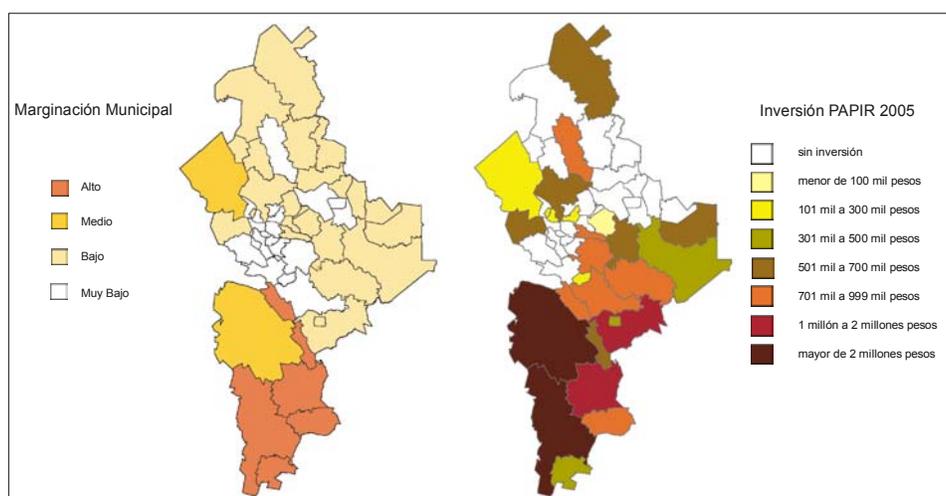
Figura 2. 9. Atención del PAPIR a grupos prioritarios



Fuente: Avances financieros PAPIR 2005, UTOE.

Referente a la atención de zonas de alta y muy alta marginación, de las inversiones realizadas en los últimos 5 años, las mayores concentraciones se localizan en municipios clasificados con marginación media y alta, haciendo notar que según la clasificación de CONAPO ningún municipio del estado se encuentra en marginación muy alta (figura 2.10)

Figura 2.10. Inversión PAPIR 2005 y marginación municipal

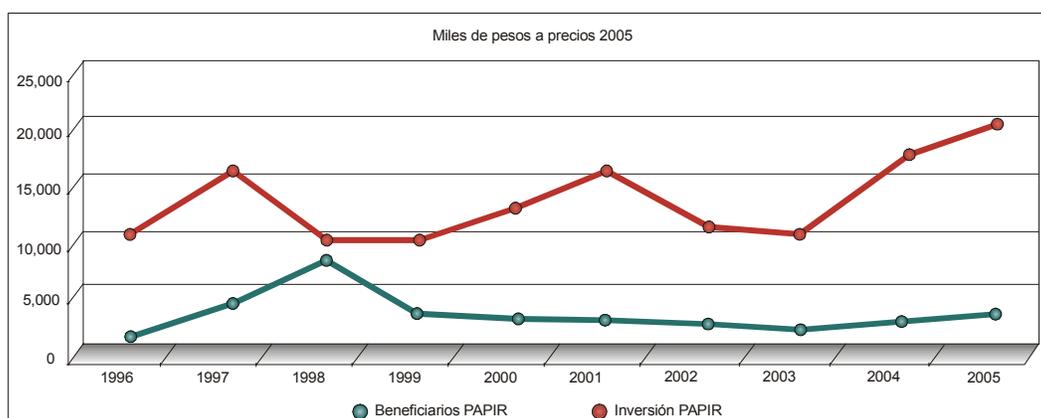


Fuente: CONAPO, Avances financieros PAPIR 2005, UTOE.

2.1.11. Número y tipo de beneficiarios acumulados y cobertura respecto a las necesidades estatales.

Desde su inicio en 1996 hasta el año motivo de esta evaluación 2005, el programa de DR ha acumulado 26 mil 254 beneficiarios (solo en programas de capitalización: PADER, Mujeres, PAPIR), mostrándose una tendencia a disminuir la cantidad anual, esta variación en los beneficiarios analizada junto con las tendencias presupuestales parece indicar que se está dando prioridad a atender mejor a las unidades de producción a través de los proyectos productivos dirigidos a grupos (figura 2.11)

Figura 2.11. Inversión y número de beneficiarios del PAPIR

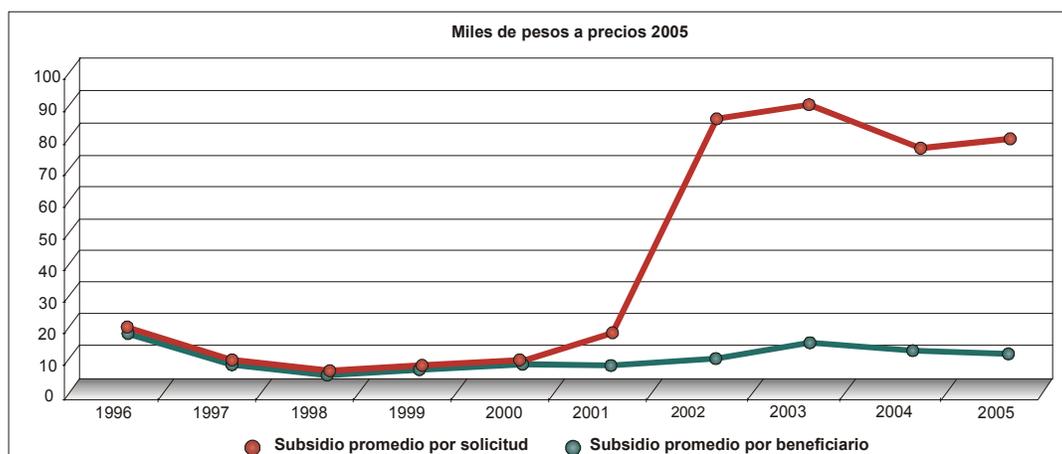


Fuente: Rendición de cuentas 2000-2005. Desarrollo Rural, SAGARPA

Considerando la topología de los beneficiarios establecida en la ROP del programa, encontramos que pudieran ser elegibles al menos 166 mil personas (habitantes de localidades con población menor de 2,500 personas y mayores de 14 años); sin considerar la repetición de beneficiarios en el período de existencia de la alianza, se hubiera atendido al rededor del 20% de esta población potencialmente elegible.

2.1.12. Subsidio promedio por beneficiario.

Con la reducción del número de beneficiarios en relación al presupuesto ejercido, se ha configurado una tendencia de incremento en el promedio de apoyo por beneficiario, desde 1996 y hasta el año 2000 el monto promedio de apoyo por beneficiario en el programa fue apenas superior a los 3 mil pesos, mientras que del año 2001 al 2005 el apoyo promedio por beneficiarios aumentó a 7 mil 600 pesos, un incremento del 144% (figura 2.12)

Figura 2.12. Subsidio promedio del PAPIR, por beneficiario y solicitud

Fuente: Rendición de cuentas 2000-2005. Desarrollo Rural, SAGARPA

Es importante señalar que este análisis de apoyos promedio, aplicado a los proyectos y no a los beneficiarios, muestra inversiones cercanas a los 40 mil pesos por proyecto, muy superiores al promedio por beneficiario, lo que ofrece una mejor posibilidad de cambio.

2.2. Cumplimiento de metas 2005

En el anexo técnico firmado para el ejercicio 2005 del programa, se establecieron como metas físicas para el subprograma PAPIR, apoyar 103 proyectos atendiendo a 1,030 beneficiarios; a la fecha de la evaluación se habían rebasado ya estas metas: autorizando el apoyo para 238 proyectos (131% más de lo programado) con 2,183 beneficiarios (112% más que la meta establecida); este resultado se vió influenciado por dos factores: se autorizó el apoyo a más del doble de los proyectos programados y existió la presencia de solicitudes para apoyo de conceptos que requieren inversiones altas (más de 100 mil pesos y hasta 500 mil) lo que generó la formación de grupos muy numerosos (en menos del 15% de las solicitudes se concentró casi el 50% de los beneficiarios). En cuanto al monto autorizado en este mismo anexo y ejercicio, se observa un avance mayor al 99.6% (cuadro 2.1)

A pesar de que el análisis cuantitativo del cumplimiento de metas para el 2005 arroja resultados adecuados o incluso mejores que los esperados, no ocurre lo mismo desde la perspectiva cualitativa; se había programado destinar el 70% de los recursos a zonas marginadas, y considerando la clasificación de las localidades según CONAPO, se llegó apenas al 34%, una proporción similar se observa en el número de beneficiarios y proyectos. Esta desviación probablemente se deba a la utilización de la marginación a nivel municipal para la clasificación de los beneficiarios y no a la marginación de las localidades.

**Cuadro 2.1 Cumplimiento de metas del PAPIR 2005
Comparativo entre programado y resultados**

Concepto	Zona	Meta	Resultado	%
Proyectos	Marginada	72	184	256
	No Marginada	31	54	174
	Total	103	238	231
Beneficiarios	Marginada	720	1,753	243
	No Marginada	310	430	139
	Total	1,030	2,183	212
Inversión Pública	Marginada	12,644,172	12,691,853	100
	No Marginada	5,418,929	5,306,248	98
	Total	18,063,101	17,998,101	99

Fuente: Avances físicos y financieros, UTOE

En el mismo anexo, se programó apoyar 23 proyectos para grupos prioritarios y se logró apoyar a 79 (cumplimiento del 184%); con un incremento del 84% en el presupuesto ejercido (6.6 millones de pesos), contra lo programado (3.6 millones de pesos), sin embargo este sobrecumplimiento de las metas, se tradujo en menor monto de apoyo por proyecto. Para el apoyo a las actividades no agropecuarias, se había programado destinar el 60% de los recursos del PAPIR (10.8 millones de pesos) y aunque con casi el doble de proyectos apoyados solo se destinó 45% del presupuesto (8.1 millones de pesos).

En relación al PRODESCA, los resultados indican que se privilegió el apoyo al servicio de puesta en marcha de proyectos de desarrollo sobre el diseño de los mismos, se subsidió solo el 20% de los diseños programados pero se llegó a un cumplimiento del 129% en las puestas en marcha (cuadro 2.2), esto resulta de disposiciones de los directivos y operadores del programa, lo que ha propiciado venturosamente un arreglo particular entre los solicitantes y los prestadores de servicios profesionales para sufragar los costos del diseño del proyecto, lo que debiera ser la constante en el ejercicio de la red de servicios profesionales.

**Cuadro 2.2 Cumplimiento de metas del PRODESCA 2005
Comparativo entre programado y resultados**

Concepto	Componente	Meta	Resultado	%
Proyectos	Diseño	20	4	20
	Puesta en marcha	80	103	129
	Total	100	107	107
Beneficiarios	Proyectos	600	965	161
	Asesoría	90	-	-
	Capacitación	600	471	79
	Total	1,290	1,436	111
Inversión Pública (pesos)		2,365,000	2,440,350	103

Fuente: Avances físicos y financieros, UTOE

En el fortalecimiento a las organizaciones rurales, se observó un adecuado cumplimiento de las metas programadas, se apoyó a los consejos municipales y distritales que se había programado y se rebasó en 20% el número de organizaciones consideradas para apoyo (cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3 Cumplimiento de metas del PROFEMOR 2005
Comparativo entre programado y resultados**

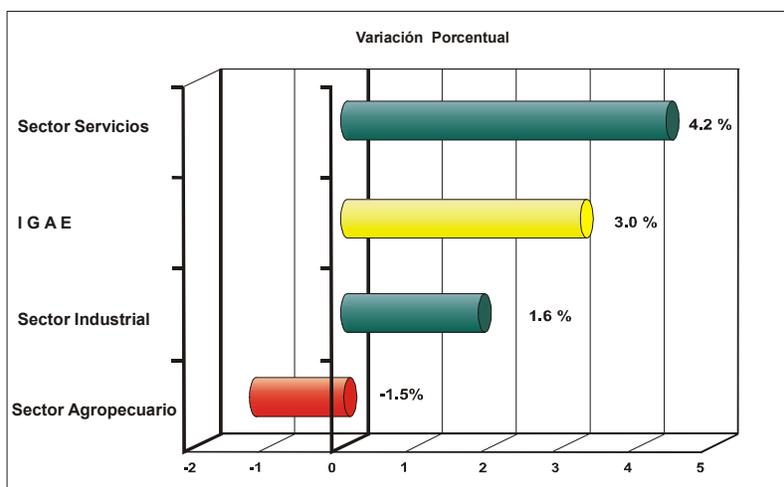
Concepto	Zona	Meta	Resultado	%
Consejos	Municipales	21	20	95
	Distritales	4	4	100
	Total	25	24	96
Organizaciones	Primer nivel	10	12	120
Inversión Pública		2,866,500	3,314,013	116

Fuente: Avances físicos y financieros, UTOE

2.3. Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno

El primer indicador de pertinencia entre las acciones del programa y las condiciones del entorno socioeconómico del Estado, lo observamos en la tendencia del programa hacia la disminución del apoyo a las actividades primarias, especialmente agrícolas, y el consiguiente aumento en el desarrollo de proyectos no agropecuarios o de agregación de valor y transformación de productos primarios. La decisión anterior toma congruencia si consideramos que según el índice general de actividad económica por sectores, publicado por el gobierno del Estado, el sector agropecuario es el único que muestra una variación negativa (figura 2.13).

**Figura 2.13. Índice general de actividad económica
Comparativo entre sectores**



Fuente: INEGI, y Secretaría de Desarrollo Económico

Lo anterior aunado a la tendencia decreciente que presenta tanto el índice de ocupación en el sector agropecuario como las percepciones que de él reciben los trabajadores,

permite inferir que no es el fomento a ese sector lo que debiera ser el objetivo del programa, al menos no en el nivel de productores y unidades de producción que se señala en las RO como población objetivo.

En la atención a grupos prioritarios por parte del programa en el Estado, destaca la participación de aquellos conformados por mujeres y adultos mayores, juntos acumulan el 31% del total de los apoyos otorgados en el ejercicio 2005 y el 85% del esfuerzo para la atención a este rubro. Las características demográficas del Estado, indican que de la población elegible según las reglas de operación del programa (236 mil 835 pobladores rurales de localidades menores a 2 mil 500 habitantes) cerca del 60% son mujeres y hombres mayores de 59 años, por lo que en este sentido se da una adecuada dirección a la inversión; coadyuvar a detener el envejecimiento del área rural es una de las potencialidades del programa, mayor enfoque hacia los jóvenes sería conveniente.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

Se identifican y analizan temas que se han considerado relevantes en la gestión del Programa de Desarrollo Rural en el Estado durante el periodo 2001-2005. Se pone especial énfasis en las acciones actualmente en marcha y se profundiza en aquellas donde deben concentrarse los esfuerzos para lograr avances significativos en la eficiencia operativa e impactos del Programa. Para lograr que los resultados del análisis sean oportunos y tengan utilidad práctica, no solo se analiza la forma en que se ha operado sino como se está operando en el ejercicio 2006.

3.1. Avances en la adopción de la estrategia del Programa

La visión del programa, a partir del 2002, tiene un enfoque integral, con atención diferenciada y prioritaria a las regiones y grupos con los mayores niveles de pobreza y marginación. Esta versión es el resultado de una evolución sufrida desde 1996 en que comenzó con apoyos orientados a la producción agropecuaria primaria y con un solo programa dirigido a los productores de más bajos ingresos, el de Equipamiento Rural (PER).

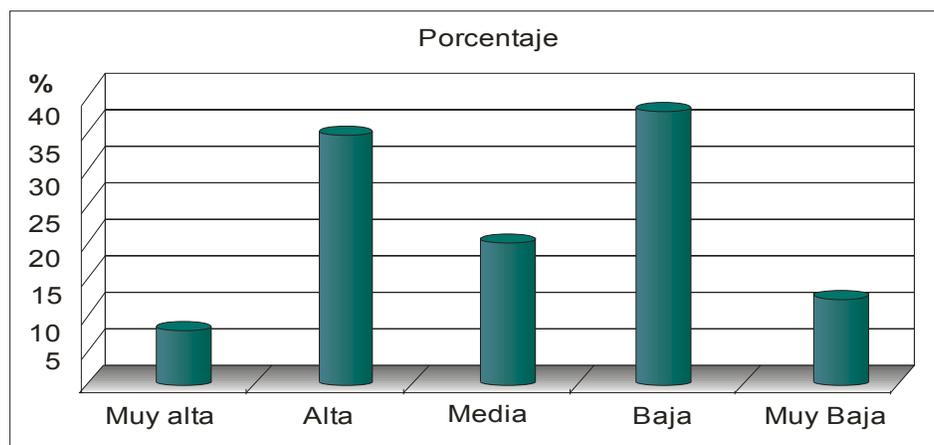
El nuevo diseño significó el enlace entre la formación del capital físico, a través del fomento a las inversiones (PAPIR), la formación del capital humano, a través de la capacitación (PRODESCA) y la formación del capital social, apoyando la consolidación de las organizaciones y el fortalecimiento institucional (PROFEMOR). Con esta estrategia se trata de evitar el aislamiento y la duplicidad de acciones.

3.1.1. Apropiación del Programa en el Estado

Uno de los conceptos elementales del programa es la atención a *grupos y regiones prioritarias*. Pone especial atención a los grupos sociales más vulnerables (mujeres, indígenas, jóvenes, personas de la tercera edad y con capacidades diferentes) y a los habitantes rurales de las regiones con índices de marginación alta y muy alta.

Las reglas de operación establecen para el programa que cuando menos el 70% de los recursos deben dirigirse a localidades de alta y muy alta marginación. Tomando en consideración los apoyos otorgados del 2001 al 2005 y los grados de marginación municipal se encontró que el 44.9% del total de los recursos del programa dirigidos a la promoción de la inversión se aplicó entre los municipios considerados de baja y muy baja marginación, el 37.8% entre los de alta y muy alta marginación y el restante 17.3% en municipios con marginación media (Gráfica 3.1).

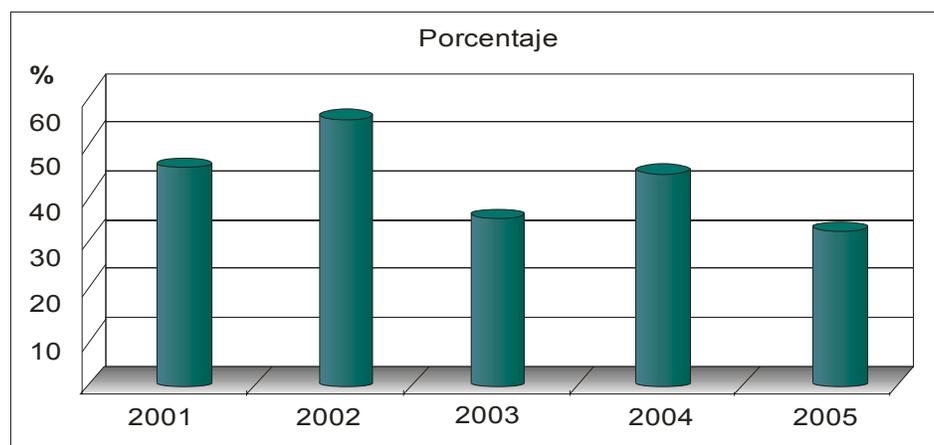
Figura 3. 1. Distribución del presupuesto total PDR 2001-2005 por grado de marginación municipal



Fuente: Avances físicos y financieros, SAGARPA

Las participaciones relativas en la inversión gubernamental de los municipios con muy alta y alta marginación ha sufrido decrementos a través de los años. En el 2001 participaban con el 41.7%, en el 2002 con el 50.9%, en el 2003 con el 32.85%, en el 2004 con el 39.5% y en el 2005, año que se está evaluando, esta participación se redujo al 28.9%, muy por debajo del 70% definido en la norma (Gráfica 3.2).

Figura 3. 2 Participación relativa anual de los municipios con alta y muy alta marginación en los apoyos para inversión del programa



Fuente: Avances físicos y financieros, SAGARPA

Es pertinente aclarar que la norma establece esta restricción del 70% para las localidades de alta y muy alta marginación no para los municipios, por lo que la información derivada del análisis por tipo de beneficiario pudo modificar esta percepción inicial sobre la focalización de los recursos.

Con relación a los grupos prioritarios no se cuenta con suficiente información. Sin embargo, la información disponible revela que las solicitudes de apoyo para inversión por

parte de representantes mujeres ha mostrado una tendencia semejante a una parábola, al participar en el año 2001 con el 13% de las solicitudes, en el 2002 con el 26%, en el 2003 con el 40.2%, en el 2004 con el 32.4% y en el 2005 con el 22.7%.

Para el año que se evalúa (2005) se dispuso de información que indica que el 33.2% de las solicitudes al PAPIR fueron hechas por grupos prioritarios apoyándoseles con el equivalente al 35.3% del presupuesto del subprograma; se apoyaron 49 grupos de mujeres, 12 de la tercera edad, 11 de jóvenes y 7 de personas con capacidades diferentes. En este aspecto se superó lo establecido en la norma que dice que al menos el 20% de los recursos del subprograma deben asignarse a proyectos dirigidos a grupos donde minimamente el 70% de sus integrantes sean de los clasificados como prioritarios.

Las reglas de operación también establecen que sea destinado al menos el 35% de los recursos de inversión a apoyar las *cadena productivas de amplia inclusión social*, las cuales son definidas por los estados e incluidas en los anexos técnicos. En el 2002 Y 2003 se incluyeron los caprinos, el nogal y el aguacate, y para los años 2004 y 2005 se adicionaron el nopal y la carne.

En la atención a estas cadenas prioritarias, en el 2003 se destinó menos del 20%, en el 2004 el 54% y en el 2005 el 48%. La focalización de los recursos destinados a la inversión en las cadenas prioritarias de amplia inclusión social se ha mejorado y se ha cumplido en los últimos dos años con el porcentaje mínimo establecido.

Uno de los aspectos fundamentales en la operación del programa es la formación del *capital humano* que de certidumbre y sostenibilidad a las inversiones. La adopción del subprograma PRODESCA, encargado de esta parte importante de la estrategia de desarrollo rural, ha sido compleja; el proceso de organización de grupos de productores, la identificación de proyectos viables, la elaboración de los diseños, la puesta en marcha de los proyectos y el acompañamiento de las inversiones con asistencia técnica y capacitación, después de 4 años de operación, requiere de muchos ajustes en la interrelación PSP, beneficiarios e instancias operativas.

Desde el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), que operó en el 2001, hasta el PRODESCA del 2005 el presupuesto ejercido en el desarrollo de capacidades se incrementó, en términos reales, en un 36.9%. Sin embargo, sus inicios fueron inciertos, reflejándose en la reducción del 48.5% del presupuesto del 2002 al 2004; básicamente por la poca confianza de los operadores en las capacidades técnicas para identificar y diseñar proyectos de inversión por parte de muchos de los PSP que participaban en el programa.

El Estado ha entendido la importancia que representa la participación de los técnicos en el desarrollo rural y ha buscado la mejor manera de integrarlos al proceso. Se han tomado decisiones que aparentan estar contrariando la normatividad, no obstante, la finalidad siempre ha sido el buscar operar mas eficientemente; en el mismo 2002 fue autorizada la liberación de pagos a los PSP sin la validación previa del CECADER, cuyo papel de supervisión se distinguía por el desfase en los tiempos.

Asimismo, se han tomado decisiones sobre la realización de los diseños de acuerdo a los montos de inversión, a su complejidad o a la magnitud de su impacto futuro, llegando en el 2005 a operar casi en su totalidad con proyectos simplificados y otorgándole una importancia mayor a la puesta en marcha de los proyectos.

Al adoptar la *operación municipalizada* el Estado mostró una plena disposición a la descentralización de la operación del programa, se incrementó el presupuesto para el fortalecimiento institucional apoyando en el 2005 a 19 municipios con el pago de coordinadores de CMDRS, proceso que había iniciado en el 2003 al contratar 3 técnicos que realizaron funciones de coordinadores en los 6 municipios más marginados.

En el 2004 se tomó la decisión de municipalizar más del 40% de los recursos del programa en la modalidad 1, beneficiando a 17 municipios. Para el 2005 fueron 21 los municipios participantes que operaron el 76% de los recursos bajo los lineamientos marcados por las instancias operativas y normativas; el 44% del total fue dirigido a los 7 municipios más marginados en el Estado.

La eliminación de la atención a la demanda por el enfoque de apoyar a través de proyectos es un hecho tangible, aun cuando los problemas en la identificación de los proyectos y la calidad de los diseños siguen subsistiendo. Asimismo, el tipo de proyectos apoyados sufrió modificaciones, las características socioeconómicas de la población objetivo ha incrementado la participación relativa de las actividades no agropecuarias; mientras que en el 2001 representaban solo el 7% de los recursos totales invertidos, en el 2005 se incrementaron al 36.4%.

3.1.2. Integralidad de las acciones

Para que la estrategia del programa genere un proceso de desarrollo rural sobre bases sólidas, se debe atender la inversión, la capacitación, la organización y el fortalecimiento institucional. Los subprogramas están diseñados para lograrlo, siempre y cuando su funcionamiento no sea aislado.

La Integralidad en su operación que facilite la complementariedad entre los subprogramas debe partir de una línea estratégica en el ámbito estatal, que no se tiene, y que se vea reflejada en una asignación y distribución eficiente de los recursos para el desarrollo del capital físico, el humano y el social.

La conformación de los CMDRS, sus diagnósticos y sus planes de desarrollo municipal deberán ser la base para definir los lineamientos estratégicos a seguir en el Estado. No existe una articulación previamente definida entre los subprogramas y la inducción de inversiones productivas con un enfoque integral no se ha logrado.

3.1.3. Evolución en la orientación del Programa en el Estado

En sus inicios los programas de desarrollo rural, como todos los demás de la Alianza para el Campo, tenían definidos objetivos específicos para cada uno de ellos. Fue hasta el 2002 cuando se establecieron objetivos generales para toda la Alianza, orientados a mejorar el ingreso y diversificar el empleo, y con los programas de desarrollo rural focalizados hacia regiones y grupos prioritarios, y a cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.

En el mes de mayo del 2002 el Estado, a través de la CDR, tomó la determinación de ampliar la cobertura del programa y atender 24 municipios más, adicionales a los 6 que aparecían en el anexo 1 de las reglas de operación, bajo el argumento de que cuentan también con localidades con menos de 2,500 habitantes y en condiciones de alta y muy alta marginación.

Incluso se fue más específico cuando, en el mes de julio del mismo 2002, la Dirección General de Programas Regionales y Organización Rural autorizó al Estado considerará, también en el marco del Anexo 1 de las Reglas de Operación, la inclusión de 546 localidades consideradas por CONAPO con grados de marginación alta y muy alta, adelantándose a la modificación de la fracción IV del artículo 2 de las Reglas de Operación del 14 de junio del 2005 al substituir la palabra “regiones” por “localidades”.

En atención a los problemas ocurridos en la operación del PRODESCA con los diseños realizados por los PSP se tomó la decisión, en julio del 2003, de utilizar los proyectos simplificados en aquellas solicitudes de apoyos menores a 50,000 pesos, cantidad que se incrementó en el mes de septiembre del mismo año a 75,000 pesos.

Posteriormente, ya en el 2005, se acordó operar también con proyectos simplificados en aquellas solicitudes donde los beneficiarios solo demandan infraestructura y/o equipo y cuentan con experiencia en la actividad, sin importar el monto. Asimismo, se acordó no pagar diseño en proyectos como los módulos bovinos, caprinos, ovinos, molinos forrajeros y de nixtamal, tortillerías, panaderías, talleres de carpintería y talleres de costura. En tales casos se operará con el solo llenado del formato de proyecto simplificado en apoyos menores a los 200,000 pesos y se podrán poner en marcha estas empresas contratando, en su caso, los servicios de un técnico que no necesariamente deberá estar acreditado por el INCA Rural.

Se acordó asimismo, en diciembre de 2005, que el diseño se pagará, ajustándose a los montos autorizados en la misma CDR, en los siguientes casos:

- a) Cuando el proyecto sea modular, donde se repita un mismo modelo productivo o tecnológico en un conjunto de UPR, y que la suma de apoyos sea mayor a los 200,000 pesos.
- b) Cuando el apoyo solicitado sea mayor a los 200,000 pesos y en el se involucren aspectos puntuales como producción, abasto y comercialización.
- c) Cuando el proyecto a desarrollar sea de un grupo de productores y/o organizaciones económicas que deseen formular o consolidar proyectos integrales con una visión de desarrollo regional, donde además se involucre la generación de valor agregado y la integración de cadenas productivas, y los montos de inversión rebasen los 500,000 pesos.
- d) Cuando sea un proyecto de alta complejidad técnica, comercial u organizativa y con montos de inversión mayores a 500,000 pesos, o bien cuando se pretenda desarrollar un proyecto tipo con estas características.

La operación del PROFEMOR inició en el Estado en el 2002 con un monto equivalente al 7.9% del total del programa, hasta alcanzar el 13.2% en el 2005. Este aumento en la participación relativa del subprograma aunado a los incrementos al presupuesto del programa ocasionó que su crecimiento en monto, en términos reales, fuera del 1,370%.

La decisión de incrementar en el 2005 los montos del PROFEMOR y del PRODESCA estuvo ligada a la asignación de la responsabilidad de la operación de los componentes relacionados con la asistencia técnica y capacitación del PRODESCA y el de consolidación organizativa del PROFEMOR a la Dirección de Capacitación y Organización de la CDANL.

3.1.4. Pertinencia del Programa como política estatal

Como parte de los indicadores estratégicos en el sector agropecuario el Estado plantea, dentro de su Plan Estatal de Desarrollo 2004-2009, incrementar el PIB agropecuario per cápita y mejorar la tasa de crecimiento real del PIB agropecuario. Para lograrlo se propone garantizar el apoyo a la capitalización del campo (PAPIR). La visión general expresada en el programa sectorial es contar con un sector agropecuario productivo, diversificado y organizado (PRODESCA y PROFEMOR), con acceso a tecnología e infraestructura modernas (PRODESCA y PAPIR), y que provea a las zonas rurales de condiciones adecuadas para el desarrollo económico y social de sus habitantes (Programa de Desarrollo Rural).

Las decisiones que se han tomado en las instancias operativas (CDR, CMDRS, FOFAENL) tienen como objetivo fundamental el cumplir con estos lineamientos de la política estatal y la mayor dificultad para instrumentar el programa ha sido el lograr que los tres subprogramas base cumplan con las características de Integralidad y complementariedad.

La estrategia de municipalización del Programa de Desarrollo Rural fue tomada como una oportunidad real para el Estado para construir y consolidar los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Están convencidos de que al descentralizar las decisiones al nivel municipal se está apoyando la aplicación de recursos públicos de manera transparente, eficiente y eficaz, y sobre todo, que es el camino más rápido para lograr la Integralidad del desarrollo rural y los equilibrios regionales.

3.2. Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural

El programa de desarrollo rural se ha convertido en el referente principal de la descentralización funcional de las instituciones relacionadas con el desarrollo rural. Los resultados servirán para valorar las capacidades locales, entre otras, para elaborar planes, priorizar inversiones, y formular y poner en marcha proyectos.

3.2.1. Avances en el proceso de descentralización

El Estado de Nuevo León fue uno de los tres estados, junto con Jalisco y Michoacán, que firmaron convenios con la SAGARPA, el 8 de abril del 2005, para la descentralización de programas, recursos y atribuciones tendientes a impulsar el desarrollo rural, con la premisa de que son las entidades federativas y los municipios los que mejor conocen las necesidades y demandas de sus productores y habitantes.

El convenio prevé dos etapas: en la primera el gobierno estatal asume la conducción y dirección operativa de los DDR y CADER, así como de los programas de la Alianza para el Campo, PROCAMPO, PIASRE y Diesel Agropecuario; y en una segunda, que inició en el mes de agosto del 2005, se definió una estructura tipo para la atención de los programas de apoyo rural en el Estado y cuyo costo ha sido cubierto, en principio, por la federación.

Por tanto, el convenio permitió al Estado responsabilizarse de la operación completa del programa, y con la colaboración de la SAGARPA como instancia normativa y experimentada en los procesos de planeación, promoción y asignación de recursos. de la

estrecha coordinación entre estas dos instancias de gobierno dependerán los resultados de la federalización y especialmente de la municipalización.

Se tomó la decisión de impulsar la municipalización del programa de desarrollo rural tomando como base el proceso de conformación y operación de los CMDRS iniciado en el 2003. A partir de la operación del 2004 se municipalizaron recursos en 17 de los municipios rurales más importantes del Estado, transfiriéndoles para su operación, los recursos determinados por la fórmula diseñada en el Estado para cada municipio participante en el proceso.

Para el 2005 fueron 21 los municipios participantes y se les asignaron en conjunto el 76% del total de los recursos del programa, con el compromiso de los ayuntamientos en aportar el equivalente al 33% de los recursos asignados. En el 2006 se tiene presupuestado una cantidad similar pero reduciendo el compromiso de los municipios a un 25%.

Los recursos que se han presupuestado como municipalizados corresponden a los de inversión (PAPIR), que son ejercidos directamente por los municipios a través de sus consejos, y a los de capacitación y asistencia técnica (PRODESCA) y fortalecimiento institucional (PROFEMOR) que son programados y ejercidos por la entidad operativa estatal (UTOE) en estrecha coordinación con los consejos.

3.2.2. Estructura institucional para la operación del Programa

En el 2001 la operación de los programas de inversión (PADER Y MUJERES) y el programa de asistencia técnica y capacitación (PESPRO) fue llevada a cabo por una vocalía ejecutiva para cada uno de ellos. La atención estaba dirigida a incrementar la productividad, capitalizar las unidades de producción rural, y capacitar y transferir tecnología, todo de manera aislada, sin vinculación y/o complementariedad aparente.

A partir del 2002, en que la estrategia de la Alianza cambió reuniendo los tres aspectos fundamentales del desarrollo rural, la formación del capital físico, la formación del capital humano y la formación del capital social, la adecuación a los nuevos procesos significó la intervención de nuevos actores y la creación de otras instituciones.

La actuación de las instancias normativas y operativas federales y estatales (SAGARPA y la Subsecretaría de Fomento y Desarrollo Agropecuario) siguió siendo a través de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) que comenzó a jugar un rol central más importante en la definición de las políticas e instrumentación del programa. Por otro lado, la normatividad en el manejo de los recursos fue aplicada por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAENL).

Para darle seguimiento técnico y administrativo a los acuerdos de la CDR se creó la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), la que de manera adicional revisa y valida las solicitudes, actividad que se redujo en intensidad a partir de la municipalización de recursos en el 2004. Los DDR y los CADER, dependientes administrativa y operativamente de la SAGARPA hasta mediados del 2005, fueron las ventanillas de recepción de solicitudes y de su preselección.

Al cambiar radicalmente la asignación de los apoyos, con la virtual eliminación de la atención a la demanda y priorizar los apoyos vía proyectos productivos, los roles de los

técnicos cambiaron también radicalmente y se integró al grupo de programas de desarrollo rural el PRODESCA con la misión de desarrollar un mercado de servicios profesionales con habilidades para integrar grupos de productores, identificar y formular proyectos, ponerlos en marcha, y dar servicios de consultaría y capacitación.

Para apoyar a la UTOE y la CDR se creó el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) como responsable de evaluar y certificar que los servicios que se ofrecen en el medio rural cumplan con los criterios de calidad necesarios a fin de servir como instrumentos para desarrollar capacidades e incrementar el ingreso de los productores rurales.

La importancia del CECADER en el nuevo esquema operativo era relevante, sin embargo, sus inicios fueron muy complejos. Se cuestionó la calidad de los supervisores encargados de validar los servicios y, sobre todo, los resultados de su función estuvieron continuamente desfasados, convirtiéndose en uno de los cuellos de botella más difíciles de solucionar dentro de la operación del programa. Incluso, en el Estado, las instancias responsables (UTOE y CDR) comenzaron a tomar decisiones al margen de las validaciones del CECADER.

Esta estructura sigue funcionando hasta la fecha, con la variante importante de que los DDR y CADER dependen operativa y administrativamente del Estado, y que la operación de más del 70% de los recursos de inversión son responsabilidad directa de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS). Desde el 2004 el rol de las instancias municipales en la operación del programa ha incrementado su importancia.

3.2.3. Fortalecimiento de los cuerpos colegiados

Es en el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) donde se aprueban las políticas y lineamientos para la operación del programa, a propuesta de la CDR, apegadas a las reglas de operación y haciendo las modificaciones pertinentes hasta los límites de su competencia o solicitando la autorización a la instancia que corresponda.

Desde el 2004 se está tratando de consolidar el CEDRS a través de aglutinar toda la gama de programas e instituciones, tanto federales como estatales, dedicadas a fomentar el desarrollo rural y propiciar sinergias entre ellas.

El convenio firmado entre la federación y el Estado ha dado claridad a la participación de la SAGARPA como instancia normativa del Programa y a la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León como instancia operativa, eliminando las tensiones de antaño provocadas por la federalización a medias.

Actualmente, la coordinación de las dependencias integradas a la CDR se ha mejorado y simplificado a raíz de la definición de responsabilidades, quedando muy claro que sus acuerdos son instrumentados por la UTOE y, a través de esta, transferidos a los consejos municipales que participan en el proceso de municipalización.

Los CMDRS de los 21 municipios rurales que participan en el proceso de municipalización, de manera paulatina, se han ido fortaleciendo al delegarles la responsabilidad de decidir localmente sobre los proyectos a apoyar. El déficit esperado en la calidad de sus recursos humanos y en la madurez de sus instancias de apoyo estaba previsto; el apoyo de los coordinadores de los consejos con recursos del PROFEMOR ha sido fundamental para

reducir los riesgos que implican estas deficiencias. Los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) comienzan a cumplir sus funciones de apoyo a los consejos municipales, su consolidación ha estado muy por debajo de la de los consejos municipales.

3.3. Procesos de planeación

En los ochentas se establecieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), los cuales solo cumplieron en parte el objetivo para el que fueron creados. La Integralidad de sus acciones con un plan de desarrollo municipal no se cumplió dedicándose exclusivamente a planear para el cumplimiento de la obra pública municipal.

3.3.1. Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable del Estado

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), surgida en el 2001, establece los mecanismos para llevar a cabo una planeación estratégica que inicia en el nivel municipal a través de los CMDRS, que deberían integrar sus planes a los planes distritales a través de los CDDRS, los que a su vez integrarían los planes distritales a un plan sectorial estatal desarrollado en el seno del CEDRS. Si esto funcionará como se tiene estructurado se tendría un Programa Especial Concurrente en el Estado que sería la base para planear el desarrollo rural en el estado.

La formación y consolidación de los CMDRS han dado como resultado la elaboración, por parte de los coordinadores de consejo, de 12 planes de desarrollo municipal que han servido, solo en parte, para sustentar la aplicación de los recursos municipalizados. El proceso mencionado en el apartado anterior está desarrollado de manera incipiente al tener solamente el 57% de los planes municipales y el 25% de los planes distritales.

Es labor del CEDRS el coordinar los esfuerzos de los consejos municipales y distritales para que realmente funcionen como mecanismos de planeación. La participación ciudadana en los consejos debe ser incrementada para evitar los riesgos de liderazgos negativos. Las reglas de operación prevén que el Estado, a través de sus instancias operativas, formulen y propongan a cada consejo su reglamento interno.

La asignación eficiente de los recursos del programa implica la utilización de instrumentos que permitan beneficiar a la población objetivo en las proporciones que establece la norma. Actualmente está en proceso de elaboración el estudio de estratificación de productores que permitirá, entre otras aplicaciones, focalizar mejor los recursos, aplicar apoyos diferenciados y definir componentes de apoyo por estrato.

3.3.2. Establecimiento de prioridades de inversión

Las prioridades se han establecido en la CDR siempre sobre la base de la normatividad vigente, atendiendo principalmente a los habitantes rurales de bajos ingresos localizados en localidades clasificadas con marginación alta y muy alta. En los últimos 3 años se ha estado privilegiando a grupos prioritarios, principalmente de mujeres y jóvenes.

La atención a las cadenas agroalimentarias prioritarias de alta inclusión social han sido parte de la base para direccionar los apoyos, sin embargo, los resultados no han sido de acuerdo a lo planeado. Falta fortalecer cadenas como las de la nuez, el aguacate y el nopal.

3.3.3. Anexos técnicos

Los anexos técnicos se han elaborado más por las experiencias de los operadores y normativos, y en los últimos dos años de los consejos municipales, que de un proceso de planeación estratégica. Sin embargo, su relativa funcionalidad estriba en la comunicación y coordinación constante entre las tres instancias.

3.4. Asignación de recursos

Las prioridades se encuentran bien definidas y el proceso de asignación de recursos ha sufrido modificaciones importantes, sobre todo al adoptar la municipalización y con la modalidad 1.

3.4.1. Focalización

El programa de desarrollo rural está diseñado para atender a un segmento de la población que difícilmente puede ser beneficiada por otros programas gubernamentales, por lo tanto, la focalización de los apoyos a su población objetivo es de suma importancia.

Se han hecho esfuerzos para beneficiar a los habitantes rurales de bajos ingresos que viven en las localidades más marginadas. En una primera aproximación, tomando como base los grados de marginación municipal, se encontró que las proporciones relativas de los apoyos a los municipios con alta y muy alta marginación, por año, fueron las siguientes:

Año	2002	2003	2004	2005
Participación (%)	45.8	50.3	45.5	53

Se puede observar que la proporción de los recursos aplicados en los municipios con alta y muy alta marginación ha permanecido más o menos constante, con mejoría en el 2005. No obstante, estaría por debajo del 70% que determina la norma.

Por otra parte, los recursos dirigidos a los grupos prioritarios y a las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social incluidas en los anexos técnicos han superado los mínimos establecidos por las reglas de operación.

3.4.2. Asignación de recursos vía proyectos

La instrumentación de la nueva estrategia de desarrollo rural trajo consigo una nueva forma de dirigir los recursos. Los proyectos se convirtieron en el instrumento idóneo para definir inversiones técnica y económicamente viables.

Los primeros años, 2002 y 2003, se contrataron los servicios de técnicos capacitados por el INCA Rural para integrar grupos e identificar y diseñar proyectos productivos. Los problemas surgieron por el poco desarrollo de estas habilidades entre la mayoría de los PSP y la insuficiente capacitación obtenida.

En el 2004 y 2005 el diseño de proyectos fueron virtualmente eliminados como condicionante para otorgar los apoyos, tanto por la calidad mostrada en los elaborados en los primeros años como por los bajos montos de inversión. Se optó por autorizar las inversiones con la elaboración de proyectos simplificado y destinar la mayor parte de los recursos del PRODESCA al pago de los PSP para que pusieran en marcha empresas. Para el 2005 la CDR decidió restringir el pago de diseños a aquellos que cumplieran con ciertas condiciones en cuanto a monto de inversión, tipo de proyecto y complejidad.

3.4.3. Fomento a las actividades no agropecuarias

La participación relativa de las actividades no agropecuarias en la asignación de los recursos ha crecido de manera muy importante. El número de proyectos apoyados se ha mantenido en proporciones similares desde el 2002, sin embargo, su participación relativa en el monto invertido paso de representar el 8.2% en el 2002 al 36.4% en el 2005 (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1 Participación relativa de las actividades no agropecuarias en el Programa, del 2002 al 2005

Año	2002	2003	2004	2005
Número (%)	25.9	39.2	30.2	37.2
Monto (%)	8.2	24.4	24.9	36.4

La condición socio económica de la mayoría de la población objetivo del programa, con poco o nulo potencial productivo agropecuario, justifica plenamente la orientación de las inversiones a actividades no agropecuarias. Por tal motivo, la identificación de la idea de proyectos de este tipo y su análisis técnico y económico adquiere una importancia relativa cada vez mayor.

3.4.4. Mecanismos alternativos al reembolso

En el Estado no se han instrumentado mecanismos de reembolso que le permitan a los beneficiarios de menores ingresos acceder al Programa. En su gran mayoría no tienen capacidad de financiamiento. Bajo el esquema actual de municipalización algunos ayuntamientos, de manera muy selectiva, han apoyado a algunos grupos prioritarios con créditos puente cuya autorización frecuentemente se hace bajo el esquema de capital de riesgo.

Actualmente en el sur del Estado, que alberga la proporción mayor de la población objetivo del programa, inciden instancias que promueven el desarrollo rural que podrían ser solución a este problema. El esquema de garantía líquida contemplado entre los componentes del Programa de desarrollo rural no ha sido utilizado por el Estado.

3.5. Circuito operativo

El proceso operativo, desde el lanzamiento de la convocatoria hasta la entrega de los apoyos, mejoró sensiblemente en la entidad gracias al convenio suscrito entre la federación y el Estado que permitió clarificar sus funciones y responsabilidades, independientemente del avance previo en el arreglo institucional y en la capacitación y experiencia de los funcionarios.

3.5.1. Procesos administrativos en el Estado

El proceso inicia anualmente con la emisión de la convocatoria pública que se inserta en la gaceta del Estado y se pone a la vista en las ventanillas de recepción de solicitudes, en los municipios, en las instancias operativas y normativas centrales, y en dependencias afines relacionadas con el desarrollo rural. Cada año este medio de promoción mejora en el contenido de la información, haciendo más explícito su objetivo y los criterios para acceder a los apoyos.

Hasta el 2003 los DDR y los CADER eran las únicas ventanillas habilitadas para recibir solicitudes. A partir del 2004, atendiendo al proceso de municipalización, se habilitaron a los municipios participantes en esta nueva estrategia como ventanillas receptoras de solicitudes; los trámites se simplificaron y los tiempos de atención disminuyeron.

El análisis inicial de las solicitudes es realizada de manera conjunta por el coordinador del CMDRS y el Director de Desarrollo Rural del municipio. Ellos revisan la elegibilidad de los solicitantes, así como el cumplimiento de los requisitos administrativos e integran, junto con los interesados, el expediente que es remitido a la UTOE para un proceso de revisión y supervisión.

Esta función de la UTOE estriba únicamente en emitir un dictamen que servirá de apoyo en la presentación de la solicitud ante el CMDRS que es el que decide en última instancia sobre la procedencia o no del apoyo. Por tanto, la existencia y los términos del dictamen de la UTOE no es un requisito indispensable para la asignación de los recursos municipalizados del programa.

Desde el momento de recibirse la solicitud en el municipio, con el expediente completo, en promedio se tarda 15 días en que es enviada a la UTOE, como instancia de apoyo, quien procede a revisar el expediente y, en su caso, hacer las observaciones pertinentes de gabinete. Si la solicitud cumple plenamente con los lineamientos del programa la UTOE realiza una visita de campo para confirmar la información y definir la pertinencia del apoyo.

En términos generales, la UTOE emite por escrito su dictamen y es enviado a los consejos en un plazo no mayor a los 30 días. De esta forma, la solicitud es presentada en el seno del consejo municipal en un plazo no mayor a los 60 días para su autorización o rechazo.

La notificación del dictamen a los solicitantes se hace a través del coordinador de consejo y/o del Director de Desarrollo Rural en 8 días como máximo. La entrega de los apoyos se puede hacer antes de una semana, sin embargo, es en este momento cuando se presenta una de las fases más críticas del proceso, el cumplimiento de las aportaciones por parte de los beneficiarios y del municipio.

Por otro lado, la operación de los recursos no municipalizados se hace de manera centralizada y bajo un esquema de bolsa competitiva, bajo criterios bien establecidos que premian a aquellos municipios que muestran los mayores avances en el proceso de municipalización.

En todo este proceso la CDR continúa siendo la instancia operativa más importante en el otorgamiento de los apoyos centralizados y la que determina que municipios participarán y con que montos aplicando la fórmula de asignación de recursos para la operación municipalizada.

3.5.2. Cambios en el proceso de recepción, evaluación y dictaminación de solicitudes

Ya se mencionó la forma en que funciona el circuito operativo del programa, desde la difusión, a través de la convocatoria, hasta el otorgamiento de los apoyos, sin embargo, se han presentado cambios importantes en los últimos dos años de operación sobre los cuales es pertinente abundar y en donde tiene que ver mucho la decisión de municipalizar recursos.

La UTOE, como órgano auxiliar de la CDR, sigue manteniendo un rol muy importante en la operación del programa al ser la instancia ejecutora de las determinaciones surgidas en el seno de la Comisión. La asignación de la proporción mayor de los recursos de inversión está en manos de los CMDRS pero con el apoyo técnico y administrativo del personal adscrito a la UTOE.

En el 2002 y 2003, en la mayoría de los casos, se decidió integrar a la solicitud de recursos un proyecto productivo con el fin de darle a los apoyos la sustentabilidad que no se tenía. La participación del CECADER como supervisora de los servicios no desempeño adecuadamente el rol que le correspondía provocando retrasos en la asignación de los recursos y, por otro lado, los proyectos no reunían las características mínimas de pertinencia y calidad.

En el 2004 y 2005 se tomó la decisión de elaborar proyectos simplificados, con las restricciones definidas en la CDR, y enfocaron la participación de los PSP a los servicios de puesta en marcha, y asistencia técnica y capacitación. Esta determinación permitió reducir en más del 50% los tiempos del circuito operativo para la aplicación de los recursos.

La evaluación y dictamen de las solicitudes se restringieron a los técnicos de apoyo de los CMDRS y a los de la UTOE, los cuales, por su conocimiento del territorio atendido y de sus potenciales beneficiarios, cuentan con capacidades suficientes para identificar ideas de inversión, valorar proyectos simplificados, clasificar beneficiarios y vigilar la aplicación de los apoyos.

3.5.3. Operación municipalizada

Para el 2004, la profundización del federalismo llevó al Estado a promover la participación directa de los municipios rurales en la promoción de su desarrollo. Su implementación llevó a la definición de prioridades y estrategias diferenciadas en cada municipio.

El trabajo coordinado y complementario de las instancias federales (SAGARPA), estatales (CDANL) y municipales ha sido un elemento fundamental para que el programa de desarrollo rural en la modalidad de ejecución municipalizada cumpla con sus objetivos de mejor manera.

Desde el primer año de la operación municipalizada se operó en la modalidad 1 lo cual implicó la transferencia directa del 50% del presupuesto, después de restar los montos destinados al pago de coordinadores, a los gastos de operación y evaluación, al plan de desarrollo institucional, al RENDRUS y a la promoción de agroproductos no tradicionales.

Los recursos fueron transferidos a 17 municipios (40% de los municipios rurales del Estado) considerando los siguientes criterios:

- Para evitar la pulverización de los recursos y dado el presupuesto limitado se optó por seleccionar solo estos municipios y promover inversiones de mayor impacto.
- Se utilizó la fórmula de asignación de recursos en base a los municipios con índices de marginación más altos (25%), el tamaño de su población rural (25%), la dispersión de sus localidades (25%) y se decidió asignar un monto fijo (25%).
- El compromiso de cada municipio de aportar el equivalente a 25 centavos por cada peso transferido del programa de desarrollo rural para complementar los apoyos de los proyectos aprobados por los CMDRS.
- Intervinieron municipios que cuentan con CMDRS, con un coordinador de consejo, con una dirección o departamento de desarrollo rural y, aunque no en todos los casos, con un plan de desarrollo municipal y un plan operativo anual.

Para el 2005 la operación municipalizada se amplió a 21 municipios con el 76% del presupuesto total del programa. Sin embargo, los recursos del PROFEMOR y del PRODESCA se manejaron en su totalidad en forma centralizada, controlando la CDR a través de la UTOE la asignación de servicios y los pagos de los técnicos, así como los pagos de los coordinadores de consejo.

3.6. Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA

Desde su concepción, la *misión* del PRODESCA consistió en *desarrollar un mercado de servicios profesionales para el desarrollo rural*. Se han implementado varias líneas de acción tendientes a su cumplimiento, subsidiando a los beneficiarios el costo de los servicios profesionales y desarrollando un esquema de supervisión que garantice la calidad de estos servicios.

3.6.1. Apropriación del subprograma

Después de 4 años de su instrumentación la operación del subprograma no ha rendido los frutos esperados. Los avances logrados han sido mínimos, incluso, la percepción de muchos de los miembros de las instancias ejecutoras (CDR, UTOE y CMDRS) perciben un retroceso y en el mejor de los casos un estancamiento.

En forma paralela al inicio de las operaciones del subprograma se tomó la decisión de dar un giro completo en la asignación de los recursos y pasar de un criterio de atención a la demanda al enfoque de proyectos. Esto requirió de la participación de prestadores de servicios profesionales con habilidades y destrezas muy diferentes a las ofrecidas en el mercado.

El número de PSP disponibles en el mercado profesional con la capacidad de integrar grupos e identificar y diseñar proyectos era y sigue siendo mínimo. Asimismo, la idea de

utilizar al proyecto como instrumento de planeación y direccionamiento de las inversiones continúa vigente.

Sin definiciones claras se comenzaron a integrar grupos, muchas de las veces inexistentes, a identificar proyectos que en su mayoría no eran pertinentes y a estructurar documentos con deficiente análisis técnico, comercial, económico y financiero que orillaron a las instancias operativas a tomar decisiones emergentes para cumplir con el otorgamiento de los apoyos.

En los últimos dos años se ha buscado adecuar los componentes del subprograma a las necesidades de los beneficiarios y a la oferta profesional real. Se han disminuido los apoyos para diseños, se están autorizando bajo ciertos criterios y restricciones, y se están supliendo por proyectos simplificados que no llegan a estar al nivel de perfiles, ejerciéndose una proporción mayor al pago del servicio de puesta en marcha.

Sin embargo, a pesar de las decisiones tomadas el nivel de apropiación del subprograma continua siendo muy bajo. La relación de los CMDRS y las instancias operativas estatales con los PSP y el CECADER no han mejorado a pesar del conocimiento que se tiene de la necesidad de darle soporte a las inversiones con la participación de los técnicos.

3.6.2. Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales

Aun cuando la apropiación del subprograma en el Estado no ha sido muy positiva, la participación constante de los técnicos en los últimos tres años ha impulsado la oferta de servicios profesionales y una incipiente demanda por parte de los habitantes del sector rural.

Oferta de los servicios

Tomando en consideración el número de PSP que se encuentran en la red, la oferta de servicios ha crecido en un 13% del 2003 al 2005. Son pocos los técnicos que aparecen como acreditados-condicionados y, en términos relativos, ha ido disminuyendo; en el 2003 representaban el 9.4%, en el 2004 el 8% y en el 2005 el 5.2%. Una tendencia también a la baja se observa con los técnicos no aceptados, en el 2003 representaban el 4.7% de los PSP acreditados y en el 2005 el 4.2%.

Sobre la base de lo anterior se puede decir que la oferta de los servicios profesionales para la población objetivo del programa ha mantenido un ritmo de crecimiento aceptable, la calidad de los servicios, de acuerdo a las validaciones del CECADER, ha mejorado y la preparación requerida para estar dentro de la red ha permitido depurar la oferta.

Por otro lado, la participación relativa de los técnicos en el programa también ha crecido, del total de técnicos acreditados y registrados en la red el 16.5% fue contratado en el 2003, el 28.7% en el 2004 y el 33.3% en el 2005, pero es importante mencionar que el tipo de servicios proporcionados ha sufrido modificaciones relevantes; del total de servicios proporcionados en el 2003 cerca del 32% fueron diseños de proyectos, desapareciendo virtualmente estos para el 2005 (representaron menos del 3%).

La capacitación a empresas ha tomado una importancia relativa alta, el número de servicios en este rubro representó el 20.4% en el 2005 después de que en el 2003 no fue utilizado este componente.

Desde el 2003 el servicio de puesta en marcha de empresas ha sido el más utilizado por los beneficiarios, en número y monto ejercido. Para el 2005 más del 75% de los servicios proporcionados fueron puestas en marcha utilizando el 50.4% del presupuesto total ejercido del subprograma.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los funcionarios operativos y normativos, las modificaciones en los tipos de servicios proporcionados se debieron más a problemas de capacidades de los PSP que a las necesidades de los beneficiarios. Se tiene la convicción de que los diseños deben ser la base para el ejercicio de los recursos, sin embargo, consideran que los PSP acreditados no poseen, en su mayoría, las habilidades para proporcionar este servicio con la calidad que se requiere.

Demanda de servicios profesionales

De acuerdo a los resultados de las encuestas y a las entrevistas realizadas a otros actores, el subprograma no ha desarrollado capacidades en los beneficiarios del programa para construir una demanda de servicios profesionales. En su mayoría no están dispuestos a pagar por los servicios e identifican a los PSP más como servidores públicos pagados por el Estado que como prestadores de servicios profesionales.

Para tener una idea del mínimo avance logrado en la construcción de una demanda de los beneficiarios del programa por los servicios profesionales de los PSP, es importante analizar el origen de la demanda de técnicos para los grupos apoyados en el 2004, muy similar a lo sucedido en el 2005. La coordinación estatal del CECADER, en su informe de cierre para ese año, menciona que solo el 3% de los beneficiarios fueron los que buscaron al PSP, mientras que el 92% fueron apoyados por técnicos asignados por una estructura de gobierno, 63% estatal, 24% municipal y 5% federal.

3.6.3. Operación del PRODESCA

Los procesos de capacitación y acreditación no han resultado acordes a las expectativas creadas en los inicios de la nueva estrategia de desarrollo rural. En el nuevo esquema de pago por servicio se le confió la preparación de los técnicos para la acreditación al Inca Rural, institución que ha hecho un gran esfuerzo para lograr el objetivo.

Sin embargo, aparentemente los límites de esta preparación no fueron claramente definidos ya que la mayoría de los PSP atribuyen deficiencias que puedan tener en sus capacidades para prestar los servicios a la insuficiencia de cursos específicos. Son pocos los que están convencidos de que la obligación de prepararse es personal y no depende de la incidencia o no de alguna instancia oficial que los capacite.

Este tipo de problemas se ha manifestado principalmente en la prestación del servicio de diseño. Aunque la mayoría de los PSP se encuentran en la red acreditados para ofrecer este servicio, la realidad es que solo una parte de ellos (no más del 10%), en opinión de funcionarios operativos, normativos y del CECADER, tienen la capacidad suficiente para, en forma individual, diseñar un proyecto en todos sus aspectos.

Esta percepción ha obligado a la CDR a otorgar la mayoría de los apoyos con la presentación de proyectos simplificados, los cuales presentan un nivel de análisis muy superficial. Su elaboración se ha hecho con restricciones en cuanto al monto del apoyo y

al tipo de proyecto. Asimismo, por el mismo motivo, se ha privilegiado la prestación de los servicios de puesta en marcha y capacitación de empresas.

La función del CECADER en la supervisión de los servicios continua con problemas similares a los presentados desde su instrumentación en el Estado. Las validaciones no se han hecho en los tiempos que la operación del programa requiere y los montos destinados para el pago de supervisores son muy bajos. La CDR ha tomado determinaciones para liberar pagos a los PSP sin las validaciones correspondientes y no está de acuerdo en que los supervisores presten al mismo tiempo servicios profesionales diferentes al de la supervisión.

Dentro de los avances en el proceso de supervisión de los servicios se logró que las validaciones fueran realizadas directamente por la coordinación estatal del CECADER reduciendo los tiempos de respuesta.

La red de PSP se ha mantenido relativamente estable en los últimos tres años. Este hecho, aunado a que la tercera parte de ellos fueran contratados en el 2005, así como la comunicación constante que tienen con los funcionarios de la CDR da confianza en que la prestación de servicios profesionales mejore en el corto plazo, ajustando la oferta de sus servicios a las necesidades reales de los beneficiarios.

3.6.4. Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP

Los pagos a los PSP se hacen en su totalidad a través de la UTOE por cuenta y orden de los beneficiarios. El flujo del proceso va desde el convenio entre el PSP y el beneficiario para ceder los derechos para que la UTOE realice los pagos, hasta el finiquito para el pago final; al inicio de los trabajos los técnicos reciben el 50% del costo del servicio y, teniendo la validación del CECADER, la UTOE comienza el trámite para el último pago.

El tiempo de validación del CECADER se ha mejorado con la decisión del CECADER regional de delegar a la coordinación estatal la responsabilidad directa de la revisión y autorización de los trabajos realizados por sus supervisores.

Las otras etapas del flujo del proceso se han mantenido en los últimos tres años. Con la validación del CECADER la UTOE solicita a la CDR la liberación de los recursos y se emite la instrucción al FOFAENL para generar el pago. Es en esta última etapa donde los tiempos son más variables, principalmente por la disponibilidad, para las firmas, del Director de la CDANL y del Delegado de la SAGARPA.

Los tiempos reales de pago son muy variables ya que dependen de la terminación de los trabajos, de la integración completa de los expedientes, de la disponibilidad de los supervisores y, al final, de los funcionarios legalmente autorizados para generar el pago. Sin embargo, la opinión de los operadores del programa estiman que del 2003 al 2005 los tiempos promedio de pago se han disminuido de 5 meses a 3 meses, esto es, en un 40%.

El servicio de capacitación tuvo un repunte importante a partir del 2004 tomándose la determinación de delegar la operación de este componente a la Dirección de Capacitación y Organización de Productores de la CDANL. Las primeras validaciones de este componente fueron extremadamente tardadas, más de 6 meses, con el consecuente malestar de los profesionales afectados. Se determinó en el seno de la CDR realizar los pagos de estos servicios sin las validaciones del CECADER en caso de que estas no

llegaran a la UTOE en un lapso de 15 días hábiles después de la solicitud de la supervisión.

3.7. Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización

El proceso de descentralización de las decisiones de una parte significativa del programa de desarrollo rural a los municipios tiene avances importantes en la entidad. Ya son 21 consejos municipales de desarrollo rural sustentable los que deciden sobre el destino de recursos públicos al integrarse al proceso en la modalidad 1 (Transferencia directa) y haber cumplido con los requisitos siguientes:

1. La constitución formal del CMDRS, que esté funcionando y que sea representativo
2. Utilizar un Plan de Desarrollo Rural Municipal validado por el CMDRS
3. Tener funcionando una Dirección de Desarrollo Rural municipal o área equivalente, con un responsable validado por el CMDRS
4. Presentar un Programa Presupuesto anual validado por el CMDRS
5. Abrir una cuenta bancaria especial y ejercer los recursos con la supervisión de la SAGARPA y la CDANL

En el 2004 se municipalizó el 50% de los recursos del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR sin incluir los gastos de operación, de evaluación, de fortalecimiento institucional (apoyo a coordinadores de CMDRS), de desarrollo institucional, del RENDRUS y de la Promoción de Agroproductos no Tradicionales. Participaron 17 de los 47 municipios rurales de la entidad operando el otro 50% la UTOE como recursos competibles para todos los municipios, inclusive los participantes en la municipalización, con propuestas que también fueron validadas por los CMDRS.

Para el 2005 se municipalizó el 85% de los recursos de inversión del programa (PAPIR) en la modalidad 1 y se programó la distribución de los recursos del PRODESCA y PROFEMOR por municipio pero manejados centralizadamente.

De importancia vital para el programa y para el proceso de municipalización es la participación de los ayuntamientos en la inversión de los proyectos. En el 2004 convinieron en participar con 33 centavos por cada peso aportado por alianza y en el 2005 con 25 centavos. En los últimos meses se han tenido algunos problemas para lograr que estas aportaciones se realicen en su totalidad pero lo logrado ha sido muy satisfactorio.

3.7.1. Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

Administrativamente los consejos municipales y distritales se encuentran constituidos desde antes del 2003, sin embargo, fue hasta este año cuando el programa, a través del PROFEMOR, comenzó a apoyar al fortalecimiento institucional de los consejos iniciando en la región sur, donde se ubican los municipios con los grados de marginación más altos, cubriendo los honorarios de 3 coordinadores que atendieron 2 consejos cada uno.

Para el 2004 y 2005 el subprograma PROFEMOR apoyó el pago para la contratación de 19 coordinadores para el mismo número de municipios y de 4 coordinadores distritales. La mayoría de ellos permanecen en sus puestos, lo que ha permitido que las experiencias

adquiridas se sigan utilizando en la consolidación de los consejos. La estrategia que se seguirá en este 2006 por parte de los operadores del programa será el lograr su continuidad pero manteniendo un control más estricto sobre sus actividades para evitar que la inexperiencia de las nuevas administraciones municipales los desvíen de sus funciones.

Los 21 consejos que están funcionando mantienen su funcionamiento sobre la base de reuniones mensuales y tienen una representatividad y legitimidad en sus consejeros que se podría calificar de regular. A pesar de que la mayor parte de los recursos de inversión están municipalizados solo el 6% de los beneficiarios saben de la existencia de los consejos; la mayoría (mas del 85%) reconocen el apoyo del ayuntamiento. Esto implica la necesidad de que el coordinador y el responsable de desarrollo rural municipal coordinen de mejor manera la participación en los consejos de representantes sociales.

3.7.2. Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

En el 2005 se elaboraron 4 planes municipales y se actualizaron 8, y un plan distrital; esto significa que 9 de los municipios que operan recursos del programa no están cumpliendo con este requisito. La responsabilidad de su elaboración se ha delegado a los coordinadores contratados con recursos del PROFEMOR.

Los planes ya elaborados no han sido utilizados para la distribución de los recursos, requieren de análisis más profundo para que sean pertinentes en función de las características específicas de su área territorial. Difícilmente los coordinadores podrán lograrlo sin una asesoría especializada a manera de tutor que los esté acompañando hasta su conclusión.

Se ha hecho evidente la ausencia en los consejos municipales de otras instituciones, estatales y federales, y la no concurrencia de sus programas y recursos. La única solución viable es la concertación al interior del programa especial concurrente para que oriente el conjunto de programas que llegan a los municipios y que en muchos casos se duplican y compiten entre sí.

3.7.3. Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR

Los coordinadores contratados para fortalecer los consejos municipales han ido paulatinamente conociendo las fases críticas de la aplicación de los recursos. Fueron seleccionados a propuesta de los presidentes municipales con la supervisión del Estado y la SAGARPA; son técnicos que conocen y viven en el municipio y que están adquiriendo experiencia en la aplicación de la norma. Su posible remoción por el cambio de administración municipal seguramente ocasionará retroceso en el proceso de municipalización.

Sus características son más de tipo técnico productivo, razón por la cual la elaboración o adecuación de diagnósticos y planes municipales requiere de apoyo especializado. Su conocimiento de la normatividad vigente del programa no ha sido suficiente; la focalización de los beneficiarios en cuanto a ruralidad y marginalidad tiene serias deficiencias. El monto de los apoyos a beneficiarios no rurales se incrementó de un 18% en el 2003 a más del 25% en el 2005, y de aplicar el 57.5% de los recursos del PAPIR en el 2003 a las regiones con alta y muy alta marginación este porcentaje se redujo al 18.2% en el 2005.

Como ya se mencionó en apartados anteriores, para la operación del 2006 se está proponiendo, al interior de la CDR, que los coordinadores sean propuestos por los ayuntamientos (privilegiando la continuidad), avalados por la SAGARPA y la CDANL y ratificados por los consejos, pero asesorados y controlados administrativamente por la UTOE. Bajo este esquema esperan que sus capacidades y desempeños se mejoren sustancialmente.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial

La estrategia del programa para el desarrollo rural contempla la formación del capital físico (PAPIR), el humano (PRODESCA) y el social (PROFEMOR). Los tres subprogramas, utilizados de manera coordinada y complementaria deben potenciar el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del medio rural.

3.8.1 Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas

Del 2002 al 2004 la proporción mayor de los apoyos se dirigió a la formación del capital físico y humano dándole una importancia relativa menor a la formación del capital social. Con una visión de conjunto los tres subprogramas buscan generar un proceso de desarrollo rural sobre bases sólidas y en ese sentido el promover hasta el 2005 los apoyos para la formación del capital físico, con el componente de consolidación organizativa, supone una lógica programática.

Sin embargo, está lógica supuesta no sucedió en virtud de que la mayoría de los apoyos que se otorgaron en el 2005 para la consolidación organizativa los aprovecharon organizaciones diferentes a las apoyadas con los otros dos subprogramas.

De ser casi nulos los apoyos para la consolidación organizativa, en el 2005 estos representaron el 37.5% del total operado por el subprograma que también creció, en términos reales, un 251% del 2003 al 2005. El 32.9% de los apoyos para consolidación organizativa beneficiaron a 7 organizaciones ubicadas en municipios con marginación alta y el 67.1% restante lo recibieron 13 organizaciones en municipios con marginación de media a muy baja.

El impulso a este componente se debió al interés especial que desde el año pasado le dio el Estado. Buscando incrementar las inversiones en este aspecto y potenciar sus efectos, se delegó la responsabilidad de su operación a la Dirección de Capacitación y Organización de la CDANL, donde se diseñó una estructura que permitiera mejorar todo el proceso desde la promoción, que virtualmente no se hacía, hasta la supervisión, control y evaluación de resultados.

3.8.2 Mecanismos de selección de las organizaciones beneficiadas

No existe una demanda de este componente por parte de las organizaciones, apenas en el 2005 se inició la promoción para incentivarla. Por tal motivo, las organizaciones apoyadas han surgido en las reuniones informativas realizadas donde se ofrecen los apoyos a los entes económicos legalmente constituidos o en proceso de ello. Se han seleccionado organizaciones cuyo autodiagnóstico reveló estatus que va de incipiente, sobre todo las ubicadas en los municipios marginados, hasta las que están en consolidación.

Generalmente los técnicos responsables de la consolidación de las organizaciones son seleccionados y asignados a las empresas por la Dirección de Capacitación y Organización de la CDANL. Los pagos se realizan en la UTOE por cuenta y orden de las organizaciones apoyadas.

3.8.3 Fomento empresarial

En el 2005 se apoyaron solamente dos eventos utilizando este componente: una gira de intercambio para un grupo de mujeres habitantes de municipios con marginación alta y un apoyo para el registro de marca, código de barras y elaboración de etiquetas de un grupo empresarial apoyado con PAPIR. Los montos representaron apenas el 0.8% del presupuesto total del subprograma.

3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad

Si se cumplen con los objetivos del programa se estará cumpliendo con lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo a las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”

3.9.1 Impulso a proyectos sustentables

Los apoyos otorgados por el programa han tenido impactos importantes en el ingreso y el empleo de las UPR apoyadas al incentivar las inversiones en actividades agropecuarias y no agropecuarias. Sin embargo, los proyectos impulsados carecen de Integralidad, de sinergia institucional, de diagnósticos bien realizados y pocos de ellos dignos de ser replicados.

En la CDR se han determinado los tipos de proyectos a apoyar, los montos máximos aceptables y otras restricciones, necesarias pero que poco motivan al desarrollo de proyectos que potencien el desarrollo rural en una localidad, cuenca o región. Hay algunas ideas que tienden a eso y en cadenas agroalimentarias prioritarias para el Estado como son el nogal, el nopal y los caprinos, las cuales se deben analizar, discutir y, en su caso, reorientar para su implementación.

Las inversiones realizadas por los programas de desarrollo rural de la alianza en el Estado, desde 1996, no han tenido una repercusión significativa sobre la población rural elegible. Hasta el 2005, los apoyos otorgados han beneficiado a menos del 20% de esta población y esto significa que no ha recibido apoyo más del 80% de los beneficiarios potenciales.

3.10 Perspectivas del Programa

La supervivencia de cualquier acción económica en el futuro dependerá de la eficacia de las estrategias seleccionadas previamente. El programa de desarrollo rural de la alianza no escapa a esta necesidad de cambio y previsión futura, y observando los resultados globales obtenidos en el Estado a través de la adopción de la nueva estrategia

instrumentada desde el 2002 las tendencias positivas no serán suficientes para solucionar la problemática a la que se va a enfrentar su población objetivo.

En tal virtud, se plantea el siguiente análisis de reflexión para la toma de decisiones considerando los avances logrados y los que están pendientes de realizar, asumiendo siempre que la estrategia adoptada, con algunas variantes, es la que mejor se adecua a las necesidades del programa.

La estrategia utilizada para la operación del programa es muy clara y la eficacia en su funcionamiento requiere necesariamente de la mezcla ordenada y complementaria de los subprogramas. La estructura operativa se ha diseñado para este fin, separando funcional y administrativamente a los tres subprogramas y con un elemento de supervisión externo (CECADER) integrado plenamente a la estrategia.

La estrategia fue adoptada por el Estado esperando que su funcionamiento reflejara avances significativos en el desarrollo rural integral. Los resultados reflejan que este objetivo no se ha logrado, solo parcialmente y de manera aislada, sin Integralidad.

Su efectividad solo podrá lograrse si se cuenta con diagnósticos del entorno y planes de desarrollo a en el nivel estatal y municipal de calidad, y que sean usados en los procesos de planeación. El proceso de municipalización iniciado en el Estado en el 2004 deberá fortalecerse con acciones que impulsen la realización o actualización de estos estudios; esto debe ser una prioridad que dará sustentabilidad a la aplicación de los recursos. La integración de tres tutores especializados facilitarán y acelerarán la elaboración de estos diagnósticos y planes.

Por lo tanto, los diagnósticos y planes, estatal y municipales, son condición impostergable para alcanzar los objetivos, no solo del programa de desarrollo rural sino de todos los que persiguen el mismo objetivo. La municipalización podrá tener efectos significativos sobre el desarrollo rural territorial en la medida en que se consolide una política pública hegemónica; los CMDRS deberán ser los instrumentos para lograrlo en cuanto se legislen e instrumenten reglamentos y leyes que deberán ser propuestas al interior del Programa Especial Concurrente.

El programa ha sido el instrumento utilizado por el Estado para lograr los avances en la municipalización, pero también han quedado de manifiesto deficiencias estructurales y humanas que limitan el cumplimiento pleno de la descentralización, sobre todo en la incierta y mínima participación social en el proceso.

Si se analizan los avances en la gestión del programa, estos han sido significativos pero de manera aislada. La potencialidad de la estrategia no se ha aprovechado en virtud de que los actores han funcionado dentro de sus ámbitos de acción muy particulares sin la interacción complementaria que necesariamente se debería de dar.

Si ya se asumieron todos los riesgos que implica la municipalización, los que pudieran significar el utilizar grupos multidisciplinarios para desarrollar proyectos integrales de desarrollo, utilizando una mezcla de los componentes de los tres subprogramas, no sería relevante.

El futuro del programa, tal y como ha venido operando es muy incierto y pareciera ser que la mayor certeza es que los apoyos seguirán beneficiando a unidades de producción rural

o grupos familiares de manera muy aislada sin detonar desarrollo en localidades, cuencas, regiones o sobre cadenas agroalimentarias prioritarias.

La visión particular de la EEE es que en el corto y mediano plazo el programa inicie el desarrollo de cuando menos tres proyectos de desarrollo rural integral, municipal y/o regional, que involucren cadenas prioritarias (nopal, nogal y caprinos).

Con el nopal, aprovechar la planeada instalación de una planta procesadora del nopal por parte de una SPR, a través de la cual promocionar la reconversión productiva y el aprovechamiento de las UPR propiedad de habitantes rurales de localidades con marginación alta y muy alta de los municipios de General Terán y Montemorelos.

Con el nogal, utilizar de base el diagnóstico y el proyecto que recién concluyó, también para una SPR, para promover un programa de desarrollo rural integral con pequeños productores de nuez y sus familias en localidades rurales marginadas del municipio de Rayones y que podrá ser replicado a las otras dos regiones productoras de nogal en el Estado.

Con los caprinos, darle continuidad y seguimiento a un proyecto desarrollado en el 2004 y que integra a 200 productores de leche de cabra en la transformación de su producto. Se requiere darle un giro a la estrategia de desarrollo involucrando a una sociedad mercantil, constituida o por constituir, cuyos miembros sean productores primarios o con experiencia en la producción y comercialización de productos derivados de la leche de cabra.

La focalización de los beneficiarios del programa ha sido uno de los problemas por resolver. Aunque existe un potencial superior al 80% de los posibles beneficiarios, los apoyos difícilmente llegarán a ellos por su aislamiento, deficiente capacidad de gestión y por su falta de liquidez. Las propuestas mencionadas, a través de proyectos operados casi en su totalidad por empresas mercantiles, es una alternativa viable para atenderlos; esto significa apoyar a empresas privadas con **proyectos elegibles** para el programa que repercute directamente en **población y productores rurales elegibles**.

La adecuación de los proyectos o su elaboración deberán asignarse a grupos de profesionales organizados y que adquieran el compromiso de integrar equipos multidisciplinarios, de acuerdo al proyecto a desarrollar, de tal manera que los procesos de asignación de recursos para los estudios, organización, capacitación, y/o asistencia técnica, y de supervisión de los servicios sean a despachos que acrediten las capacidades requeridas ante el CECADER y el Estado, y no la valoración de los técnicos de manera individual.

Para la ejecución de lo anterior se deben utilizar dos de los componentes del PRODESCA que poco o nada han sido utilizados en el Estado, estos son:

1. *Promoción de Proyectos de Desarrollo en Zonas Marginadas.* Uno de los problemas más recurrentes es la falta de técnicos en las zonas marginadas y este componente permite contratar despachos responsables, con equipos multidisciplinarios, que tengan la capacidad de identificar, formular, poner en marcha y consolidar proyectos productivos integrales al nivel de comunidad, microregión o municipio.

2. *Programas Especiales de Desarrollo de Capacidades.* Componente con una visión más amplia de apoyos. Esta dirigido a apoyar grupos u organizaciones de primero y segundo nivel que requieren de manera integral recursos para el pago de servicios profesionales en la formulación de estudios y proyectos, asistencia técnica especializada, consultaría puntual, capacitación y desarrollo humano.

Sobre estas bases, se deberán promover reuniones de discusión y análisis de las posibilidades de desarrollar estas ideas con despachos de profesionales especializados que existan en el Estado y solicitarles la presentación de propuestas que contengan el que, como, cuando, donde y con que hacer que los objetivos del programa se logren de manera integral en un área específica y afectando una cadena agroalimentaria prioritaria, u otra del sector agropecuario o de actividades no agropecuarias que sean plenamente justificadas en la propuesta.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

El objetivo de este capítulo es dimensionar los impactos resultantes de la ejecución del Programa en sus diferentes modalidades, específicamente del Subprograma PAPIR; al mismo tiempo explicar sustantivamente las razones para la manifestación de los impactos señalados y los factores que influyeron.

Para poner en contexto los resultados que a continuación se referirán, es necesario considerar lo siguiente: La medición de los impactos se realiza en base al cálculo de indicadores obtenidos a partir de la información colectada tanto de los expedientes como de las propias encuestas realizadas a los beneficiarios del Programa en los ejercicios 2003 y 2005, y de la comparación entre la situación de los beneficiarios y sus unidades de producción antes y después de recibir los apoyos y su evolución con el transcurso del tiempo.

4.1. Situación general del Programa

Para la colecta de la información se encuestó a 260 beneficiarios del ejercicio 2003 y 229 del 2005, totalizando 489 encuestados. Para el 2003, el 91% de los encuestados manifestó haber recibido el apoyo, y solo el 88% para el 2005, los que no lo recibieron argumentan principalmente que fue por que se lo quedó el representante del grupo con el 34% acumulado de los casos para los dos años evaluados (cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Beneficiarios encuestados que recibieron ó no el apoyo y las razones a que le atribuyen no haberlo recibido, ejercicios 2003 y 2005

Beneficiarios encuestados	Recibieron el apoyo			
	Si	No	Total	%
2003	237	23	260	91.15
2005	202	27	229	88.21
Total	439	50	489	89.78
Razón por la que no recibió el apoyo	2003	2005	Total	%
No ha recibido aviso de asignación	2	5	7	14.00
Se le asignó pero no dado su parte de dinero	2	3	5	10.00
Aún no recibe el apoyo		6	6	12.00
El apoyo se lo quedó el representante del grupo	10	7	17	34.00
Por incumplimiento del proveedor	3		3	6.00
Salio del grupo	4	3	7	14.00
No sabía que era parte de un grupo	2		2	4.00
Problemas con la Presidencia Municipal		3	3	6.00
Total	23	27	50	100.00

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Saber que en el 34% de los casos que no reciben el apoyo se debe a que se lo quedo el representante del grupo u otro miembro, y el resto de los razonamientos expresados por los beneficiarios, nos ratifica la existencia de grupos conformados exclusivamente para la consecución del apoyo.

En la determinación del nivel de uso del apoyo recibido, solo se utilizó la información correspondiente a los beneficiarios del 2003 con los siguientes resultados: el 83% de los que recibieron el apoyo lo conservan y de ellos el 92% lo usa, del 8% que no lo usa el 50% no lo hace por problemas con el grupo, el 21% porque concluyo la vida útil y el 17% porque ya no existe el bien recibido a causa de algún siniestro (cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2 Condiciones de uso y conservación del apoyo
Ejercicio 2003**

Beneficiarios entrevistados	Recibieron el apoyo	Indicador
Beneficiarios que recibieron un bien de capital	237	100.00
Beneficiarios que conservan el bien de capital	197	83.12
que lo usan del 76 al 100% de su capacidad	119	60.41
que lo usan del 51 al 75% de su capacidad	23	11.68
que lo usan del 26 al 50% de su capacidad	23	11.68
que lo usan del 1 al 25% de su capacidad	16	8.12
que no lo usan	32	13.50
índice del nivel de uso del bien de capital		77.03
Beneficiarios que no conservan el bien de capital	24	10.13
Problemas con el grupo	12	50.00
Concluyó vida útil	5	20.83
No existe el bien por siniestro	4	17.00
Lo vendió	3	13.00

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

El que más el 34% de los beneficiarios usan el apoyo, lo hagan a menos del 75% de su capacidad permite relacionar este nivel de uso a tres factores principales, no se realiza una selección adecuada del tamaño o capacidad del bien solicitado y se obtiene uno mayor a lo realmente necesario; otro factor puede ser la falta de capacitación y entrenamiento a los usuarios del bien otorgado, misma que según las ROP se compromete a impartir el proveedor y que no esta ocurriendo, al menos no en la mayoría de los casos revisados; y finalmente un tercer factor, se refiere al diseño de los proyectos, que plantean una progresión en el crecimiento de la unidad de producción que eventualmente lleve al bien a su máxima capacidad de uso, desafortunadamente no es el común denominador.

Para el ejercicio 2005, ante la ausencia de información sobre el uso de los bienes otorgados por lo reciente de su ejecución, se evaluó la oportunidad con que se recibió y la calidad del bien otorgado, importantes indicadores para el análisis de los procesos ya que reflejan la percepción de los beneficiarios (cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Oportunidad en la recepción y calidad del bien otorgado, ejercicio 2005

Beneficiarios entrevistados	Recibieron el apoyo	Indicador
Recibieron el apoyo	202	-
Oportunidad mala	8	3.96
Oportunidad regular	21	10.40
Oportunidad buena	103	50.99
Oportunidad muy buena	70	34.65
Calidad mala	9	4.46
Calidad regular	7	3.47
Calidad buena	89	44.06
Calidad muy buena	97	48.02

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Satisfactoriamente en esta revisión se observan resultados alentadores, con más del 85% de los apoyos recibidos con buena o muy buena oportunidad, y más del 92% con buena o muy buena calidad del bien otorgado. Estos resultados son atribuibles en gran medida a la municipalización, que acorta los tramos de decisión y permite una mejor supervisión del proceso por los actores involucrados.

Una observación importante es la caracterización de los beneficiarios con respecto a su edad y escolaridad, existe relación entre estos factores y la obtención del apoyo, en el caso de 2003 quienes si recibieron el apoyo eran más jóvenes y con mas años de escuela aprobados, para 2005 este comportamiento cambio y la comparación resulta con proporciones de edad y escolaridad equilibradas (cuadro 4.4).

Cuadro 4.4 Promedio de edad y escolaridad de los beneficiarios y la recepción o no del apoyo

Beneficiarios encuestados	Ejercicio	Promedio	
		Edad	Escolaridad
Que recibieron el apoyo	2003	47.37	5.05
Que no recibieron el apoyo		52.13	3.17
Que recibieron el apoyo	2005	48.73	5.81
Que no recibieron el apoyo		48.78	5.19

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Edad.- años cumplidos

Escolaridad.- años aprobados desde el primer grado de primaria

Los resultados del 2003, indican que la efectividad de las gestiones se asocia a menor edad y más preparación de los solicitantes, el cambio de estos resultados observado en 2005 puede atribuirse también a la municipalización, que al ofrecer a los solicitantes

mayor cercanía a los centros de operación y decisión del programa facilita las gestiones desde el punto de vista de acceso a esta etapa del proceso.

4.2. Impactos de PAPIR

Conociendo que el PDR, busca fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo a la puesta en marcha de proyectos y sabiendo que el PAPIR es el Programa de ofrece los medios para emprenderlos, entenderemos la importancia de conocer, analizar y cuantificar el impacto de los apoyos otorgados sobre el ingreso, empleo, capitalización y productividad de los beneficiarios.

Antes de iniciar con esta parte del capítulo, es necesario aclarar que los impactos calculados se refieren únicamente a la actividades apoyadas por el Programa, excepto en el caso de capitalización en el que se mide el impacto a nivel de la unidad de producción rural.

En esencia, los indicadores e impactos resultan de la observación de los cambios y la relación que estos tienen con los apoyos del Programa, sin embargo la medición de estos factores esta sujeta a varias condicionantes: la primera tiene que ver con el tiempo transcurrido entre la consecución del apoyo y la manifestación del efecto del mismo en las actividades productivas, por ello, la medición se realizó solo con los beneficiarios 2003, de tal suerte que los impactos que se señalarán tienen información de al menos dos años.

Otra condición y quizá la más relevante, surge de la necesidad de preguntar a los encuestados datos específicos de sus unidades de producción, que se refieren a valor de los activos, costos de producción, rendimientos y precios de venta entre otros, lo que significa depender de la memoria y buen juicio del entrevistado; para atenuar la incidencia de errores u omisiones por los beneficiarios, en la depuración de la base de datos se eliminaron respuestas poco consistentes de acuerdo a las referencias regionales.

4.3. Primer nivel de análisis de impactos

En función de los objetivos de la APC y particularmente del PDR, se establecen como primer nivel de análisis a los relacionados con los objetivos de generación de empleo e ingreso; resultante de la información colectada en las encuestas y de los expedientes operativos se encontraron los siguientes resultados.

4.3.1. Ingreso

Para la evaluación del cambio en ingresos es necesario conocer la situación de las actividades, que para el 2003 es: de los 237 casos que declaran haber recibido el apoyo, el 34.6% son actividades que continúan desde antes del apoyo, el 41.8% son actividades nuevas y el 23.6% no tienen ingresos o no los atribuyen a la alianza (cuadro 4.5).

Cuadro 4.5 Situación de las actividades para análisis de ingresos

Tipo de actividad	No recibieron el apoyo	Actividad			Total
		Continúa	Nueva	Sin ingresos o no por APC	
Agrícola	1	28	3	18	50
Pecuaria	14	40	52	0	106
No agropecuaria	8	14	44	38	104
Total	23	82	99	56	260

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

A pesar de que más del 91% de los beneficiarios 2003 encuestados recibieron bienes de capital y de que más del 76% aún lo conserva y lo usa (181 beneficiarios), solamente en 114 se registró información suficiente para este análisis, de estos beneficiarios solo el 32.5% refiere aumento en los ingresos por efecto del apoyo recibido (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6 Situación de costos e ingresos de las unidades de producción atribuibles a los apoyos recibidos en el ejercicio 2003.

Número de actividades	Ingreso				
	Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Costos unitarios					
Se incrementaron	11	5	1	11	28
Permanecen iguales	18	14	3	19	54
Se redujeron	7	13	0	1	21
No sabe	4	5	0	2	11
Total	40	37	4	33	114
% de las actividades	Ingreso				
Costos unitarios					
Se incrementaron	9.6	4.4	0.9	9.6	24.6
Permanecen iguales	15.8	12.3	2.6	16.7	47.4
Se redujeron	6.1	11.4	0.0	0.9	18.4
No sabe	3.5	4.4	0.0	1.8	9.6
Total	35.1	32.5	3.5	28.9	100.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Acumulado de las actividades: agrícola, pecuaria y no agropecuaria
Porcentaje de los beneficiarios que recibieron el apoyo

En el cuadro anterior, se muestra los resultados obtenidos por el Programa en las variaciones de costos unitarios e ingresos, lo que permite inferir las utilidades de las unidades de producción por efecto del apoyo.

Encontramos que el mayor número de casos con aumento en los ingresos ocurrió en los apoyos destinados a las actividades pecuarias con hasta el 52.5%, seguido de las agrícolas con solo el 27.3% de los casos con aumento en los ingresos y las no agropecuarias con el 13.3% (cuadro 4.7).

Cuadro 4.7 Costos e ingresos por tipo de actividad

Actividad	Costos unitarios	Ingreso				
		Igual	Mayor	Menor	Sin datos	Total
Agrícola Primaria	Se incrementaron	18.2%	2.3%	0	0	20.5%
	Permanecen iguales	11.4%	11.4%	0	29.5%	52.3%
	Se redujeron	11.4%	9.1%	0	0	20.5%
	No sabe	0	4.5%	0	2.3%	6.8%
	Total	40.9%	27.3%	0	31.80%	100%
Pecuaria Primaria	Se incrementaron	7.5%	10.0%	0	2.5%	20.0%
	Permanecen iguales	25.0%	20.0%	0	2.5%	47.5%
	Se redujeron	2.5%	15.0%	0	2.5%	20.0%
	No sabe	5.0%	7.5%	0	0	12.5%
	Total	40.0%	52.5%	0	7.5%	100%
No Agropecuaria	Se incrementaron	0	0	3.3%	33.3%	36.7%
	Permanecen iguales	10.0%	3.3%	10	16.7%	40.0%
	Se redujeron	3.3%	10.0%	0	0	13.3%
	No sabe	6.7%	0	0	3.3%	10.0%
	Total	20.0%	13.3%	13.3%	53.3%	100.0%

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Al revisar los componentes de apoyo encontró que para el caso de actividades pecuarias lo que más se apoyo fue la adquisición de hembras; maquinaria, equipo y herramientas, para las actividades no agropecuarias y sistemas de riego tecnificado para las actividades agrícolas; si reconocemos la correlación entre el tipo de apoyo otorgado y el resultado en el aumento del ingreso, podemos asumir que los componentes señalados son los que tienen una mayor incidencia en el ingreso, o al menos que la tienen en un más corto plazo.

Utilizando la clasificación de productores realizada por los operadores del programa, el mayor número de casos con aumento de los ingresos se observa en los PBIZM, con el 94.6% de los casos, 51.3% en aquellos que realizan actividades pecuarias, 32.43% para los que realizan actividades agrícolas y 10.8% para los de actividades o agropecuarias; e este punto es necesario resaltar las diferencias que existe si utilizamos una clasificación basada en la marginación por localidad según CONAPO, con este criterio, el 21.6% de los beneficiarios con aumento en sus ingresos serían PBIZM, el 57% PBIZN y el 19% PBIT.

En relación al monto del apoyo y el cambio en los ingresos, el 65% de los casos con aumento en los ingresos recibieron apoyos en el rango de los mil a los 10 mil pesos y el 30% se situó en el rango de 10 mil a 20 mil, resultando sin cambios importantes en el resto de los casos.

Es importante resaltar que aunque se refirió aumento en los ingresos en la tercera parte de los beneficiarios encuestados, este aumento se debe atribuir a la mejora en la producción y productividad, ya que no se detectaron impactos en las actividades posproducción, tanto agrícolas como pecuarias.

Para el caso de las actividades no agropecuarias, es destacable el cambio registrado en las rutas de comercialización que se venían utilizando, especialmente en la comercialización de productos manufacturados como: artesanías, prendas de vestir y productos de herrería y carpintería (cuadro 4.8).

Cuadro 4.8 Destino de la producción de actividades no agropecuarias

Destino de la producción	Antes del apoyo	Después del apoyo	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - Antes (%)
Fábrica	50	50	0.0	0.0	0.0
Intermediario comercial	240,150	29,153	38.1	1.8	-36.2
Consumidor	390,713	1,561,136	61.9	98.1	36.2
Otro	0	400	0.0	0.0	0.0
Total	630,913	1,590,739	100.0	100.0	0.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Este resultado puede atribuirse al aumento de la capacidad comercial por aumento en el volumen de producción y mejoras en la calidad, con el correspondiente avance en el valor agregado. En este tipo de actividades, en el 26% de los beneficiarios, se registraron indicadores que señalan una ruta correcta hacia el fortalecimiento de las capacidades comerciales de los beneficiarios y la apropiación de algunos eslabones de la cadena de valor (cuadro 4.9).

Cuadro 4.9 Beneficios del apoyo en las actividades no agropecuarias

Beneficio	Por Alianza	
	Número	%
Nuevos mercados	7	6.7
Eliminación de intermediarios comerciales	4	3.8
Mejores precios	11	10.6
Mejor calidad de sus productos	14	13.5
Incorporación de nuevas tecnologías	7	6.7
Fortalecimiento de la organización productiva	3	2.9
Generación de empleos	7	6.7
Desarrollo de capacidades	1	1.0
Otro	7	6.7
Total de productores	104	100.0
Productores con algún beneficio	27	26.0
Productores sin beneficios	77	74.0

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

4.3.2. Empleo

La generación de empleos es otro de los impactos que se esperan del Programa. Se calcula que el número de empleos entre la población beneficiada por el Programa en 2003 se duplicó, al crearse 128 empleos por el efecto del apoyo (cuadro 4.10).

Cuadro 4.10 Tipo de jornales y empleos generados

Tipo	Cantidad	Jornales	Empleos*	Empleos por beneficiario
Contratados	Antes del apoyo	9,315	35	0.15
	Generados por Alianza	7,183	27	0.12
	Generados por otras causas	1,519	6	0.03
	Después del apoyo	18,017	67	0.30
Familiares	Antes del apoyo	32,285	120	0.53
	Generados por Alianza	27,494	101	0.45
	Generados por otras causas	5,745	21	0.09
	Después del apoyo	65,524	243	1.08
Total	Antes del apoyo	41,600	154	0.69
	Generados por Alianza	34,677	128	0.57
	Generados por otras causas	7,264	27	0.12
	Después del apoyo	83,541	309	1.38

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Se calcula en base a 270 jornales por empleo

Es importante resaltar que casi el 80% de los empleos generados por influencia del apoyo, se refiere a empleos contratados, signo de cumplimiento de uno de los objetivos más importantes del Programa, la creación de empleos.

Otro análisis de impactos en empleo indica que los apoyos a actividades primarias, generan un empleo cada 2.1 beneficiarios y en las actividades no primarias se genera uno cada 1.2, el resultado de la evaluación señala que desde la óptica de los beneficiarios, las inversiones del programa tuvieron un efecto cuatro veces mayor en la generación de empleo que otras causas (cuadro 4.11).

Cuadro 4.11 Jornales y empleos generados por actividad

Concepto	Beneficiarios	Jornales	Empleos *	Beneficiarios para un empleo
Empleo primario (agrícola + pecuario)				
Contratados	156			
Antes del apoyo		4,455	16.5	
Generados por APC		3,297	12.2	12.8
Generados otras causas		243	0.9	173.3
Después del apoyo		7,995	29.6	
Familiares				
Antes del apoyo		27,665	102.5	
Generados por APC		16,789	62.2	2.5
Generados otras causas		5,633	20.9	7.5
Después del apoyo		50,087	185.5	
Total				
Antes del apoyo		32,120	119.0	
Generados por APC		20,086	74.4	2.1
Generados otras causas		5,876	21.8	7.2
Después del apoyo		58,082	215.1	
Empleo no primario (no agropecuario)				
Contratados	68			
Antes del apoyo		4,860	18.00	
Generados por APC		3,886	14.39	4.72
Generados otras causas		1,276	4.73	14.39
Después del apoyo		10,022	37.12	
Familiares				
Antes del apoyo		4,620	17.11	
Generados por APC		10,705	39.65	1.72
Generados otras causas		112	0.41	163.93
Después del apoyo		15,437	57.17	
Total				
Antes del apoyo		9,480	35.11	
Generados por APC		14,591	54.04	1.26
Generados otras causas		1,388	5.14	13.23
Después del apoyo		25,459	94.29	

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Se calcula en base a 270 jornales por empleo

Con información de 224 beneficiarios

De manera similar a lo encontrado en el análisis de ingreso, para la variable de empleo no se detectaron impactos relacionados con las actividades posproducción; el resultado en actividades primarias se encontró para las agrícolas en los apoyos dirigidos al cultivo de durazno y chile; en el caso de las pecuarias, en explotaciones de caprinos para carne y en menor proporción bovinos de la misma función.

En las actividades no agropecuarias, la mayor generación de empleos se encontró en los grupos apoyados con proyectos relacionados con la construcción, la elaboración de artesanías y la preparación y venta de alimentos, estos efectos se concentraron en PBIZM y PBIZN en localidades con grados de marginación alto y medio.

4.4. Segundo nivel de análisis de impactos

No menos importantes pero por considerarse como instrumentos para lograr los primeros, se definen como de segundo nivel a los indicadores de inversión y capitalización, así como los que se refieren a la producción y productividad, desarrollo de capacidades y organización de productores.

4.4.1. Inversión y capitalización

A la fecha de la evaluación (2006), más del 80% de los beneficiarios que conforman la muestra para el 2003, recibieron, usan y conservan el apoyo otorgado, con un índice promedio de utilización del 71.2%

El 76.15% de las unidades de producción de los beneficiarios que en el 2003 recibieron bienes de capital por el Programa, tuvieron en promedio una capitalización positiva atribuible al apoyo del 53.28% (cuadro 4.10).

Resaltan los datos correspondientes a los PBIZN con un porcentaje de capitalización del 746%, lo que es resultado del hecho de que para el 84% de este tipo de productores, la actividad es nueva y el valor del capital antes del apoyo era cero.

Para este indicador en el ejercicio 2005, encontramos capitalización en el 88.21% de las unidades de producción que recibieron el apoyo, con una tasa promedio del 44.12% (cuadro 4.12).

Cuadro 4.12 Impacto del Programa en la capitalización

Clasificación	Categorías	% de beneficiarios capitalizados *		% de capitalización **	
		2003	2005	2003	2005
Tipo de beneficiario	PBIZM	75.50	88.17	65.83	49.68
	PBIZN	83.33	80.56	746.03	27.29
	PIT	41.18	100.00	73.22	24.30
	RP	100.00	100.00	20.32	52.57
	NO CLASIF	-	100.00	-	164.74
Monto del apoyo recibido	< \$1,000	16.67	100.00	ns	ns
	\$1,000 a \$10,000	80.49	85.71	68.85	36.36
	\$10,000 a \$20,000	79.59	95.56	106.47	65.30
	\$20,000 a \$50,000	80.00	85.71	32.48	58.93
	> \$50,000	88.89	85.19	7.91	29.73
Grado de marginación	Muy alto	100.00	66.67	53.33	13.10
	Alto	71.31	91.57	23.24	46.68
	Medio	70.21	86.57	121.03	83.81
	Bajo	83.12	89.29	126.99	41.94
	Muy Bajo	-	80.00	-	20.39
Actividad apoyada	Agrícola	98.00	94.34	11.45	28.75
	Pecuaría	76.42	86.14	53.40	42.31
	No Agropecuaría	65.38	86.67	252.36	69.38
Total General		76.15	88.21	53.28	44.12

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* En relación a los beneficiarios que recibieron bienes de capital

** Capitalización asociada al apoyo / Capital antes del apoyo

La capitalización total calculada para el 2003, equivale a más de 2.8 veces la inversión pública en estos beneficiarios y más de 7 veces la de los propios beneficiarios, que aportaron el 26.5% de la inversión inducida por la APC. Para el ejercicio 2005 la capitalización determinada resultó ser 1.54 veces la inversión gubernamental y 6.48 veces la inversión de los beneficiarios, quienes aportaron el 19.24% del total invertido por efecto del programa.

El efecto multiplicador del programa en el ejercicio 2003, significa que por cada peso invertido por la APC (inversión pública mas privada) el capital del beneficiario crece 2.09 pesos (cuadro 4.13).

Cuadro 4.13 Capitalización y aportaciones promedio por tipo de productor y actividad, APC 2003

Agrícola	Total	PBIZM	PBIZN	PBIT	RP
Número de beneficiarios	50	33	-	3	14
Capital promedio**	109,848	37,058	-	12,767	302,229
Capitalización promedio***	12,579	7,396	-	11,856	24,950
Aportación Gobierno promedio	17,910	5,402	-	1,945	50,814
Aportación beneficiario promedio	10,523	1,426	-	834	34,043
Efecto multiplicador****	0.44	1.08	-	4.27	0.29
Pecuaria					
Número de beneficiarios	80	71	-	2	7
Capital promedio**	58,265	57,102	-	27,700	78,790
Capitalización promedio***	31,112	27,977	-	25,000	64,657
Aportación gobierno promedio	9,241	7,921	-	27,050	17,544
Aportación beneficiario promedio	1,958	1,144	-	15,079	6,472
Efecto multiplicador****	2.78	3.09	-	0.59	2.69
No agropecuaria					
Número de beneficiarios	68	47	15	2	4
Capital promedio**	16,927	20,376	7,556	15,000	12,500
Capitalización promedio***	42,717	39,878	56,367	2,500	45,000
Aportación gobierno promedio	7,114	6,991	5,512	3,564	16,338
Aportación beneficiario promedio	1,191	1,352	466	1,779	1,717
Efecto multiplicador****	5.14	4.78	9.43	0.47	2.49
Total					
Número de beneficiarios	198	151	15	7	25
Capital promedio**	57,094	41,290	7,556	17,671	193,309
Capitalización promedio***	30,418	27,183	56,367	12,938	39,276
Aportación gobierno promedio	10,700	7,081	5,512	9,580	35,982
Aportación beneficiario promedio	3,857	1,270	466	5,174	21,151
Efecto multiplicador****	2.09	3.26	9.43	0.88	0.69

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

** Antes del apoyo

** Capitalización asociada al apoyo

**** Capitalización entre total de aportaciones

Finalmente, para el 2005 el efecto del Programa en términos de multiplicación del capital, resultó en un crecimiento del capital de las unidades de producción, de 1.41 pesos por cada peso que invirtieron en conjunto el Gobierno y los beneficiarios (cuadro 4.14).

Cuadro 4.14 Capitalización y aportaciones promedio por tipo de productor y actividad, APC 2005

Agrícola	Total	PBIZM	PBIZN	PBIT	RP	No clasificado
Número de beneficiarios*	50	41	4	1	4	-
Capital promedio**	110,913	47,621	536,500	280,000	291,793	-
Capitalización promedio***	31,882	22,465	73,519	65,000	78,500	-
Aportación Gobierno promedio	34,634	16,138	161,591	27,500	99,046	-
Aportación beneficiario promedio	13,763	3,982	31,894	5,500	97,954	-
Efecto multiplicador****	0.66	1.12	0.38	1.97	0.40	-
Pecuaría						
Número de beneficiarios*	87	75	7	1	1	3
Capital promedio**	111,099	103,377	227,589	32,200	3,000	94,667
Capitalización promedio***	47,005	43,703	82,177	-	94,800	47,222
Aportación gobierno promedio	18,329	11,604	96,103	15,000	11,650	8,322
Aportación beneficiario promedio	2,856	1,736	15,488	1,500	5,000	1,122
Efecto multiplicador****	2.22	3.28	0.74	-	5.69	5.00
No agropecuaria						
Número de beneficiarios*	65	33	18	1	4	9
Capital promedio**	62,567	18,333	154,528	40,750	138,000	-
Capitalización promedio***	43,407	27,976	50,581	20,750	124,125	-
Aportación gobierno promedio	23,216	11,230	50,859	29,822	24,545	-
Aportación beneficiario promedio	3,940	1,223	10,312	3,314	2,487	-
Efecto multiplicador****	1.60	2.25	0.83	0.63	4.59	-
Total						
Número de beneficiarios*	202	149	29	3	9	12
Capital promedio**	95,436	69,200	224,849	117,650	191,352	30,968
Capitalización promedio***	42,104	34,376	61,371	28,583	100,589	51,015
Aportación gobierno promedio	23,937	12,769	77,053	24,107	56,224	9,998
Aportación beneficiario promedio	5,905	2,240	14,538	3,438	45,196	1,687
Efecto multiplicador****	1.41	2.29	0.67	1.04	0.99	4.37

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Beneficiarios que recibieron el apoyo

** Antes del apoyo

*** Capitalización asociada al apoyo

**** Capitalización entre total de aportaciones

En resumen, la capitalización acumulada 2003 mas 2005 fue 1.5 veces más que toda la inversión inducida por el programa, este dato y los resultados anteriormente descritos indican que el Programa ha sido capaz de fomentar la capitalización de la mayoría de sus beneficiados.

4.4.2. Producción y productividad

Para determinar el impacto del Programa en estos indicadores y en el contexto del antes y después del apoyo (2003 – 2005) se realizó un análisis a las variables, cultivo, superficie, rendimiento y producción para las actividades agrícolas (cuadro 4.15) y especie, función, escala de producción y rendimiento en las pecuarias (cuadro 4.16); con los siguientes resultados:

Cuadro 4.15 Actividad agrícola, escala de producción y productividad

Concepto	Cultivos que continúan*		Todos los cultivos**	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.039	3.9	1.037	3.7
Superficie	1.026	2.6	1.281	28.1
Producción	1.067	6.7	1.328	32.8
Precios	1.003	0.3	0.996	-0.4
Ingreso Bruto	1.070	7.0	1.323	32.3
Número de casos	31		35	

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Con superficie sembrada antes del apoyo

** Cultivos que continúan + cultivos nuevos

Cuadro 4.16 Actividad pecuaria, escala de producción y productividad

Concepto	Actividades que continúan*		Todas las actividades **	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Rendimiento	1.06	6.43	1.06	6.43
Cantidad de animales	1.41	41.18	2.31	130.77
Producción	1.50	50.26	2.46	145.61
Precios	1.08	8.18	1.07	7.24
Ingreso Bruto	1.63	62.56	2.63	163.40
Número de casos	41		108	

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Con actividad antes del apoyo

** Actividad que continúan + actividad nueva

Los cultivos con ingresos a los que se refiere el cuadro anterior, principalmente son: sorgo de grano y forrajero, chile, avena forrajera y alfalfa; se puede observar que el aumento en producción e ingreso es mucho mayor que el aumento en superficie, lo cual es producto de destinar los apoyos a tecnificar la actividad apoyando la adquisición de maquinaria para empacar forrajes y equipos tecnificados de riego; y aunque los precios se mantienen

estables la influencia del programa en eficiencia de las actividades, impactó positivamente en el ingreso bruto.

Para las actividades pecuarias, en las que se registro aumento en la escala productiva por influencia del Programa, fueron apoyadas, el 78% con hembras reproductoras, el 15% con maquinaria y equipo y el 7% restante con instalaciones e infraestructura.

En relación a la escala de producción de las actividades agrícolas primarias evaluadas, el mayor impacto lo encontramos en la promoción de cultivos perennes, en este caso durazno amarillo, que se reflejó en una tasa de crecimiento del 67.3% de la superficie sembrada (cuadro 4.17).

Cuadro 4.17 Actividad agrícola, escala de producción y productividad cultivos perennes no cosechados

Concepto	Cultivos que continúan		Todos los cultivos	
	Índice	Tasa de crecimiento	Índice	Tasa de crecimiento
Superficie	1.481	48.1	1.673	67.3
Número de cultivos	16		18	

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Con superficie sembrada antes del apoyo

** Cultivos que continúan + cultivos nuevos

Analizando particularmente el indicador de riego, encontramos que para 2003, más de la tercera parte de los apoyos destinados a las actividades agrícolas se relacionaron con esta práctica, el Programa propició un aumento del 21.5% en el número de unidades de producción con riego entre los beneficiarios que solicitaron este tipo de apoyo, un 2.47% de incremento en la superficie regada. Por el tamaño de la muestra revisada para estos parámetros y la ausencia de datos consistentes en consumo de agua, no es posible apreciar el efecto en este parámetro de la tecnificación de los sistemas de riego.

4.4.3. Cambio tecnológico

Para determinar el grado de incidencia del programa en este aspecto, se calcularon índices contemplando las variables: mecanización, genética, fertilización y tipo de riego para las actividades agrícolas. En el caso de las actividades pecuarias se consideró genética, alimentación e infraestructura y equipo. Por último, variables en relación a la organización para el trabajo, mecanización e instalaciones, en el caso de las actividades no agropecuarias.

En el 2003, el 74% del total de los beneficiarios del Programa registraron cambio tecnológico en sus actividades primarias, un análisis por actividad indica que se provocó cambio positivo en el 88% de los beneficiarios que fueron apoyados en actividades agrícolas, el 75% en pecuarias y el 65% en no agropecuarias. El cambio más importante inducido por el Programa se encontró en las actividades no agropecuarias, en las que se produjo un cambio tecnológico medio del 22.98%, seguido de las pecuarias con un cambio del 10.54% y al final las agrícolas con el 9.94% de cambio (cuadro 4.18)

Cuadro 4.18 Cambio tecnológico por el Programa 2003 por tipo de actividad

Actividad	Concepto	Producción Primaria	Act nuevas y no recibió o no usa apoyo	Total
Agrícola	Índice tecnológico AA *	23.3	-	24.9
	Índice tecnológico DA por A **	33.24	44.33	35.04
	Cambio tecnológico	9.94	-	10.75
	Casos con información	44	6	50
Pecuaria	Índice tecnológico AA *	16.94	16.35	16.8
	Índice tecnológico DA por A **	27.48	16.35	24.75
	Cambio tecnológico	10.54	-	7.96
	Casos con información	80	26	106
No agropecuaria	Índice tecnológico AA *	5.48	5.86	5.62
	Índice tecnológico actual por A **	28.47	5.86	20.64
	Cambio tecnológico	22.98	-	15.03
	Casos con información	68	36	104

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Antes del apoyo

** Después del apoyo por el apoyo

Para el 2005, en el 49.8% del total de los beneficiarios del Programa se indujo cambio tecnológico en sus actividades, la revisión por actividad indica que se provocó cambio positivo en el 28.3% de los beneficiarios que fueron apoyados en actividades no agropecuarias, el 21.4% en pecuarias y no se registro cambio en las agrícolas (cuadro 4.19). Se produjo un cambio tecnológico medio del 22% (cuadro 4.19), en actividades no agropecuarias y de 5.3% en pecuarias (cuadros 4.20)

Cuadro 4.19 Cambio tecnológico por el Programa 2005 Actividad agrícola y pecuaria

Actividad Agrícola	Producción Primaria	Poscosecha y no recibió o no usa apoyo			Total General
		Poscosecha	N/R o N/U	Total	
Índice tecnológico AA *	22.74	27.14	52.22	34.67	17.70
Índice tecnológico DA por A**	22.74	27.14	52.22	34.67	17.70
Cambio tecnológico	-	-	-	-	-
Número de Casos	26.00	7.00	3.00	10.00	36.00
Actividad pecuaria					
Índice tecnológico AA*	19.52	37.85	21.42	28.65	-
Índice tecnológico DA por A**	24.88	37.85	21.42	28.65	-
Cambio tecnológico	5.36	-	-	-	-
Número de casos	49.00	11.00	14.00	25.00	74.00

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Antes del apoyo

** Después del apoyo por el apoyo

Cuadro 4.20 Cambio tecnológico por el Programa 2005 Actividad no agropecuaria

Actividad no agropecuaria	Actividades productivas	No recibió o no usa apoyo	Total
Índice tecnológico AA*	13.75	17.26	14.22
Índice tecnológico actual por A **	36.31	17.26	33.77
Cambio tecnológico	22.56	-	19.55
Casos con información	65.00	10.00	75.00

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

* Antes del apoyo

** Después del apoyo por el apoyo

A pesar de que la totalidad de los apoyos otorgados fueron bienes que impactan directamente en la forma de realizar las actividades, mecanizándolas o mejorándolas genéticamente y que estos son parámetros que se utilizan en el cálculo de los indicadores de cambio tecnológico, el nivel medio de cambio no fue tan alto como podría esperarse lo que obedece a dos condiciones principales; hay que recordar que la medición del cambio se realiza a partir de la percepción del beneficiario ya se le pregunta que porcentaje del cambio le atribuye al programa. Otra condición sobre todo para actividades agrícolas y pecuarias, se refiere al hecho de que ya se realizaban las actividades con tecnología, y que el apoyo solo mejoraba los instrumentos o la calidad, por lo que los beneficiarios perciben menos cambio tecnológico.

Es interesante resaltar el caso de actividades agrícolas 2005, en las que no se registró cambio a pesar de que los apoyos fueron sistemas de riego tecnificado, implementos agrícolas, material vegetativo y equipamiento para invernaderos; lo anterior se debe a que el 32% de los casos no existía superficie sembrada por lo que no se mide el cambio al

considerarse actividad nueva, el resto de los casos en que si se recibió y usa el apoyo, se refiere a unidades de producción que ya utilizaban ese tipo de tecnología por lo que no refieren en la encuesta un cambio significativo.

En cuanto a la tipología de los productores según el criterio de clasificación usado por los operadores y su relación con el cambio tecnológico, encontramos que en el 2003, el 76.1% de los beneficiarios que registraron cambio tecnológico eran PBIZM, seguido del 12.7% del resto de productores, resaltando el mayor cambio medio en los PBIZM que fueron apoyados para actividades no agropecuarias, con un cambio del 21.15%; esta información correspondiente a 2005 señala que el 69.8% de los beneficiarios con cambio tecnológico ocurrió en PBIZM, seguido del 16.7% en PBIZN.

En general, los componentes de mayor impacto en el cambio de nivel tecnológico agrícola fue el material vegetativo, mientras para las actividades pecuarias lo fueron los componentes de calidad genética; y el de equipamiento en las no agropecuarias (anexo 5).

4.4.4. Integración de cadenas agroalimentarias

En el anexo técnico para el programa del 2003 se registran como cadenas agroalimentarias de atención prioritaria a las de: caprinocultura, nogal y aguacate; en el de 2005 se adicionan nopal y carne; lo que indica continuidad en la planeación.

Se encontró cumplimiento en lo programado para la atención de las cadenas “Caprinocultura”, “Carne” y “Nopal” rebasando incluso los montos de inversión programados, sin embargo el resto de las cadenas definidas como prioritarias se muestran sin inversión o muy por debajo de lo programado (cuadro 4.21).

Cuadro 4.21 Atención a cadenas agroalimentarias

Cadena	Inversión 2003		Inversión 2005	
	Programada	Realizada	Programada	Realizada
Caprinocultura	1,390,828	1,415,640	2,528,833	2,630,986
Nogal	397,379	-	1,264,418	43,596
Aguacate	198,690	-	632,208	-
Nopal	na	na	632,208	720,000
Carne	na	na	1,264,418	3,100,752

Fuente: Anexos técnicos 2003 y 2005 y avances físicos y financieros 2003 y 2005, UTOE.

La atención a las cadenas caprinocultura y carne, ha sido vía apoyo para adquisición de reproductores, en el caso de nopal se refiere a nuevas plantaciones; estos apoyos fortalecen sin duda la actividad primaria, sin embargo no contribuyen a incorporar a las unidades de producción rural a los diferentes eslabones de las cadenas productivas ni integran la producción primaria a los procesos de generación y agregación de valor.

4.5. Desarrollo de capacidades (PRODESCA)

Desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados. Es uno de los

objetivos del Programa y el instrumento para lograrlo es el PRODESCA, sin embargo en la información colectada en esta evaluación, solo el 6.52% de los 399 beneficiarios encuestados del ejercicio 2003 y 2005 que manifiestan haber recibido el apoyo, contestaron saber lo que es PRODESCA, aunque el 7.02% reconoce haber recibido algún apoyo por este subprograma.

Aunque son muy pocos los casos, es destacable que los productores que más conocimiento tienen de estos conceptos, son los PBIT y RP, lo que se relaciona precisamente al grado de capacidades que poseen, encontramos que en 2003 el 42.86% de los PBIT reconocieron haber recibido apoyos de PRODESCA y en 2005 el 33.33% del RP (cuadro 4.22)

Cuadro 4.22 Reconocimiento del PRODESCA por tipo de productor

	Descripción	TOTAL		PBIZM	PBIZN	PBIT	RP	N/C
		Benef.	%	%	%	%	%	%
2003	Saben qué es PRODESCA							
	Sí	12	6.1	4.0	-	42.9	12.0	-
	No	185	93.9	96.0	100.0	57.1	88.0	-
	Total	197	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
	Saben que pueden ser beneficiarios de PRODESCA	9	4.6	2.0	-	42.9	12.0	-
	Han recibido algún apoyo de PRODESCA	13	6.6	4.7	-	42.9	12.0	-
2005	Saben qué es PRODESCA							
	Sí	14	6.9	2.0	20.7	-	44.4	8.3
	No	188	93.1	98.0	79.3	100.0	55.6	91.7
	Total	202	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Saben que pueden ser beneficiarios de PRODESCA	14	6.9	2.0	20.7	-	44.4	8.3
	Han recibido algún apoyo de PRODESCA	15	7.4	2.0	31.0	-	33.3	-

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003 y 2005

En contraste con los resultados anteriores que denotan muy poco conocimiento del subprograma, el 46.12% de 399 beneficiarios para 2003 y 2005, reconocen haber recibido servicios de un PSP sin apoyo del subprograma, especialmente en la formulación de los proyectos con un 44.36%, haciendo notar que estas proporciones disminuyeron de 2003 a 2005 pasando del 50 al 42% respectivamente (cuadro 4.23).

Cuadro 4.23 Servicios profesionales sin apoyo del PRODESCA

Recibieron algún servicio de parte de técnicos sin el apoyo de PRODESCA, en el período 2003 - 2005	Sí	%
Formulación de proyectos	177.00	44.36
Capacitación	22.00	5.51
Asistencia técnica	27.00	6.77
Algún servicio	184.00	46.12
Los servicios están relacionados con la actividad en que aplicó el apoyo recibido de Alianza	22.00	5.51
Recibió estos servicios de parte de:	Sí	%
PSP	95.00	15.98
Proveedor de insumos	3.00	1.92
Comprador de su producción	-	-
Técnico independiente o despacho privado	3.00	1.92
Otro programa gubernamental distinto a PRODESCA	12.00	3.84
Otro	74.00	31.97
Realizó algún pago, en especie o en efectivo, por estos servicios	9.00	1.28
Monto promedio de dicho pago	\$ 1,750	

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003 y 2005
Número de encuestados 399

Estos resultados aunados a que solo en el 1.3% de los casos se reconoce haber realizado algún pago por los servicios (\$1,750 en promedio) refuerzan los indicadores de desconocimiento del programa y señalan muy poco avance en el desarrollo de una cultura de profesionalización de los servicios profesionales en el área rural y en la aceptación de la necesidad de pagar por esos servicios.

4.6. Fortalecimiento de las organizaciones (PROFEMOR)

Los esfuerzos de este subprograma, se han enfocado a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (en 2005 se destinó a este componente más de 70% del presupuesto), por lo que ha sido de un muy bajo nivel su contribución para *incorporar a las UPR y grupos prioritarios a la apropiación de valor agregado, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales y de fortalecer procesos de participación y autogestión que aumenten el poder de negociación.*

4.7. Proceso de municipalización

De 2003 a 2005 la proporción de beneficiarios que reconocía la participación de los ayuntamientos en la APC creció en más del 120%, llegando a casi al 70%, signo inequívoco del fortalecimiento que la municipalización de los recursos del PDR ha dado a los ayuntamientos, pero además de conocer su existencia, en 2005 el 87.6% de los beneficiarios aceptaron haber recibido algún beneficio relacionado con APC de estos

ordenes de gobierno; el 83.57% recibió información, el 72.14% ayuda en algún trámite pero solo el 15% apoyo para obtener financiamiento (cuadro 4.24).

Cuadro 4.24 Participación del Municipio en la operación de APC 2005

El Municipio ofrece servicios relacionados con APC	Beneficiarios	%
Sí	140	69.31
No	62	30.69
Total	202	100.00
Servicios relacionados con APC que recibe a través del Municipio	Beneficiarios	%
Información	117	83.57
Capacitación	50	35.71
Asesoría técnica	57	40.71
Realización de trámites	101	72.14
Apoyo para la obtención de financiamiento	21	15.00
Otro	4	2.86
Ninguno	17	12.14
Algún beneficio	123	87.86

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2005

A pesar del posicionamiento del ayuntamiento como parte del proceso de la APC, la figura de los CMDRS sigue siendo poco reconocida, para 2005 solo el 27.7% de los encuestados conocía la existencia de los consejos y un poco menos sabía si existía en su municipio, es fácil asumir la necesidad de fortalecer a esta figura para lograr que contribuya en el proceso (cuadro 4.25).

Cuadro 4.25 Participación del CMDRS en la operación de APC 2005

Conocen la existencia de los CMDRS	Beneficiarios	%
Sí	56.00	27.72
No	146.00	72.28
Total	202.00	100.00
En el Municipio existe este CMDRS	55.00	27.23
Conocen a los consejeros	42.00	76.36
Participan o están representados en el CMDRS	17.00	30.91
Conocen las funciones del CMDRS	21.00	38.18
Las actividades del CMDRS les reportan beneficios	16.00	29.09
Reciben información sobre temas tratados en el CMDRS	13.00	23.64
Están enterados de la forma en que se eligen los consejeros	5.00	9.09
La solicitud que hicieron a APC fue aprobada por el CMDRS	6.00	10.91
Opinan que el CMDRS facilita el acceso a los apoyos de APC	6.00	10.91
Opinan que el CMDRS es independiente en toma de decisiones	3.00	5.45
Opinan que los consejeros son elegidos democráticamente	4.00	7.27

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2005

Finalmente, la EEE considera importante señalar que en el presente informe no se reseñan algunos de los indicadores incluidos en el diseño de la evaluación, dicha situación se debe a que no existió información para su cálculo por no encontrar información a ese respecto entre los beneficiarios encuestados, o por tratarse de un número muy pequeño de datos que no fueron suficientes para estimar las tendencias o impactos, sin embargo las bases de datos y hojas electrónicas con sus cuadros de salida están disponibles para su revisión.

4.8. Valoración conjunta de los impactos

Es claro que el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo produce impactos económicos positivos y que estos crecen cada año; aumentando el capital de las UPR apoyadas, mejorando su ingreso y generando empleos, aunque seguramente no en la proporción deseada. En este sentido el punto de discusión es la focalización de los esfuerzos, hacia los productores de bajos ingresos y las localidades marginadas, independiente de la pertinencia de esta directriz se debe reconocer su clara definición en las reglas de operación e incluso en el decreto de presupuesto de egresos de la federación.

Desde la perspectiva de la tecnificación, la reconversión productiva y el acceso a las fuentes formales de financiamiento, los impactos son mínimos y en algunos casos nulos.

Los resultados obtenidos en esta evaluación, no demuestran una gran integración entre los diferentes subprogramas, especialmente con el PROFEMOR, baste recordar las diferencias presupuestales entre ellos.

La operación municipalizada ha sido aceptada en el estado y esta en vías de adoptarse, claramente ofrece posibilidades de mejora al proceso operativo en general y a la consecución de resultados más congruentes a las regiones en particular.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Con el objetivo de brindar elementos de juicio significativos para la toma de decisiones, en este apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones más importantes emanadas de los resultados de la evaluación del Programa de Desarrollo rural en su operación del 2003 y 2005.

5.1. Conclusiones

Con sustento en el análisis de los capítulos anteriores y resaltado lo que a juicio de la EEE es de mayor importancia, se reseñan las siguientes recomendaciones.

5.1.1. Correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa

El perfil demográfico eminentemente urbano de Nuevo León, induce un comportamiento similar en los esfuerzos para el desarrollo, por esto, aunque a nivel estatal la cobertura de los servicios públicos, la escolaridad media y los indicadores económicos son muy superiores a la media nacional, en las áreas objetivo del Programa evaluado las condiciones no son las mismas, más de la mitad de sus localidades presentan grados de marginación altos o muy altos.

El ingreso por el trabajo del sustentador de la familia ha ido cambiando de autoempleo hacia trabajo por cuenta ajena, evidencia del alejamiento de sus parcelas y su ganado para convertirse en jornaleros.

Lo anterior, aunado a la disparidad entre el subsector agropecuario y el resto de los subsectores de la economía permite entender las diferencias tan marcadas en la participación tanto pública como privada; así, los recursos estatales destinados para el desarrollo económico rural se han limitado casi exclusivamente a la contraparte requerida por la APC.

Serian acertadas entonces, las directrices que se han marcado para el desarrollo del PDR, que especialmente apuntan hacia la población y localidades objetivo, con los mínimos presupuestales destinados hacia ellos y el apoyo a proyectos que generen empleo e ingreso, acciones que definen al PDR como una herramienta que responde a la problemática rural.

Sin embargo pareciera haber alguna incongruencia entre los propósitos del Programa y sus normativas, ya que desde su inicio, los beneficiarios que han tenido acceso a los apoyos se limitan a no más del 20% de la población potencialmente elegible del Estado; dirigir los apoyos a los grupos y zonas más desfavorecidos, pero operarlos vía reembolso, ejemplifica una de estas incongruencias.

La condicionante de apoyar solamente grupos de productores, aunque de origen benéfico, en la práctica uno de sus resultados ha sido la creación de grupos de membrete para la consecución de los apoyos y la exclusión del Programa a personas de bajos ingresos pero con capacidad suficiente para desarrollar proyectos individualmente, que a la postre pueden generar empleo y derrama económica en la localidad.

A la luz de los resultados parece adecuado continuar considerando a las actividades pecuarias, especialmente caprinas y bovinas como uno de los conceptos prioritarios para apoyo.

5.1.2. Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el estado

Es claro que en el Estado se avanza en la adopción de la estrategia, la tipología de productores beneficiados, la eliminación de la atención a la demanda individual, la participación de grupos prioritarios y el tipo de proyectos apoyados, indican que en lo general se siguen e incluso se superan los lineamientos estratégicos del PDR.

Es en la focalización desde el criterio de marginación y ruralidad donde existen deficiencias, las inversiones en las localidades objetivo del Programa están muy por debajo del 70% exigido por las RO y en el análisis retrospectivo de los resultados se distingue una tendencia negativa, además en el 2003 se apoyaron proyectos en localidades no rurales, equivalentes a más del 12% del presupuesto del PAPIR y para el 2005 estas inversiones representaron más del 20%.

En relación a las cadenas agroalimentarias, las inversiones superan las condicionantes normativas, se distingue la intención del Estado por atenderlas, sin embargo no se detectan avances significativos en la agregación de valor o en otros eslabones distintos a los primarios de las cadenas definidas como prioritarias por el Estado.

La estrategia para el desarrollo de la población rural más marginada está bien estructurada. No obstante, la complementariedad entre los tres subprogramas no ha funcionado, si bien se articulan entre sí, lo hacen por exigencias normativas y no obedeciendo a una estrategia de desarrollo.

Las acciones de concertación entre el Estado y la SAGARPA y el alcance de los instrumentos suscritos entre ellos, ratifican al PDR como el referente principal de la descentralización funcional de las instituciones relacionadas con el desarrollo rural.

El intento de fortalecer a los CMDRS subsidiándoles el pago de un coordinador a 20 de los 21 municipios que participan en la estrategia de municipalización, es una acción de importancia fundamental que señala avances en el arreglo institucional para la instrumentación del programa.

Como resultado de la asignación de recursos vía proyectos, el análisis retrospectivo de la evolución del Programa muestra una tendencia hacia la disminución en la cantidad de beneficiarios apoyados contra un aumento en el monto promedio de los subsidios otorgados, lo que ofrece una mejor posibilidad de influir en el cambio.

Con la base del poco o nulo potencial productivo de la población objetivo del programa, el significativo aumento que se ha registrado en la asignación de recursos a las actividades no agropecuarias, resulta una de las acciones más importantes de respuesta del programa a las necesidades estatales.

Los ajustes en la estructura organizacional en el Estado para la operación del programa, producto de la federalización y municipalización impulsada desde el 2004, redujeron en más del 50% los tiempos de respuesta a las solicitudes.

Desde que se terminó el extensionismo, los habitantes de localidades rurales marginadas, principal población objetivo del Programa de Desarrollo Rural, no han tendido la oportunidad de participar plenamente de los apoyos gubernamentales. Su dispersión, aislamiento y escasa capacidad de gestión no se los ha permitido.

El reto de impulsar proyectos de desarrollo rural integral permanece vigente. No se tiene clara la estrategia a seguir para lograrlo. La participación bien dirigida de los PSP es un elemento fundamental.

En Nuevo León, la municipalización se concibe como un acto de congruencia por los gobiernos Federal y Estatal hacia los ayuntamientos, el Estado reconoce a este orden de Gobierno como el de más cercanía con el territorio y sus habitantes, se ha demostrado esta vocación federalista y se avanza a pasos acelerados.

Un logro del programa en el Estado ha sido la concientización de los beneficiarios, y en buena medida de los municipios, para aportar recursos económicos complementarios reales.

A la fecha los aportes del PDR en materia de sustentabilidad o reconversión productiva han sido escasos.

Se puede decir que el Programa parece tener una orientación definida de fortalecer la parte del Estado con menor desarrollo relativo, aunque no es posible especificar si lo intenta con enfoque a las regiones y sus potencialidades ó debilidades; ó a la población rural, sus características y las de sus unidades de producción. Esta indefinición indica deficiencias de planeación y diseño, que pueden atenuar los resultados.

5.1.3. Principales impactos

Los impactos económicos en las actividades primarias generados por los apoyos muestran avances muy importantes, producto de una mejor identificación de las ideas de inversión, es indudable que existen y que crecen año con año, es en los impactos de segundo nivel como el cambio tecnológico, el desarrollo de capacidades y la organización, donde poco se ha conseguido.

El mejoramiento del empleo e ingreso entre los habitantes rurales del Estado es una de las prioridades para el Programa, y los resultados indican que se está logrando. Sin embargo, solo ha alcanzado al 20% de la población potencialmente beneficiaria.

En general, el apoyo a las actividades pecuarias fue el que generó mejores impactos de ingreso y empleo, seguido del apoyo a no agropecuarias y al final a las agrícolas, el mayor número de estos positivos casos fue cuando los apoyos se otorgaron en un monto mayor de \$1,000 y menor de \$10,000 y la mayor concentración fue en PBIZM.

Aunque de manera incipiente el PDR ha influido en el acceso a nuevos mercados; para las actividades no agropecuarias se han registrado cambios en el destino de la producción, de venta a intermediarios comerciales hacia ventas al consumidor, con el correspondiente avance en la apropiación del valor agregado.

Los resultados en ingreso y empleo, son alentadores pero se presentaron solo en las actividades primarias, no se detectaron efectos positivos en actividades posproducción.

Uno de los mejores resultados se encontró en la conservación y utilización de los bienes apoyados, en más del 80% de los casos, los bienes de capital adquiridos por los beneficiarios con apoyo del PDR se conservan y se utilizan con un índice promedio del 71.2% de su capacidad.

El efecto del Programa en términos de multiplicación del capital, resultó en una capitalización acumulada (2003 mas 2005), 1.5 veces mayor que toda la inversión inducida por el Programa.

Es destacable que el aumento en producción fue mayor que el aumento en el tamaño de las unidades y aunque los precios se mantuvieron relativamente estables, la influencia del programa en la eficiencia de las actividades impactó positivamente en el ingreso bruto. En cuanto a la escala productiva, el mayor impacto del Programa se encontró en la promoción de cultivos perennes.

A pesar de que los conceptos apoyados fueron bienes que impactan directamente en la forma de realizar las actividades, mecanizándolas o mejorándolas genéticamente, el avance en cambio tecnológico no se expresó como se esperaba (no mas del 22% de cambio tecnológico medio), comportamiento que responde a haber destinado estos apoyos mayormente a la reposición y no a la adopción de tecnología.

En la atención a las cadenas agroalimentarias, si bien se ha cumplido con la inversión mínima requerida por las ROP, el apoyo se ha concretado al fortalecimiento de la actividad primaria, será necesario avanzar en otros sentidos de la cadena.

Poco se ha avanzado en el desarrollo de capacidades, más el 90% de los beneficiarios desconocen lo que es el PRODESCA; este resultado y las decisiones operativas acordadas por la CEDR en cuanto a la ejecución de este subprograma, dificultan correlacionar su desempeño con los impactos del PDR.

Los esfuerzos del PROFEMOR, se han enfocado al fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (en 2005 se destinó a este componente más de 70% del presupuesto), acción congruente con el proceso de municipalización cuya influencia en los impactos que no se manifestará en el corto plazo.

La municipalización sin duda es la máxima expresión del federalismo; para el Estado, esta modalidad de operación ofrece herramientas valiosas por la cercanía con los beneficiarios y el conocimiento de sus necesidades, pero representa riesgos, la curva de aprendizaje se puede suavizar fortaleciendo las capacidades operativas de los municipios y con un buen trabajo de inducción en los ayuntamientos.

5.2. Recomendaciones

En el proceso de evaluación y desde la perspectiva de la EEE, surgieron varias propuestas de mejora, la mayoría tienen relación con el mero procedimiento: integración de los expedientes, control en el seguimiento de las solicitudes, notificación a los solicitantes del resultado del dictamen, estratificación de los productores y elegibilidad de componentes; sin embargo durante el propio proceso y con los comentarios con operadores y algunos directivos se fueron desahogando.

En seguimiento a las recomendaciones producto de las evaluaciones anteriores principalmente al Programa en el ejercicio 2004, es pertinente señalar que en su mayoría, la intención de las propuestas quedaría cubiertas con las que a continuación se describen.

5.2.1. Entorno y resultados del Programa

Considerando las características de la economía rural y las condiciones socioeconómicas de su entorno estatal, es recomendable apoyar de manera preferente a las actividades pecuarias y no agropecuarias, los resultados que se han obtenido indican que cuando se otorgan subsidios a estas actividades y se dirige este esfuerzo a los grupos prioritarios el PDR contribuye a contrarrestar la pérdida de empleos y reforzando el enfoque de edad hacia los jóvenes, puede atenuar el envejecimiento del sector.

Especialmente para el caso de apoyos a las actividades no agropecuarias, es recomendable implementar criterios para la verificación de la pertinencia de los conceptos solicitados con respecto al proceso productivo y desempeño del proyecto, esto contribuirá a reducir la subutilización de los bienes otorgados.

Las limitaciones presupuestales y las restricciones normativas han determinado una incipiente cobertura del Programa, es recomendable implementar programas de desarrollo con carácter regional que consideren las ventajas comparativas de las localidades, enfoquen el esfuerzo en regiones delimitadas, evitando la excesiva dispersión de los recursos y propiciando la creación de polos de desarrollo.

Existen varias y diferentes alternativas para proveer recurso al desarrollo rural, es recomendable privilegiar dentro de los criterios de selección a los proyectos con planteamientos de mezcla de recursos con otros programas, PIASRE para mejora territorial, crédito social y productivo para capital de trabajo, por ejemplo.

5.2.2. Gestión del Programa en temas relevantes

Si en el Estado se acepta que la marginación y el rezago económico de los habitantes rurales son los criterios fundamentales para la elegibilidad de los solicitantes, en la etapa de planeación será recomendable definir una estrategia que permita dirigir los esfuerzos en ese sentido; limitarse a la mera distribución presupuestal definida en los anexos técnicos y continuar con la inercia regida por el precepto primero en tiempo primero en derecho que resulta de la forma en que se viene operando el programa, se traducirá en apoyos que atienden la demanda pero que no obedecen a una política de desarrollo.

Es necesario clarificar criterios de marginación y ruralidad, los resultados urgen un estudio de estratificación de productores, hasta en tanto no se tenga elaborado e instrumentado en las ventanillas, se deberá revisar muy de cerca la asignación de los apoyos. La focalización de los beneficiarios debe cumplir con la normatividad vigente.

En contraparte si por los criterios de focalización, el presupuesto se concentra hacia el estrato de productores más desfavorecido, será necesaria la implementación de mecanismos alternativos al reembolso que faciliten el acceso de estos productores al Programa, en este sentido el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 establecía: *...Estos beneficiarios se harán acreedores a los apoyos de la Alianza para el Campo, con sólo llenar los requisitos de la solicitud y la presentación del Proyecto en caso de que éste sea requerido. Por lo tanto, no se sujetarán a la entrega anticipada de facturas o comprobantes.*

Los grupos simulados han excluido de los apoyos a la población verdaderamente objetivo y han incidido en los indicadores de recepción, conservación y uso de los bienes apoyados, para contrarrestar este fenómeno sería conveniente que en el seno de la CDR

y el CEDRS se explore la factibilidad de autorizar el apoyo a los grupos conformados por verdaderas *famiempresas* y se cuestione la necesidad de integrar 6 beneficiarios para considerarse un grupo elegible.

Contribuir verdaderamente en el desarrollo de las los habitantes rurales de menor desarrollo relativo, implica un esfuerzo conjunto entre las diferentes instancias y sus iniciativas, existen ordenamientos que no han sido observados por el PDR en su desempeño en el fomento a la creación de los proyectos productivos, sería conveniente considerar conceptos como los de seguridad social y disposiciones sanitarias por ejemplo, en el diseño de los proyectos.

Se recomienda llevar a cabo una reestructuración completa de la participación de los PSP en el programa. Más que una selección de técnicos se les debe reclutar sobre la base de las destrezas y habilidades individuales, sin dejar de lado la vocación extensionista necesaria para el buen desempeño de esta actividad en el medio en que se desenvolverá el profesionista. La oferta multidisciplinaria de los despachos bien conformados puede ser una alternativa.

Aunque es recomendable la expansión y diversificación de la cobertura del PROFEMOR, se sugiere intensificar el esfuerzo para consolidar a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, estos cuerpos colegiados serán la piedra angular para el éxito de la municipalización.

En este sentido se recomienda instrumentar un trabajo en conjunto Estado - municipios, para fortalecer las tareas de planeación de los Consejos municipales y distritales y que los diagnósticos y planes de desarrollo elaborados por los consejos, correspondan a los lineamientos marcados por el plan sectorial de desarrollo rural del Estado, para ello sería conveniente la contratación de tres tutores para asesorar a los coordinadores municipales en sus tareas de planeación, pudiendo distribuirse, uno en el DDR Galeana, otro en el DDR Montemorelos y uno mas para los DDR Apodaca y Anahuac.

Por su participación en el Programa Especial Concurrente, y la posibilidad de que el proceso de federalización lo instituya a nivel estatal ó municipal, sería conveniente invocar el apoyo de la Comisión Intersecretarial para el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y que se reconozcan como la figura capaz de aglutinar los diferentes recursos destinados al apoyo del área rural, y quizás pudieran llegar a fungir como ventanilla única de atención.

5.2.3. Impactos

En función de los resultados encontrados en la evaluación en cuanto a generación de ingreso y empleo, una distribución presupuestal del: 50%, 35% y 15% para las actividades pecuarias, no agropecuarias y agrícolas respectivamente, sería conveniente para continuar generando impactos positivos en estos indicadores.

Los apoyos a las actividades agropecuarias deben dirigirse a la posproducción, se sugiere el desarrollo de proyectos que integren a los anteriormente apoyados en actividades primarias y se conformen redes regionales, el acopio y sacrificio de cabritos, el proceso y semi industrializado de la leche de cabra parecen opciones convenientes.

En congruencia con el fomento de cultivos perennes (durazno amarillo) que se ha propiciado con el PDR y con la selección del nopal, aguacate y nogal, como las cadenas

agroalimentarias prioritarias establecidas en los anexos técnicos, las actividades agrícolas poscosecha son el paso siguiente.

La complejidad para la incorporación de los productores primarios a las cadenas agroalimentarias y a sus procesos de generación y agregación de valor, sobretodo tratándose del estrato de productores objetivo del programa, seguramente implicará inversiones consecutivas y la participación integral de los tres subprogramas.

Se sugiere que usando las facultades de la CDR y el CEDRS se explore la posible implementación de acciones multianuales que incluyan la autorización de inversiones complementarias consecutivas y probablemente la inclusión de algunos conceptos actualmente no elegibles, principalmente bienes de consumo (La falta de capital de trabajo ha sido uno de los motivos argumentado por los beneficiarios para no conservar o usar los bienes otorgados).

En el diseño de los proyectos candidatos a este tratamiento, se debería identificar las etapas progresivas hacia la integración del proyecto a los siguientes niveles, y establecer que los apoyos posteriores al primero no se destinarán a aumentar la escala productiva ni a la reposición de pérdidas.

El éxito de estos proyectos de mayor visión, estará sujeto al desarrollo de las capacidades de los integrantes del grupo, para contribuir a ello, se sugiere la utilización de las herramientas ofrecidas por el PRODESCA en sus apartados: *Promoción de Proyectos de Desarrollo en Zonas Marginadas, Programas especiales de desarrollo de capacidades y el de Otros Apoyos.*

Para avanzar en el cambio tecnológico, se sugiere establecer criterios de autorización de componentes de un proyecto, que privilegien el subsidio en la adquisición de bienes que no hayan sido utilizados en la unidad de producción, contra aquellos que supongan solamente un aumento en la escala productiva, esto significaría la adopción de nuevas tecnologías y los impactos se expresarían de una manera sobresaliente; esta decisión conlleva la necesidad de capacitación y adiestramiento, para ello se debería incluir en los requisitos para el registro de proveedores, un plan del entrenamiento a los beneficiarios que deberá impartir la compañía que suministre el bien adquirido, incluso podría ser sujeto de comprobación bajo el esquema CECADER.

5.3. Imagen futura del programa

¿Desarrollo económico antes que desarrollo social?

Es una pregunta que debería responderse para continuar este apartado, el diseño de la APC y del PDR los definen como programas de desarrollo económico, sus herramientas tienen esa orientación, sin embargo su focalización a los sectores más desprotegidos del País confunden el destino final del esfuerzo de este Programa.

Si bien se reconocen los vínculos entre el desarrollo social y el económico, también se reconoce que es necesario adquirir capacidad para acceder a la economía, vivienda, educación, salud, infraestructura y servicios públicos son necesidades primarias para desarrollarla; la oferta simultánea de estos factores no parece ser lo más adecuado.

La creación de empleos mediante el PDR parece un objetivo asequible, Sin embargo la limitada capacidad técnica, social y económica de los productores de bajos ingresos en las zonas marginadas ha minimizado la expresión de este potencial.

Ante un programa como el PDR, con un diseño que ofrece herramientas para el desarrollo del capital social y humano pero que su cobertura e impactos han resultado incipientes contra las necesidades, es posible suponer que su focalización ha sido equivocada o al menos poco certera.

La colectividad en México no ha funcionado, los esquemas de asociación con ese espíritu cada vez son menos y el PDR con sus normativas esta induciendo la conformación de grupos colectivos de trabajo, desafortunadamente en muchos de los casos con el único fin de conseguir elegibilidad para el Programa.

El PDR ofrece a los habitantes rurales, la posibilidad real de obtener infraestructura y equipo con subsidios de hasta el 90% del costo total de sus proyectos, esto ha favorecido el establecimiento de microempresas con un nivel de equipamiento verdaderamente aceptable, sin embargo la falta de capital de trabajo por la descapitalización del campo y la ausencia de un sistema financiero de fomento ha impedido el funcionamiento de muchos de estos proyectos.

La visión de la EEE sitúa al programa desarrollándose en un estrato superior de beneficiarios, conservando si el concepto de bajos ingreso pero incluyendo a los medianos en su población objetivo.

Conservando la ruralidad como área de acción pero eliminando la marginación alta y muy alta de las localidades como condicionante principal.

Modificando el criterio de elegibilidad determinado por el número de socios en un grupo, hacia otro que considere el número de empleos a crear con el proyecto.

Cambiando la elegibilidad de los componentes por la pertinencia de los mismos en el buen desarrollo del proyecto.

Transformando su componente de garantías líquidas en otro de fondos revolventes para capital de trabajo.

Del éxito futuro de este Programa depende la posibilidad de avanzar de una protección social financiada con recursos públicos hacia la asistencia vinculada al ingreso y destinada a grupos bien definidos.

Bibliografía

CONAPO., Proyecciones de la población por municipio y localidad 2000 - 2030, Indicadores demográficos, México 2004.

CONAPO. Índices de marginación municipal 2000. Población de México en cifras. México 2004.

CONAPO. Índices de marginación por entidad federativa 2000. Población de México en cifras. México 2004.

CONAPO. Índices de marginación por localidad 2000. Población de México en cifras. México 2004.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Diario Oficial de la Federación. México, 7 de Diciembre de 2001

Consejo de Información Estadística y Geográfica del Estado "Data Nuevo León", Nuevo León en el entorno económico, N.L., Junio de 2006

FAO-SAGARPA. Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo. México, Julio de 2005.

FAO-SAGARPA. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. México, Enero del 2006.

FAO-SAGARPA-Gobierno del estado de Nuevo León. Evaluación de la Alianza para el Campo 2004. Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural. Nuevo León, 2005.

Gobierno del Estado de Nuevo León, Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Acuícola, 2004 – 2009, N.L. 2004.

INEGI. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005, México, 2006

INEGI. II Conteo de Población y Vivienda 2005, México, 2006.

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001

INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 1993-2000. México, 2002.

SAGARPA. Avance Financiero de los Programas Federalizados de Alianza Contigo.

SAGARPA. Modificaciones al Marco Normativo general y a los Capítulos 12 de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003. Diario Oficial de la Federación. México, 14 de junio de 2005.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de Marzo de 2002.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). México, Diario Oficial de la Federación, tercera sección, 25 de julio de 2003.

SAGARPA. Rendición de cuentas, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, Nuevo León, Enero de 2006

SAGARPA. Sistema de Información Agropecuaria de Consulta, 1980-2005 (SIACON). México, DF., 2006

SIAP-INEGI, Estudio sobre ingreso y gasto en hogares dedicados a actividad agropecuaria, 2004

UTOE. Avances Físicos y Financiero de los Subprogramas base del PDR. Nuevo León, 2006.

Anexo 1

Metodología de la evaluación

Para la Evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural y siguiendo los lineamientos establecidos por el CTEE, el procedimiento implementado por la EEE se ajustó a la guía metodológica proporcionada por la FAO y SAGARPA y a los Términos de Referencia para la contratación de las entidades evaluadoras. El soporte técnico continuo proporcionado por la unidad de apoyo FAO contribuyó a la mejor aplicación de este instrumento.

Marco muestral

Para la definición del marco muestral, el Coordinador del CTEE proporcionó a la EEE el listado oficial de los beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural. La muestra incluyó beneficiarios de 2003 y de 2005, estas poblaciones se considerarán independientes en el cálculo de la muestra.

Tamaño de la muestra

Para estimar el tamaño de muestra se toman en cuenta el nivel de confiabilidad, el nivel de precisión y la dispersión de la variable utilizada como referente para determinar la variabilidad de la población. Con base en estas consideraciones se estimó el valor de teta resultando de 303.3 y 254.3 para los ejercicios del PDR 2003 y 2005 respectivamente.

Con este valor calculado y el número definitivo de beneficiarios incluidos en el marco muestral se obtuvo como tamaño de la muestra: 222 encuestas para 2003 y 227 para 2005.

Una vez establecido el tamaño de muestra se eligió a los beneficiarios a encuestar por medio de una selección aleatoria sistemática, a partir de la relación de beneficiarios ordenada alfabéticamente y enumerada progresivamente, a la que se aplicó un coeficiente de intervalo, calculado a partir de un número aleatorio, el número de beneficiarios y el tamaño de la muestra.

Igualmente se definió un listado adicional de reemplazos equivalente al 20 por ciento de la muestra total, que se obtuvo con el procedimiento empleado en la selección de la muestra original, calculando un intervalo distinto a partir de un número aleatorio diferente al que se utilizó inicialmente.

Colecta de información

La información para la evaluación se obtuvo de muy diversas fuentes pero sin lugar a dudas la más importante fue la obtenida de los beneficiarios del PDR en el 2003 y 2005 mediante la aplicación de los cuestionarios diseñados por la Unidad de Apoyo FAO; estos cuestionarios y las entrevistas realizadas a otros actores, proveyeron los datos fundamentales para el cálculo de los indicadores así como la opinión de beneficiarios, operadores y funcionarios, sobre los temas relevantes en todo el proceso. Otras fuentes utilizadas en la evaluación fueron:

Información documental referida al programa, como las reglas de operación, guías normativas, anexos técnicos, listas de beneficiarios, informes de cierres y avances, minutas del FOFAE, actas de la CDR, evaluaciones internas y evaluaciones externas.

La cédula de información verificable sobre la gestión del Programa.

Información documental relacionada con el desarrollo rural, como los planes nacionales, estatales y municipales sectoriales, informes de gobierno.

Información estadística del medio rural nacional y estatal, publicadas por entidades como: INEGI, CONAPO, SAGARPA, Data Nuevo León.

Análisis de los datos

El tratamiento de la información generada durante el proceso de evaluación incluyó análisis estadísticos que ayudaron a identificar y dimensionar los diferentes factores que inciden en los resultados e impactos del programa, y a través del análisis cuantitativo de estos resultados se determinó el grado de incidencia y su interrelación, orientando la interpretación de estos análisis a la generación de propuestas para la mejora del programa.

Anexo 2

Acceso a los servicios públicos valores comparativos

Lugar	Vivienda con Piso de Tierra	No disponen de		
		Electricidad	Agua potable	Drenaje
México	10.22	2.45	4.45	12.01
Nuevo León	2.32	0.67	5.91	3.65
Gral. Zaragoza	53.39	16.60	8.29	56.82
Aramberri	28.58	16.44	8.09	63.12
Dr. Arroyo	15.00	5.69	23.86	63.42
Iturbide	31.96	13.47	9.50	41.54
Mier y Noriega	14.41	6.41	21.90	51.38
Gral. Treviño	2.33	11.23	43.41	18.22
Rayones	36.81	9.20	6.24	20.60

Fuente: INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

Anexo 3

Estructura porcentual del ingreso en los hogares del sector agropecuario

Concepto	%
Remuneraciones por trabajo	71.23
Por cuenta ajena	36.71
Por cuenta propia	34.52
Renta de propiedad	1.23
Transferencias privadas y donativos	3.11
Transferencias públicas	19.57
PROCAMPO	13.63
Oportunidades	2.75
Pensiones	2.24
Indemnizaciones	0.33
Otras	0.62
Remesas	3.55
Otros Ingresos	1.31

Fuente: Estudio sobre ingreso y gasto en hogares dedicados a actividad agropecuaria, SIAP, INEGI, 2004

Anexo 4

Superficie y valor de la producción agrícola Año agrícola y perennes, riego + temporal

Año	Nacional		Nuevo León		
	Sembrada Miles de ha	Cosechada Miles de ha	Sembrada Miles de ha	Cosechada Miles de ha	Valor de la producción Millones de pesos
1996	21,339	19,981	367	286	1,411
1997	22,110	18,728	415	300	1,133
1998	21,981	20,213	385	322	2,151
1999	21,980	19,098	380	306	1,971
2000	21,780	18,734	359	288	2,514
2001	21,608	20,033	373	341	2,516
2002	21,664	19,319	373	357	3,202
2003	21,754	20,119	412	397	3,343
2004	21,874	20,192	398	391	2,618
2005	21,020	18,893	218	177	n/d

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SIACON

Anexo 5

Indicadores de cambio tecnológico por tipo de componente apoyado

Agrícola en material vegetativo

Material Vegetativo	Producción Primaria					Poscosecha o no recibió o no usa el apoyo			Total General
	Diagnóstico	Impacto	Cultivos nuevos diagnóstico	Cultivos nuevos impacto	Total Primaria	Poscosecha	No recibió o no usa apoyo	Total	
Índice tecnológico AA	35.7	0.0	-	-	23.3	0.0	0.0	0	23.3
Índice tecnológico DA por A	35.7	0.0	75.0	0.0	25.5	0.0	0.0	0	25.5
Cambio tecnológico	-	0.0	300.0	-	2.3	-	-	-	2.3
Número de Casos	28	15	3	2	48	0	0	1	49
Superficie Sembrada = 0									0
Invernadero									1
Total de casos									49

Fuente: Encuestas a beneficiarios

Pecuario en calidad genética

Calidad Genética de los Animales	Producción Primaria			Posproducción o no recibió o no usa el apoyo			Total General
	Diagnóstico	Impacto	Total Primaria	Posproducción	No recibió o no usa	Total	
Índice tecnológico AA	17.7	4.8	2.8	0.0	11.5	0.0	8.5
Índice tecnológico DA por A	17.7	33.5	2.8	0.0	11.5	0.0	25.6
Cambio tecnológico	-	28.7	0.0	-	-	-	17.1
Número de casos con actividad	17	63	80	0	26	26	106
Casos sin actividad							0
Total de casos							106

Fuente: Encuestas a beneficiarios

No agropecuario en mecanización

MECANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD	Actividades productivas	No recibió o no usa apoyo	Total General
Índice tecnológico AA (a)	1.5	3.5	2.2
Índice tecnológico primer año por A	32.4	3.5	22.4
Índice tecnológico actual por A (b)	32.1	3.5	22.2
Cambio tecnológico (b - a)	30.6	-	20.0
Casos con información	68	36	104
Casos uso doméstico			0
Total de casos			104

Fuente: Encuestas a beneficiarios