



Evaluación Alianza para el Campo 2004



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Tamaulipas

MÉXICO

Septiembre de 2005

Informe de Evaluación Estatal
Programa Desarrollo Rural

Tamaulipas

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Ing. Eugenio Javier Hernández Flores
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Enrique Cárdenas Del Avellano
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Víctor Manuel De León Orti
Subsecretario de Planeación y
Desarrollo

MVZ Martín Ignacio Rivera Romero
Director de Desarrollo Rural

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

Ing. Víctor Celaya del Toro
Director General de Estudios para
el Desarrollo Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

Ing. Luis Carlos García Albarrán
Delegado de la SAGARPA en el Estado

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Luis Carlos García Albarrán
Presidente
Ing. Enrique Cárdenas del Avellano
Secretario Técnico
Ing. Homero García de la Llata
Roberto Rodríguez Alanís
Representantes de los Productores
Ing. Mario Alberto Lara Hernández
Representante de Profesionistas y Académicos

Ing. Manuel Héctor García Mejía
Coordinador del CTEE
MVZ Fernando Galicia Zamora
Asistente Técnico del CTEE

Consultoría Integral del Noreste, S.A. de C. V.
Nombre del Despacho
M. C. Juan Manuel Peña Garza
Responsable de la Evaluación

Tabla de Contenido

Presentación.....	x
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción	7
Capítulo 1 Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa	10
1.1 Comportamiento de variables clave	10
1.1.1 Entorno estatal de la economía rural.....	10
1.1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado.....	13
1.2 Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado.....	15
1.2.1 Orientación básica del programa en el Estado	15
1.2.2 Otros programas federales que atienden el desarrollo rural en Tamaulipas	16
1.2.3 Relaciones de complementariedad entre el Programa y los demás instrumentos sectoriales que confluyen en el Estado.....	16
Capítulo 2 Principales resultados y tendencias del Programa	18
2.1 Resultados.....	18
2.1.1 Evolución de la inversión del Programa.....	18
2.1.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso en las regiones rurales marginadas.....	19
2.1.3 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes.....	20
2.1.4 Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales.....	21
2.1.5 Estimación de resultados acumulados en áreas principales.	23
2.1.6 Resultados específicos en 2004	25
2.1.7 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa.....	26
Capítulo 3 Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes	29
3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa.....	29
3.1.1 Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural.....	29
3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos	30
3.1.3 Focalización de beneficiarios.....	31
3.1.4 Evolución en la orientación del Programa	32
3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos	32
3.2.1 Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal.....	32
3.2.2 Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado.....	33
3.2.3 Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del estado y del municipio	33
3.2.4 Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del programa.....	33
3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-gobierno del estado.	33
3.3 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes.....	34
3.3.1 Circuito de recepción, revisión, dictamen y pago de solicitudes.....	34

3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes	34
3.4 Seguimiento a proyectos exitosos.....	35
3.4.1 Desempeño y trascendencia de los proyectos apoyados en años previos	35
3.5 Capitalización de las unidades de producción rural y de las organizaciones económicas apoyadas por PAPIR.....	35
3.5.1 Apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal y los productores	35
3.5.2 Orientación del Subprograma	36
3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos.....	36
3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA).....	36
3.6.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores	37
3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales	37
3.6.3 Interacción con el CADER y el Inca Rural.	38
3.6.4 Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad.	38
3.6.5 Contribución del PRODESCA al Desarrollo de capacidades en la población ..	38
3.6.6 Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural.	38
3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP	39
3.6.8 Mecanismos de pago a los PSP	39
3.6.9 Red de prestadores de servicios profesionales	39
3.7 Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)	40
3.7.1 Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.....	40
3.7.2 Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal.....	40
3.7.3 Planes municipales de desarrollo rural sustentable.....	41
3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal.....	41
3.7.5 Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa	41
3.7.6 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR	42
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR).....	42
3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas	42
3.8.2 Participación de las organizaciones en el Subprograma	42
3.8.3 Consolidación de las organizaciones.....	42
3.8.4 Fomento empresarial	43
3.8.5 Diseño y Desarrollo de los componentes de PROFEMOR.....	43
3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa.....	43
3.9.1 Principales logros del Programa	43
3.9.2 Factores de éxito, riesgo y retos pendientes.	44
3.9.3 Áreas de oportunidad para mejorar el Programa.....	44
Capítulo 4 Evaluación de impactos	46
4.1 Impactos de PAPIR	46
4.1.1 Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo	47
4.1.2 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	51
4.2 Impactos de PRODESCA.....	52
4.2.1 Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR.....	53

4.2.2 Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores.....	53
4.2.3 Contribución de PRODESCA en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales.....	53
4.2.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales.....	54
4.2.5 Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos.....	54
4.3 Impactos de PROFEMOR	54
4.3.1 Fortalecimiento institucional.....	54
4.3.2 Consolidación de las organizaciones económicas	55
4.4 Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto	57
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones.....	59
5.1. Conclusiones	59
5.1.1 Evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado.....	59
5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del programa.....	61
5.1.3 Principales impactos.....	63
5.1.4 Reflexión general.....	64
5.2. Recomendaciones.....	65
5.2.1 Entorno y resultados del Programa	65
5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes.....	65
5.2.3 Impactos	66
Bibliografía.....	68
Anexo 1 Metodología	
Anexo 2 Cuadros complementarios al contenido de los capítulos	

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Número de localidades y población según tamaño de localidad	10
Cuadro 2. Distribución según tamaño de localidad	13
Cuadro 3. Grados de marginación por localidad	14
Cuadro 4. Tipología de beneficiarios	14
Cuadro 5. Programas que inciden en el desarrollo rural del Estado	16
Cuadro 6. Avance físico financiero a l 11 de julio de 2005	25
Cuadro 7. Apreciación de los funcionarios directivos sobre la articulación entre subprogramas	29
Cuadro 8. Inversión de recursos del Programa en municipios según grado de marginalidad	31
Cuadro 9. Percepción de los funcionarios sobre acciones de mayor impacto en el fortalecimiento de las organizaciones	43
Cuadro 10. Cambios en el ingreso	47
Cuadro 11. Cambios en el ingreso en la actividad apoyada respecto a su situación antes del apoyo, 2002	48
Cuadro 12. Jornales generados por tipología de productores y tipo de jornales	50
Cuadro 13. Presupuesto programado y ejercido por cadena prioritaria 2002-2004 (%)	52
Cuadro 14. Estructura programática PROFEMOR 2004	56
Cuadro 15. Acciones de mayor impacto en el fortalecimiento de las organizaciones	57

Índice de Figuras

Figura 1. Ocupación en el sector rural, según posición en el trabajo	11
Figura 2. Jornales generados y retenidos en 2002.....	49
Figura 3. Jornales generados por tipo de actividad y tipo de empleo.....	50

Índice de Anexos

Anexo 1 Metodología

- Diseño de la muestra de beneficiarios
- Otras fuentes de información
- Integración y procesamiento de bases de datos

Anexo 2 Cuadros complementarios al contenido de los capítulos

- Cuadro 1. Producto Interno Bruto por gran división de actividad económica de 1993 a 2003. Tamaulipas (Miles de pesos a precios de 1993)
- Cuadro 2. Composición estatal de la propiedad rural por tipo de tenencia
- Cuadro 3. Asesoría jurídica para la organización agraria
- Cuadro 4. Tasas de crecimiento poblacional por Municipio
- Cuadro 5. Jornales generados en 2001 y 2003
- Cuadro 6. Empleos equivalentes generados
- Cuadro 7. Población objetivo por marginación
- Cuadro 8. Capitalización por el apoyo PAPIR 2004
- Cuadro 9. Capitalización por el apoyo PAPIR 2002
- Figura 1. Comportamiento de la participación del sector agropecuario en el PIB estatal.
- Figura 2. Aplicación de los recursos del Programa por componentes en las entidades de la frontera norte.
- Figura 3. Evolución de la inversión de Alianza. 1996 – 2005.(Pesos de 2004)
- Figura 4. Evolución de la Inversión del Programa de Desarrollo Rural. 1996 – 2005
- Figura 5. Distribución de los Recursos del Programa por DDR. 2001 – 2004
- Figura 6. Tamaulipas. Grado de marginación en localidades rurales
- Figura 7. Tamaulipas. Ocupaciones principales en el sector agropecuario
- Figura 8. Participación de los subprogramas de Desarrollo Rural en la inversión. 1996-2005
- Figura 9. Beneficiarios apoyados por los subprogramas de Desarrollo Rural
- Figura 10. Distribución de los recursos del programa por estrato, 2001-2004
- Figura 11. Distribución de los recursos 2001-2004 por DDR
- Figura 12. Superficie sembrada, cosechada y valor de los principales cultivos.
- Figura 13. Apoyo promedio por UPR y Participación en el capital de activos
- Figura 14. Valor promedio del apoyo por UPR y cambio en activos
- Figura 15. Cambios en producción e ingreso en las actividades agrícolas y pecuarias apoyadas. 2000-2004
- Figura 16. Presupuesto y beneficiarios 2004 del Programa De Desarrollo Rural
- Figura 17. Distribución de los recursos 2004 por tipo de actividad y tipología de productores
- Figura 18. Beneficiarios y recursos aplicados por Grupos Prioritarios. 2004
- Figura 19. Beneficiarios y recursos en 2002 y 2004 por tipología de productores
- Figura 20. Apreciación de los Funcionarios Directivos sobre los temas indicados
- Figura 21. Calificación de la UTOE por los Funcionarios Directivos, Operativos y PSP
- Figura 22. Percepción de mejoras en el circuito operativo, por los Funcionarios Directivos y Operativos
- Figura 23. Percepción de los Funcionarios Directivos y Operativos sobre problemas en el circuito operativo

Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
COPLADEMUN	Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DR	Desarrollo Rural
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FOFAET	Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado de Tamaulipas
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIAP	Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UA-FAO	Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral.
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
ICT	Índice de cambio tecnológico

Presentación

Sobre la base de la licitación pública hecha por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) de Tamaulipas, la empresa Consultoría Integral del Noreste, S.A. de C. V., presentó la propuesta técnica y económica para la evaluación del Programa de Desarrollo Rural ejercicio fiscal 2004 y el impacto de la operación en 2002.

Habiendo obtenido la asignación de la evaluación mencionada, Consultoría Integral del Noreste, destinó para tal efecto los recursos técnicos y materiales necesarios para tal fin; en ese sentido, asume la responsabilidad del contenido y la calidad del presente informe.

La orientación para la realización de las actividades del proceso de evaluación, se obtuvo de la **Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural**, publicada por la **Unidad de Apoyo de la FAO**, requisito complementario de los términos de referencia para la contratación de la empresa evaluadora y documento base para el enfoque y características metodológicas de la presente evaluación.

Durante el desarrollo del proceso de la evaluación se contó en todo momento con el apoyo y la supervisión del Comité Técnico Estatal de Evaluación, sobre todo en la revisión de avances e informes de la Entidad Evaluadora Estatal, lo cual permitió aplicar las acciones correctivas conducentes durante el proceso, así como realizar los ajustes necesarios para el mejor cumplimiento del Plan de Trabajo.

Si bien el diseño muestral, se realizó sobre los beneficiarios del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR); La evaluación del programa de Desarrollo Rural 2004 tomó en cuenta los tres subprogramas que lo integran: El Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

El enfoque de la evaluación se guió por los tres conceptos básicos establecidos en la Guía Metodológica: El **análisis continuo**, la **utilidad práctica** y la **oportunidad** de los resultados de evaluación, buscando generar insumos para los tomadores de decisión, responsables de la política sectorial al nivel federal y estatal.

Por lo mencionado, la elaboración del documento mantuvo siempre presente como su eje central, aportar ideas fundamentadas que sirvieran a los tomadores de decisión para el ajuste de las políticas de desarrollo rural a las características, necesidades y proyecciones del medio rural tamaulipeco; Si alguna de las recomendaciones propuestas son consideradas para tal fin, el presente documento habrá cumplido con su propósito final.

El personal directivo, técnico y operativo de Consultoría Integral del Noreste, S.A. de C.V., manifiesta su agradecimiento a los miembros del Comité Técnico Estatal de Evaluación, a los funcionarios directivos y operativos del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal, a los Técnicos PSP y PROFEMOR y especialmente a los beneficiarios entrevistados del PAPIR 2002 y 2004, por su colaboración en el proceso de evaluación, proporcionando información valiosa para cumplimiento de los objetivos de la evaluación y por ende, para el mejoramiento del Programa de Desarrollo Rural.

Resumen Ejecutivo

Los resultados que se exponen en el presente informe, son producto del trabajo realizado durante el proceso de evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2004 en el Estado de Tamaulipas, el cual fue desarrollado por un equipo técnico de la entidad evaluadora externa durante los meses de abril a julio del 2005. La información presentada en este resumen permite conocer desde una perspectiva global los principales resultados de la misma, y sus conclusiones y recomendaciones pretenden aportar elementos esenciales a los tomadores de decisiones que permitan mejorar la operación del Programa en el futuro.

1. Síntesis de los elementos centrales del entorno que inciden en la promoción del desarrollo rural que impulsa el Programa en Tamaulipas.

- **Comportamiento de variables clave en el desarrollo rural**

En los últimos 10 años el sector agropecuario del Estado muestra una tendencia decreciente de su participación en la estructura de la economía estatal; de 1993 al 2003, la participación del sector en el Producto Interno Bruto estatal se redujo de 8.4% a 5.8 por ciento¹. Esta tendencia decreciente se debe fundamentalmente al incremento en la participación de los sectores de Transporte, almacenaje, comunicaciones y de Electricidad, gas y agua. Analizando el comportamiento del sector por su aportación en pesos constantes de 1993, vemos que sobre la media de su aportación (2,578,776 miles de pesos) se registran caídas máximo del 23%, e incrementos del 19%. Lo que permite aseverar que el sector del Estado presenta una relativa estabilidad productiva en la última década. (Cuadro y figura 1 anexos).

La tasa de crecimiento poblacional del Estado a disminuido del 3.6 en la década 1950 - 1960, a 2.1 para la década de 1990 - 2000. En la desagregación por Municipio el comportamiento de la población registra que 23 de ellos presentan tasas de crecimiento negativas de hasta -1.8, lo cual significa expulsión de población en esos municipios, y en los 20 municipios restantes se presentan tasas positivas. Los Municipios que presentan tasas negativas se caracterizan por ser fundamentalmente rurales.

Si bien los números relativos presentados indican un decrecimiento poblacional en el sector rural; en términos absolutos, las estadísticas muestran que en la Entidad hay más de 8 mil 800 localidades, de las cuales el 99.5% tienen menos de 2,499 habitantes y presentan una gran dispersión geográfica y por lo tanto, un reto para las entidades responsables de dotarlas de los servicios sociales mínimos (Electricidad, agua potable, educación, salud, comunicaciones).

De acuerdo a la clasificación de CONAPO, 335 localidades presentan índices de marginación muy alto; 1492, alto; 593, medio; 238, bajo y sólo 31 localidades presentan grados de marginación muy bajo.

Del total de la superficie del Estado, el 21% se dedica a actividades agrícolas, el 60% a las actividades ganaderas, el 9.3% a otros usos y un 9.6% presenta bosques. Respecto a la propiedad de la tierra, más del 60% es de propiedad privada y poco más del 30% está bajo el régimen de propiedad social.

¹ Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. <http://www.inegi.gob.mx/BIE>

- **Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política a las condicionantes del desarrollo rural**

El Gobierno del Estado, en el periodo gubernamental 1998-2004, se propuso 10 metas estratégicas en su política sectorial: La integración de cadenas productivas; la conversión de cultivos y cambio de uso de suelo; la sanidad vegetal y salud animal; el ordenamiento pesquero; el desarrollo de la acuacultura; el dragado y la construcción de escolleras; la comercialización; el uso eficiente del agua; la calidad en el servicio y la descentralización.

La actual administración establece en su Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 siete objetivos para el sector relacionados con fortalecer la capacidad de decisión institucional agropecuaria; contribuir a la comercialización de los productos y crear alternativas para la conversión y transformación de la producción primaria; apoyar el financiamiento de la producción, la reconversión de tierras, la tecnificación y mecanización, asistencia técnica comercialización y transformación de los productos ganaderos; ordenamiento pesquero, renovación de la flota y comercialización y transformación de los productos pesqueros; investigación silvícola, protección de los ecosistemas y capacitación técnica y administrativa, así como desarrollar el potencial de los recursos mineros.

Los programas de Alianza para el Campo, como parte fundamental de la estrategia de desarrollo del sector, a través del Programa de Desarrollo Rural, se enfocó al fomento de la inversión en el medio rural, promover el cambio tecnológico en la producción, fortalecer el desarrollo organizacional entre los productores y generar las capacidades que permitan el aprovechamiento de los recursos para la producción rural.

Ambos niveles de la política sectorial presentan objetivos muy similares, que con los criterios de atención a grupos y regiones prioritarias y cadenas productivas del Programa permitió generar sinergias presentes en los resultados que se abordan en los capítulos de éste documento.

2. Principales resultados acumulados y tendencias del Programa en el Estado

- **Evolución de los recursos aplicados por el Programa, número de beneficiarios y principales componentes apoyados**

El interés del Estado por canalizar la mayor cantidad de recursos posible a los habitantes rurales de las regiones con grados de marginación alto a través del Programa, se manifiesta en la proporción que representa su aportación para la operación de la Alianza en la Entidad; de 1996 al 2004 aportó en promedio anual el 34% de los recursos ejercidos por la Alianza en el Estado.

De 1996 al 2000, el número de beneficiarios atendidos por el Programa mostró un incremento constante y a partir de 2001, el número de beneficiarios desciende, como efecto de una mejor focalización de la población objetivo y de la canalización de los apoyos vía proyectos productivos.

Si bien es a partir de 2002, que el Programa opera con los tres subprogramas, PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR; la proporción de recursos destinados a cada uno de ellos,

deja ver que se prioriza la inversión en capital físico sobre la inversión en el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento organizativo e institucional. (Figura 2. Anexo 2)

- **Resultados específicos en áreas principales**

El Programa ha ido consolidándose en el Estado; en el presente año se observa un mayor enfoque en la operación y ejercicio presupuestal más ligados a la estrategia; el ejercicio presupuestal en su conjunto se ha incrementado en términos constantes; la expectativa de atender preferentemente a los productores de más bajos ingresos en zona de alta prioridad social se cumplió al ser atendidos cerca de las tres cuartas partes de los productores de estos estratos; no obstante se requiere una mayor focalización en los apoyos dedicados a las actividades pecuarias y no agropecuarias; el haber asignado el 100% de los apoyos vía elaboración de un proyecto validado por las diferentes instancias de decisión refleja la sincronía de respuesta de los diferentes actores a la política pública en la materia, tanto estatal como federal; sin embargo, es importante lograr un mejor equilibrio en la asignación de apoyos, entre proyectos y demanda.

Los proyectos tendientes a consolidar cadenas agroalimentarias aun son escasos, esta área de operación del programa requiere mayor atención, en 2004, menos de la quinta parte de los recursos asignados se destinó a fortalecer este rubro de la estrategia de desarrollo rural.

- **Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno**

A lo largo de los diez años y especialmente del 2000 al 2004, el Programa muestra una serie de ajustes en su instrumentación (mejor focalización, integración del subprograma de PROFEMOR, inclusión de cadenas productivas, criterio de proyecto productivo), que complementan la estrategia de desarrollo rural y provee las herramientas conceptuales e instrumentales para su aplicación. Sin embargo, las modificaciones mencionadas someten a las estructuras institucionales de la Entidad a un ritmo de adecuaciones que no se reflejan sino posteriormente.

La potencialidad del Programa para atender los retos del entorno, radica en su diseño articulado (capital físico, humano y social), pero representa a la vez un riesgo si no es impulsado con la concepción de integralidad que ha venido siendo construido.

3. Síntesis de la evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

- **Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa**

Para la integralidad de la estrategia del Programa, es imprescindible la operación articulada de los tres subprogramas; en el Estado se ha avanzado sensiblemente en la interacción de PAPIR y PRODESCA, pero se requiere también la operación articulada de éstos con el PROFEMOR y de los tres con otros programas de la Alianza y de programas de otras instituciones.

La aplicación del concepto de integración de cadenas productivas de alta inclusión social, se ha venido mejorando sustancialmente en cada ejercicio; aunque es recomendable la no variación de las cadenas a atender en cada ejercicio.

La pertinencia del Programa como política de gobierno, considerando los avances en la instrumentación de la estrategia en la Entidad, así como los resultados en el logro de los objetivos, evidencia que el diseño con visión de largo plazo, corresponde a las necesidades del sector: atención y apoyos para la capitalización en inversión física, complementada con apoyos para el desarrollo de capacidades en la población rural y fortalecimiento organizativo e institucional.

- **Evolución del proceso de asignación de recursos**

La orientación de la asignación de recursos entre atención a la demanda y proyectos productivos, presenta un giro altamente significativo, pasando de una operación de recursos vía demanda, superior al 90% en 2001, a una operación de más del 90% vía proyectos en 2004. Si bien el ejercicio de los recursos vía proyectos, garantiza una mejor viabilidad económica, su aplicación es deseable sólo en los casos donde el monto, número de beneficiarios o escala del proyecto lo amerite.

- **Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes**

El proceso administrativo que siguen las solicitudes desde la recepción hasta su evaluación, a mejorado en las etapas de recepción y selección por una mayor capacitación de los responsables de las ventanillas; la fase de evaluación requiere ser reforzada con personal capacitado en la formulación y evaluación de proyectos, así como en el análisis financiero e los mismos, para que brinden mejores elementos a la CDR en la toma de decisiones.

- **Análisis de proyectos relevantes en el Estado**

Los proyectos con mayores posibilidades de sostenibilidad y logros en la generación e ingresos para los productores, presentan factores comunes como: articulación con líneas impulsadas por Estado (sábila, maguey tequilero, maguey mezcalero, bovino y citrícola), que proporcionan seguridad en la venta del producto y agregación de valor por la integración vertical a las beneficiadoras.

4. Principales impactos del Programa por subprograma y de la estrategia en conjunto

- **Impactos de PAPIR considerando indicadores de primer nivel (ingreso y empleo) y de segundo nivel (variables que explican el impacto en ingreso y empleo)**

El incremento en los ingresos de las UPR beneficiadas con apoyos de PAPIR, muestran que las actividades no agropecuarias tuvieron una mejor respuesta y las agrícolas presentan los menores incrementos. Si bien es importante señalar que en las actividades agrícolas la innovación tecnológica tuvo un efecto importante en el cambio. Las actividades pecuarias por su parte, reflejan que el cambio en los ingresos se debió básicamente al cambio en la escala de producción.

Los apoyos del PAPIR han generado incrementos en el empleo, en un 20% del las unidades de producción rural beneficiadas.

El programa ha impulsado los procesos de reconversión productiva, fundamentalmente hacia cadenas de productos agroindustriales; la innovación tecnológica, se manifiesta fundamentalmente en inversiones de infraestructura y dietas alimenticias en unidades de producción rural dedicadas a las actividades ganaderas.

- **Impactos de PRODESCA**

El nivel de participación del PRODESCA, en la operación es muy limitada en relación a la importancia de este subprograma para la estrategia general del Programa de Desarrollo Rural; en opinión de los productores, menos de la quinta parte ha recibido capacitación de parte de algún técnico de la alianza. Sin embargo la mayoría de los productores que han recibido la atención o capacitación de algún técnico, se muestran satisfechos con el desempeño del técnico y con los beneficios que dicha acción les dejó. Lo cual ratifica la necesidad de consolidar este programa, tanto en su gestión como en su operación

- **Impactos de PROFEMOR**

La percepción sobre el PROFEMOR entre los productores rurales y los diferentes actores del sector, es en lo general positiva, los órganos de decisión y análisis están operando, la población demandante de los apoyos del PAPIR sabe de su existencia y funciones; la impresión de los productores en relación al subprograma es buena, aunque se reconoce que la participación de los productores es limitada todavía, ya que sólo la quinta parte de los beneficiarios entrevistados, se siente representada en los mismos.

El nivel de fortalecimiento organizacional requiere un mayor esfuerzo para mejorar su impacto en el sector; pues una porción menor a la décima parte de los beneficiarios han accedido a estos apoyos vía organizaciones económicas.

- **Impactos del Programa en conjunto**

El programa de desarrollo rural ha tenido impactos positivos en el sector rural, ha permitido un incipiente pero sostenido desarrollo de los procesos de reconversión productiva, los productores han accedido a procesos de innovación tecnológica. Ha contribuido a la capitalización de las unidades de producción correspondientes a productores de alto nivel de marginación y ubicados en zonas prioritarias; los impactos en el empleo e ingreso también han favorecido la retención de población en estas unidades de producción.

Se requiere fortalecer al igual que el PAPIR, los subprogramas PRODESCA y PROFEMOR, pues aunque su presencia en campo es limitada, su impacto es favorable. La operación del programa en sus conjunto a avanzado en el sector rural en de tal manera que los beneficiarios cada vez muestran mayor comprensión y apropiación de sus objetivos y normas.

5. Reflexión de conjunto sobre la gestión y los impactos del Programa en el contexto estatal

En general, se puede aseverar que existe una buena apropiación del Programa en la Entidad, con diferentes grados en la instrumentación de conceptos claves como la articulación de los tres subprogramas, la focalización de la población objetivo, el uso del

proyecto productivo o la inserción en cadenas productivas; más reciente es la municipalización del Programa y sin embargo presenta un alto grado de apropiación conceptual.

Los diferentes grados de apropiación y aplicación de los conceptos mencionados, corresponden en parte al tiempo que tienen de aplicarse en el Estado; así, es mayor en lo referente a la focalización de la población objetivo que en cadenas productivas o fortalecimiento institucional.

Los impactos del Programa en relación a la generación de ingresos y empleo, dejan ver mejores resultados con el uso del proyecto productivo, que vía la demanda; igualmente presentan mejores resultados los apoyados por PAPIR y PRODESCA, que aquellos que no recibieron apoyo en desarrollo de capacidades; evidente también, es que logran una mayor capitalización los productores de los estratos IV y V, que cuentan con mejores recursos y opciones para financiamiento adicional de otras fuentes distintas a la Alianza.

6. Recomendaciones relevantes orientadas a:

- **Generar una respuesta más efectiva del Programa a los retos del entorno**

Un elemento que puede ser de gran utilidad para mejorar la capacidad de respuesta del Programa, es avanzar aún más en la focalización de la población objetivo. Precisar las regiones prioritarias con base en el Índice de Marginación por Localidad y la presencia de cadenas productivas de alta inclusión social, así como precisar los grupos prioritarios a atender con base en un estudio de estratificación de productores en el Estado.

Precisar las cadenas productivas a atender por un período de al menos tres años; con apoyo secuenciado de los tres subprogramas y en función de resultados.

Determinar tipos de apoyos ligados al criterio de proyecto productivo y tipo de apoyo sin éste requisito.

- **Mejorar la gestión del Programa en temas relevantes**

La inclusión de supervisión por parte del CECADER a provocado el incremento en la calidad del servicio de los PSP, sin embargo éste podría ser mejorado con la supervisión y seguimiento en campo bajo esquemas de muestreo al azar o dirigido por monto de los apoyos.

- **Incrementar los impactos de los recursos asignados**

- a) Procurar que los coordinadores municipales sean los propuestos por el mismo CMDRS y que la permanencia o remoción de éste, sea atribución del mismo Consejo.
- b) Un aspecto que puede fungir como potenciador de los procesos de desarrollo rural, es el apoyo a la consolidación organizativa; sin embargo, para ello se requiere incorporar otros elementos como capacidad técnica y económica, liderazgo, etc., para la decisión de qué organizaciones apoyar, además de los criterios ya establecidos (diagnóstico, registro, plan de trabajo).

Introducción

En el marco de la política para el sector rural impulsada por el gobierno federal, que establece como prioridades la descentralización de las actividades, los presupuestos y ámbitos de decisión, hacia las instancias de gobierno más cercanas a los productores, así como la cada vez mayor participación de los beneficiarios, no sólo en la ejecución de programas y proyectos, sino también en la elaboración y gestión de los mismos con un criterio de corresponsabilidad y compromiso para propiciar el cambio tecnológico y el aumento de la productividad de las actividades agropecuarias del país; se instrumentaron desde 1996, dentro de la Alianza para el Campo, un conjunto de programas (SINDER, PEAT, PCE, PADER, etc.), enfocados a fomentar las actividades agropecuarias en ámbitos concretos, con el objetivo de atender los diferentes aspectos de rezago técnico productivos en que se encuentran una gran cantidad de productores del país.

Las evaluaciones externas realizadas desde sus inicios, a los programas mencionados, han permitido mejorar paulatinamente los esquemas de operación, seguimiento y focalización de sus ámbitos de atención, a la vez que se ha generado una cultura de evaluación y seguimiento de las acciones públicas en el sector, a pesar de que los programas conducentes a incidir simultáneamente sobre los aspectos técnico ambientales y el nivel de vida, como la **Alianza**, son, en realidad, de reciente introducción en la política pública del País.

Para efectuar una evaluación apropiada de los programas de desarrollo rural, de la Alianza Contigo en el Estado de Tamaulipas, fue necesario realizar un estudio extenso de los impactos generados entre la población beneficiada por el PAPIR 2002, y un análisis crítico y analítico de los procesos en 2004; los resultados obtenidos se exponen en detalle en el presente documento, enfatizando este apartado en los fundamentos, los objetivos, el enfoque y la metodología empleados en la evaluación del programa de desarrollo rural.

• Bases de la evaluación

De acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2004, (Capítulo VIII, Art. 55, Fracción IV), un conjunto de programas federales, entre los que se encuentran los de la Alianza para el Campo, deben ser sometidos a un ejercicio de evaluación. Precizando en el inciso b), que la "evaluación deberá... realizarse por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas"; Así como a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2003, que establece los objetivos, características y responsables de las evaluaciones externas de los programas de la Alianza para el Campo, en su Capítulo 10, artículo 27. "Evaluación externa". En donde se establece que "Atendiendo a las disposiciones del Decreto del Presupuesto de Egresos, 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."

Señalando además: "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.”

Con los fundamentos legales señalados y sobre la base de los resultados de la licitación pública hecha por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) de Tamaulipas, se asignó a Consultoría Integral del Noreste, S.A. de C.V., la evaluación externa del Programa de Desarrollo Rural ejercicio fiscal 2004; quien elaboró el informe en el marco de la evaluación de los programas de Alianza para el Campo 2004 y de acuerdo con la intención de los Gobiernos Federal y Estatal, de obtener elementos para incorporar mejoras en el diseño de los programas y de los mecanismos de rendición de cuentas.

- **Objetivos de la evaluación**

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Tamaulipas tuvo como objetivos generales y específicos los siguientes:

- a) **Generales**

- Analizar los avances en la instrumentación de la estrategia de Desarrollo Rural, su consolidación, el grado de asimilación por parte de los actores involucrados, las sinergias generadas entre los subprogramas que lo conforman y las áreas de oportunidad para aumentar su eficacia.
- Valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en su ejecución, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar su eficacia operativa, lo que contribuirá a incrementar sus impactos.

- b) **Específicos**

- Identificar el impacto social y económico de las inversiones en bienes de capital financiadas por el Programa, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas de alta inclusión social y a diferentes tipos de beneficiarios.
- Valorar los avances del Programa en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales en la población beneficiaria.
- Analizar el aporte del Programa en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, el fomento empresarial y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores.

- **Enfoque de la evaluación**

Considerando las experiencias de evaluaciones anteriores se determinó que la evaluación se orientara por tres conceptos básicos: **análisis continuo**, **utilidad práctica** y **oportunidad** de los resultados de evaluación. El **análisis continuo** se refiere a que, si bien la evaluación se centró en el ejercicio 2004, también consideró la evolución registrada en los años anteriores., La **utilidad práctica** se refiere a que los resultados de la evaluación brinden información y propuestas que sirvan como insumos para la toma de decisiones y en cuanto a la oportunidad de los resultados de la evaluación se refiere a la posibilidad de retroalimentar sobre la marcha a los tomadores de decisiones en el Estado,

de forma que sirvan para adoptar medidas correctivas, particularmente en lo referido a la operación.

El análisis del programa se realizó con un enfoque tanto cuantitativo como cualitativo, procurando mantener una colaboración permanente de las instancias ejecutoras estatales de la Alianza Contigo en la precisión e incorporación de temas de evaluación relevantes, selección de indicadores y análisis de resultados, así como considerando los tres subprogramas que lo integran: PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR y su correspondencia con las cuatro líneas estratégicas definidas por la SAGARPA: Integración de cadenas agroalimentarias, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios y atención a factores críticos.

- **Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información**

- **Fuentes de información utilizadas**

Las fuentes de información ocupadas se describen a continuación:

Indirectas: Corresponden a las fuentes de carácter documental relacionadas con el proceso de trabajo de gabinete en el que se analizaron documentos relacionados con el desarrollo rural, como los planes nacionales, estatales y municipales sectoriales, informes de gobierno, estadísticas del medio rural estatal y documentos referidos al programa de desarrollo rural específicamente 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.

Directas: Corresponden a las relacionadas con trabajo de campo, tanto de tipo cuantitativo como los resultados de las encuestas a beneficiarios del PAPIR 2002 y 2004; como de tipo cualitativo: revisión de expedientes de beneficiarios 2002 y 2004, y resultados de las entrevistas a otros actores relacionados con el programa, funcionarios, técnicos y representantes de organizaciones de productores.

- **Diseño muestral**

Tomando como base el procedimiento muestral proporcionado por FAO, de cada población independiente del PAPIR 2002 y 2004 se extrajeron muestras aleatorias; de la relación de beneficiarios 2002 se obtuvo una muestra de 213 beneficiarios a encuestar y del 2004 fueron seleccionados 152, obteniéndose una muestra de 365 beneficiarios en total, más 43 reemplazos para 2002 y 30 para 2004; el método utilizado y los resultados se presentan en el anexo 1.

- **Procesamiento de la información**

Según el tipo de fuente y de información, se aplicó un método específico de análisis, como se describe en seguida: El procesamiento de la información cuantitativa se hizo capturando los cuestionarios y entrevistas en el sistema informático diseñado por la UA-FAO, generando cuadros previos para detectar errores de captura e inconsistencias en los cuadros de resultados así como para identificar tendencias que fueron analizadas con el equipo de evaluación. La información cuantitativa mencionada, fue complementada con la información cualitativa captada en: los recorridos de campo; el análisis de los documentos normativos y de evaluaciones previas relacionadas con el programa y en las entrevistas dirigidas y abiertas realizadas con otros actores del programa que alimentan en gran parte el presente informe.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

La información de los principales factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa en la Entidad, y los resultados obtenidos mediante el análisis de las tendencias relevantes que se presentan en este capítulo, sientan las bases para establecer el marco necesario para estimar el grado de respuesta que ofrece el Programa a la problemática y retos que plantea el desarrollo rural en Tamaulipas.

1.1 Comportamiento de variables clave

1.1.1 Entorno estatal de la economía rural

- **Población rural**

Datos oficiales registran que existen en Tamaulipas 8,826 localidades, con una gran dispersión geográfica. El 85.4% de la población se concentra en menos del 1% de las localidades; el 14.5% restante de la población reside en el 99% de las localidades, consideradas rurales por el criterio de población, con menos de 2,500 habitantes.

Cuadro 1. Número de localidades y población según tamaño de localidad

Tamaño de localidad	Número de localidades	Población	% Localidades	% población
De 1 a 499 habitantes	8,633	253,644	97.8%	9.2%
De 500 a 2,499 habitantes	147	147,649	1.67%	5.4%
De 2,500 a 14,999 habitantes	33	187,379	0.37%	6.8%
De 15,000 y más habitantes	13	2,164,550	0.15%	78.6%
Total	8,826	2,753,222	100%	100%

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

La dinámica de población en el Estado, muestra que 23 de los 43 Municipios de la Entidad registran tasas de crecimiento poblacional negativas, considerándose expulsores de población, y los 20 Municipios restantes, con tasas positivas, son receptores de población; de hecho, el Estado en su conjunto es uno de los que reciben mayor inmigración en el País.

- **Índices de marginación rural**

De acuerdo a los índices de marginación por localidad de CONAPO, construido con variables de educación, servicios de electricidad, agua potable y drenaje en la vivienda, hacinamiento y condiciones de la vivienda y condiciones de ingreso, el 12% de las localidades de la Entidad presentan un grado de marginación muy alto; el 55% presentan grado de marginación alto; con grado de marginación medio se estima que hay en la

Entidad el 22% de las localidades; un 10% presentan índices de marginación bajo y sólo el 1% de las localidades se consideran con grado de marginación muy bajo.

Este es uno de los elementos básicos para el criterio de focalización de la población objetivo del Programa de Desarrollo Rural, en su vertiente de productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas.

De las localidades rurales que proporciona información la CONAPO, 331 son clasificadas con grado de marginación muy alto; 1,493 localidades registran índices de marginación alto, 601 localidades presentan un grado medio de marginación y 38 de ellas se consideran con grado bajo de marginación.

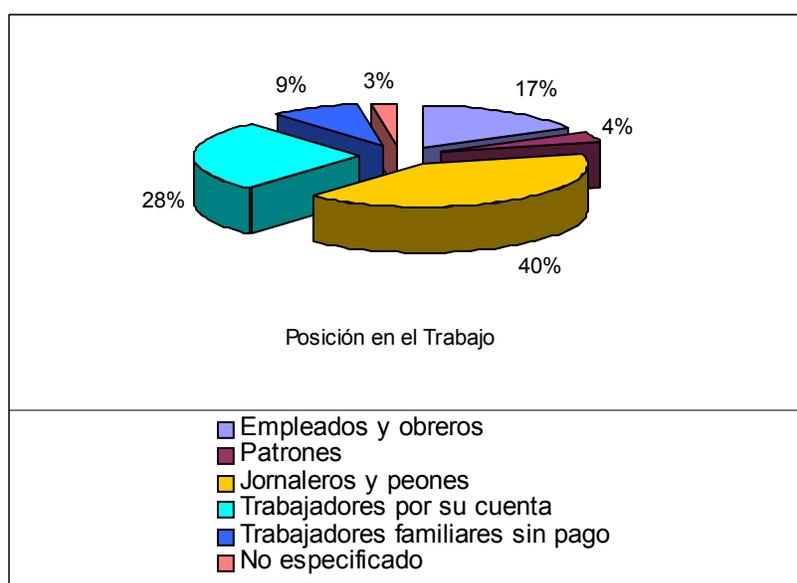
- **Migración en localidades rurales**

De acuerdo a la información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del INEGI, el Estado ocupa el quinto lugar nacional en población migrante con el 7.3% de su población en esa condición; el sector rural presenta un indicador menor, con el 3.3% de migración estatal e internacional. Analizando este fenómeno por grandes grupos de edad, observamos que el 68% de la población migrante se concentra en los grupos de 14 a 49 años, la cual corresponde a la edad productiva. La migración de la población rural en el Estado se da fundamentalmente hacia otros estados y en mucho menor escala, hacia otros países.

- **Empleo agropecuario y no agropecuario**

El sector rural en el Estado de Tamaulipas, representa el 9.16% del empleo total del Estado; de acuerdo a la posición en el trabajo, el 68% corresponde a jornaleros, peones y trabajadores por su cuenta en actividades agropecuarias, destaca la alta proporción de trabajadores familiares sin pago y la muy baja presencia de patrones.

Figura 1. Ocupación en el sector rural, según posición en el trabajo



Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

Estas cifras, aunadas a los bajos índices de migración en las localidades rurales, ratifican la necesidad de consolidar las acciones del Programa tendientes a promover el desarrollo rural e incrementar el empleo y el ingreso.

- **Escolaridad de la población**

El nivel de escolaridad en la Entidad es de 7.8 grados en promedio, con una tasa de analfabetismo baja (2.2%), aunque es necesario comentar que el nivel educativo, en los municipios presenta niveles diferentes como: San Nicolás (4.27), Bustamante (5.22), Miquihuana (5.68), Palmillas (6.26), Nuevo Morelos (6.63), Mainero (6.12), Cruillas (6.52) Y Burgos (6.66) Municipios que también presentan los menores rangos de población y los mayores rangos de marginación.

- **Acceso a servicios**

La población rural constituye uno de los mayores desafíos para las políticas públicas de desarrollo; en el Estado el 16.16% de su población rural no dispone en la vivienda de servicio sanitario; el 36.36% de la misma no dispone de energía eléctrica; el 55.35% no cuenta con agua entubada y el 32% cuenta con piso de tierra. Estas condiciones se concentran en aquellos municipios de características netamente rurales.

- **Grado de aislamiento**

El Estado cuenta con 2,671 km de carreteras estatales; 2,176 de carreteras federales y 1,394 de caminos rurales en su mayoría revestidos.

Las principales carreteras federales son la carretera nacional 55, que une Nuevo Laredo a la Ciudad de México; pasa por Villagrán, Ciudad Victoria, Ciudad Mante y Antigua Morelos, donde prosigue a San Luis Potosí.

La Número 2 recorre la franja fronteriza, desde Nuevo Laredo a Matamoros, pasando por Guerrero, Miguel Alemán, Reynosa y Río Bravo. La Carretera 101 sube desde Ciudad Victoria a Matamoros, y pasa en su recorrido por Padilla, Jiménez y San Fernando.

La red ferroviaria data de tiempos del porfiriato, y actualmente se cuenta con 968 km de vías. Las tres líneas básicas comunican a Matamoros, Laredo, Tampico, y Victoria con la ciudad de Monterrey.

- **Acceso a recursos**

Más del 60% de la propiedad de la tierra está bajo el régimen de propiedad privada ver (Cuadro 2 anexo 2) y el 30% bajo el régimen de propiedad social (ejidal y comunal).

De las tierras que están bajo el régimen de propiedad social, el 35.48% son de uso común; el 63.05% parceladas y 1.46% sirven para asentamientos humanos. El uso del suelo está destinado en un 21% a actividades agrícolas, un 58% a actividades ganaderas, el 11% presenta bosques y el 10% restante otros usos.

De acuerdo a información del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, registrada en el Anuario Estadístico de la Producción Agrícola por Municipios²; del total de la superficie sembrada en el Estado, el 81% es de temporal y el 19% restante es de riego; la superficie fertilizada corresponde al 26.3% del total, el 91.7% se siembra con semillas mejoradas y en el 28.4% del total se recibe asistencia técnica. La proporción de superficie mecanizada es del 95.1% del total y 27.6% cuenta con seguro agrícola.

- **Nivel de organización rural en las comunidades rurales.**

De conformidad con datos de la Procuraduría Agraria, (Cuadro 3. Anexo 2), el nivel de organización rural es buena en términos generales, aunque todavía falta mas por fomentar la organización agraria. A nivel de núcleos agrarios el 60.66% cuentan con sus órganos de representación y vigilancia vigentes; y el 62.62% de los núcleos agrarios cuentan con reglamento interno.

Referente a la organización para la producción y comercialización, destacan en el Estado la conformación de Sociedades para la Producción Rural (S.P.R), seguidas de las Sociedades de Solidaridad Social (S.S.S); y las Uniones de Ejidos y Comunidades; en menor proporción se presenta figuras jurídicas mas complejas tales como Asociaciones Rurales de Interés colectivo (A.R.I.C), y Sociedades Mercantiles (S.M.).

1.1.2 Identificación de factores que condicionan las actividades productivas de la economía rural en el Estado.

El sector rural tiene características específicas que deben ser consideradas ya que afectan el funcionamiento de los programas destinados al mismo; además, resultan ser determinantes para las actividades productivas de la economía rural.

Uno de los factores que condicionan las actividades productivas en el medio rural, es la alta dispersión de las localidades y la población, que impiden que los servicios y el mercado lleguen normalmente. En Tamaulipas hay 8,780 localidades con menos de 2,500 habitantes; en las mas alejadas los servicios para las actividades productivas son prácticamente inexistentes e incipientes en las comunidades con mejor acceso.

Cuadro 2. Distribución según tamaño de localidad

Tamaño	Localidades
1-49	7,524
50-99	348
100-499	761
500-999	95
1000-1999	43
2000-2499	9

Fuente: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000

La marginación, entendida como falta de acceso a la educación, residencia en viviendas inadecuadas, percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas, se origina en la modalidad, o estilo histórico de desarrollo; se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el

² Fuente: www.siap.sagarpa.gob.mx

conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios.

Evidentemente quienes se encuentran en condiciones de marginación alta, destinan sus esfuerzos a resolver la sobrevivencia familiar y no cuentan con los recursos, capacidades y condiciones estructurales necesarias para incursionar en actividades productivas más rentables.

En la Entidad, la expresión espacial de la marginación por Municipios presenta grados de marginación desde muy baja hasta alta; sin embargo, a nivel localidad se registran 331 localidades rurales con grado de marginación muy alto. Ello da una idea de lo problemático que ha resultado para el Programa la focalización de la población objetivo, puesto que incluso en las localidades de alta y muy alta marginación se encuentran productores que no se encuentran en condición de pobreza y por el contrario, en localidades clasificadas como de baja marginación, existen productores de bajos ingresos.

Cuadro 3. Grados de marginación por localidad

Fuente: CONAPO. Índices de marginación por Localidad. 2000

Grado	localidades
Muy alto	331
Alto	1493
Medio	601
Bajo	265
Muy bajo	38

En un acercamiento a las características que presentan los beneficiario del Programa en relación a capacidades, patrimonio y nivel tecnológico, se determinaron cinco estratos, correspondiendo el I a los productores con menor nivel de escolaridad, patrimonio y nivel tecnológico y por el contrario los niveles IV y V, corresponden a los beneficiarios con mayor nivel en esos indicadores.

Cuadro 4. Tipología de beneficiarios.

Tipo	% de beneficiarios
Estrato I	38 %
Estrato II	21 %
Estrato III	14 %
Estrato IV	16 %
Estrato V	12 %
Total	100 %

Fuente: Encuestas a beneficiarios de PAPIR 2002 y 2004.

El fenómeno de la migración es otro de los factores condicionantes de las actividades productivas por su impacto en la estructura social de las poblaciones rurales; creando una población principalmente de viejos y mujeres en las comunidades de alta expulsión de mano de obra. En la Entidad 23 de los 43 Municipios, registran tasas de crecimiento poblacional negativas y adicionalmente, si consideramos que el 3.3% de la población rural

es migrante y que en los grupos de edad, los que migran son los de 14 a 49 años nos indican un patrón de expulsión de mano de obra. (Cuadro 4. Anexo 2).

Respecto a la condición del empleo en el sector, la mayoría de los empleados agropecuarios trabajan por su cuenta o son jornaleros; el 89.8% de la población ocupada se dedica a actividades agropecuarias y sólo el 10.2% en actividades no agropecuarias. De éstos el 6.6% corresponde a servicios profesionales y técnicos, indicando un mercado de servicios para las actividades productivas, muy restringido y que presenta condiciones mas graves en las localidades de difícil acceso.

1.2 Respuesta del Programa y de otros instrumentos de política sectorial a las condicionantes del desarrollo rural en el Estado

1.2.1 Orientación básica del programa en el Estado

A partir de la definición de los objetivos del Programa en el Estado se observa, que estos se conocen y son tomados en cuenta al momento de su aplicación; en el 2004 se logró una mayor concordancia entre los criterios de asignación y los aplicados, pues en la totalidad de los asignados se priorizó la existencia de un proyecto como soporte de la solicitud; los índices de capitalización en los productores beneficiados por el programa han sido favorables y reflejan una mejor focalización en la asignación de los recursos. Aunque si bien los apoyos atienden al criterio de marginación y productores de bajos ingresos, aun podemos encontrar, asignaciones a productores de estratos altos en zonas de alta marginación.

El programa aun requiere consolidar la atención hacia la operación de proyectos y acciones encaminados a consolidar la integración de cadenas productivas, el fomento a la reconversión productiva; el desarrollo de capacidades y el desarrollo organizacional. El cuanto al fortalecimiento institucional, la totalidad de las instancias están operando, no obstante, aún se observan limitaciones en la capacidad de gestión de las instancias locales al momento de la asignación de los apoyos; se requiere dar mayor prioridad a las decisiones de las instancias locales, sin menoscabo de las que por norma les compete.

La orientación del Programa en la Entidad, tiende a lograr la integralidad de la estrategia, complementando las acciones de inversión en capital físico, con apoyos en el desarrollo de capacidades y recientemente, con acciones de fortalecimiento institucional.

En relación a la población objetivo, la operación del programa se guió por lo dispuesto en las reglas de operación, logrando una mejor focalización en el transcurso del tiempo. Los apoyos se destinaron en el período 2001-2004, en las proporciones siguientes: el 97% de los recursos fue aplicado a la atención de los productores de bajos ingresos tanto en zonas marginadas como no marginadas, un 2% se aplicó para atender los productores en transición, y un uno por ciento se destinó para apoyar al resto de productores. De hecho, El 65.1% del total de los recursos del período 2001 a 2004 se aplicaron en los Distritos de Desarrollo Rural de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales presentan grados de marginación alto y medio. Adicionalmente se atienden los grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, discapacitados, tercera edad), en los cuales los apoyos son fundamentalmente en actividades no agropecuarias.

De los apoyos otorgados en 2002 y 2004, la mayor parte de los proyectos correspondieron al rubro de actividades agrícolas con el 50.6%, las actividades no agropecuarias representaron el 33.1%, y las pecuarias el 16.7% restante. Considerando las características del sector en cuanto a la importancia que representan estas actividades, se considera que existe una clara correspondencia.

1.2.2 Otros programas federales que atienden el desarrollo rural en Tamaulipas

En el Estado concurren, además de la SAGARPA y el Gobierno del Estado una amplia gama de programas e instituciones dedicadas a impulsar el desarrollo rural con objetivos análogos y que ofertan apoyos similares a los mismos núcleos de población que el Programa, pero con condiciones y exigencias distintas. En la Entidad, al menos otras seis dependencias federales operan, en conjunto con las dos primeras, 35 programas de apoyo al desarrollo del sector rural de manera directa.

Sin embargo las sinergias logradas entre los diferentes programas son escasas, además de que, esta multiplicidad de instituciones con esquemas de compromisos y responsabilidades diferentes, dificulta la operación de los programas con mayores requisitos al permitir a los beneficiarios potenciales, seleccionar los menos exigentes.

Cuadro 5. Programas que inciden en el desarrollo rural del Estado

Institución	Número de Programas
SAGARPA	14
SEMARNAT	5
Economía	5
STyPS	2
SEDESOL	6
SRA	2
Gobernación	1
Total	35

Fuente: Programas para el desarrollo rural. Desarrollo rural.
En <http://www.ciudadvictoria.gob.mx>

1.2.3 Relaciones de complementariedad entre el Programa y los demás instrumentos sectoriales que confluyen en el Estado.

Las acciones emprendidas en la instrumentación del Programa, han sido consistentes con la estrategia general; el hecho de que las diferentes instancias de la estructura estén operando en sus diferentes niveles de incumbencia, indica el nivel de avance que al respecto tiene el Programa en el Estado; mismo que resulta de la coherencia existente entre lo dispuesto por la norma y la instrumentación efectuada, aunque todavía no se refleja sustantivamente la participación de otros actores institucionales, diferentes a los del Programa como hemos comentado en el apartado anterior.

Aunque aún no se logra trascender de manera importante en acciones básicas como la mezcla de recursos en el financiamiento de los proyectos, es alentador encontrar que en algunos aspectos, como apoyarse en otras fuentes de financiamiento para realizar inversiones adicionales a la apoyada por Alianza; lo realizaron en 2002, el 0.5% de los

beneficiarios de PAPIR y por el 1.3% en el 2004. Adicionalmente, si bien el 49.0% de los beneficiarios en 2002 y 2004, recibieron apoyos de otros programas distintos a los de Alianza, éstos no se utilizan para el financiamiento de los proyectos apoyados por PAPIR.

Capítulo 2

Principales resultados y tendencias del Programa

En el capítulo presente se analizan los resultados mas relevantes obtenidos a lo largo del período de existencia del Programa (1996 – 2005), con énfasis en el periodo 2001-2004, a fin de conocer la cobertura alcanzada, la dimensión global de los impactos logrados y el grado de correspondencia entre las acciones impulsadas por el Programa y la problemática señalada en el capítulo anterior.

2.1 Resultados

2.1.1 Evolución de la inversión del Programa.

La evolución de la inversión de Alianza Contigo en Tamaulipas, expresada en pesos constantes de 2004, presenta un crecimiento del 53% en la década 1996-2005, contribuyendo la aportación federal con el 33% y la estatal con el 20%; a lo largo del período presenta un comportamiento de altibajos anuales debido a disminuciones en la inversión federal en cinco de los diez años, y estatal en tres. Los recursos asignados al Programa de Desarrollo Rural, presentan un crecimiento del 290%. (Figura 3. Anexo 2).

En cuanto a las fuentes de aportación, el Gobierno Federal ha aportado el 66% en promedio anual, correspondiendo la máxima a 1998 con el 71.1 % y la mínima a 1997 con el 51.7%; el Gobierno del Estado por su parte ha aportado el 34% en promedio anual, siendo su máxima aportación en 1997 con el 48.3%, y el mínimo en 1998, con el 28.9%. Como puede observarse, al corresponder la máxima aportación del gobierno estatal, con la mínima aportación del gobierno federal en 1997 y viceversa en 1998, se pudo disminuir la caída en la inversión global del Programa para esos años.

La inversión en el Programa de Desarrollo Rural a mantenido una tendencia al crecimiento, con menos altibajos que la inversión global; sólo de 2001 a 2002 presenta una disminución del 3.5 al 2.5% de la participación en el total de la inversión. Ello da una idea de la importancia que asigna el gobierno del Estado a los componentes del Programa de Desarrollo Rural dentro de Alianza, indicando el compromiso de utilizar la mayor cantidad de recursos para apoyar los grupos y regiones consideradas como prioritarias; ya que, a pesar de la acentuada caída de la inversión total de la Alianza en la Entidad de 1997 a 1998, la inversión en el Programa se duplicó. (Figura 4. Anexo 2).

En cuanto a la distribución geográfica de la inversión, la demanda ha superado la oferta de recursos del programa; por ello, se hace necesario mejorar los instrumentos de focalización de los apoyos y ajustar la normatividad a las necesidades estatales, enfatizando en los principios de atención a la población prioritaria y a las cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social.

El comportamiento histórico de la inversión de los recursos del Programa se ha centrado en seis de los nueve Distritos de Desarrollo Rural, concentrando más del 94% de la inversión en el período 2001 – 2004, y casi el 70% de los recursos en tres de los DDR (San Fernando, Victoria y Mante). (Figura 5. Anexo 2).

2.1.2 Importancia de la inversión para la generación de empleo rural e ingreso en las regiones rurales marginadas.

Considerando que la Alianza hace énfasis en éstos dos aspectos al señalar que su objetivo general es: *Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo*³; es necesario dimensionar la importancia que representa la inversión del Programa en cuanto a la generación de empleo e ingreso en las áreas rurales del Estado.

Información del Instituto Nacional de Geografía e Informática, indica que el 14% de la población reside en localidades rurales⁴, que de acuerdo a estimaciones de CONAPO, el 67% de ellas, presentan grados de marginación⁵ alto y muy alto y el 81% de la población ocupada percibe hasta dos salarios mínimos mensuales (\$2,623.00 pesos en 2004 para la entidad). (Figura 6. Anexo 2).

Contemplado lo anterior, podemos apreciar mejor la importancia que representa la inversión del Programa de Desarrollo Rural, que según datos de evaluaciones anteriores: Para el caso de 2001, *"Del total de UPR apoyadas para actividades agrícolas el 94.8% recibieron unidades hortícolas; el 80.8% de estos cultivos se clasificaron como abandonados y solamente el 19.2% se consideraron como nuevos. Los que permanecieron tuvieron un excedente por metro cuadrado de 64.64 pesos que significa un incremento adicional promedio por UPR de 2,309 pesos anuales"*⁶; considerando que en ese año, 1889 productores recibieron apoyo con unidades hortícolas, podemos asumir que igual número de familias se beneficiaron con un ingreso adicional equivalente a un salario mínimo mensual en ese año.

Para el año de 2003, se estimó que *"de los cultivos sembrados en superficies menores con unidades hortícolas, se obtuvo un ingreso adicional en ellos de 9.79 pesos por m²"*⁷, significando un incremento adicional promedio por UPR de \$349.7 pesos anuales.

Respecto a las actividades pecuarias apoyadas en 2001, *"el impacto de los apoyos sobre los bovinos carne se muestra con el aumento de un 33.5% en la producción, de un 3.9% en su productividad y el incremento del 28.5% en las unidades en producción. Los precios se incrementaron un 34% y los ingresos un 78.9%"*⁸, representando ingresos adicionales de \$2,220.00 pesos por unidad. Los mayores resultados en el ingreso monetario obtenido en esta actividad, pueden deberse a las condiciones agroclimáticas de la región, adecuadas para la actividad ganadera; a las características del productor de bovinos, que generalmente corresponden a los dos estratos mas altos de productores, y a las necesidades de escala y especialización que exige la ganadería bovina.

³ Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 6, p. 20.

⁴ 372,735 personas. XII Censo general de población y vivienda. 2000

⁵ CONAPO clasifica las regiones de acuerdo a cinco grados de marginación: muy alta, alta, media, baja y muy baja. La clasificación se hace a partir de datos sobre los ingresos, distribución de la población, educación, servicios (agua entubada, energía eléctrica) y vivienda (tipo de servicio sanitario, material del piso, y hacinamiento).

⁶ SAGARPA, Gobierno del Estado de Tamaulipas. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo rural. 2003. Pág. 55

⁷ idem

⁸ idem

Datos de la evaluación 2002, indican que en el caso de los productores pecuarios “*aunque aparentemente se puede apreciar un ingreso poco significativo, debe tomarse en cuenta que se trata de productores de escasos recursos, que antes del apoyo del grupo de programas no contaban con este dinero adicional, el cual en la actualidad lo pueden utilizar para amortizar un poco los costos de producción (se tendría un ingreso anual de \$15,636.60 por productor)*”⁹

Respecto a la Importancia de la inversión para la generación de empleo rural, es necesario tener presentes las particularidades del empleo en el sector, como el carácter estacional de las actividades en la mayoría de las unidades de producción, salvo en aquellas cuya escala económica les permite una actividad continua y por lo tanto, requerir empleos permanentes.

Adicionalmente, aunque es sabido que en las zonas rurales del país cada vez existe una mayor población que se dedica a las actividades no agropecuarias, esta tendencia presenta características diferentes en cada Entidad, como en Tamaulipas, donde casi el 90% de la población ocupada en el sector, son trabajadores agropecuarios. Aspecto significativo es el hecho de lo eventual del empleo en el sector rural tamaulipeco, donde el 68% de la población ocupada son jornaleros y trabajadores por su cuenta. (Figura 7. Anexo 2).

La inversión del Programa en los años 2001, 2003, generó 78.4 jornales en promedio por unidad de producción rural apoyada en acciones agrícolas y pecuarias; el 79% de los jornales generados en 2001 corresponden a las actividades pecuarias y el 21% a las agrícolas, lo cual puede deberse a que cuando se realizó la evaluación (2003), las inversiones realizadas ya habían madurado; situación diferente a 2003, donde las acciones pecuarias solo generaron el 29% de los jornales y las agrícolas el 71%. En general, en las actividades agropecuarias, la actividad ganadera requiere más tiempo para consolidarse debido a los largos ciclos de reproducción de las especie animales. (Cuadro 5. Anexo 2).

Cifras de evaluaciones anteriores del Programa, reportan que la inversión del programa generó en los años 2001 y 2003, 9,492 jornales, correspondiendo 5,012 a las actividades agrícolas y 4,479 a las pecuarias; equivalentes a 35 empleos hombre / año¹⁰. Esta última cifra pareciera ser baja, sin embargo, considerando el contexto regional ya mencionado de alta eventualidad en el empleo rural, adquiere una significación mayor. (Cuadro 6. Anexo 2).

2.1.3 Cobertura histórica de beneficiarios y principales componentes

- **Número y tipo de beneficiarios. Atención a grupos prioritarios.** El Programa de Desarrollo Rural, ha apoyado diversas acciones con múltiples designaciones (PADER, PAPIR, PEAT, PRODESCA, PROFEMOR, PCE, etc.), a lo largo de su existencia, las cuales aún y cuando difieren en sus objetivos específicos, pueden ser agrupadas en tres grupos en general: las que tienden a apoyar la capitalización y equipamiento de las unidades de producción rural (Equipamiento Rural, PADER, PAPIR); las que buscan incidir en el desarrollo de las capacidades de la población rural (PCE, Círculos de Calidad, PEAT, PESPRO, PRODESCA, SINDER, MDR); y por último, las que pretenden impulsar

⁹ SAGARPA, Gobierno del Estado de Tamaulipas. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo rural. 2002.

¹⁰ Convencionalmente se considera que 270 jornales equivalen a un empleo hombre/ anual.

y/o consolidar la organización social (PROFEMOR).

En Tamaulipas, de 1996 al 2001 solo se apoyaban acciones en los componentes de capitalización y desarrollo de capacidades, adquiriendo paulatinamente una mayor participación, el empleado en capitalización y equipamiento y disminuyendo del 53 al 28% el destinado al desarrollo de capacidades. A partir de 2002 se integra el PROFEMOR, cuya participación en la inversión del Programa a crecido del 6% en ese año, al 17% presupuestado para el 2005. (Figura 8. Anexo 2).

El número de productores apoyados en los diez años de los programas de Desarrollo Rural en la entidad, asciende a 174, 998, de los cuales el 61% se benefició con al menos uno de los componentes de equipamiento o capitalización, y el 39% se apoyó con alguno de los componentes de desarrollo de capacidades o fortalecimiento organizativo a partir de 2002. Los subprogramas de equipamiento o capitalización, atendieron en promedio anual 10,622 productores, con fuertes variaciones entre cada año (en el 2000 se atendieron cuatro veces más productores que en 1996 y en el 2001 la mitad de los atendidos el año anterior); Respecto al número de beneficiarios atendidos por los subprogramas de fortalecimiento organizativo y desarrollo de capacidades, presentan un comportamiento similar al mencionado. (Figura 9. Anexo 2).

Para tener una idea de la magnitud de los beneficiarios atendidos, el número de productores apoyados en los diez años del Programa, equivalen al 90.5% del total de la población rural (en localidades de menos de 2500 habitantes), con grado de marginalidad alta y muy alta de acuerdo a la clasificación del CONAPO. (Cuadro 7. Anexo 2).

Atendiendo lo establecido en las Normas de la Alianza, el Programa en Tamaulipas ha enfocado como población objetivo a los *"productores de bajos ingresos en zonas marginadas y en transición conforme a lo establecido en el artículo 8 fracciones I, II y III de estas reglas de operación; y en apoyo a la competitividad del resto de productores, fracción IV del artículo 8"*¹¹; cuidando de dar "atención especial a los grupos y regiones prioritarias, y a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social"¹². Se consideran grupos prioritarios a lo que se constituyen por mujeres, indígenas, jóvenes, personas de la tercera edad y discapacitados. La selección de regiones prioritarias se basa en la clasificación del Consejo Nacional de Población.

En cuanto a la aplicación de los recursos, conforme a los criterios mencionados: en el período 2001-2004, el 97% de los recursos fue aplicado a la atención de los productores de bajos ingresos tanto en zonas marginadas como no marginadas, un 2% se aplicó para atender los productores en transición, y un uno por ciento se destinó para apoyar al resto de productores. (Figura 10. Anexo 2).

2.1.4 Apoyos otorgados y su relación con las principales necesidades estatales.

Partiendo de considerar que las principales necesidades estatales son las plasmadas en los reglas de operación y los anexos técnicos correspondientes al Programa de desarrollo rural; así como en las líneas de política sectorial del Gobierno del Estado, que aún y cuando han sufrido modificaciones en la forma de instrumentar la estrategia, la finalidad de *fomentar la inversión en el medio rural, promover el cambio tecnológico en la*

¹¹ ALIANZA PARA EL CAMPO 2005. Reglas de operación y distribución presupuestal. Gobierno del Estado de Tamaulipas

¹² Reglas de Operación 2003, p.56)

producción, fortalecer el desarrollo organizacional entre los productores y generar las capacidades que permitan el aprovechamiento de los recursos; se han mantenido, se puede afirmar que existe una alta correspondencia entre los apoyos otorgados por el grupo de programas de desarrollo rural, y las principales necesidades estatales consideradas como:

- **Atención especial a los grupos y regiones prioritarias.** El 65.1% del total de los recursos de período 2001 a 2004 se aplicaron en los Distritos de Desarrollo Rural de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales presentan grados de marginación entre alto y medio. (Figura 11. Anexo 2).

- **Atención a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social.** Por su ubicación geográfica, Tamaulipas cuenta con una amplia variedad de climas, suelos, disponibilidad de agua y nichos agro ecológicos favorables para una actividad agropecuaria diversificada, lo cual se verifica en las estadísticas como: cuenta con más de un millón y medio de hectáreas agrícolas de las cuales el 66.6% son de temporal y el resto de riego. El 21% de la superficie estatal se dedica a la agricultura, el 62% a la ganadería y el 17% restante a actividades forestales, acuícolas y agroindustriales¹³.

Ocupa el primer lugar en producción de sorgo, soya, sábila, chile verde y okra; el tercer lugar en caña de azúcar, tomate cherry y toronja, el cuarto lugar en producción de cebolla, el quinto en caña de azúcar y el tercero en cítricos. Adicionalmente contribuye con el 35% de la producción nacional de sorgo y en 2004 aportó al abasto nacional más de 78,000 toneladas de carne y se exportaron 205,000 becerros a Estados Unidos, representando el 15% de la exportación total del país.

Considerando las variables de superficie sembrada, superficie cosechada, valor de la producción, productores involucrados y perspectivas de la actividad, diversos estudios coinciden en señalar que las principales cadenas productivas agropecuarias y no agropecuarias del sector rural en Tamaulipas son: la citricultura, en la cual se estima se ocupan más de 5,000 productores; el sorgo, cultivo al que se dedican cerca de 50,000 productores; el maíz, cuyo cultivo practican la mayoría de los 82,000 productores del Estado; la caña de azúcar, el bovino de carne, al cual se dedican 19,000 productores; la caprinocultura, actividad en la que participarán 15,000 productores, y como emergentes o no agropecuarios, el turismo, el cual se estima se ocupan 6,450 productores; la sábila, de la cual en años recientes se plantaron 3,900 hectáreas y se establecieron seis plantas beneficiadoras en los municipios de González, Hidalgo y Jaumave; y el agave, del cual se tiene una superficie cercana a 10,000 hectáreas. (Figura 12. Anexo 2).

En el período 2001 a 2004 se han realizado acciones en apoyo a algunas de las cadenas productivas mencionadas como: en 2001 el 48% de los recursos del PADER se destinó al apoyo de actividades pecuarias bovinas y caprinas y el 28% para apoyar actividades agrícolas¹⁴; en 2002 se apoyaron 10 proyectos pecuarios, ocho de bovinos y dos de caprinos, cinco para la cadena de caña de azúcar y 43 proyectos para el impulso del nopal verdura, también se apoyaron tres proyectos de agave, cuatro de apicultura y se destinaron recursos para ocho proyectos de turismo rural¹⁵.

¹³ Gobierno de Tamaulipas. Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010. Pág. 65

¹⁴ SAGARPA. Gobierno de Tamaulipas. Informe de evaluación estatal, Programa de Apoyo al Desarrollo Rural. Tamaulipas. Oct. 2002

¹⁵ SAGARPA. Gobierno de Tamaulipas. Informe de evaluación estatal, Desarrollo Rural. sep. 2003

En 2003 se atendieron proyectos productivos pertenecientes a seis cadenas productivas del Estado (a la cadena de bovinos se destinó el 32% del presupuesto; a la de caprinos, el 19.8%; a la cadena de nopal verdura, el 12.2 %; al sorgo, el 13.1%; a la cadena maíz, se aplicó el 5.6%; a la de caña de azúcar, el 13.9% y a la cadena de servicios, el 8.9% del presupuesto total).

2.1.5 Estimación de resultados acumulados en áreas principales.

Haciendo una estimación de los resultados obtenidos en las principales áreas atendidas por el Programa, podemos tener un acercamiento a la magnitud del impacto global en el Estado considerando parámetros como los siguientes:

- **Capitalización de las unidades de producción rural.** Para estimar el grado de contribución del Programa, en la capitalización de las unidades de producción rural beneficiadas en el Estado, partimos de calcular primero el porcentaje de participación del apoyo en el capital de la unidad de producción y luego la tendencia al cambio de los activos; en promedio, el apoyo representó el siete por ciento de los activos que poseían los productores que recibieron apoyos en bienes de capital en el período 2001 - 2003. (Figura 13. Anexo 2).

En la desagregación por estratos, se observan diferencias en el momento del apoyo: los menores apoyos corresponden a los estratos tipo I y II, y los mayores a los estratos IV Y V¹⁶; lo cual se debe a que, por un lado los estratos de menor nivel no cuentan con los recursos suficientes para cubrir la parte proporcional del apoyo solicitado, y por la otra a que son los que cuentan con menos información, instrucción y medios de transporte para trasladarse a las ventanillas receptoras de solicitudes de apoyos.

En la desagregación por estratos socioeconómicos, este porcentaje presenta variaciones importantes ya que, en los productores más grandes, al contar con más activos, el porcentaje representa una proporción menor; en el caso de los productores de menor escala, al contar con menos bienes de capital el porcentaje se incrementa notoriamente¹⁷.

Respecto a la tendencia al cambio en los activos, se presentó una tendencia al crecimiento en el 71% de los beneficiados y de estos, el 58% considera que dicho incremento se debe al apoyo de la alianza. En este indicador, es necesario tener en cuenta que la capitalización es un indicador apreciable en el mediano plazo, que es cuando se reflejan los efectos de las inversiones complementarias; en este sentido, en los beneficiarios del 2001 el cambio en activos representa 54% y es menor para los años 2002 y 2003. (Figura 14. Anexo 2).

Respecto a la magnitud del cambio en producción y productividad; el 74% de los productores agrícolas beneficiados con apoyos del Programa, manifestaron haber registrado cambios en el volumen de producción con un 33.5% de incremento en promedio; y el 40% de ellos consideró haber tenido cambios en la productividad del orden de 3.9% en promedio.

El indicador de ingreso está en función directa del rendimiento o volumen de producción,

¹⁶ Los estratos mencionados corresponden a la topología de productores elaborada con base en la metodología de FAO

¹⁷ En el informe de evaluación 2002 se menciona que en los productores tipo I, el apoyo representó el 91.3% de sus activos

de los costos de producción y del precio de venta; tomando en cuenta dichas variables los cambios en éste indicador pueden deberse a cambios en la cantidad producida, en la disminución o aumento de los costos de producción por las variaciones del precio de venta; de lo anterior sólo el precio queda fuera del ámbito de decisiones del productor individual, ello explicaría la diferencia entre la proporción de beneficiarios que registraron cambios en la producción y la proporción de productores que obtuvieron incrementos en sus ingresos, ya que este último está relacionado con el precio y acceso a los mercados.

El incremento en el nivel de ingreso de los beneficiarios es uno de los objetivos finales de los programas de la Alianza, en tanto forma de incidir directamente en el nivel de vida de los productores. En el Estado de Tamaulipas, del 2001 a 2004 el impacto estimado del Programa de desarrollo rural en el incremento del nivel de ingresos de los productores agrícolas fue del ocho por ciento y en el de los pecuarios del 18 por ciento; diferencia que puede deberse a la escala y especialización requeridos por la producción ganadera. (Figura 15. Anexo 2).

- **Desarrollo de capacidades en el medio rural.** En este subapartado más que revisar el funcionamiento deL PRODESCA: instancias, procesos, actores, relación con otros programas, perfiles profesionales de los prestadores de servicios, etc; el análisis se enfoca a las respuestas dadas por los productores en las evaluaciones externas de los años 2001 a 2004, para estimar los impactos del subprograma en el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios.

Uno de los primeros aspectos que resaltan, es que, mientras que en 2001 únicamente el 1.6% del total de beneficiarios por el PADER manifestó haber recibido capacitación por parte de algún técnico de alianza, cantidad considerablemente menor a la observada entre los beneficiarios del PAPIR en 2003 (8.7%). Si bien esta diferencia implica el importante esfuerzo realizado para incluir la capacitación en el programa de desarrollo rural, el porcentaje es aún sumamente bajo, sobre todo si consideramos la importancia de este factor para el éxito en los proyectos, así como el déficit histórico de capacidades de los productores rurales.

Un indicador complementario que nos puede indicar si el Programa esta motivando la participación de los productores, es la percepción de la importancia que le asignan los beneficiarios; en 2003 el 83.3% dijo que la capacitación fue satisfactoria y que sigue aplicando las recomendaciones y sugerencias de los técnicos, mientras que en el 2001 sólo el 50% de los beneficiarios continúa aplicando las recomendaciones.

Más significativo aún es el índice de variación en el desarrollo de capacidades para los que si recibieron capacitación, el cual representó un incremento del 12.5% en el desarrollo de capacidades administrativas, gerenciales y de gestión en el período 2001-2003.

- **Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales.** Las acciones del PROFEMOR, en su vertiente de acciones para el fortalecimiento institucional, son de las más importantes del Programa De Desarrollo Rural, en tanto buscan establecer las bases para lograr un desarrollo local participativo a través de la constitución, consolidación y fortalecimiento de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable (CMDRS). De hecho, estas acciones trascienden al Programa y a la SAGARPA, en tanto inciden en la célula básica de la organización pública del país.

En 2003 y 2004 se continuaron las acciones iniciadas en 2002 para el fortalecimiento y consolidación de los consejos municipales y distritales (CMDRS y CDDRS); hasta el 2004 se apoyaron y consolidaron 14 consejos municipales con el pago de los servicios profesionales de igual número de coordinadores y la adquisición de equipo de cómputo en los municipios catalogados como de marginación alta de acuerdo a la clasificación del Conapo, y programándose la operación municipalizada en todo el Estado para el presente año.

Si al principio la constitución de los consejos se veía como un requisito de las normas gubernamentales, el trabajo y participación de los coordinadores en 2003 y 2004 y los logros obtenidos, expresados en documentos como diagnósticos municipales y en algunos casos, su traducción en planes de desarrollo municipal, ha venido mejorando la percepción de legitimidad de los consejos municipales; así, si en 2002 el 45% de los beneficiarios entrevistados dijeron considerar útiles las actividades del consejo, para 2004 este porcentaje se elevó a 69.2%, y mientras que en 2002 ninguno de los productores entrevistados consideraba como muy buena la representatividad de los consejeros, en el 2004 el 7.7% la consideraban esta forma.

- **Consolidación organizativa y fomento empresarial.** En la vertiente de consolidación organizativa, este subprograma apoyó para fortalecer la estructura interna de las organizaciones con el pago de servicios profesionales para la realización de actividades gerenciales así como para mejorar los sistemas administrativos, modernizar sus sistemas contables y para apoyar y regularizar la elaboración de los estatutos jurídicos. En la operación de los dos últimos años se apoyó el fortalecimiento organizacional de 39 organizaciones de primer nivel y cinco de segundo y tercer nivel.

2.1.6 Resultados específicos en 2004

Respecto al cumplimiento de metas físicas y financieras, en 2004 el programa contó un presupuesto de 51,760.113 miles de pesos; de los cuales al 11 de julio de 2005 se reportaba el ejercicio del 100.00% de los recursos y del 68.0% en avances de metas físicas.

Cuadro 6. Avance físico financiero al 11 de julio de 2005

Programa	Físico	Financiero
PAPIR	114.0%	100.0%
PRODESCA	70.01%	100.0%
PROFEMOR	72.0%	100.0%
Total	68.0%	100.0%

Fuente: Cierre físico, financiero del Programa, proporcionado por el CTEE

La distribución del presupuesto entre los subprogramas fue de 71.7% para el apoyo en inversión rural vía el PAPIR, el 20% para atender el desarrollo de capacidades con PRODESCA, y el 8.3% restante para el fortalecimiento institucional, consolidación organizativa y fomento empresarial a través del PROFEMOR. (Figura 16. Anexo 2).

Respecto al número de beneficiarios a ser atendidos, se programaron 9,395 productores, de los cuales 3,410 se atenderían por el PROFEMOR, 3,252 por el PRODESCA y 2,733

productores agrupados en 323 proyectos que serían apoyados por el PAPIR. En general, la asignación programada de los recursos corresponde a los criterios establecidos en las normas de operación respecto a la población objetivo, áreas marginadas y cadenas productivas.

De los resultados de la operación 2004 cabe destacar que el 52.3% de los recursos se destinaron al apoyo de actividades no agropecuarias, el 36.1% para apoyar a los productores con actividades agrícolas y el 11.6% restante se destinó al apoyo de actividades pecuarias. En su distribución de acuerdo a la tipología de productores, el 56.1% del total de los recursos se aplicó en los estratos I y II que corresponden a los productores con menores ingresos, menor nivel de activos y menor escolaridad; en contraste se aplicó el 11.9% para apoyar a los productores del estrato V.

En un análisis combinando el tipo de actividad apoyada y la tipología de productores, se muestra que proporcionalmente correspondieron al estrato I la mayor parte de los recursos destinados a las actividades agrícolas y no agropecuarias, mientras que de los recursos aplicados para apoyar los productores con actividades pecuarias, la mayor parte de los recursos se enfocaron al estrato IV, el cual correspondería a los productores que podemos clasificar como de transición (con un nivel de instrucción, activos e ingresos suficientes para incursionar en la competencia de mercado). (Figura 17. Anexo 2).

2.1.7 Análisis de indicadores de gestión e impacto presentados en evaluaciones internas del Programa

La instrumentación del Programa De Desarrollo Rural en Tamaulipas ha sufrido ajustes importantes derivados de las modificaciones a las normas de operación de la alianza y por las demandas y necesidades del sector rural del Estado. Entre otras se ha mejorado la focalización de la población objetivo, se han integrado instrumentos que tienden a garantizar la eficacia de los apoyos como lo es el requisito de la elaboración de proyectos; adicionalmente, a partir de 2003 se integra a los criterios de orientación para la aplicación de recursos, el apoyo a las cadenas productivas de alta inclusión social.

Dichos ajustes han obligado a las instancias responsables de la operación del Programa de Desarrollo Rural, a tomar una serie de medidas para mejorar la gestión e impacto del mismo: por ejemplo, en 2001 se acordó la adquisición de equipo de cómputo, líneas DS0, voz y datos para eficientar el sistema de información¹⁸, de lo cual en septiembre de 2004, en reunión de seguimiento para la evaluación interna se informaban “*el Sistema se encuentra operando normalmente, salvo algunas horas en las que se satura, debido a la alta demanda*”¹⁹, permitiendo mejorar sustancialmente la fluidez del información ya que ahora las solicitudes se capturan directamente en los CADER's, los DDR's las validan y posteriormente los Comités Técnicos Operativos las dictaminan.

Considerando que para la operación del programa es fundamental el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), ya que es en su seno donde se realizan las acciones centrales de toma de decisiones respecto a la determinación y coordinación de las políticas, estrategias y programas del desarrollo agropecuario y rural, así como la definición de prioridades en la distribución de los recursos presupuestales; en de 2004 se informaba que “en el presente ejercicio, las reuniones del Consejo Estatal para el

¹⁸ Alianza para el Campo 2001. Primera Evaluación Interna. Octubre de 2001

¹⁹ Alianza para el Campo 2004. Primera Evaluación Interna. reunión número 33/04, de fecha 15 de septiembre de 2004

Desarrollo Rural Sustentable, se han llevado a cabo de manera más frecuente, involucrando de manera creciente a las dependencias y organizaciones de productores en las estrategias de desarrollo económico, en el seguimiento del ejercicio de los programas y en la participación de atención a los problemas derivados del desarrollo rural integral²⁰.

Otro los aspectos en los que se observó una tendencia al mejoramiento es en la participación del CECADER, ya que debido a los problemas presentados en la operación del 2002 se solicitó se nombrara un representante en el Estado con el fin de mejorar la calidad de la supervisión de los servicios y la comunicación con los operadores; en 2003 este aspecto mejoró sensiblemente con la participación del representante nombrado por el CECADER en Tamaulipas.

2.1.7.1 Evolución y potencialidades del Programa para responder a la problemática y retos del entorno. Analizar el grado de correspondencia entre los retos que plantea el entorno y las acciones impulsadas en los últimos años por el Programa de Desarrollo Rural en el Estado, nos permite hacer una estimación sobre la coherencia de la funcionalidad del diseño y la congruencia de las acciones impulsadas.

En relación a la funcionalidad del diseño de la instrumentación de la estrategia del Programa en el Estado (instancias, procesos, atribuciones y responsabilidades, así como la mecánica de operación), la experiencia obtenida a lo largo de los diez años, a guiado los ajustes y adecuaciones para mejorar el cumplimiento de los objetivos y metas del mismo. En Tamaulipas, el organismo responsable de la programación, operación, seguimiento y evaluación del programa de desarrollo rural, con base en los acuerdos del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable, es el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAET), que, de acuerdo a sus atribuciones, constituyó la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) como un organismo técnico auxiliar, tanto para su propia operación como para la del CEDRS.

A partir del 2002, con la creación de la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), como brazo operativo de la Comisión de Desarrollo Rural, se mejoró y simplificó sustancialmente la operación del Programa en el Estado. Adicionalmente, con la redefinición de las obligaciones y atribuciones de las diferentes instancias y actores que participan en el programa, se ha mejorado sensiblemente la estructura institucional que se ha conformado en el Estado para orientar las inversiones, seleccionar los beneficiarios, asignar los recursos, supervisarlos y darles seguimiento.

Respecto a la congruencia de las acciones impulsadas en el Estado, podemos estimarla a través del análisis de las acciones en cuanto a la regiones y grupos prioritarios atendidos, así como de la distribución de los recursos por actividades y tipo de beneficiarios.

En relación a los grupos prioritarios atendidos, casi el 31% corresponde a grupos de mujeres, pero su participación en los recursos aplicados fue del 22.4%; a diferencia de los grupos de jóvenes, que representaron casi el 2 % de los grupos de beneficiarios y en los cuales se ejerció el 22.3% de los recursos del 2004. (Figura 18. Anexo 2).

²⁰ Alianza para el Campo 2004. Primera Evaluación Interna. reunión número 33/04, de fecha 15 de septiembre de 2004

El 69% de las actividades apoyadas en los grupos de mujeres, correspondió a las no agropecuarias y en el caso de los grupos de jóvenes, se distribuyó el apoyo a partes iguales entre las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias.

La distribución de los recursos por regiones y tipo de beneficiarios se considera congruente tanto con las normas establecidas como con las necesidades estatales, lo cual se detalla en el apartado 2.1.4 de este documento, contrastando los índices de marginación municipales y las cadenas productivas prioritarias, con el ejercicio de los recursos del Programa.

2.1.7.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

La Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno radica en su capacidad para atender la problemática rural presente y apoyar a la vez, las actividades emergentes con potencial económico y de amplia inclusión social. De su capacidad para atender la problemática rural se han mostrado evidencias en los apartados anteriores, demostrando que su diseño, funcionalidad y operación le confieren capacidad para atender la problemática rural estatal. Ahora, para que el Programa despliegue al máximo su potencialidad se requiere atender los siguientes aspectos:

Dentro de las Normas establecidas se requiere trascender los acuerdos entre los actores, para pasar a su institucionalización. Tal es el caso, por ejemplo, del acuerdo SAGARPA – Gobierno del Estado en relación a los DDRS y CADERS, o la decisión de la municipalización del Programa.

Redefinir las cadenas prioritarias por atender de acuerdo a su importancia económico social y a su potencial a futuro para el Estado; procurando dar continuidad interanual a las cadenas que se decida atender y evitando cambiarlas en cada ejercicio.

Mejorar la focalización de las acciones respecto a la población objetivo. El Índice de Marginación Municipal fue un gran paso en este sentido, pero actualmente se cuenta con el Índice de Marginación por Localidades que puede ser de mucha utilidad para ello. En el Estado hay 331 localidades con grado de marginación muy alto de acuerdo con el CONAPO, que en el índice Municipal no aparecen.

Avanzar en la instrumentación de la estrategia de desarrollo rural considerando en conjunto el Programa de Desarrollo Rural con sus tres subprogramas: Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Los tres subprogramas tienen objetivos específicos y tienen un rol complementario en la estrategia de desarrollo rural. La importancia de PRODESCA radica en la formación de capacidades y en el acompañamiento de las inversiones; el PROFEMOR en la formación de capital social en el medio rural para potenciar e incrementar los impactos de las inversiones a través de la organización y la inserción en las cadenas productivas, y el PAPIR en la inversión de bienes de capital en las unidades de producción rural, propiciando la reconversión productiva, el acondicionamiento y la transformación de la producción primaria. La importancia de cada uno en la estrategia de desarrollo rural del Estado, debería estar representada en su participación presupuestal.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en temas relevantes

Este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución que han mostrado durante los últimos años, diversos aspectos identificados como relevantes en la evaluación de la gestión del Programa en ejercicios anteriores, enfatizando en el año 2004 e incorporando el ejercicio 2005 a fin de lograr mayor oportunidad en la identificación de problemas y planteamiento de soluciones.

3.1 Avances en la instrumentación de conceptos clave del diseño del Programa

3.1.1 Articulación entre los subprogramas de Desarrollo Rural

La operación articulada de los subprogramas de Desarrollo Rural es uno de los elementos fundamentales para lograr la integralidad de la estrategia de desarrollo rural, la cual requiere que las acciones sean coordinadas y continuas en el tiempo. En Tamaulipas se cuenta con la estructura institucional y las normas que proveen el marco general adecuado para propiciar la articulación de los subprogramas y por lo tanto, la integralidad en las acciones. Sin embargo, la integralidad es un proceso que además de lo anterior, necesita que todos los actores compartan el concepto, esquemas y objetivos del Programa.

De lo anterior desprendemos que no basta la existencia de los mecanismos para la coordinación que propicien la articulación entre los subprogramas, sino que además se requiere generar procesos participativos y actitudes congruentes en los diferentes actores, para que se traduzcan en acciones concretas.

La apreciación de los funcionarios directivos en la Entidad, es que hay poca integración entre los subprogramas en general (75%), excepto entre PAPIR y PRODESCA, en los cuales la mitad de los funcionarios directivos entrevistados, consideran que existe mucha integración; en los hechos, de las entrevistas a los beneficiarios se desprende que si bien se ha avanzado en la articulación de los subprogramas, aún falta mucho por hacer al respecto. Esta apreciación es consistente con lo observado en campo, ya que sólo el 6% de los beneficiarios del PAPIR en 2002, manifestaron haber recibido algún servicio PRODESCA, porcentaje que se incrementa al 23% en los beneficiarios 2004.

**Cuadro 7. Apreciación de los funcionarios directivos
Sobre la articulación entre subprogramas**

Articulación	Mucha	Poca
PAPIR-Prodesca	50%	25%
PAPIR-Profemor	0%	75%
Prodesca-Profemor	0%	75%
Prodesca Fomento Agrícola	0%	75%

Fuente: Elaborado con información de las entrevistas a Otros Actores. 2004

Algunos efectos atribuibles de este mejoramiento en la articulación entre los subprogramas en el alcance de los objetivos del Programa, es el índice de variación en el desarrollo de capacidades para los que si recibieron capacitación, el cual representó un incremento del 12.5% en el desarrollo de capacidades administrativas, gerenciales y de gestión en el período 2001-2003; así como el incremento de 28.1 jornales generados por UPR en 2001, a 50.3 en 2004; lo que puede deberse en gran medida al apoyo en el diseño y elaboración de proyectos por los técnicos PRODESCA.

3.1.2 Integralidad de las inversiones mediante el uso de proyectos

La evolución que ha presentado el Programa en la formulación y utilización de proyectos productivos en la entidad es muy significativa; si consideramos la importancia que se le ha asignado en la selección de beneficiarios y la asignación de recursos, vemos que ha tenido una tendencia creciente: mientras que en la operación del 2001 la atención a la demanda significó casi el 94% de los beneficiarios y de los recursos; para la operación del 2003 la participación relativa de los beneficiarios con proyecto se incrementó al 29%, con el 74% de los recursos; y para el 2004 se programó la aplicación del 100% de los recursos vía proyectos, eliminando la atención a la demanda.

Las evaluaciones externas registraron esta evolución señalando, en 2001: “los apoyos del Programa deberán ofertarse mediante la presentación de un proyecto, donde se establezca y justifique la participación del apoyo del Programa”; para 2002 se indicaba que “Dentro de los cambios mas relevantes en cuanto a evolución de los programas es que en el año 2002 se apoyó con hasta el 60% de los recursos del PAPIR para los grupos de productores que presentaron un proyecto productivo viable. Los componentes apoyados por el PAPIR fueron destinados en su mayoría por vía proyectos (60%) y atención a la demanda (40%)”, y en la evaluación 2003 se mencionaba “el enfoque que se está tratando de desarrollar es el destinar la mayor cantidad de recursos al apoyo de las cadenas agroalimentarias prioritarias a través de *proyectos productivos integrales* y eliminar la atención a la demanda.

En la operación del 2003 se adquirió el compromiso de que al menos el 70% del monto asignado al PAPIR se ejerciera vía proyectos y como máximo un 30% en atención a la demanda. La apreciación que al respecto tienen actualmente los funcionarios operativos, en relación a si consideran que el ejercicio de recursos a través de proyectos productivos es una forma más eficiente de otorgar los apoyos que vía atención a la demanda, es positiva en el 71% y el otro 29% tiene una opinión negativa al precisar que no es más eficiente o la diferencia no es apreciable.

Esta diferencia de opinión se disminuye bastante al preguntárseles ¿que tanto se ha avanzado en el uso de los proyectos para seleccionar las solicitudes de mayor impacto potencial?, el 55% considera que se ha avanzado mucho o bastante y el resto que poco o nada.

Estas divergencias de opinión, probablemente estén relacionadas con el riesgo que corre el proyecto productivo de convertirse en un requisito incluso para proyectos de monto pequeño de apoyo, o de volverse solamente un requisito más a cumplir para obtener el apoyo.

3.1.3 Focalización de beneficiarios

La canalización de recursos a municipios de alta y muy alta marginalidad en el Estado se ha cumplido en lo general, si bien del total de recursos en 2002 y 2004 se aplicó el 88% y el 75% respectivamente, se observa una tendencia decreciente a la participación de los municipios con mayor grado de marginación. Ello se puede deber a la inclusión del requisito de la elaboración de un proyecto productivo económicamente viable, que es más fácil de identificar y elaborar en un contexto socioeconómico favorable, que en aquellos que presentan mayor marginalidad.

Cuadro 8. Inversión de recursos del Programa en municipios según grado de marginalidad

Grado de Marginación	No. De Mpios.	Recursos 2002	Recursos 2004
Alto	14	56.56%	34.60%
Medio	12	31.49%	40.49%
Bajo	7	9.17%	11.47%
Muy bajo	10	0.027	0.134
Total	43	100.00%	100.00%

Fuente: elaborado con información de encuestas a beneficiarios de PAPIR, 2002 y 2004

Respecto a la atención a grupos prioritarios, el 36% de los beneficiarios corresponde a los grupos prioritarios (Mujeres, jóvenes, tercera edad y con capacidades diferentes); de los cuales casi el 31% corresponde a grupos de mujeres, pero su participación en los recursos aplicados fue del 22.4%; a diferencia de los grupos de jóvenes, que representaron casi el 2 % de los grupos de beneficiarios y en los cuales se ejerció el 22.3% de los recursos a grupos prioritarios del 2004.

En la atención a regiones prioritarias, el 65.1% del total de los recursos de período 2001 a 2004 se aplicaron en los Distritos de Desarrollo Rural de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales presentan grados de marginación entre alto y medio y corresponden a las regiones definidas como prioritarias en el Estado. El apoyo a las cadenas productivas de alta inclusión social se enfocó a proyectos productivos pertenecientes a seis cadenas productivas del Estado: bovinos; caprinos; nopal verdura; sorgo; maíz; caña de azúcar y a la cadena de servicios.

La distribución de recursos por tipo de beneficiario en 2002 y 2004 (según la tipología propuesta por la UA-FAO), muestra que en el 2002, los estratos I y II, de menores recursos, participaron con el 59.6% de los beneficiarios y les correspondió el 31.8 de los recursos; en contraste a los estratos IV y V, de mayores recursos, les correspondió el 43.7% de los recursos y solo el 25.8% de los beneficiarios. Para el 2004 la distribución es más equitativa al participar los estratos de menores recursos con el 61.9% de los beneficiarios y el 56.6% de los recursos, mientras que los estratos superiores participaron del 30.3% de los recursos y beneficiarios. (figura 19. Anexo 2).

Lo anterior muestra la necesidad de mejorar en los criterios de focalización de la población objetivo; el criterio de grado de marginalización Municipal, pudiera ocultar que

parte de los recursos se canalizan a localidades con bajo o muy bajo grado de marginalidad.

3.1.4 Evolución en la orientación del Programa

Los Cambios en las Reglas de Operación reflejan los cambios en la orientación del Programa, así, en los inicios de la Alianza, su orientación, y la de todos los programas de la misma, era hacia el incremento de los ingresos de los productores en una lógica de suficiencia alimentaria; con el tiempo y en respuesta a cambios en el contexto económico, la orientación ha cambiado hacia una de Desarrollo Rural Integral, en la cual la participación y autogestión campesina, son pilares básicos. Lo anterior se reflejó en la integración de los más de 40 programas que operaron de 1996 a 1999, a sólo cinco para el 2000.

En el grupo de programas para el desarrollo rural, los programas se empezaron a manejar de manera integral en el 2002, simplificando la operación de los programas que anteriormente se venían manejando por separado, quedando sólo tres programas básicos: Programa de Apoyos a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). Estos cambios se consideran de importancia para la eficiencia operativa, pues se tuvo un mejor control de las acciones realizadas, al simplificar en un solo grupo los tres programas básicos de Desarrollo Rural.

Otro cambio sensible fue la integración del criterio del apoyo vía proyectos productivos, lo cual modificó la asignación de recursos del 4% a beneficiarios con proyecto productivo en 2001, al 94% en 2004; contemplándose para el 2005 que al menos el 70% se destinará al apoyo de proyectos productivos y hasta un máximo de 30% se aplicará en la atención a la demanda²¹. Desde el 2002 la CDR ha identificado e integrado a su estrategia para la aplicación de los recursos cinco cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, prioritarias por año, sin embargo, del 2002 al 2004 se han programado 9 cadenas que han mostrado una continuidad diferente.

Por último un cambio controversial ha sido sin duda, el referente a la municipalización del Programa, el 57% de los Funcionarios Directivos y Operativos la perciben como un proceso eficaz de involucramiento de los actores en el Desarrollo Rural; para el 19% es un mecanismo para otorgar recursos al Municipio y el 24% restante opina que el Estado no está preparado para este proceso, que es una forma de otorgar representación al sector rural o lo ven como una forma de populismo.

3.2 Evolución del proceso de asignación de recursos

3.2.1 Apropiación del Programa por parte del gobierno estatal

En cuanto al Grado en que el Estado ha asimilado el Programa para operarlo en función de sus prioridades de política, el 75% de los Funcionarios directivos entrevistados considera que los elementos del diseño han sido apropiados e instrumentados en su mayor parte en el Estado, debido a la buena coordinación que existe en la Entidad.

²¹ SAGARPA. Gobierno de Tamaulipas. Reglas de operación y distribución presupuesta. Alianza 2005. Julio de 2005

Respecto a que tanto se ha aprovechado la flexibilidad otorgada a elementos del diseño del Programa, las opiniones divergen: para la mitad de los funcionarios entrevistados la simplificación programática y la mayor flexibilidad en los procedimientos, se ha aprovechado mucho, y para el otro 50%, el aprovechamiento es poco. (Figura 20. Anexo 2)

Sobre los avances en la definición de criterios para la determinación de prioridades y su relación con la asignación de recursos, los funcionarios entrevistados comentaron que ya están establecidos y que son la base para la asignación de los recursos. Cabe mencionar que al preguntárseles sobre que criterios específicos se tenían, mencionaron los establecidos en las reglas de operación.

3.2.2 Operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado.

La operatividad de los acuerdos tomados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) en el Estado, descansa en la UTOE, instancia responsable de Integrar y resguardar expedientes, revisar y validar solicitudes y proyectos productivos, emitir informes de seguimiento físico y financiero, y contratar a los prestadores de servicios profesionales (PSP) por cuenta y orden de los beneficiarios.

3.2.3 Recepción de proyectos: abierta o de acuerdo a las prioridades del estado y del municipio

La recepción, registro y revisión de las solicitudes, conforme a los criterios establecidos, se realiza en los CADER y DDR; en las reglas de operación 2005, se integra el criterio de que al menos el 35% de los recursos deberán corresponder a proyectos prioritarios contemplados en los Planes de Desarrollo Municipal. Se considera seguir con el criterio de "primero en tiempo, primero en derecho".

3.2.4 Implicaciones del mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del programa

El mecanismo de reembolso para el acceso de los pequeños productores a los apoyos del Programa, implica que el productor pague por adelantado, (que cuente con liquidez), lo cual es incongruente tratándose de productores marginados.

Este mecanismo puede ser deseable en términos administrativos, (podría permitir una operación más desahogada del ejercicio de los recursos, y no en los últimos meses del año, como se ha venido operando) pero es por definición excluyente y limita el acceso de los productores de bajos recursos.

En la Entidad, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, se están buscando modalidades alternativas para el financiamiento de los proyectos, en acuerdo con los proveedores y que no implique un desembolso previo del productor.

3.2.5 Funcionalidad de la operación UTOE-gobierno del estado.

Del análisis de la operación de la UTOE y la calificación que los Funcionarios Directivos, Operativos y los técnicos PSP, emitieron sobre la calidad del seguimiento de la UTOE a diferentes aspectos del Programa en las entrevistas, se desprende que la funcionalidad

de su operación es buena en lo general y que los diferentes actores entrevistados así lo perciben. (Figura 21. Anexo 2).

3.3 Avances en el proceso de recepción, selección y evaluación de solicitudes

3.3.1 Circuito de recepción, revisión, dictamen y pago de solicitudes

Del análisis de los procesos de recepción, revisión, dictamen y pago de solicitudes a los beneficiarios, así como de la percepción que al respecto tienen los Funcionarios Directivos y operativos, consideramos que los cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes, se ha mejorado sensiblemente; sobre todo en cuanto a los períodos de apertura y cierre de ventanillas y en la capacitación a los responsables de ventanilla sobre los criterios de selección y priorización de solicitudes. (Figura 22. Anexo 2).

Sin embargo, el criterio que se ha venido aplicando de, “primero en tiempo, primero en derecho”, deja poco margen a la aplicación de criterios de selección, conforme a las prioridades que pudiese impulsar el Gobierno del Estado.

3.3.2 Seguimiento a etapas críticas del proceso de gestión de solicitudes

Para Identificar las etapas que se están convirtiendo en cuellos de botella para una atención ágil y transparente de las solicitudes, así como para mejorar la asignación de recursos e incrementar los impactos de los apoyos otorgados, se dio seguimiento a varias solicitudes al azar, a la vez que nos apoyamos en una serie de preguntas a 21 funcionarios Directivos y Operativos del Programa de Desarrollo rural en la Entidad.

De lo anterior, encontramos que en el circuito operativo del Programa, las etapas que están dificultando la atención ágil de las solicitudes, corresponden a la recepción, evaluación y selección de las solicitudes a ser apoyadas. (Figura 23. Anexo 2).

La primera se desarrolla en las ventanillas receptoras y tiene que ver con la capacitación sobre los criterios de selección de los responsables, que aún y cuando se ha mejorado, como vimos en el inciso anterior, queda mucho por hacer.

La segunda, referente a la evaluación, tiene que ver con el apoyo de personal capacitado en formulación y evaluación de proyectos productivos y la selección de las solicitudes que realiza la CDR; selección que se realiza en función de la evaluación y de otros criterios de priorización. Creemos que ello puede ser mejorado, si se considera apoyarse en personal capacitado en formulación y evaluación de proyectos.

3.3.3 Seguimiento a procesos innovadores

En el Estado se ha procurado ajustarse a las Reglas de Operación de la Alianza y se han tenido pocos procesos de innovación en el circuito operativo del Programa; en 2003 se planteó la posibilidad de asignar presupuesto para la supervisión, control y seguimiento de los apoyos del 2004, considerando la contratación de servicios de consultoría externos para que, a través de un muestreo estadístico al azar, se evaluaran los proyectos autorizados; sin embargo no fue posible operativizarlo para ese año.

Otro aspecto considerado fue el de que, dado que los jefes de CADER han sido los únicos responsables de la verificación en campo de las inversiones y de la elaboración del acta de entrega recepción, a partir de 2004 la CDR determinó que cuando las inversiones a realizar sean resultado de un proyecto elaborado por un PSP contratado con recursos del PRODESCA, sea incluida la firma de satisfacción del técnico, situación que empezará a operar en 2005.

3.4 Seguimiento a proyectos exitosos

3.4.1 Desempeño y trascendencia de los proyectos apoyados en años previos

En el informe de evaluación externa del 2002 se recomendaba la inclusión del maguey tequilero, el mezcalero y la sábila en las cadenas productivas a atender por el Programa,²² en 2002 se incluyeron siete proyectos de sábila del Municipio de Jaumave; por el impulso que el Gobierno del Estado le ha dado a este cultivo desde hace 10 años, para 2004 se registraban 10, 000 hectáreas sembradas, de las cuales 2,551 has se establecieron durante el 2003.²³ Existen en la Entidad nueve procesadoras de sábila en los Municipios de Jaumave y González que adquieren y benefician la producción de este producto.

La sostenibilidad de estos proyectos descansa en varios factores: 1) Están dentro de una línea de desarrollo que impulsa el Estado 2) El mercado, por la existencia de las procesadoras, es relativamente estable y seguro para la producción 3) El apoyo de PAPIR representó el 49% del capital antes del apoyo y el 32% después del apoyo. 4) La cadena que tiene su mayor mercado en la exportación, cuenta también entre sus consumidores a la industria farmacéutica y de cosméticos.

El reto para los técnicos PSP es detectar en las perspectivas estatales, las actividades productivas o de servicios emergentes que coincidan con las líneas de desarrollo del Estado y que resulten de interés de los productores. La replicabilidad de éste tipo de proyectos está en los factores, no en las líneas de producción.

Los proyectos que no han obtenido éxito, comparten mayoritariamente factores como: 1) Corresponden a grupos creados como parte de un proceso para acceder a los apoyos, 2) No tienen vínculos con cadenas productivas existentes que permitan esquemas de organización para su integración y agregación de valor, 3) El proyecto no corresponde a las expectativas y experiencia del productor, sino a los conocimientos e inducción del técnico.

3.5 Capitalización de las unidades de producción rural y de las organizaciones económicas apoyadas por PAPIR

3.5.1 Apropiación del Subprograma por parte del gobierno estatal y los productores

Para alcanzar el objetivo general del PAPIR (fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible), es necesario que exista apropiación del Subprograma y una buena coordinación entre todos los actores del proceso, considerando como tales al beneficiario, como actor central y para quien se destinan los apoyos, el PSP, encargado

²² SAGARPA. Gobierno de Tamaulipas. Informe de evaluación Estatal. Desarrollo Rural. Tamaulipas. Sept. 2003. Pág. 78

²³ SAGARPA. Gobierno de Tamaulipas. Informe de evaluación Estatal. Programa de Desarrollo Rural. Tamaulipas. Sep. 2004. Pág. 16

de proporcionar los servicios profesionales del PRODESCA, el CECADER, actor que supervisa los servicios de los PSP apoyados por PRODESCA.

En la recepción, registro y revisión de las solicitudes, se encuentran las ventanillas en los CADER y DDR, los que dan curso a las solicitudes a la siguiente instancia: la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE); la UTOE analiza y propone una preselección de apoyos ante la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR). En esta instancia, se emite el dictamen final respecto a quién, en qué y cuánto se dará de apoyo. Una vez dictaminada la solicitud, la instancia responsable de liberar el pago es el FOFAE.

De acuerdo a la opinión expresada en la entrevista a otros actores (35), la coordinación de la CDR con la UTOE es muy buena o buena (65.7%); con los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS) (73.5%); con el CECADER (50%); con el FOFAE, (61.8%); con los Municipios, (63.9%); con los coordinadores y técnicos PROFEMOR y PSP, la percepción baja al 40%, apreciación compartida por la EEE.

La apropiación del subprograma por parte de los diferentes actores, puede calificarse de buena en lo general, considerando los aspectos mencionados de las etapas críticas en el circuito operativo.

3.5.2 Orientación del Subprograma

De la orientación de las inversiones del Subprograma hacia grupos, regiones prioritarias e integrantes de las cadenas productivas de alta inclusión social, hemos visto que el 65.1% del total de los recursos de período 2001 a 2004 se aplicaron a las regiones definidas como prioritarias en el Estado; que respecto a la atención a grupos prioritarios, el 36% de los beneficiarios en el mismo período, corresponde a los grupos prioritarios (Mujeres, jóvenes, tercera edad y con capacidades diferentes), y que el apoyo a las cadenas productivas de alta inclusión social se enfocó a proyectos productivos pertenecientes a seis cadenas productivas del Estado: bovinos; caprinos; nopal verdura; sorgo; maíz; caña de azúcar y a la cadena de servicios.

Los criterios de priorizar los apoyos considerando los proyectos productivos y su inclusión en cadenas productivas de alta inclusión social, impactará seguramente en una mayor capitalización de las unidades de producción rural en los próximos ejercicios.

3.5.3 Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos

Para el 2005 se establece en las reglas de operación y distribución presupuestal, la aplicación de los recursos bajo los principios de: *atención a productores de bajos ingresos conforme a grupos y regiones prioritarias y atención a la integración de cadenas agroalimentarias*; se precisa también que, *al menos el 35% deberá incidir en las cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, que defina como de interés el Gobierno, en función de las prioridades detectadas en los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable*; acciones que tienden a garantizar la atención de los grupos y regiones prioritarias, así como los vinculados con las cadenas productivas de alta inclusión social.

3.6 Desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)

3.6.1 Avances en la apropiación del Subprograma por parte de los gobiernos estatales y los productores

El PRODESCA se enfoca a formar capital humano para mejorar la economía rural; su objetivo general se desglosa en tres objetivos específicos: 1) el desarrollo de las capacidades de la población rural, 2) la promoción de una oferta de servicios profesionales pertinentes a regiones, grupos prioritarios y cadenas productivas de amplia inclusión social, y 3) el aprovechamiento de experiencias exitosas para impulsar proyectos de reconversión productiva y comercial.

El apoyo que PRODESCA concede es para el pago de los servicios de los PSP considerando seis posibles servicios diferentes: 1) el diseño de proyectos; 2) la puesta en marcha de proyectos; 3) la asesoría técnica y consultoría profesional; 4) la capacitación para empresas rurales; 5) la promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y 6) los programas especiales de desarrollo de capacidades.

Dos actores imprescindibles en su operación son el INCA Rural y el CECADER; el papel del INCA Rural es capacitar a los técnicos PSP para que la oferta de servicios profesionales sea pertinente y de calidad; el papel del CECADER es supervisar que los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa sean efectivamente de calidad. Los apoyos que concede PRODESCA para el pago de servicios profesionales son administrados por la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) y es ésta quien paga los servicios al PSP, a nombre del beneficiario.

Respecto a la apropiación del Subprograma por parte del Gobierno del Estado, tomando en cuenta la percepción de los funcionarios directivos, operativos y de los técnicos PSP entrevistados desprendemos que la coordinación entre la CDR y los PSP es considerada baja por los propios actores (40%), si bien a partir de la participación más estrecha del CECADER en la supervisión de los servicios a mejorado, aún se sigue teniendo la visión de que es más importante la inversión en capital físico.

De las encuestas a productores beneficiarios de PAPIR 2002 y 2004, vemos que si el 31.2% de los productores que recibieron asistencia técnica mencionan que ellos o algún miembro del grupo tuvieron la iniciativa, el 47.9% dijo que el técnico lo seleccionó un funcionario del Municipio o del Gobierno.

La apropiación del Subprograma por los beneficiarios es más clara, del total de los encuestados y que recibieron un servicio PSP, el 89.5% considera muy buena o buena la utilidad de los servicios prestados por el técnico y el 10.5% la calificó de regular.

3.6.2 Avances en la integración de un mercado de servicios profesionales

Los efectos del Subprograma en la integración de un mercado de servicios profesionales es aún incipiente; si bien los funcionarios directivos y el representante estatal del CECADER consideran que la oferta de servicios profesionales en el Estado se ha fortalecido gracias al PRODESCA, reconocen que en pocos casos el programa ha inducido la formación de algunos despachos de profesionales que se dediquen actualmente a prestar sus servicios sin depender de los apoyos gubernamentales.

3.6.3 Interacción con el CADER y el Inca Rural.

La interacción del Subprograma con el CECADER y el Inca Rural, se da de acuerdo a lo establecido en las normas: el papel del INCA Rural es capacitar a los técnicos PSP para que la oferta de servicios profesionales sea pertinente y de calidad y el papel del CECADER es supervisar que los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa sean efectivamente de calidad.

Un mecanismo que seguramente impactara en el futuro, al desarrollo de la oferta de servicios profesionales es la *Red de Prestadores de Servicios Profesionales del Sector Rural*, donde se encuentran los profesionistas acreditados y que además hayan mostrado resultados satisfactorios en la supervisión del CECADER.

3.6.4 Análisis de las iniciativas de la Subsecretaría de Desarrollo Rural en el marco de este subprograma para atender a los sectores de muy alta marginalidad.

El mercado de servicios profesionales del sector rural, cuando existe, está dividido en pequeños mercados locales y la oferta se concentra en las capitales estatales o en las cabeceras municipales en el mejor de los casos, y por el lado de la demanda, los productores que demandan estos servicios, en muchas ocasiones, los que tienen capacidad de pago, no le dan importancia y otros no tienen suficientes ingresos para pagar los servicios.

Esta situación, en general, responde al hecho de que la asistencia técnica se había promovido por profesionistas contratados por el gobierno y no directamente por los productores, situación que generó una cultura de no pago por estos servicios en los demandantes y una falta de experiencia de “profesiones liberales” en los egresados de las carreras agropecuarias, que sin la intervención del Estado, difícilmente se podría resolver.

El potencial de estas iniciativas para atender a la población marginada, radica en que brinda los mecanismos y recursos para superar los tres grandes retos del mercado de servicios profesionales del sector rural: 1) El escaso poder adquisitivo de los demandantes, 2) La falta de información y 3) El difícil acceso a las comunidades rurales.

3.6.5 Contribución del PRODESCA al Desarrollo de capacidades en la población rural

Uno de los objetivos específicos del subprograma es el desarrollo de capacidades en la población rural, a partir del 2001 las evaluaciones externas han buscado estimar la contribución del PRODESCA en este sentido; los avances en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas y gerenciales, estimados a través de el índice de variación en el desarrollo de capacidades para los que si recibieron capacitación, representó en 2001 el 0.125, en 2002 el 0.250, en 2003 el 0.219, y para 2004 el 0.26; ello significa que en los beneficiarios que recibieron capacitación se registró un incremento entre el 12.5% y el 26% en 2004.

3.6.6 Participación de los PSP en la formulación de proyectos como instrumento de desarrollo rural.

La condicionante de un proyecto para obtener apoyos de la mayoría de las instancias relacionadas con el desarrollo rural ha provocado que la demanda de los servicios profesionales de calidad para los diseños, puestas en marcha y capacitación se haya incrementado fuertemente; el proceso de supervisión, a través de la certificación de los servicios y los resultados de los proyectos al instrumentarse en el campo, han puesto en evidencia que se incrementó en cantidad el número de técnicos PSP, pero no en se ha incrementado igualmente la calidad del servicio.

La interacción PAPIR-PRODESCA se ha mejorado por el proceso de supervisión aunque se realiza después de haberse realizado las inversiones. El financiamiento a los proyectos elaborados con recursos del PRODESCA continua ligado casi en su totalidad a los recursos del PAPIR.

El financiamiento a proyectos generados por PRODESCA con recursos de fuentes distintas de PAPIR, se ha incrementado, el 49% de los beneficiarios 2002 y 2004 que recibieron asesoría del PRODESCA, manifiestan que recibieron apoyos de otros programas; sin embargo, más del 80% fueron de programas como PROGRESA y PROCAMPO y solo en uno de los casos se obtuvo financiamiento de otras fuentes para un proyecto productivo.

3.6.7 Desarrollo de otras actividades sustantivas de los PSP

Aunque PRODESCA ofrece seis servicios diferentes, los más usado hasta ahora son la elaboración de proyectos y la puesta en marcha de proyectos, en 2002 y 2004, de los beneficiarios de PAPIR que recibieron servicios de PRODESCA, el 91% fue de diseño del proyecto y un 77% fue de puesta en marcha; en relación a la participación de los PSP en actividades de capacitación y asistencia técnica, en el período indicado sólo el 54% de las acciones de PRODESCA, correspondieron a este rubro.

3.6.8 Mecanismos de pago a los PSP

La percepción de los funcionarios directivos, operativos y de los técnicos PSP entrevistados, respecto a la oportunidad en el pago de los servicios a los PSP en 2004 en relación a los años anteriores, en más del 90% de los casos, es que sigue igual; su apreciación es que los mecanismos de la UTOE y el CECADER son los que provocan más atrasos en los pagos a los técnicos PSP

3.6.9 Red de prestadores de servicios profesionales

En el CECADER hay registrados 141 técnicos PSP en la Entidad; la formación y perfil profesional de los prestadores de servicios profesionales corresponde en el 52% a Ingenieros Agrónomos, el 25% Médicos Veterinarios Zootecnistas, el 3% Biólogos, el 16% ejercen carreras del área de administración y el 4% restante son de otras profesiones. Su capacitación profesional para desempeñarse en la Red de prestadores de servicios profesionales ha dependido básicamente de la preparación impartida por el INCA Rural.

Los mecanismos de acreditación de técnicos PSP, son los ofertados por el INCA Rural; las opciones para acreditarse en los servicios que proporciona el PRODESCA a los beneficiarios son las de Examen-entrevista o Talleres de capacitación, el acceso es fácil

solamente tienen que acceder a la página del CECADER o del INCA Rural e informarse de los requisitos.

- Dinámica de entrada y salida de profesionales de la red estimulada por el Programa. Los PSP entrevistados consideran que es relativamente fácil la entrada y la salida de la red, lo cual es consistente con lo observado ya que, de acuerdo a las evaluaciones anteriores al modificar la forma de pagos a los técnicos y exigirles más y mejores conocimientos y habilidades, *su número se redujo en un 33.3% de 1999 al 2001*; y para la operación del 2002, solamente participaron 44 PSP; para el 2003 participaron 79 PSP y en el 2004 se registraban 141 en el CECADER.

3.7 Fortalecimiento institucional. Consejos Municipales y Distritales (PROFEMOR)

3.7.1 Aportes en la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

- Aporte del PROFEMOR a la consolidación de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable. En 2003 y 2004 se continuaron las acciones iniciadas en 2002 para el fortalecimiento y consolidación de los consejos municipales y distritales (CMDRS y CDDRS); hasta el 2004 se apoyaron y consolidaron 14 consejos municipales con el pago de los servicios profesionales de igual número de coordinadores y la adquisición de equipo de cómputo en los municipios catalogados como de marginación alta de acuerdo a la clasificación del CONAPO, y está programada la operación municipalizada en todo el Estado para el presente año.

- Legitimidad de los Consejos, participación social y dinámica de funcionamiento.

Si al principio la constitución de los consejos se veía como un requisito más, el trabajo y participación de los coordinadores en 2003 y 2004 y los logros obtenidos, expresados en documentos como diagnósticos municipales y en algunos casos, su traducción en planes de desarrollo municipal, ha venido mejorando la percepción de legitimidad de los consejos municipales; así, si en 2002 el 45% de los beneficiarios entrevistados dijeron considerar útiles las actividades del consejo, para 2004 este porcentaje se elevó a 69.2%, y mientras que en 2002 ninguno de los productores entrevistados consideraba como muy buena la representatividad de los consejeros, en el 2004 el 7.7% la consideraban esta forma.

Uno de los aspectos en los que tendrán que trabajar los municipios, es en la revisión de los ámbitos, atribuciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación entre los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal²⁴ (COPLADEMUN) y los Comités Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).

3.7.2 Avances en la institucionalización de las políticas de desarrollo rural a nivel municipal

La apropiación de la estrategia de municipalización como un proceso de involucramiento de los actores rurales en el desarrollo rural o como un mecanismo para otorgar apoyos

²⁴ Establecidos en el Código Municipal del Estado de Tamaulipas. Capítulo IV. Artículos 195 y 196

por parte de los municipios, se refleja en las entrevistas a otros actores del Programa, en donde se incluyeron 43 Funcionarios Directivos, Operativos y Presidentes Municipales, la percepción del 59% de ellos es que la estrategia de municipalización es un proceso de involucramiento de los actores rurales en el desarrollo rural; otro 18% la percibe como un mecanismo para otorgar apoyos a los municipios y el resto considera que la Entidad no está preparada para el proceso de municipalización.

3.7.3 Planes municipales de desarrollo rural sustentable

La aportación del PROFEMOR a la municipalización se considera muy importante ya que desde el 2002, se han destinado recursos para la contratación de un coordinador en apoyo a cada consejo municipal de los integrados en 14 municipios calificados con un grado de marginación alto. Dentro del seno de la CDR se diseñaron las estrategias para lograr que se tuvieran integrados los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y que en la actualidad estén integrados y cuenten con Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, casi en su totalidad.

Es conveniente señalar que de los Funcionarios Directivos y Operativos entrevistados, el 52% mencionó que entre el 7 y el 100% de los CMDRS están operando; un 29% comentó que entre el 51 y el 75% y el 19%, dijo que menos del 50%, estas opiniones se explican porque la mayoría de los funcionarios tienen unos meses de haber ocupado el cargo, debido al proceso electoral que vivió el Estado en el presente año.

Para el financiamiento de las acciones contempladas en los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, para el 2005 se establece en las reglas de operación y distribución presupuestal, que de su aplicación *al menos el 35% deberá incidir en las cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, que defina como de interés el Gobierno, en función de las prioridades detectadas en los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable*

3.7.4 Calidad de los servicios profesionales del coordinador municipal

La formación y perfil profesional de los coordinadores municipales y técnicos PROFEMOR corresponden a los de los técnicos PSP; la calidad y pertinencia de los servicios brindados se considera buena a partir de los comentarios expresados en las entrevistas a los propios coordinadores y a los Presidentes Municipales.

Los mecanismos de control de calidad, soporte y seguimiento al desempeño y a los servicios de los técnicos y coordinadores del PROFEMOR, se consideran buenos según lo expresado en 35 entrevistas a funcionarios directivos, operativos y técnicos PROFEMOR; el 65.7% considera como muy bueno o bueno el seguimiento de la UTOE, y sólo el 2.8% la considera mala.

3.7.5 Papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa

El papel de los CMDRS en la selección de los proyectos apoyados por el Programa se contempla en las reglas de operación y distribución presupuestal 2005, estableciendo que de su aplicación *al menos el 35% deberá incidir en las cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, que defina como de interés el Gobierno, en función*

de las prioridades detectadas en los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

3.7.6 Diseño y desarrollo de los componentes del PROFEMOR

Las acciones del PROFEMOR, en su vertiente de acciones para el fortalecimiento institucional se han enfocado en 2003 y 2004 al fortalecimiento y consolidación de los consejos municipales y distritales (CMDRS y CDDRS); hasta el 2004 se apoyaron y consolidaron 14 consejos municipales con el pago de los servicios profesionales de igual número de coordinadores y la adquisición de equipo de cómputo en los municipios catalogados como de marginación alta de acuerdo a la clasificación del Conapo, y se tiene programada la operación municipalizada en todo el Estado para el 2005.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial (PROFEMOR)

3.8.1 Selección de las organizaciones beneficiadas

Para la selección de las organizaciones económicas beneficiadas, se ha venido utilizando únicamente el criterio de selección establecido en las reglas de operación; la forma de acceso de las organizaciones a los apoyos que brinda el PROFEMOR es vía solicitud a la UTOE; para estimar la sostenibilidad de los procesos desencadenados por el programa, las cifras siguientes son elocuentes: de los beneficiarios que conservan y usan el apoyo que recibieron en 2004, el 4.5% solicitaron el apoyo a través de una organización económica, y de éstos ninguno constituyó la organización para acceder al apoyo, (a diferencia del 2002, donde el 7.8% de los que solicitaron el apoyo a través de una organización económica, el 25% constituyeron la organización para acceder al apoyo).

Sin embargo es conveniente señalar que aunque se programó ejercer el 10.0% del presupuesto 2004 en este rubro, no se ejerció lo presupuestado, lo cual se corroboró tanto en las encuestas a beneficiarios realizadas, como en la información documental del Programa.

3.8.2 Participación de las organizaciones en el Subprograma

Tanto en 2002, como en 2004, todas las organizaciones económicas beneficiadas siguen vigentes después del apoyo y han integrado nuevas actividades en el grupo, en su mayoría, (75% de las del 2002 y 100% de las de 2004).

3.8.3 Consolidación de las organizaciones

La percepción de los funcionarios directivos y operativos entrevistados es en un 42% de que el PROFEMOR ha contribuido bastante a la consolidación de las organizaciones económicas, y en un 58% de que ha contribuido poco o nada; consideran que las tres acciones que han tenido mayor impacto en el fortalecimiento de las organizaciones son la elaboración de autodiagnósticos y planes de trabajo, la capacitación administrativa organizativa y técnica, y la profesionalización del personal.

Cuadro 9. Percepción de los funcionarios sobre Acciones de mayor impacto en el fortalecimiento de las organizaciones

Concepto	Frecuencia
Autodiagnóstico	15
Capacitación	11
Profesionalización	6
Consolidación económica	5
Intercambio experiencias	5
Servicios financieros	3
Integración a cadenas	3
Equipamiento	1

Fuente: Elaborado con base en información de entrevistas a Otros Actores, 2004

3.8.4 Fomento empresarial

Si bien en los reportes de cumplimiento de los programas de trabajo en función de su autodiagnóstico, se indica el logro del 100%, los avances en el estatus de la organización (incipiente, en desarrollo o en consolidación), son inapreciables, a pesar de los apoyos en la profesionalización de sus estructuras. Lo anterior puede estar en función de que los apoyos que han recibido (elaboración de autodiagnósticos, planes de trabajo y capacitación, corresponden a una primer etapa que debería reflejarse en etapas posteriores con apoyos para la consolidación económica, la integración a cadenas productivas y el acceso a servicios financieros.

3.8.5 Diseño y Desarrollo de los componentes de PROFEMOR

El diseño del PROFEMOR y de sus componentes para la consolidación organizativa y el fomento empresarial pueden ser una excelente herramienta para la sostenibilidad de los apoyos en capitalización del PAPIR, sin embargo, para la apreciación de sus impactos se requiere un período de mediano plazo; el subprograma inició sus acciones en 2002 en la Entidad y se regularizaron en 2003.

3.9 Reflexión de conjunto sobre la trayectoria, los alcances y los temas pendientes del Programa

3.9.1 Principales logros del Programa

Entre los principales logros del Programa en el Estado, destaca la cobertura geográfica alcanzada, los productores de los nueve Distritos de Desarrollo Rural han recibido atención por alguno de los tres Subprogramas.

Destaca asimismo el apego a las normas de operación referentes a la atención a grupos y regiones prioritarias, destinándose una mayor cantidad de recursos en este aspecto, a lo establecido en los Anexos técnicos de Operación, correspondientes a cada ejercicio.

Es de mencionarse también como un logro importante, la interacción lograda entre los subprogramas PAPIR y PRODESCA para generar sinergias en el cumplimiento de los objetivos del Programa.

En la estimación de los impactos del Programa, respecto a la generación de empleo rural e ingreso se detectaron avances significativos para las unidades de producción rural, mayores en las actividades pecuarias que en las agrícolas y mayores aún en las no agropecuarias que en las dos anteriores.

La proporción de recursos ejercidos vía proyectos productivos ha sido fuertemente impulsada en los dos últimos años, como forma de eficientar los apoyos otorgados por el subprograma PAPIR.

Se ha logrado generar un mercado incipiente de servicios profesionales para el sector rural e impulsado el fortalecimiento institucional con la constitución y consolidación de Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable.

3.9.2 Factores de éxito, riesgo y retos pendientes.

Uno de los factores que han contribuido a los logros señalados, corresponde a la estructura institucional diseñada para la operación del Programa en la Entidad, bajo un esquema de estrecha colaboración entre la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado y la Delegación Estatal de la SAGARPA, que permite la presencia del Programa en todo el Estado.

La correspondencia entre las acciones del Programa y las líneas de Política sectorial del Estado, es otro de los factores que inciden en los avances indicados.

El diseño del Programa, integrado por tres subprogramas que brindan atención en los aspectos de capitalización, desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional, es fundamental en los resultados obtenidos.

Si bien el impulso que a partir del 2002 se ha dado a la inversión vía proyectos productivos, a contribuido en los logros mencionados, existe el riesgo de que se convierta en un mero requisito para acceder a los apoyos del Programa.

Uno de los mayores retos a enfrentar en los próximos años, es la consolidación de los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable, con capacidad de decisión y representatividad en los catorce Municipios con que se inició y la constitución e inicio de operaciones en los restantes.

Aunque se ha logrado destinar la mayor parte de los recursos del Programa, a las regiones y grupos de población en condiciones de marginalidad, aún se puede mejorar mucho en la focalización de los beneficiarios.

El apoyo destinado a las actividades no agropecuarias, a tomado un lugar relevante en las acciones del PAPIR en los dos últimos años, sin embargo considerando las características del sector rural en Estado, puede estar siendo sobredimensionada su importancia.

3.9.3 Áreas de oportunidad para mejorar el Programa

Precisando las cadenas productivas de alta inclusión social y de interés para el Estado, se puede mejorar en la sostenibilidad de los proyectos apoyados por el Programa.

La interacción lograda entre los subprogramas PAPIR y PRODESCA (capital y capacidades), debe ser mejorada y complementada con el aporte que PROFEMOR brinda para el desarrollo organizativo y empresarial.

Las características netamente rurales de varios Municipios del Estado, pueden ser aprovechadas para potenciar el papel de los CMDRS, y garantizar la continuidad y fortalecimiento del proceso de municipalización.

La supervisión de la calidad de los servicios profesionales hecha por el CECADER ha contribuido al mejoramiento de los proyectos, aunque se realiza a posteriori; definiendo mecanismos en base a montos e importancia de los proyectos, se podría pasar a un seguimiento de la operación durante el desarrollo de los mismos.

La definición de, en que casos se requiere la elaboración de un proyecto, y en cuales no, puede apoyar para una relación adecuada del ejercicio a través de atención a la demanda y la de proyectos productivos.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

La necesidad de estimar la magnitud de los impactos generados por las inversiones apoyadas por el Programa en las unidades de producción y organizaciones económicas, se encuentra en la presentación misma del Programa de Desarrollo Rural en las Reglas de Operación de la Alianza, al señalar: *En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de **empleo rural e ingreso** entre los habitantes de las regiones rurales marginadas, las políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo rural se orientan a fomentar la **capitalización** de las unidades de producción familiar; a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria; a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de **servicios**; al desarrollo de **capacidades** en el medio rural; y al fomento y consolidación de la **organización** empresarial, entre otros.*²⁵

El análisis se realizó buscando explicaciones sustantivas de los factores que influyeron en los resultados y teniendo como referentes los objetivos del Programa y sus procesos operativos; la problemática predominante en el medio rural, el tipo de productor beneficiario y el tipo de apoyo otorgado.

4.1 Impactos de PAPIR

Para estimar el impacto de este subprograma, partimos de considerar que 88 de los 152 beneficiarios del PAPIR 2004 entrevistados, (57.89% de la muestra) manifestaron haber recibido el apoyo; de éstos, el 21.6% corresponde a actividades agrícolas; el 10.2% a actividades pecuarias, y el 68.2% fueron beneficiarios en proyectos relativos a actividades no agropecuarias.

Respecto a los beneficiarios del PAPIR 2002, 124 de los 213 entrevistados recibieron el apoyo, (58.2%); de los cuales el 42.7% declara que lo conserva y utiliza. De los que recibieron, conservan y utilizan el apoyo, el 66.9% corresponde a proyectos relativos a actividades agrícolas; el 22.6% de los mismos corresponde a actividades pecuarias; y el 10.5% fueron beneficiarios en proyectos no agropecuarios.

De los 124 beneficiarios, el 97.0% recibió como apoyo un bien de capital. El nivel de uso que están haciendo en 2005, del bien recibido, es en un 74.0% del 51.0 al 100% de su capacidad; en un 18.0% no están haciendo uso del bien y en el 8.0% hacen un uso entre el 1.0 y el 50.0% de la capacidad.

Cabe mencionar que para la evaluación de impactos consideramos las inversiones realizadas por este subprograma en 2002 y 2004. Se incluyeron las inversiones de 2002 porque las financiadas en 2004 son demasiado recientes y por tanto sus impactos son difíciles de cuantificar al momento de la evaluación, por lo que para 2004 sólo se consideran los impactos observables en el corto plazo.

²⁵ Resaltado de indicadores propio

4.1.1 Impactos en indicadores de primer nivel: ingreso y empleo

- Impactos en el ingreso

Lograr cambios en el ingreso de las actividades de las Unidades de Producción Rural, vía los apoyos de los tres subprogramas, es un elemento que se espera incida en el mejoramiento del nivel de vida de la población beneficiaria del Programa.

En toda actividad productiva, la Economía considera que el ingreso está en función del volumen de producción, de los costos en que se incurre en el proceso de producción y del precio de venta del bien producido.

El Programa busca incidir en el mejoramiento del ingreso de las UPR por varias vías: a través de cambios en el volumen de producción, con apoyos en la tecnificación (maquinaria, insumos, riego) de la misma, y el uso de mejores métodos y desarrollo de capacidades (asistencia técnica y capacitación); por disminución de costos a través de una mejor administración de las UPR (fortalecimiento empresarial y capacitación administrativa) y por el mejoramiento en el precio que pueden lograr los beneficiarios al concurrir en el mercado de forma organizada y con productos de mayor calidad o rentabilidad (cadenas productivas, reconversión productiva, fortalecimiento a la organización). Los resultados mostrados a continuación consideran lo anterior y en los casos en que es posible, se indica que factor o factores contribuyeron en los cambios.

Los resultados de PAPIR 2002 en el ingreso de las actividades apoyadas, evidencia en general cambios positivos respecto a la situación antes del apoyo.

Cuadro 10. Cambios en el ingreso²⁶

Actividad	Ingreso bruto promedio (\$)		
	AA	DA	%
Agrícola	9,017	9,593	6.3
Pecuaría	20,995	35,708	70
No agropecuaria	21,913.4	31,004.3	41
Promedio	17,308	25,435	39

Fuente: Elaborado con información de las encuestas a beneficiarios PAPIR, 2002 y 2004

Como puede observarse, el incremento en el ingreso de los beneficiarios proveniente de la actividad agrícola apoyada en 2002 fue de 6.3%. Por su parte, el cambio en la actividad pecuaria fue de 70.0%. Finalmente, en las actividades no agropecuarias apoyadas, el cambio fue del 41%. Es de llamar la atención que las actividades más rentables resulten ser las no agropecuarias, aunque ello puede estar relacionado al valor agregado que este tipo de actividad conlleva.

En un análisis más detallado por actividades, así como por los factores que intervienen en la formación del ingreso, (escala, volumen, rendimientos, precios), podremos tener una mejor apreciación de cuáles contribuyen y en qué proporciones, en los cambios en el ingreso.

²⁶ Dado que la pregunta referente a costos de producción era optativa (sí o no), no se obtuvieron datos al respecto, por lo que no se pudo calcular ingresos netos.

En el Cuadro 11 se presentan los índices que expresan el comportamiento económico de los apoyos 2002; de los indicadores mostrados, el índice de ingreso (IY) es el que refleja la expresión más acabada de los impactos, dado que conjuga los efectos de cambios en precios, escala y rendimiento de las unidades de producción rural.

Como se puede ver, hay diferencias significativas en el comportamiento entre los apoyos a las actividades agrícolas y las pecuarias, siendo más altos para los apoyos pecuarios.

Cuadro 11. Cambios en el ingreso en la actividad apoyada respecto a su situación antes del apoyo, 2002

<i>Actividad</i>	<i>Índice de Escala (IUP)</i>	<i>Índice de Rendimiento (IR)</i>	<i>Índice de Cantidad (IQ)</i>	<i>Índice de Precios (IP)</i>	<i>Índice de Ingreso (IY)</i>
Agrícola	1.01	1.02	1.03	1.03	1.06
Pecuaria	1.67	1.00	1.67	1.02	1.70

Fuente: Elaborado con información de las encuestas a beneficiarios PAPIR, 2002

Así, el incremento en el ingreso de los beneficiarios que desarrollan actividades agrícolas, apoyados en 2002 fue de 6.0%, compuesta por el producto del cambio en el precio (3.0%) de ese cultivo apoyado y el cambio en producción (3.0%). El cambio en la producción provino del cambio en rendimiento (2.0%) y el cambio en escala (1.0%).

Como puede verse en los indicadores señalados, en los apoyos agrícolas las condiciones favorables de mercado juegan un papel importante en los cambios del ingreso en la actividad apoyada, pues el índice de precios (IP), refleja un incremento de los precios del producto apoyado en 2002, respecto al año anterior. Esta situación puede estar relacionada con la reconversión productiva que favoreció nuevos cultivos. Muy importante resulta también el efecto de cantidad, (IQ) conformado mayormente por el índice de rendimiento que refleja la incorporación de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo.

Los incrementos registrados en el ingreso de los apoyos pecuarios, provinieron principalmente de los cambios en la cantidad producida, (67.0%) básicamente por cambios en la escala de producción. El efecto del índice de precios, (2.0%) resulta en éste caso insignificante, y la incorporación de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo no es perceptible.

- Impactos en el empleo

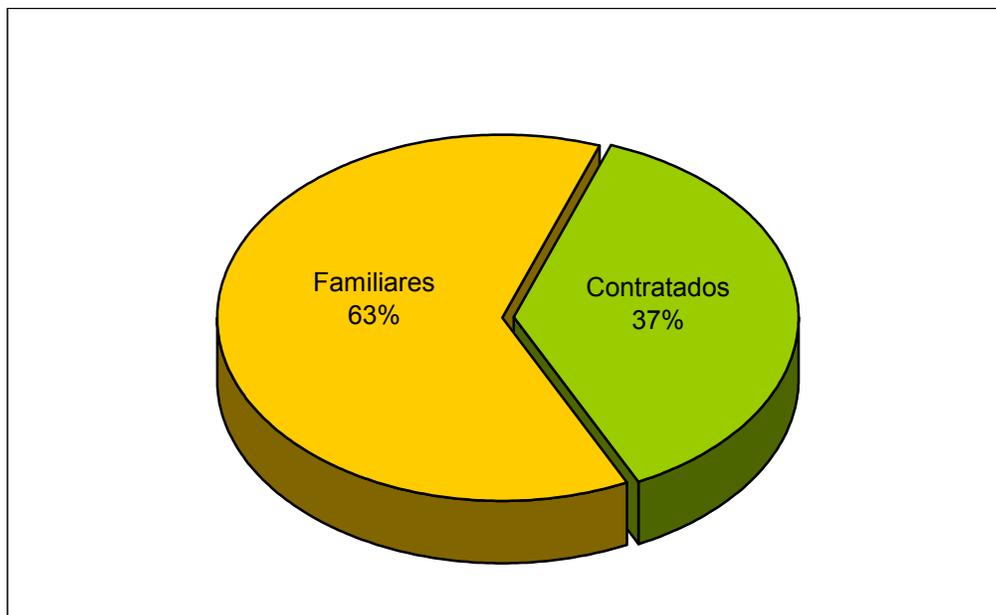
Para dimensionar la importancia de la inversión para la generación de empleo rural, se deben tener presentes las particularidades del empleo en el sector agropecuario, como el carácter estacional de las actividades en la mayoría de las unidades de producción, salvo en aquellas cuya escala económica les permite una actividad continua y por lo tanto, requerir empleos permanentes.

Con base en los resultados de la encuesta aplicada a beneficiarios del PAPIR 2002, se puede aseverar que el Programa generó en la muestra un total de 3,652 jornales que equivalen a 13.5 empleos / hombre / año, por lo que extrapolando a la población

beneficiaria del PAPIR en ese año, podemos estimar un total de 65.02 empleos generados por el Programa.

Los jornales generados y retenidos en las unidades de producción rural, beneficiarias de PAPIR 2002, fueron tanto de carácter familiar como contratado, siendo predominantemente de carácter familiar, ya que de cada 100 jornales 63 fueron familiares y 37 contratados.

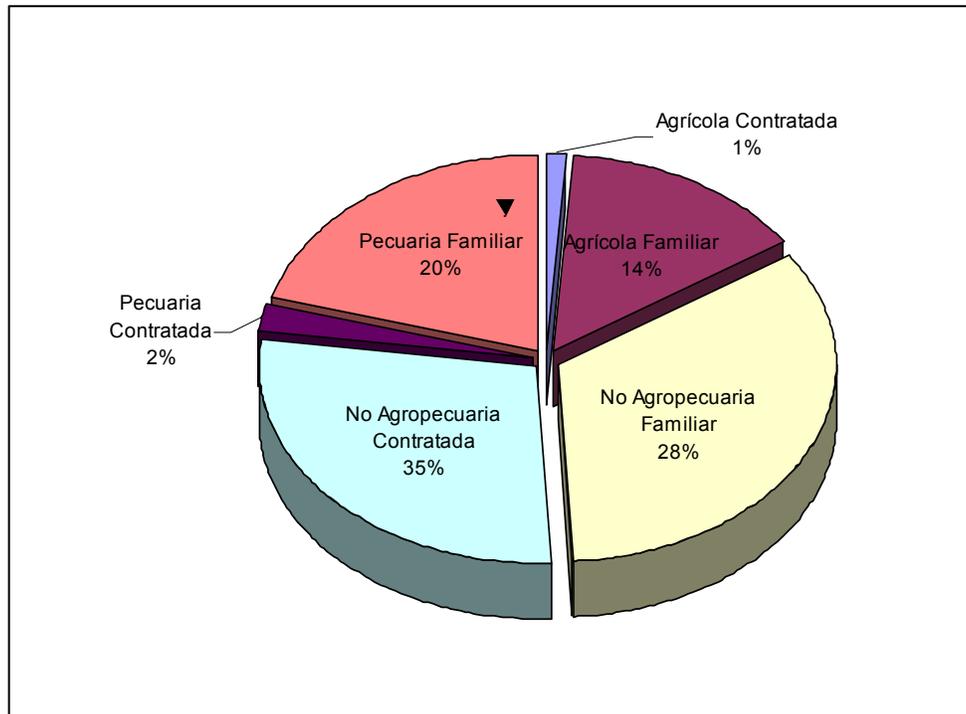
Figura 2. Jornales generados y retenidos en 2002



Fuente: Elaborado con información de la encuesta a beneficiarios PAPIR 2002

Los apoyos del PAPIR en las diferentes actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, muestran respuestas diferentes en cuanto a la generación de jornales se refiere. Así, el tipo de actividad que presenta una mejor respuesta al apoyo del Programa en relación a los jornales generados, son las no agropecuarias con 13,555, jornales después del apoyo y las actividades que presentaron una menor generación de jornales son las agrícolas con 3,385; la actividad ganadera generó por su parte 5,005 jornales.

La distribución de los jornales generados presenta asimismo un comportamiento diferente cuando lo vemos en los aspectos de si se trata de contratados o familiares. Así las actividades no agropecuarias utilizan una mayor cantidad de jornales contratados que las agrícolas y las pecuarias, lo cual puede deberse a que tratándose de actividades que no maneja normalmente la unidad familiar, se ven en la necesidad de contratar personal con conocimientos mas especializados.

Figura 3. Jornales generados por tipo de actividad y tipo de empleo

Fuente: Elaborado con información de la encuesta a beneficiarios PAPIR 2002

Resulta interesante relacionar la información de jornales generados con la de apoyos otorgados, vemos así que el 33% de los beneficiarios recibieron apoyo para actividades no agropecuarias y generaron el 35% de los jornales contratados.

El comportamiento de los jornales generados de acuerdo a la tipología de productores, presenta características que ameritan un análisis más detallado.

El estrato de más bajos ingresos generó jornales que absorbió la misma unidad de producción familiar, mientras que el estrato de mayores ingresos, generó jornales mayoritariamente contratados. Una explicación de ello puede ser que al contar con más infraestructura y capital en general, el apoyo del Programa sirvió para fortalecer su capacidad productiva.

Cuadro 12. Jornales generados por tipología de productores y tipo de jornales

Tipología	Jornales Contratados	Jornales familiares
I	0%	100%
II	33%	67%
III	59%	41%
VI	0%	100%
VI	60%	40%

Fuente: Elaborado con información de la encuesta a beneficiarios PAPIR 2002

4.1.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

- Inversión y capitalización

Del total de beneficiarios que recibieron el apoyo en 2004, el 17.04% mantuvo el mismo capital antes y después del apoyo, es decir, se mantuvo estable; por otro lado, el 56.81% mostró una tendencia creciente incrementándose en promedio su capital en un 580%²⁷. Las UPR que mostraron la tendencia creciente tienen un capital total promedio, después del apoyo, de \$ 25,229.10, cantidad 1.82 veces mayor que las UPR que permanecieron estables. 26 unidades fueron capitalizadas inicialmente con apoyos de alianza. (Cuadro 19).

Respecto a las UPR apoyadas por el PAPIR en 2002, el 70.17% de las UPR beneficiadas con el programa no incrementaron su capital, y el 43.54% no conservan el bien recibido; el 11.29% mantuvo estable su capital; y el 88.71% lo incrementó significativamente con un promedio de 2.14 veces con relación a los activos disponibles antes de los apoyos de alianza, teniendo un incremento de capital promedio de \$ 16,944.49. Tal y como sucedió con los apoyos del PAPIR 2004, con el PAPIR 2002 las UPR que mostraron un crecimiento en su capital son relativamente mayores que aquellas que muestran decremento o permanecen estables: 1.21 veces más que estas. (Cuadro 20).

- Producción y productividad

En las actividades ganaderas apoyadas por el PAPIR 2004, el 10.22% de los beneficiarios que recibieron apoyo lo destinaron a actividades ganaderas. De estos, en el 66.66% se observaron cambios en su producción. El 25% de los beneficiarios que observaron cambios corresponde a porcicultores y apicultores.

El 25.58% de los beneficiarios del PAPIR 2002 recibieron apoyos para actividades ganaderas; de estos, el 42.85% lo aplicó en bovinos, el 21.42% en ovinos, el 3.57% en porcinos, el 10.71% en caprinos. El número de unidades en producción se incrementó un 35.0%. Es importante observar que en las UPR que continuaron con la explotación de los bovinos tuvieron incrementos del 17.5% por encima de las nuevas unidades de producción.

El 13.04% de las UPR con apoyos para bovinos carne, que continúan operando, pertenecen a beneficiarios de ingresos muy bajos; el 13.04% son de ingresos bajos, el 21.73% a los de ingresos medios, el 17.39 a los de ingresos altos y el 37.78% a los de ingresos altos. La segunda especie más apoyada fue la ovina, sin embargo, el 40.0% de las explotaciones nuevas fueron abandonadas y las que aun explotan la especie mantienen en promedio menos de 30 unidades.

- Integración de cadenas agroalimentarias

En 2002 se definieron como cadenas prioritarias la caprinocultura, bovino de leche, miel, nopal verdura y ecoturismo; para el ejercicio de 2004 se consideraron las cadenas siguientes: Naranja, nopal verdura, carne, leche y acuacultura.

²⁷ El porcentaje de incremento se ve fuertemente influenciada por aquellas UPR que inician la actividad productiva

En relación a los apoyos destinados a las cadenas definidas en esos años, se observan variaciones importantes, como las mostradas en el cuadro siguiente.

Cuadro 13. Presupuesto programado y ejercido por cadena prioritaria 2002-2004. (%).

Año	2002			2003			2004		
	Programa	Real	Var	Programa	Real	Var	Programa	Real	Var
Cadenas									
Carne	31.7	15.8	-16	33.3	55.2	21.9	19.7	4.64	-15.1
Leche	23	4	-19	22.9	0	-22.9	15.1	11.36	-3.74
Piscícola	15.9	7.9	-8	16.2	0	-16.2	10.1	3.6	-6.5
Turismo rural	14.9	5	-9.9	13.3	0	-13.3		22.81	22.81
Miel	14.5	5.9	-8.6	14.3	0	-14.3		6.25	6.25
Naranja							35.3	0	-35.3
Nopal	0	25.7	25.7	0	12.2	12.2	19.8	6.29	-13.5
Granos	0	20.8	20.8	0	18.7	18.7		45.05	45.05
Caña de azúcar	0	14.9	14.9	0	13.9	13.9		0	0
Total	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-

Fuente: Elaborado con información de la encuesta a beneficiarios PAPIR 2002 – 2004, información de Anexos Técnicos Y evaluaciones anteriores.

La importancia de las cadenas de granos, apicultura y turismo rural para el sector rural del Estado es indudable; sin embargo, el ejercicio de recursos en cadenas no consideradas en la programación presupuestal, se está tornando recurrente en el Estado y el impacto esperado en las cadenas programadas es también indudablemente menor.

- Innovación tecnológica

El índice de cambio tecnológico (ICT), para los apoyos dirigidos a las actividades ganaderas apoyada en 2004, resultó de 0.43, antes de los apoyos de alianza y partir de los apoyos de la alianza se observo un ICT de 0.67 lo cual significa que, en general, se incrementó la tecnología pecuaria en las UPR beneficiadas en un 55.81% de antes a después del apoyo. Estos cambios se reflejaron principalmente en los componentes de infraestructura y alimentación.

El ICT para las actividades agrícolas apoyadas en 2002 resultó de 0.40, es decir, el nivel tecnológico se mejoró en un 500.00% al comparar los niveles de antes del apoyo en el 2002 hasta la fecha de la encuesta a los beneficiarios; al realizar el mismo procedimiento que para el PAPIR 2004. eliminando el efecto de los apoyos con unidades hortícolas, que representaron el 50.00% del total de beneficiarios agrícolas, el resultado permaneció igual. para las actividades ganaderas fue de 0.45, esto es, el nivel tecnológico de las UPR apoyadas con el PAPIR 2002, en esta actividad, se incrementó en un 4.65% hasta el 2004 tomando como base su situación antes del apoyo en el 2002.

4.2 Impactos de PRODESCA

En el presente apartado se analizan los impactos del PRODESCA en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios, los impactos indirectos en las inversiones financiadas por PAPIR, los impactos en el desarrollo de las capacidades gerenciales, productivas y técnicas y los impactos en la generación de una cartera de servicios profesionales. Es

conveniente aclarar que los datos aquí presentados, se basan en la encuesta a beneficiarios, como las entrevistas a otros actores realizada a funcionarios directivos y operativos estatales, así como a prestadores de servicios profesionales y personal del CECADER.

4.2.1 Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios con inversiones físicas financiadas por PAPIR.

De los seis servicios que ofrece el PRODESCA, los más utilizados por los beneficiarios de PAPIR son la elaboración de proyectos y la puesta en marcha de proyectos, de los beneficiarios 2002 y 2004 que recibieron apoyos de PRODESCA, 91% fue en el diseño del proyecto y 77% de puesta en marcha; la capacitación y asistencia técnica representó el 54%.

En los casos que recibieron apoyo del PRODESCA, los indicadores muestran un desempeño mejor en el aprovechamiento de las inversiones de PAPIR. Así, de los que si recibieron capacitación, el 83% considera que ésta fue satisfactoria y sigue aplicando las recomendaciones o sugerencias del técnico y el 95.7% coincide en que la capacitación recibida le sirvió para obtener el apoyo y que es indispensable para desarrollar sus actividades productivas.

4.2.2 Impactos de PRODESCA en el desarrollo de capacidades gerenciales, productivas y técnicas de los productores.

Para tener una estimación del grado de uso de las capacidades administrativas, gerenciales y productivas aprendidas se incluyó en las encuestas preguntas sobre si realizan regularmente registros contables y de producción, participaron directamente en la elaboración de su proyecto y si han participado en la gestión de recursos de otra fuentes o han obtenido financiamiento de otras instituciones.

De los beneficiarios entrevistados que recibieron capacitación (22) de un técnico PSP, se encontró un incremento en el uso de instrumentos administrativos y de gestión después del apoyo de PAPIR. Lo que más se incrementó fue el uso de registros contables (50%), el uso de registros de producción se incrementó en 18% y la participación directa en la elaboración de su proyecto se incrementó en 5.6%.

Más significativo para el subprograma resulta el porcentaje de beneficiarios que atribuyen la realización de estas actividades a la participación del PSP. Así, el 45% de los que realizan registros de cuentas y el 25% de los que llevan registros de producción lo atribuyen al Programa.

4.2.3 Contribución de PRODESCA en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales

Los efectos del Subprograma en la integración de un mercado de servicios profesionales es aún incipiente. Si bien la oferta de servicios profesionales en el Estado se ha fortalecido gracias al PRODESCA, son pocos los casos en que los servicios de los técnicos PSP son requeridos por instituciones diferentes a SAGARPA. Una limitante podría ser que varias instituciones cuentan con sus propios esquemas de certificación de los técnicos y no consideran la proporcionada por CECADER en sus actividades.

Por otra parte, existe el concurso de profesionistas especialistas en todo, sin que en la realidad tengan una especialidad específica, hecho que lo permite la existencia de formatos únicos para la integración de expedientes técnicos de los proyectos presentados; también influye en este aspecto, la falta de conocimiento del productor sobre éste mercado independiente de profesionistas, y de sus derechos al respecto.

En las encuestas aplicadas, el 51.43% de los productores señalan que la selección del técnico, la realizó un funcionario del municipio o del gobierno, situación corroborada en las entrevistas a los PSP, donde el 53.28% de los técnicos entrevistados, mencionan que su selección provino del sector público o de una organización social.

El PRODESCA ha evolucionado en su nivel de involucramiento de los productores, la existencia de los talleres para usuarios es un avance en éste sentido, aunque, a decir de los mismos productores, sólo el 15 % declararon conocer su existencia en el 2002, pasando al 63% en el 2004. Es de destacar el hecho de que solo el 15% en 2002 y el 17% de los participantes en 2004 mencionan que dichos talleres les sirvieron para conocer mejor sus derechos, indicando que en este ámbito la tarea del PRODESCA, aun es larga.

4.2.4 Impactos en el perfil profesional y en las capacidades de los prestadores de servicios profesionales

La participación del CECADER en la supervisión de los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa, y del INCA Rural en la capacitación de los mismos para que la oferta de servicios profesionales sea pertinente y de calidad, ha generado un proceso de mejoramiento en el perfil profesional y las capacidades de los técnicos prestadores de servicios profesionales.

4.2.5 Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos.

El requisito de un proyecto para obtener apoyos de la mayoría de las instancias relacionadas con el desarrollo rural ha provocado que la demanda de los servicios profesionales de calidad para los diseños, puestas en marcha y capacitación se haya incrementado sensiblemente, y aunque el financiamiento a proyectos generados por PRODESCA con recursos de fuentes distintas de PAPIR, ha aumentado, (el 49.0% de los beneficiarios 2002 y 2004 que recibieron asesoría del PRODESCA, manifiestan que recibieron apoyos de otros programas); sigue siendo proporcionalmente mínimo, ya que más del 80.0% fueron de programas como PROGRESA y PROCAMPO y solo en uno de los casos se obtuvo financiamiento de otras fuentes para un proyecto productivo.

4.3 Impactos de PROFEMOR

4.3.1 Fortalecimiento institucional

- Consolidación de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable

En 2003 y 2004 se continuaron las acciones iniciadas en 2002 para el fortalecimiento y consolidación de los consejos municipales y distritales (CMDRS y CDDRS); hasta el 2004 se apoyaron y consolidaron 14 consejos municipales con el pago de los servicios

profesionales de igual número de coordinadores y la adquisición de equipo de cómputo en los municipios catalogados como de marginación alta de acuerdo a la clasificación del CONAPO. Para el presente año, 2005, se programó la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural en todo el Estado.

- Generación participativa y representativa de los Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

La percepción de legitimidad de los consejos municipales ha venido mejorando; así, si en 2002 el 45.0% de los beneficiarios entrevistados dijeron considerar útiles las actividades del consejo, para 2004 este porcentaje se elevó a 69.2%, y mientras que en 2002 ninguno de los productores entrevistados consideraba como muy buena la representatividad de los consejeros, en el 2004 el 7.7% la consideraban esta forma.

El trabajo y participación de los coordinadores en 2003 y 2004 y los logros obtenidos, expresados en documentos como diagnósticos municipales y en algunos casos, su traducción en planes de desarrollo municipal, en los cuales se requiere mejorar la participación de todos los actores, han contribuido en este cambio.

- Financiamiento efectivo de las inversiones priorizadas en los planes municipales y distritales generados por los consejos con apoyo de los coordinadores PROFEMOR

Este aspecto podrá ser estimado a partir del presente ejercicio, en el cual las normas de operación 2005, establecen que al menos el 35.0% de los recursos deberán corresponder a proyectos prioritarios contemplados en los Planes de Desarrollo Municipal.

4.3.2 Consolidación de las organizaciones económicas

- Cumplimiento de los programas de trabajo en función de su autodiagnóstico

En los reportes de cumplimiento de los programas de trabajo en función del autodiagnóstico, en todos los casos se indica el logro del 100% de las metas establecidas; sin embargo, los avances en el estatus de la organización (incipiente, en desarrollo o en consolidación), son inapreciables, debido a que sólo el 12.0% del total de las acciones del PROFEMOR corresponden a apoyos para la profesionalización de las estructuras de las organizaciones económicas.

Lo anterior está relacionado con el hecho, de que, el total de los productores que refirieron pertenecer a alguna organización, señalan no haber recibido apoyo de PROFEMOR, y a que la estructura programática del PROFEMOR, sólo contempló metas para el fortalecimiento institucional y consejos municipales.

Cuadro 14. Estructura programática PROFEMOR 2004

Programas con aportación Federal y Estatal	Unidad de medida	Metas programadas		Metas realizadas
		Cantidad física	Total de productores	Total
PROFEMOR				
Fortalecimiento institucional	consejo	40	40	38
Consejos municipales	consejo	14	14	1
Consolidación organizativa	Organismo	0	0	0
Organismos de primer nivel	Organismo	0	0	0
Organismos de 2° y 3° nivel	Organismo	0	0	0
Fomento empresarial (10%)	Evento	0	0	0
Subtotal		54	54	39

Fuente: Información de cierre al 11 de julio de 2005, proporcionado por el CTEE,

- Logros en la conformación de estructuras profesionales internas

Las acciones del PROFEMOR en este rubro han sido pocas, ya que del total de las acciones realizadas por este subprograma, la mitad se han enfocado a la realización de autodiagnósticos y capacitación, (50.0%), y sólo el 12.0% corresponden a las destinadas a la profesionalización de las estructuras de las organizaciones.

Ello podría responder al hecho de que generalmente las organizaciones establecen la relación con el PROFEMOR, a través de los apoyos para realizar el autodiagnóstico organizativo o el desarrollo de acciones de capacitación; posteriormente solicitan apoyo para la profesionalización de sus estructuras y finalmente buscan acceder a los apoyos para su integración a cadenas productivas, equipamiento o a servicios financieros.

Cuadro 15. Acciones de mayor impacto en el fortalecimiento de las organizaciones

Concepto	%
Autodiagnóstico	29
Capacitación	21
Profesionalización	12
Consolidación económica	10
Intercambio experiencias	10
Servicios financieros	6
Integración a cadenas	6
Equipamiento	6

Fuente: Elaborado con base en información de entrevistas a Otros Actores, 2004

4.4 Impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto

- Impactos en la orientación de las inversiones

Entre los cambios que mas han impactado en la orientación de las inversiones están: la integración del criterio del apoyo vía proyectos productivos, lo cual modificó la asignación de recursos del 4% a beneficiarios con proyecto productivo en 2001, al 74% en 2004; contemplándose para el 2005 que al menos el 70% se destinará al apoyo de proyectos productivos y hasta un máximo de 30% se aplicará en la atención a la demanda²⁸.

La aplicación de los recursos en cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, que en el Estado ha significado la identificación de cinco cadenas prioritarias por año, sin embargo, del 2002 al 2004 se han programado 9 cadenas que han mostrado una continuidad diferente.

Por último un cambio controversial que a mediano y largo plazos tendrá los mayores impactos, es el referente a la municipalización del Programa.

- Impactos en el desarrollo del mercado de servicios profesionales

Como se ha comentado en los apartados correspondientes, el Programa muestra avances incipientes en este rubro, aunque la creación de la Red ha significado un nuevo impulso y se ha incrementado el número de técnicos inscritos, se requiere una mayor articulación del PRODESCA con PAPIR y PROFEMOR en una primer etapa, para que se logre el desarrollo del mercado de servicios profesionales y se extienda hacia otras instituciones de los tres niveles de gobierno y a la sociedad en general.

- Avances en el proceso de municipalización

Aunque se registran avances sustantivos en la creación de los CMDRS, se requiere avanzar en su consolidación, a través de una mayor representatividad para su legitimización y una mayor participación de los mismos en la toma de decisiones sobre la orientación del Programa y el destino de los apoyos; de los productores entrevistados solo el 5 % en el 2002 y el 30.8 % en 2004, manifestaron sentirse representados en dichos

²⁸ SAGARPA. Gobierno de Tamaulipas. Reglas de operación y distribución presupuesta. Alianza 2005. Julio de 2005

consejos y el 60% de los beneficiarios, en promedio, consideran que la toma de decisiones es imparcial.

- **Reflexión de los impactos de la estrategia de desarrollo rural en su conjunto.**

La evolución del Programa, muestra la tendencia a apegarse a la estrategia integral, en la mayoría de los conceptos base se observan avances, aunque en otros como las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social, no se ha logrado cumplir con la propuesta programática; las que se han programado presentan una continuidad irregular en los apoyos; las inversiones asignadas vía la municipalización del programa para el ejercicio 2005, ofrece indicios de que una vez consolidada esta parte de la estrategia, tendrá impactos importantes en la operación del programa en su conjunto

El PRODESCA, por su parte, ha ido posicionándose en el quehacer de los productores y prestadores de servicios profesionales. La promoción y constitución de una red de prestadores de servicios profesionales significa un impulso hacia la profesionalización de los servicios técnicos al sector rural; para incrementar su impacto es esencial la existencia de una mayor articulación en la operación de los tres subprogramas que constituyen al Programa de Desarrollo Rural.

Si bien el proceso de municipalización se ha ido estableciendo, se requiere ofrecer mayor capacidad de decisión a los consejos en torno a la asignación de recursos a los proyectos municipales y la selección de técnicos PROFEMOR.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones expuestas en el capítulo presente, se sustentan en los resultados presentados en el desarrollo de los capítulos anteriores con base en la evaluación del programa 2002-2004; mismas que se describen a continuación.

5.1. Conclusiones

5.1.1 Evolución y potencialidades del programa para responder a la problemática y retos del entorno en el Estado.

1. El Estado de Tamaulipas tiene una gran dispersión geográfica de su población rural, misma que corresponde al 14.5% del total de la población de la entidad; distribuida en el 99% de las localidades consideradas como rurales conforme a criterios de población menores de 2, 500 habitantes.
2. En la dinámica de población estatal se observa que más de la mitad de sus municipios son expulsores de población y el resto observan tasas de crecimiento poblacional positivas. Destacando que en la migración rural, observada por grupos de edades, encontramos que el 68% de esta se presenta entre grupos de 14 a 49 años, correspondiendo al rango de mayor productividad,
3. El 67% de las localidades rurales presentan muy altos y altos índices de marginación y únicamente el 1% de estas presentan muy bajos índices de marginación; constituyendo este indicador un criterio esencial para focalizar la población a atender por parte del programa.
4. El empleo en sector rural del Estado, significa el 9.16% del total en la entidad; centrándose en las categorías de jornaleros, peones o trabajadores independientes, es importante la cantidad de trabajo familiar sin sueldo y la ausencia de patrones. Circunstancia que confirman la necesidad de consolidar las acciones del programa encaminadas a fomentar el desarrollo rural vía el incremento del empleo y el ingreso.
5. Los niveles de escolaridad en el Estado, en lo general son altos 7.8 grados promedio estatal, aunque existen municipios que presentan nivel mucho mas bajos, como es el caso de Burgos, Bustamante, Cruillas, Mainero, Miquihuana, Nuevo Morelos y Palmillas, en donde también se observan los menores rangos de población y los mayores rangos de marginación
6. Los municipios, que se caracterizan por ser fundamentalmente rurales, son los que presentan los mas altos índices de marginación; el 16.16% de la población rural no cuenta con sanitario en su vivienda; el 33.36% no dispone de energía eléctrica; el 55.35% carece de agua entubada y 32% de las viviendas tienen piso de tierra.
7. El Estado presenta un nivel aceptable de vías de comunicación, la gran mayoría de las localidades o población tienen acceso a los principales ejes carreteros de la

entidad; los medios electrónicos permiten mantener comunicación con el total de la población en la Entidad.

8. La estructura de la propiedad de la tierra en la Entidad, indica que las tres quintas partes se encuentra bajo el régimen de la propiedad privada, el resto es de propiedad social; en este tenor la propiedad social se usufructúa en las mismas proporciones aproximadamente, en parceladas y de uso común. El 58% del uso del suelo en el Estado se destina a actividades ganaderas; el 21% se destina actividades agrícolas y el 11% a forestales y el resto a otras actividades.
9. La mayor parte de la superficie cultivable en el Estado es de temporal, menos de la quinta parte de esta superficie es fertilizada y en lo general se utiliza semillas mejoradas, la asistencia técnica es limitada, ya que en menos de la tercera parte de la superficie cultivada se recibe asesoría técnica. La mayoría se trabaja de manera mecanizada; la mayor parte no cuenta con seguro agrícola.
10. En el sector social, se observa un buen nivel de organización agraria; la gran mayoría de los núcleos agrarios tienen sus estructuras representativas vigentes de conformidad con la ley agraria, guardan normas de convivencia aceptada y documentadas por ellos mismos, lo cual se manifiesta en la ausencia de conflictos sociales que impacten negativamente las potencialidades del desarrollo rural. Sin embargo no sucede lo mismo con la organización para la producción.
11. Los productores aceptan la organización como una manera de poder acceder en mejores condiciones a los retos que les impone el medio; en el noreste del país es el Estado donde más figuras jurídicas para la producción rural se han constituido.
12. La constante del programa ha sido mantener incrementos sostenidos en la asignación de recursos por los diferentes niveles de gobierno, la reducción en el número de beneficiarios refleja la mayor focalización que se está haciendo de la asignación de los apoyos, garantizando una mayor eficiencia en el uso de esos recursos; acciones que se sustentan en los criterios de privilegiar la asignación de los apoyos, vía proyectos principalmente.
13. No obstante que en la estrategia estatal ha sido importante la aplicación de recursos hacia productores de bajos ingresos y zonas de alta marginación; no se le ha dado la misma importancia al rubro que se refiere a fomentar la reconversión productiva y el impulso al desarrollo de cadenas productivas
14. Las acciones emprendidas por el programa han permitido impulsar la generación de un mercado de profesionistas; empero, aún no ha trascendido en cuanto a la calidad requerida de los servicios en torno a los objetivos del programa. Esta parte del programa requiere un seguimiento muy cercano, pues la necesidad de ingresos del técnico y la competencia por la asignación de proyectos, podría inducirles a volverse un simple maquilador de formatos de proyectos en el mejor de los casos, si no es que en un simulador, cambiando sólo las carátulas y copiando los contenidos para diferentes beneficiarios.

15. El desarrollo institucional, es un área en la que el programa ha logrado importantes avances; si bien se requiere apostarle a una mayor autonomía de los órganos consultivos en la toma de decisiones.
16. Se observa que el Programa se ha ido incorporando a la cotidianidad del sector rural, siendo conocido y aceptado por la mayoría de los productores y de los otros actores del mismo.
17. En el Estado, el programa ha ido evolucionando en términos positivos en lo general, en relación a los objetivos y normas; buscando la integración de la política pública en materia de desarrollo rural, los ajustes a las normas e instrumentos de operación son un reflejo de este proceso.
18. La estrategia de involucrar a todos los actores del desarrollo en la instrumentación de este programa, induce hacia una participación más democrática en la asignación de los recursos y garantiza la aplicación racional y eficiente de los mismos; ello ha permitido a todos los actores participar en la estrategia de este programa, mejorando la funcionalidad del mismo.
19. Las acciones emprendidas hasta ahora, han permitido impulsar una mayor participación de los productores e instancias de gobierno y eficientar el uso de los recursos, ampliar la cobertura de atención y fomentar las bases esenciales del desarrollo. Aunque se requiere trascender más allá de lo formal, y correr el riesgo de darles mayor poder de decisión y de ejecución a las instancias de nivel local.
20. En lo general la estrategia de privilegiar la asignación de apoyos, vía la existencia de un proyecto y la pertenencia a un grupo organizado para la producción, es buena, mas se debe prever la existencia de productores que por condiciones específicas no puedan acceder a estas características, al convertirse dichos criterios en trabas para su obtención.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del programa.

21. En el Estado se observa una permanente evolución en cada una de las áreas del programa, se percibe que las evaluaciones internas y externas en torno a la instrumentación y operación del programa han influido en la definición de criterios de asignación de los recursos, y en concordancia, se observa un ejercicio más racional del presupuesto programado, el fomento a asignación de recursos vía la existencia de proyectos, y el fomento al desarrollo organizacional de los productores inducido por las condicionante del acceso a los recursos.
22. La evidencia de campo y documental refieren que el proceso de apropiación del programa por sus instancias operadoras ha ido evolucionando favorablemente, que los funcionarios en sus diferente nivel de competencia ven como positivo el proceso de instrumentación de la estrategia, mas sin embargo aun se observan distorsiones en su operación motivo de la falta de mayor comprensión de los objetivos del programa.
23. Los mismos funcionarios coinciden en lo general con el hecho de que aun falta mucho por mejorar en el ámbito de la integralidad de los subprogramas PAPIR,

PRODESCA Y PROFEMOR; percepción que de alguna forma ratifican los productores en los que los efectos de los servicios PRODESCA Y PROFEMOR, aún son muy bajos, no obstante su continuo incremento en los últimos cuatro años.

24. Las organizaciones no observan impactos sustanciales en sus índices de capitalización con motivo de los apoyos del programa; la mayoría no utilizó estos bienes como bienes de capital.
25. Como producto de la operación del Programa en el Estado, se observa un incremento de los profesionistas independientes y un mayor acercamiento con los productores. Esta incorporación de los profesionistas a los diferentes procesos de formación y profesionalización previstos por la instancias operadoras del programa ha ido en ascenso; las instancias certificadoras de los servicios profesionales registran un incremento sustantivo del numero de PSP empadronados.
26. De conformidad con los datos de campo, y las entrevistas a funcionarios, existe al menos un prestador de servicios en cada municipio; existe un padrón de cobertura estatal de profesionistas certificados con perfiles diversos. También es cierto que este incremento en el mercado de servicios profesionales, esta acompañado de las limitaciones e imperfecciones que todo proceso lleva.
27. La asistencia del profesionista, por lo general se da en las localidades mas próximas a los centros de decisión y operación del programa; el productor se vincula al profesionista a instancias de ultimo, en un ejercicio de autopromoción, en pro de asegurar un proyecto que le provea sustento propio.
28. La mayor parte de los profesionistas atienden proyectos de inversión y consumo rápido; hay pocos apoyos y proyectos que impulsen el desarrollo de capacidades, desarrollo de organizaciones económicas o fortalecimiento institucional.
29. La implementación del PROFEMOR y de sus componentes para la consolidación organizativa y el fomento empresarial constituyen una importante opción para la permanencia de los apoyos en capitalización del PAPIR, sin embargo, la evidencia de sus resultados ocupa de un mayor periodo de tiempo, pues a la fecha no pasa de 2 años de operación real.
30. La incorporación de los criterios de desarrollo organizacional y fomento empresarial como mecanismos de acceder a los recursos del programa, no refleja resultados sustantivos todavía. Los mismos funcionarios del programa perciben que el mayor impacto del PROFEMOR en esta vertiente, son la elaboración de autodiagnósticos y planes de trabajo, la capacitación administrativa organizativa y técnica, y la profesionalización del personal
31. Los pocos avances reflejados en torno la consolidación de la organización están muy ligados a factores como los siguientes: los apoyos asignados fundamentalmente están encaminados a la primer etapa de la operación de la organización, resultados que se reflejarían en etapas posteriores, con apoyos para la consolidación económica; no se ha previsto una línea de apoyo a las organizaciones con capital de trabajo

32. El proceso de consolidación de los consejos tanto distritales como municipales, también es una tarea que se emprendido de manera congruente con el proceso de instrumentación del programa en el Estado. A la fecha se observa la operación normal del total de los consejos distritales, y los municipales integrados.
33. La existencia de los consejos en sus diferentes niveles, se encuentran en transición entre ser sólo un requisito de operación y ejercicio presupuestal del programa, a una instancia legitimada por los actores, con dinámica de participación y funcionamiento propios.
34. A la fecha los municipios que contaron con un coordinador municipal PROFEMOR, cuenta ya con un Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable validado por el mismo Comité Municipal
35. La gran mayoría de los apoyos otorgados mediante el mismo programa, fueron validados por el Comité Municipal de su adscripción geográfica; en lo general los actores consideran como benéfica la institucionalización de esta estrategia de participación social.

5.1.3 Principales impactos.

36. Como efecto de los apoyos del programa, se generó un 20% de incremento en promedio, en el empleo de las unidades de producción rural que fueron beneficiadas por el mismo; las actividades que mas impactaron en la creación de empleo, es la clasificada como no agropecuaria, por el contrario, las actividades pecuarias son las que menos impactaron; mientras que los indicadores de empleo refieren que en promedio cada beneficiario del programa genera .112 empleos por concepto del apoyo otorgado, las actividades ganaderas en promedio general .036 empleos por beneficiario.
37. Los ingresos de los productores agrícolas beneficiados por el Programa se incrementaron en menor proporción que los pecuarios; sin embargo en la composición de los cambios pecuarios la mayor proporción se debió a cambios en la escala de producción.
38. La capitalización con motivo de los apoyos del programa es mayor en aquellos productores de bajos ingresos, que recibieron, conservan y utilizan el bien, significando que cuando la capacidad económica del beneficiarios es menor, la proporción relativa del apoyo en el capital es mayor.
39. El programa incidió favorablemente en la producción y la productividad de las unidades beneficiadas, estos impactos se observan esencialmente en los productores dedicados a las actividades agrícolas.
40. Las unidades de producción rural beneficiadas por el programa, tuvieron efectos favorables en sus procesos de innovación tecnológica, principalmente las dedicadas a la actividad agrícola.
41. El PRODESCA, desde la perspectiva del usuario de sus servicios, ha sido importante en el proceso de apropiación de la estrategia del programa; de los

productores que recibieron algún servicio del PRODESCA, muestran en lo general su satisfacción con el servicio prestado, los servicios se han centrado en las etapas iniciales; elaboración del proyecto, puesta en marcha y capacitación y asistencia técnica en menor medida.

42. La profesionalización de los PSP, es uno de los impactos mas importantes del programa en el Estado, el CECADER, ha logrado mantener una mejora continua en la calidad del servicio ofrecido a los productores; la competencia de las instituciones por tener su propio esquema de capacitación y certificación de profesionistas, de conformidad con sus propias normas, es un elemento limitante para su expansión y consolidación.
43. El PROFEMOR, pese ha ser el instrumento de mas reciente aplicación en la ejecución del Programa, observa resultados positivos en el objetivo de fomentar la participación social en torno a las decisiones de operación y ejecución del Programa; ha permitido la posibilidad de que las instancias de orden mas local tomen la determinación hacia donde encaminar la asignación de los recursos del programa.
44. En primer instancia este programa a logrado consolidar la estructura y función de los DDRS e inicia la de los Consejos Municipales De Desarrollo Rural Sustentable de los municipios catalogados como de alta marginación en el Estado.

5.1.4 Reflexión general.

En el Estado, el Programa ha tenido un buen desempeño; los diferentes actores se han apropiado de gran parte de los conceptos básicos de los objetivos y la estrategia de desarrollo rural, la participación de los productores se ha ido incrementando en los órganos consultivos en los que por norma tiene representación; aunque todavía falta mucho por incidir en los rubros de reconversión productiva, integración de cadenas productivas, y en la vertiente de la integralidad.

Se requiere trascender mas allá de lo meramente formal y normativo, asumiendo el riesgo de verdaderamente descentralizar las decisiones según su ámbito de correspondencia a cada uno de los órganos consultivos y operativos del programa. Aún se observan las decisiones centrales sobre la asignación de recursos y operación de los programas, independientemente de la perspectiva local

5.2. Recomendaciones

5.2.1 Entorno y resultados del Programa

1. A efecto de que el programa incida en mayor medida, en la reducción de los índices de muy alta y alta marginación que presentan algunas localidades, la focalización de la población objetivo para la asignación de recursos puede ser mejorada complementando el enfoque de Municipios por grado de marginación, con el de atención en localidades por índice de marginación y los resultados de un estudio de estratificación de productores en el Estado.
2. En este mismo sentido, y para mejorar el destino de los recursos hacia donde los impactos en el desarrollo serían más sustantivos; la participación de los CMDRS en la decisión de qué proyectos atender, por su mayor cercanía a los productores, deberá tener un mayor peso en la decisión final. Ello reduciría el riesgo de distorsiones que genera la alta dispersión de la población, en la que encontramos productores de altos ingresos en zonas de alta marginalidad y por el contrario se ubican productores de bajos ingresos en zonas de baja marginalidad.
3. Con el fin de incrementar las sinergias con otros programas de la Alianza y los de otras Dependencias federales, estatales y municipales, se requiere promover una ventanilla única de todas las dependencias sobre la certificación de prestadores de servicios profesionales que inciden en el sector, toda vez que la existencia de un proceso de certificación por dependencia se constituye en limitante para la normalización de la oferta de servicios y provoca que los técnicos en aras de mantenerse vigentes en todas las vertientes del mercado, destinen tiempo y recursos considerables a ese fin.
4. Para elevar la complementariedad entre los subprogramas, es conveniente considerar la definición de cadenas productivas a atender en un período de por lo menos tres años, en las que concurren los apoyos de los tres subprogramas de manera secuenciada, con base a las necesidades y resultados de la operación de cada uno; lo cual permitiría un seguimiento más cercano que incidiría en mayores tasas de permanencia y éxito.

5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes

5. Para una mejor focalización de los beneficiarios y mejorar a la vez la asignación de recursos, es importante prever la posibilidad, de que productores con alto índice de marginación, puedan quedar excluidos de los apoyos del programa en razón de no ser elegibles para la asignación del apoyo al no contar con un proyecto; es conveniente destinar una proporción de los recursos vía atención a la demanda.
6. Para operativizar lo anterior, se requiere definir criterios de clasificación por montos, de que tipos de apoyos que requieren la elaboración de un proyecto, y cuales, por su menor cuantía no lo requieren, evitando los casos de apoyos mínimos con un costo de elaboración del proyecto superior al apoyo mismo.
7. La autorización de proyectos a profesionistas individuales debe tener límites, considerando la capacidad técnica y humana de atención a una cierta cantidad de

proyectos, ya que se corre el riesgo de saturar a algunos PSP y bajar la calidad del servicio. La cantidad de técnicos certificados en la Entidad es lo suficientemente amplia como para evitar esta situación.

8. La asignación individual de servicios a los técnicos contrasta con el objetivo de fortalecer un mercado de servicios de asistencia técnica, las sinergias se logran conjuntando experiencias, perfiles profesionales, capacidades técnicas y materiales en instancias morales. Es conveniente avanzar en este sentido estimulando la participación de razones sociales en estos servicios.
9. La contratación de técnicos para la ejecución de proyectos requiere empezar a dejar atrás la tutoría de la UTOE sobre los productores, buscando esquemas en donde el productor tenga además de la facultad formal de la decisión, los instrumentos para hacerla efectiva. Es conveniente buscar esquemas intermedios entre el pago del técnico por la UTOE a nombre del beneficiario y la entrega del recurso en el caso de las organizaciones.
10. Considerando que en una alta proporción, los funcionarios recomiendan al productor los servicios de los PSP, es conveniente que en los DDRS y los CMDRS esté a la vista del beneficiario el padrón de profesionistas certificados, con la calificación otorgada por el CECADER y su lugar de residencia, a efecto de que el beneficiario cuente con la mayor información posible para la selección del técnico.
11. Es conveniente revisar el mecanismo de pago de los servicios a los PSP ya que generalmente hay una relación directa entre la oportunidad del mismo y la calidad del servicio prestado.

5.2.3 Impactos

12. Es importante que el CECADER, complemente la supervisión a posteriori con supervisión y seguimiento en campo bajo esquemas de muestreo al azar o dirigidos por el monto de los apoyos asignados; ello induciría a la permanente mejora del prestador de servicios, y reduciría el riesgo de fallas en la aplicación del recurso.
13. Para la consolidación de la función de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, es necesario que el Estado y los municipios delimiten el ámbito de atribuciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias municipales de planeación municipal.
14. Para la legitimización de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable es necesario promover una mayor participación de los productores en la constitución y operación de los mismos; una mayor representatividad evitará discrecionalidad del manejo de los recursos del Programa por grupos locales de intereses.
15. En la selección del técnico PROFEMOR que asuma la función de coordinador municipal de desarrollo rural sustentable la decisión debe ser competencia del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, a efecto de fortalecer ésta figura en el Municipio.
16. Es conveniente que la permanencia y remoción del coordinador municipal de

desarrollo, la resuelva el Consejo Municipal de Desarrollo Rural en función de las necesidades de su propio Plan de Desarrollo y los recursos disponibles, y no por los tiempos de operación del Programa.

17. La vertiente de consolidación de las organizaciones requiere que se le incorporen criterios adicionales a los meramente administrativos y de planeación, con criterios que involucren capacidades de liderazgo, técnicas y económicas de la organización, al momento de resolver sobre la asignación de los recursos a las mismas.

Bibliografía

SAGARPA. FAO. Evaluación Alianza para el Campo. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo Rural. Septiembre. 2003.

SAGARPA. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Evaluación de la Alianza para el Campo.2001. Informe de Evaluación Estatal. Apoyo al Desarrollo Rural. Octubre. 2002.

SAGARPA. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Evaluación de la Alianza para el Campo.2001. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales. Octubre. 2002.

SAGARPA. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Evaluación de la Alianza para el Campo.2001. Informe de Evaluación Estatal. Mujeres en el Desarrollo Rural. Octubre. 2002.

SAGARPA. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Evaluación de la Alianza para el Campo.2002. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo Rural. Septiembre. 2003.

SAGARPA. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Informe de Evaluación Estatal. Programa de Desarrollo Rural. Septiembre. 2004.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001. DOF. Marzo 15 de 2001.

SAGARPA. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002. DOF. Marzo 11 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. DOF. Julio 25 de 2003.

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. DOF. Julio 25 de 2003.

SAGARPA. Gobierno del Estado de Tamaulipas. Alianza para el Campo 2005. Reglas de operación y distribución presupuestal. Portal Web del Estado de Tamaulipas. Junio de 2005.

INEGI. Anuario de Estadísticas por Entidad Federativa. Tamaulipas. Edición 2005.

INEGI. Boletín de Información Oportuna del Sector Alimentario. No. 233. Abril de 2005.

INEGI. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE. Tamaulipas. Abril de 2005.

INEGI. Perspectiva Estadística. Tamaulipas. Edición 2005.

Gobierno del Estado de Tamaulipas. Plan estatal de Desarrollo. 2005 2010. Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. No 61. Mayo de 2005.

PNUD- México, Índice de desarrollo humano municipal en México 2000; México 2000.

INEGI, XIII Censo de Población General de Población y Vivienda 2000, México 2000.

CONAPO, Índices de marginación a nivel localidad, 2000, Con base XIII Censo General de Población y Vivienda 2000, CONAPO 2002.

INEGI. Sistema de Cuentas Económicas Regionales, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE), México 2000.

Ibarra Romero, Roberto F. y Morales Jurado Manuel; La Propiedad Privada rural; Estudios Agrarios • No. 12, Procuraduría Agraria 1999. **Mayo- agosto 1999.**

Procuraduría Agraria, estadísticas a octubre 2001, Tamaulipas, Datos a octubre del 2001, Procuraduría Agraria. Noviembre, 2004.

Registro Agrario Nacional, estadísticas de figuras jurídicas para la producción rural, Registro Agrario Nacional. Junio del 2000.

Secretaría de Desarrollo Rural de Tamaulipas. información del sector, http://www.agrotamaulipas.gob.mx/informacion_sector/agricultura.htm. Julio 2005.

Anexo 1

Metodología de Evaluación

La metodología utilizada en la evaluación fue la diseñada por la UA-FAO, contenida en la **Guía para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural**, proporcionada a la EEE por el CTEE. La asesoría técnica durante todo el proceso, proporcionada por FAO fue fundamental para su aplicación.

1 Diseño de la muestra de beneficiarios

Para la integración del marco muestral, el Coordinador del Comité Técnico de Evaluación Estatal (CTEE) proporcionó a la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) el listado oficial de los beneficiarios del PAPIR 2002 y 2004.

Del listado oficial se identificaron cinco categorías de beneficiarios:

- I. Beneficiarios que presentaron solicitud individual
- II. Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado
- III. Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado
- IV. Autoridades o instancias similares
- V. Organizaciones beneficiarias

De los tipos de beneficiarios sólo se excluyeron los de tipo V, incluyéndose todos los beneficiarios individuales de los tipos I al IV.

- Marco muestral

La muestra incluyó beneficiarios de PAPIR 2002 y 2004. Para el cálculo del tamaño de muestra, estas poblaciones se consideraron independientes, extrayéndose de cada una, una muestra aleatoria mediante el procedimiento abajo detallado. El tamaño de muestra total se constituye por la suma de las muestras de beneficiarios 2002 y 2004.

Cada registro integrado del marco muestral contenía los siguientes datos del beneficiario: Programa en que participó; número de expediente del SISER o de la UTOE; nombre; Domicilio; Localización del predio; Componentes apoyados.

- Determinación del tamaño de muestra

El tamaño de muestra se determinó aplicando la fórmula siguiente:

$$n_{ij} = \frac{g_{ij}}{1 + \left(\frac{g_{ij}}{N_{ij}} \right)}, i = FA, FG, DR; j = 2002, 2004.$$

Donde:

- n_{ij} es el tamaño de muestra del programa i (Desarrollo Rural) en el año 2002,2004
- N_{ij} es el numero total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa (Desarrollo Rural) en cada año(2002,2004).
- \mathcal{G}_{ij} es un parámetro que sirve para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple y con reemplazo para cada programa y año.

El parámetro de \mathcal{G}_{ij} para el programa 2002 es de 217.2, por lo que utilizando la fórmula resulta:

$$n_{ij} = \frac{217.2}{1 + \left(\frac{217.2}{10488}\right)}$$

$$n_{ij} = \frac{217.2}{1 + (0.02070938)}$$

$$n_{ij} = 213$$

- Selección de integrantes de la muestra

Una vez determinado el tamaño de muestra los beneficiarios a encuestar se seleccionaron a partir del listado completo de beneficiarios, mediante el siguiente procedimiento:

- I. Se ordenó alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numeró de manera progresiva
- II. se calculó un coeficiente “k”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa (N_{ij}) entre el tamaño de muestra calculado (n_{ij}).

$$k = \frac{N_{DR,2002}}{n_{dr,2002}}$$

$$k = \frac{10488}{213}$$

$$k = 49.2394366$$

Redondeado

$$k = 49$$

III. Se determinó el entero “s” redondeando un número aleatorio ubicado en el intervalo comprendido entre cero y “k”., resultando s = 13.

IV. A partir del número entero “s”, se inició la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de los beneficiarios a encuestar.

Para los reemplazos se selecciono el 20% de la muestra de cada año, siguiendo mismo procedimiento; resultando para 2002, 43 reemplazos.

Para la muestra de 2004, se aplicó el mismo procedimiento resultando 152 beneficiarios a encuestar y 30 reemplazos.

El tamaño total de muestra quedó integrada por:

Beneficiarios a encuestar 2002	213
Beneficiarios a encuestar 2004	152
Reemplazos 2002	43
Reemplazos 2004	30

2. Otras fuentes de información

- Encuestas y entrevistas a otros actores

La información obtenida a través de la encuesta a los beneficiarios, se complementó con la obtenida a vía entrevistas a funcionarios directivos y operativos del Programa, así como a Presidentes Municipales, técnicos PSP y PROFEMOR, y coordinadores municipales. Ello permitió confirmar y dimensionar la información resultante de las bases de datos.

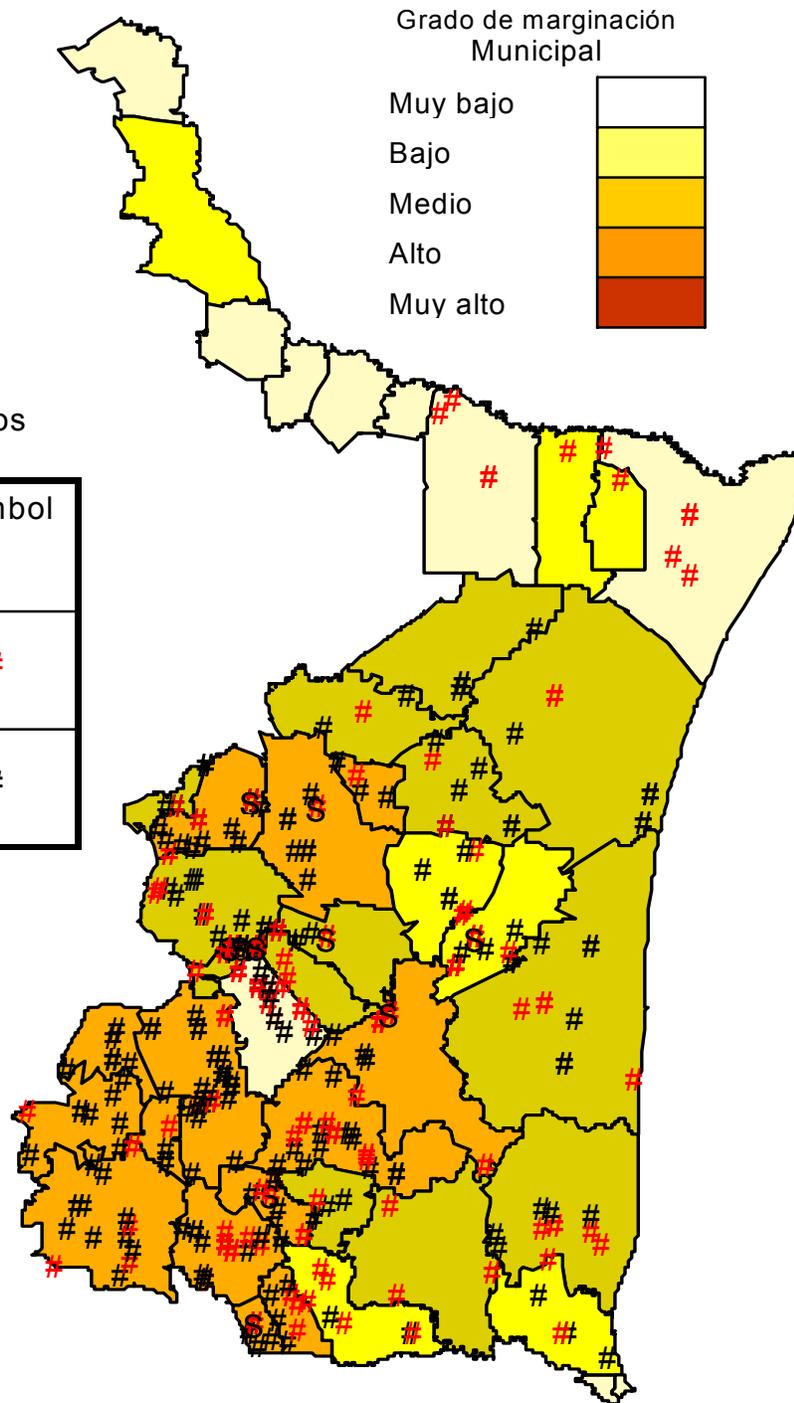
- Información documental

Adicionalmente se consultó diversa información documental referente a la Alianza, el sector, las políticas del Estado, las características productivas y socioeconómicas municipales y de los Distritos de Desarrollo Rural en la Entidad a efecto de identificar características relevantes del entorno para la operación del Programa.

3. Integración y procesamiento de bases de datos

El procesamiento de la información cuantitativa se hizo capturando los cuestionarios y entrevistas en el sistema informático diseñado por la UA-FAO, generando cuadros previos para detectar errores de captura e inconsistencias en los cuadros de resultados así como para identificar tendencias que fueron analizadas con el equipo de evaluación.

El Tamaño total de muestra y su distribución Geográfica puede observarse en la figura siguiente:



Muestra de beneficiarios

Año	Localidades	Símbolo
2004	152	#
2002	213	#

Anexo 2

Cuadros complementarios al contenido de los capítulos.

Cuadro 1. Producto Interno Bruto por gran división de actividad económica de 1993 a 2003. Tamaulipas (Miles de pesos a precios de 1993)

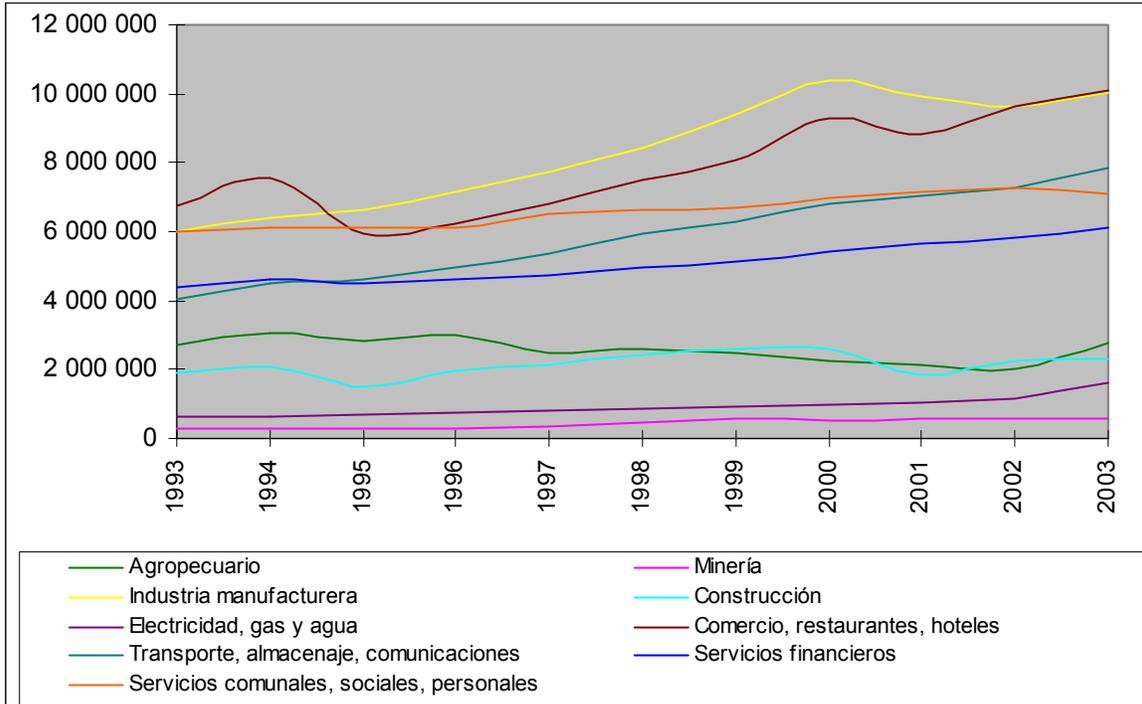
Actividad económica	1993	1994	1995	1996	1997
Agropecuario	2 714 851	3 077 194	2 837 076	3 006 502	2 472 835
Minería	295 516	292 747	270 695	312 518	368 281
Industria manufacturera	5 991 052	6 412 672	6 648 056	7 146 260	7 734 496
Construcción	1 908 773	2 066 617	1 528 602	1 943 745	2 131 253
Electricidad, gas y agua	624 914	644 225	703 705	726 781	781 330
Comercio, restaurantes, hoteles	6 775 570	7 532 524	5 955 584	6 208 625	6 812 592
Transporte, almacenaje, comunicaciones	4 035 338	4 528 440	4 609 670	4 969 201	5 373 424
Servicios financieros	4 409 141	4 603 820	4 507 373	4 618 792	4 756 114
Servicios comunales, sociales, personales	6 017 163	6 124 324	6 106 523	6 100 114	6 512 647
Servicios bancarios imputados	- 538 446	- 634 038	- 463 548	- 468 468	- 454 188
TOTAL	32,233,873	34,648,523	32,703,735	34,564,068	36,488,785

Cuadro 1. Producto Interno Bruto. continuación

Actividad económica	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agropecuario	2 605 385	2 453 580	2 278 543	2 134 353	2,007,881	2,778,335
Minería	473 399	566 935	536 463	556 895	569,742	584,744
Industria manufacturera	8 441 561	9 406 739	10 364 193	9 904 289	9 638 436	10,048,964
Construcción	2 439 974	2 616 982	2 610 606	1 842 280	2 250 401	2,322,578
Electricidad, gas y agua	839 248	941 356	995 415	1 061 158	1 132 038	1,595,100
Comercio, restaurantes,	7 504 835	8 073 868	9 295 522	8 846 346	9 615 974	10,112,420
Transporte, alm. Com.	5 916 240	6 262 734	6 815 263	7 015 120	7 297 898	7,866,312
Servicios financieros	4 979 855	5 149 064	5 395 955	5 674 358	5 800 513	6,113,784
Servicios comunales, sociales	6 650 823	6 711 117	6 977 092	7 126 122	7 243 733	7,090,604
Servicios bancarios imputados	- 459 109	- 470 570	- 471 879	- 462 812	- 430 303	-473,059
TOTAL	39,392,211	41,711,807	44,797,173	43,829,013	45,126,313	48,039,782

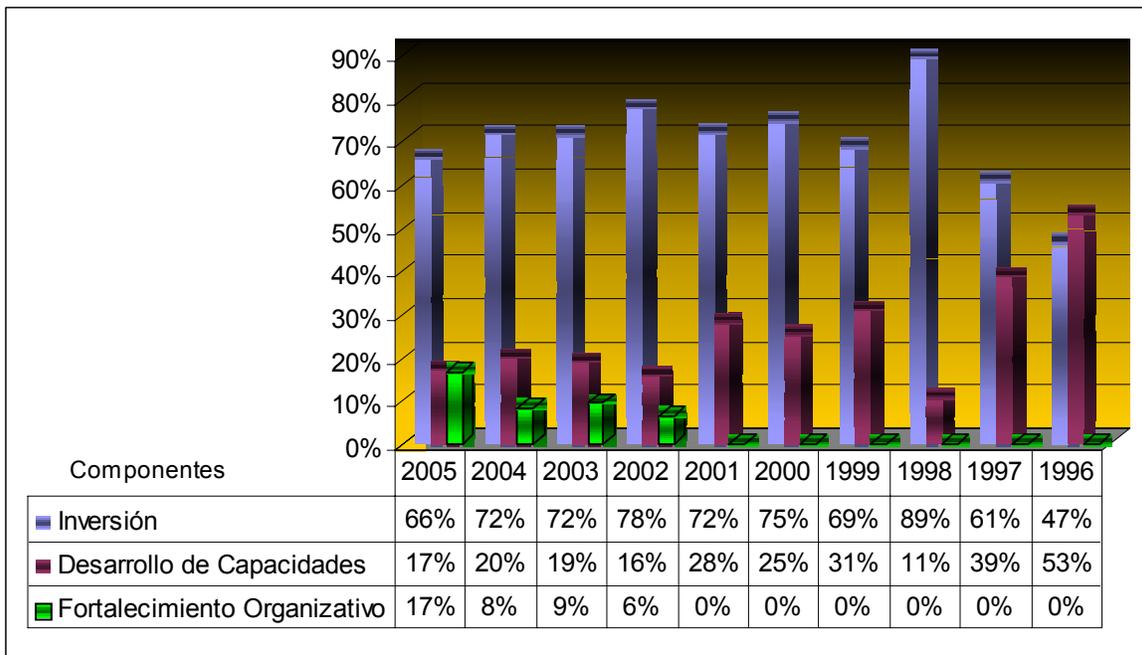
Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

**Figura 1. Comportamiento de la participación del sector agropecuario
En el PIB estatal.**



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Figura 2. Aplicación de los recursos del Programa por componentes



Fuente: Información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y Anexos Técnicos del Programa

Cuadro 2. Composición estatal de la propiedad rural por tipo de tenencia

Estados	Superficie (ha)		Participación porcentual			
	Privada	Social	Total	Privada	Social	Total
Nuevo León	3,989,779	2,203,522	6,193,301	64.4	35.6	100
Tamaulipas	4,537,379	2,506,207	7,043,586	64.4	35.6	100
Sonora	10,257,284	5,967,803	16,225,087	63.2	36.8	100
Chihuahua	12,947,752	9,897,017	22,844,769	56.7	43.3	100
Coahuila	8,300,863	7,090,348	15,391,211	53.9	46.1	100
Veracruz	3,299,953	2,941,868	6,241,821	52.9	47.1	100
Jalisco	3,366,244	3,146,372	6,512,616	51.7	48.3	100
Guanajuato	1,409,091	1,321,528	2,730,619	51.6	8.4	100
Puebla	1,588,112	1,510,012	3,098,124	51.3	48.7	100
Aguascalientes	246,756	271,258	518,014	47.6	52.4	100
Tabasco	958,011	1,121,526	2,079,537	46.1	53.9	100
Michoacán	2,212,770	2,752,461	4,965,231	44.6	55.4	100
Querétaro	481,169	604,406	1,085,575	44.3	55.7	100
Zacatecas	2,905,701	3,736,264	6,641,965	43.7	56.3	100
Yucatán	1,301,096	2,251,531	3,552,627	36.6	63.4	100
Colima	194,982	334,101	529,083	36.9	63.1	100
Hidalgo	522,981	1,069,730	1,592,711	32.8	67.2	100
Tlaxcala	91,584	194,857	286,441	32.0	68.0	100
Chiapas	1,839,006	4,066,098	5,905,104	31.1	68.9	100
San Luis Potosí	1,529,736	4,181,798	5,711,534	26.8	73.2	100
México	422,237	1,152,639	1,574,876	26.8	73.2	100
Durango	3,005,426	8,415,947	11,421,373	26.3	73.7	100
Campeche	1,078,355	3,490,246	4,568,601	23.6	76.4	100
Baja California Sur	1,733,754	5,375,759	7,109,513	24.4	75.6	100
Nayarit	456,218	2,199,951	2,656,169	17.2	82.8	100
Sinaloa	736,911	3,747,732	4,484,643	16.4	83.6	100
Distrito Federal	9,069	59,057	68,126	13.3	86.7	100
Quintana Roo	395,286	2,792,974	3,188,260	12.4	87.6	100
Oaxaca	848,703	8,048,972	8,897,675	9.5	90.5	100
Baja California	597,066	5,887,387	6,484,453	9.2	90.8	100
Morelos	33,183	383,520	416,703	8.0	92.0	100
Guerrero	383,362	4,567,208	4,950,570	7.7	92.3	100
Total	71,679,818	103,290,099	174,969,917	41.0	59.0	100

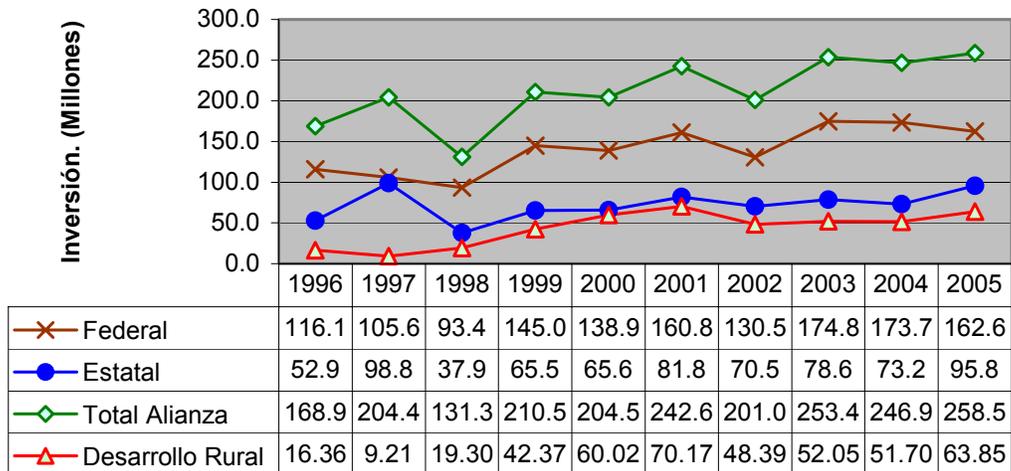
Fuente: La Propiedad Privada rural ; procuraduría agraria; elaborado con datos del VII Censo-Agrícola Ganadero y Ejidal, INEGI, 1994. elaborado por la procuraduría agraria

Cuadro 3. Asesoría jurídica para la organización agraria en las entidades de la frontera norte.

Entidad Federativa	Núcleos Agrarios con órganos de representación vigentes (%)	Núcleos Agrarios con reglamento interno (%)	Núcleos Agrarios con libro de registro (%)	Núcleos Agrarios con libro de contabilidad (%)
Baja California	68.80	74.30	61.26	57.20
Chihuahua	70.00	49.08	40.31	39.49
Coahuila	57.37	53.40	51.93	53.40
Nuevo León	66.06	40.36	41.19	42.01
Sonora	69.52	59.73	49.24	49.03
Tamaulipas	60.66	62.62	64.13	66.92
Total Promedio	67.71	59.06	53.38	53.25

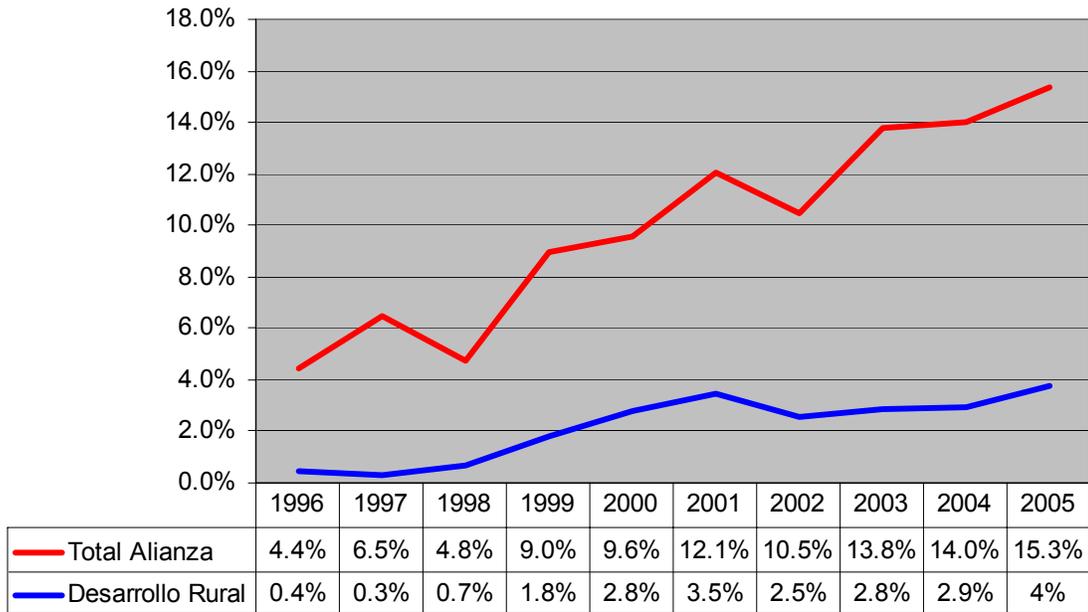
^{2/} Fuente: Elaboración propia con datos de la Procuraduría Agraria. Datos a octubre del 2001

Figura 3. Evolución de la inversión de Alianza. 1996 – 2005 (Pesos de 2004)



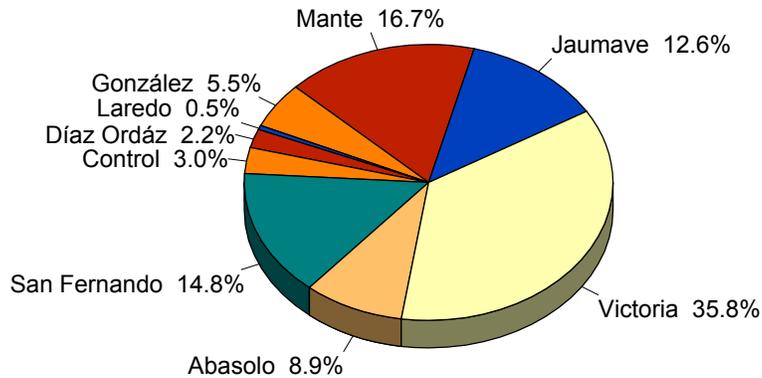
Fuente: Información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y Anexos Técnicos del Programa.

Figura 4. Evolución de la Inversión del Programa de Desarrollo Rural. 1996 – 2005



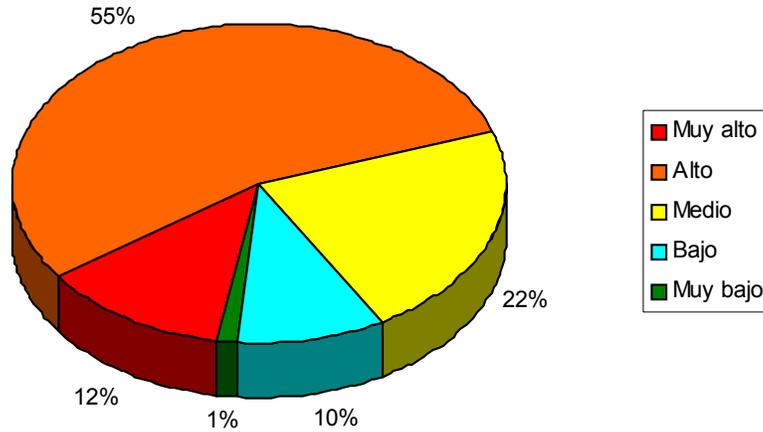
Fuente: Información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y Anexos Técnicos del Programa.

Figura 5. Distribución de los Recursos del Programa por DDR. 2001 – 2004



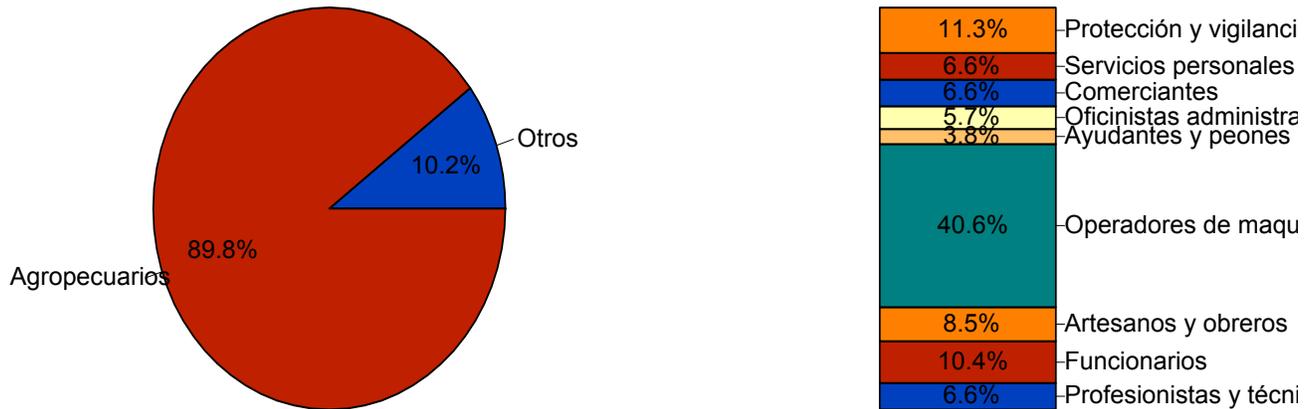
Fuente: Información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y Anexos Técnicos del Programa.

Figura 6. Tamaulipas. Grado de marginación en localidades rurales



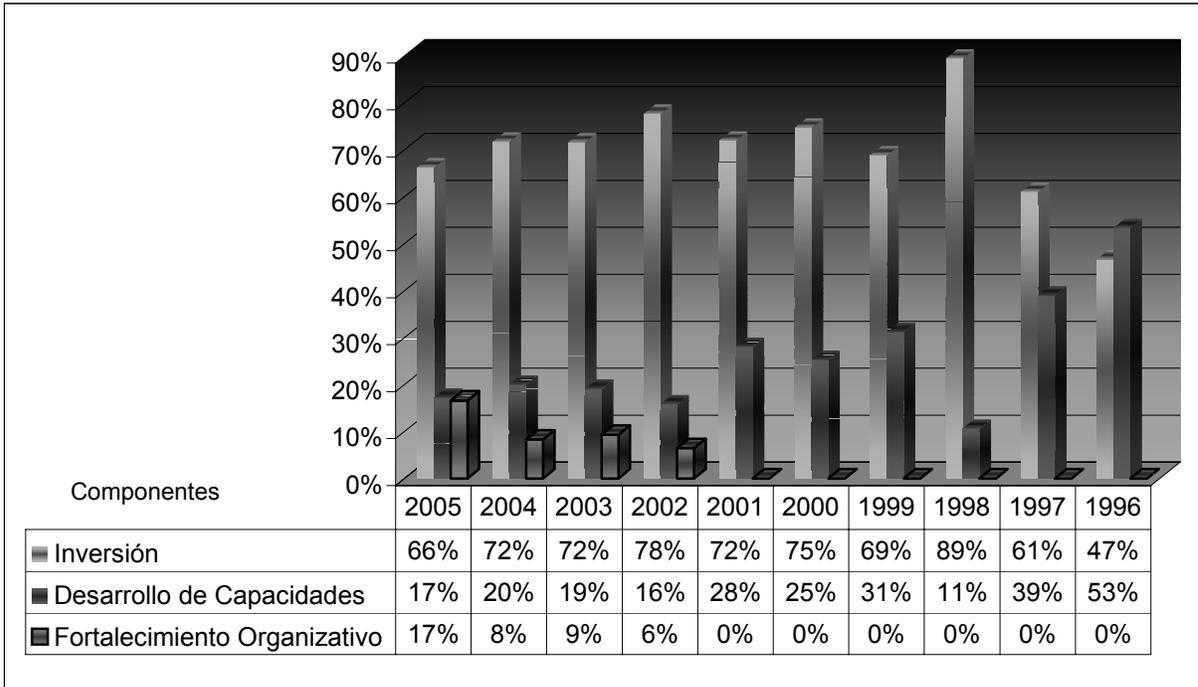
Fuente: Elaborado con base en estimaciones de CONAPO

Figura 7. Tamaulipas. Ocupaciones principales en el sector agropecuario



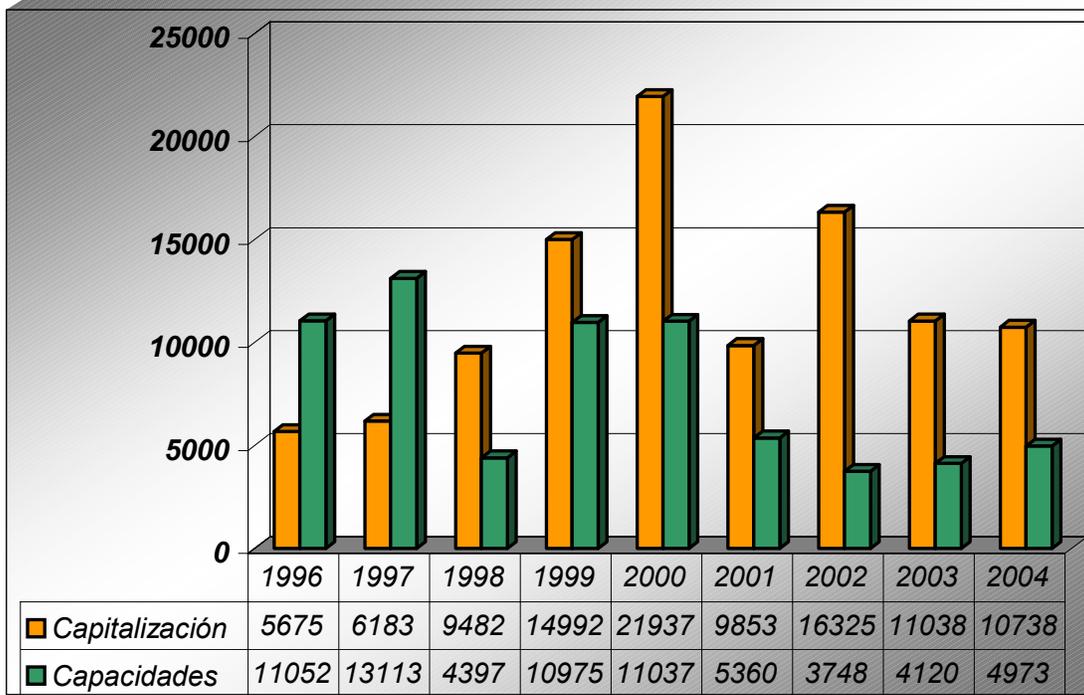
Fuente: INEGI - XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Figura 8. Participación de los subprogramas de Desarrollo Rural en la inversión. 1996-2005



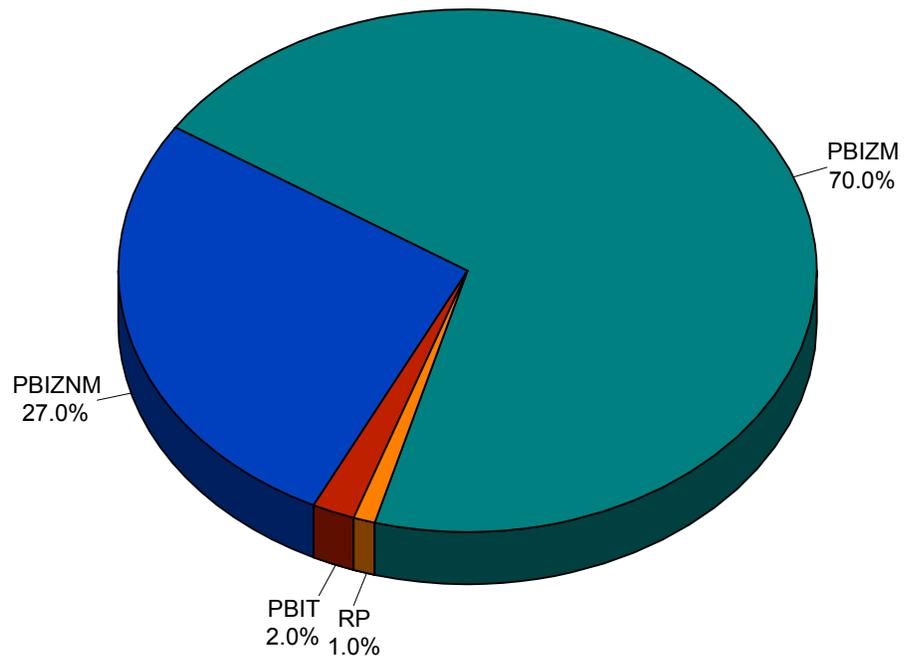
Fuente: Información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y Anexos Técnicos del Programa.

Figura 9. Beneficiarios apoyados por los subprogramas de Desarrollo Rural



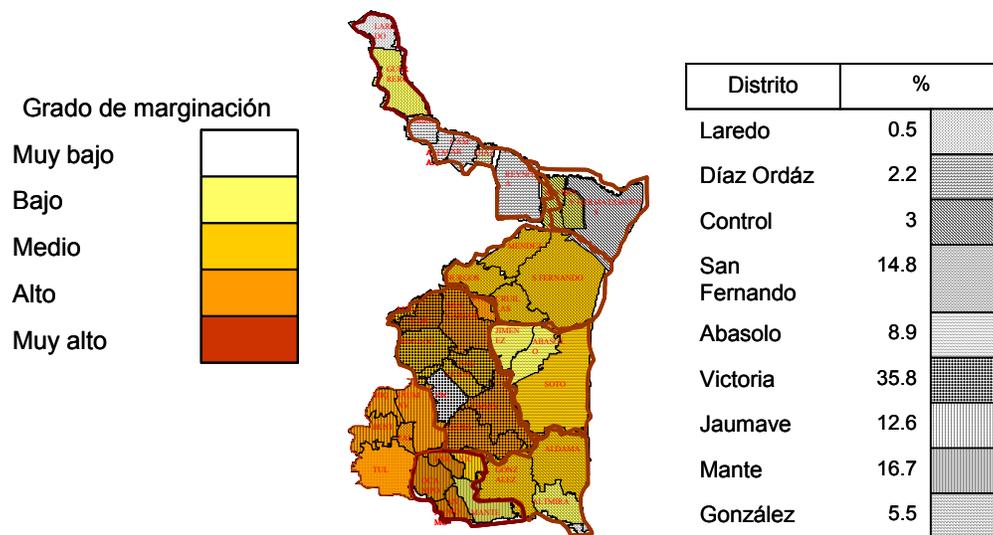
Fuente: Elaborado con información del Gobierno del Estado Tamaulipas y Anexos Técnicos del Programa.

Figura 10. Distribución de los recursos del programa por estrato, 2001-2004



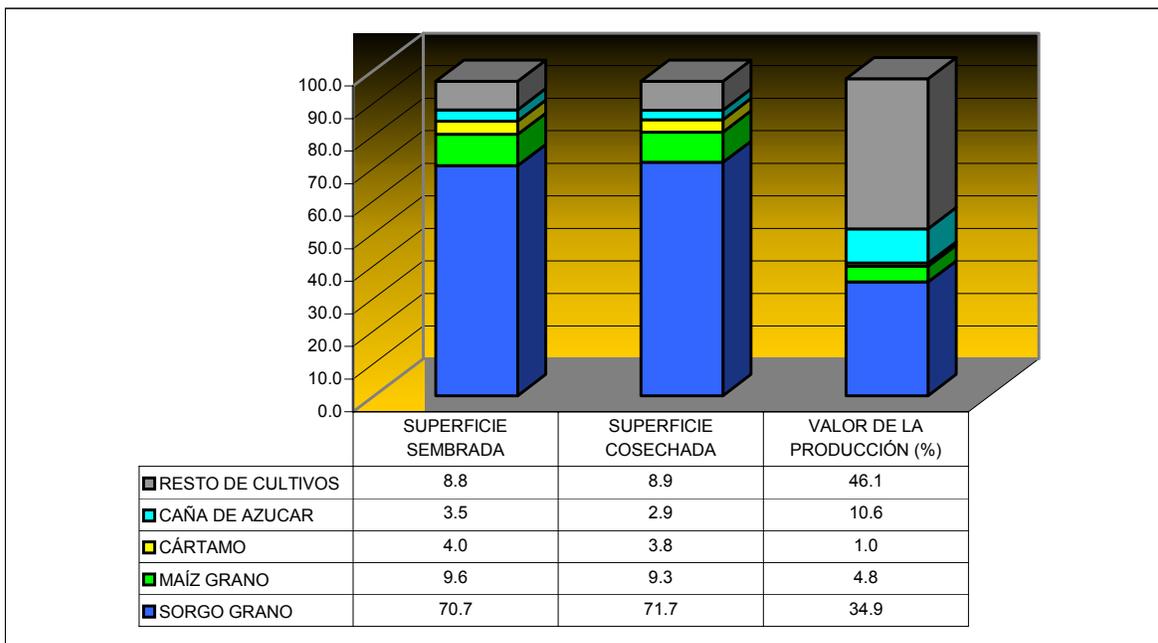
Fuente: Elaborado con información del Gobierno del Estado Tamaulipas y evaluaciones 2001-2004.

Figura 11. Distribución de los recursos 2001-2004 por DDR



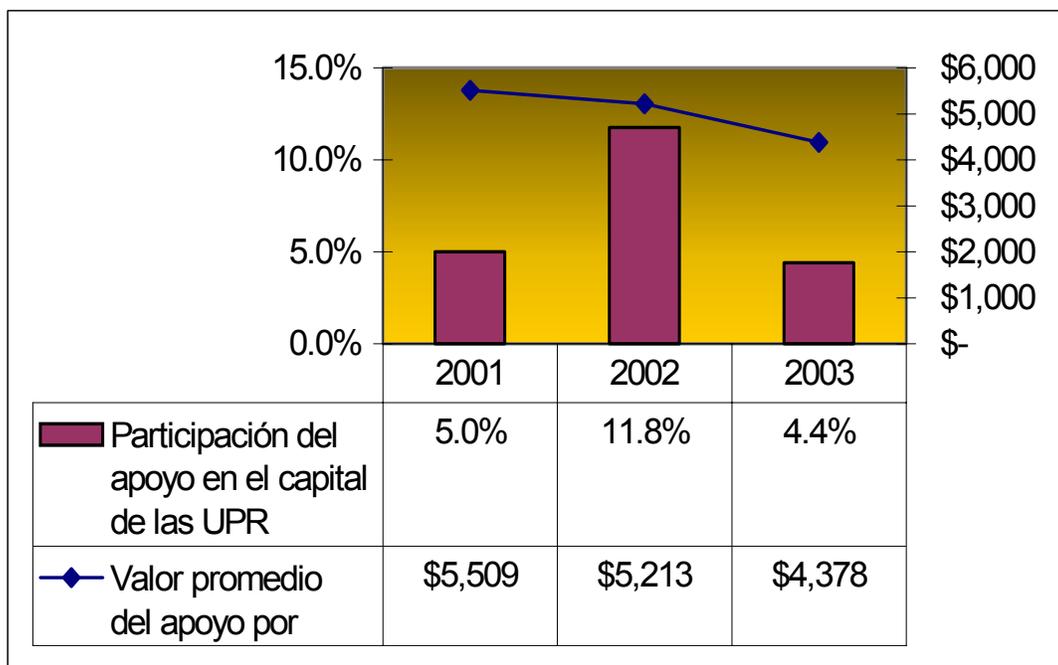
Fuente: Elaborado con información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y evaluaciones 2001-2004

Figura 12. Superficie sembrada, cosechada y valor de los principales cultivos.



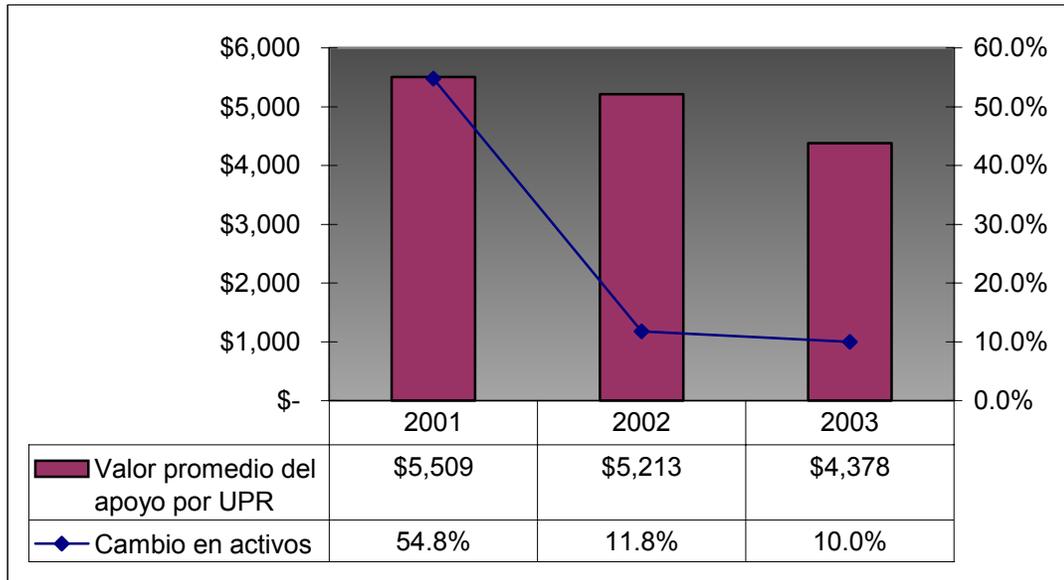
Fuente: SAGARPA. Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera. Anuario Estadístico de la Producción Agrícola por Municipios. Año agrícola 2002/2003

Figura 13. Apoyo promedio por UPR y Participación en el capital de activos



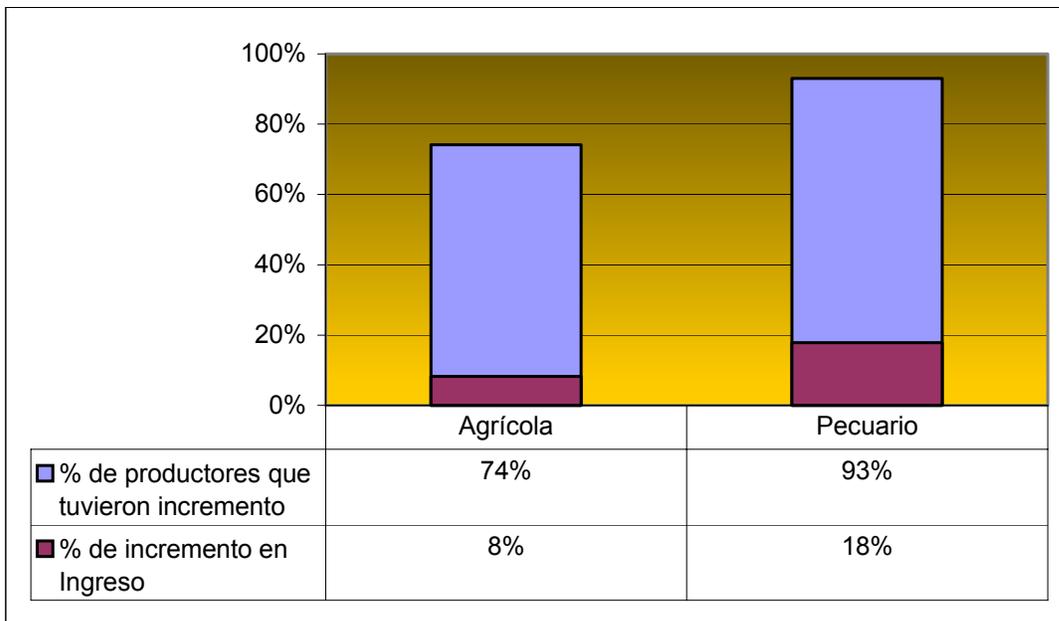
Fuente: Elaborado con información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y evaluaciones 2001-2004

Figura 14 . Valor promedio del apoyo por UPR y cambio en activos



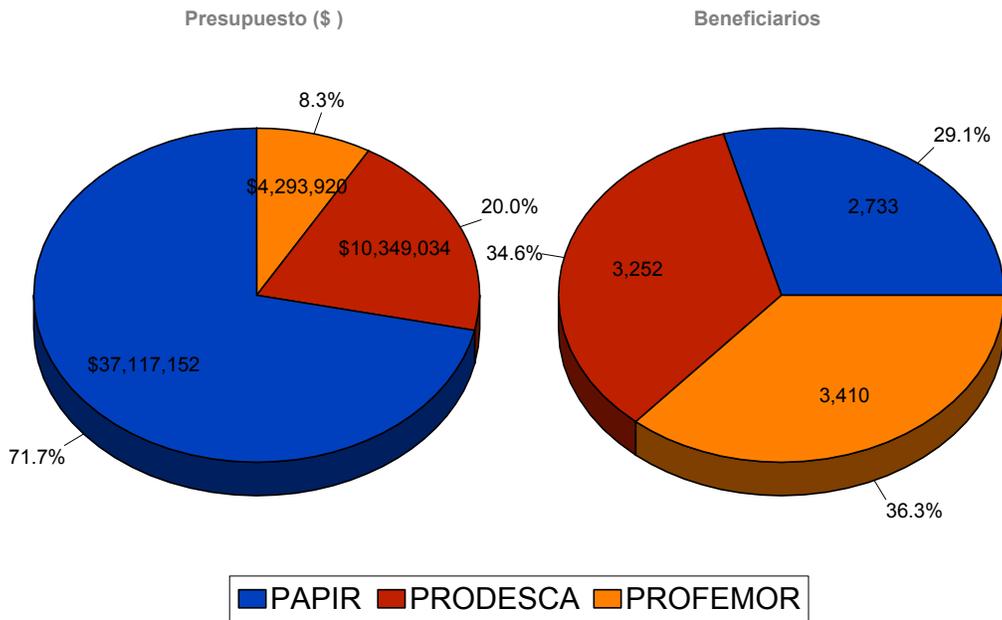
Fuente: Elaborado con información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y evaluaciones 2001-2004

Figura 15. Cambios en producción e ingreso en las actividades agrícolas y pecuarias apoyadas. 2001 2004



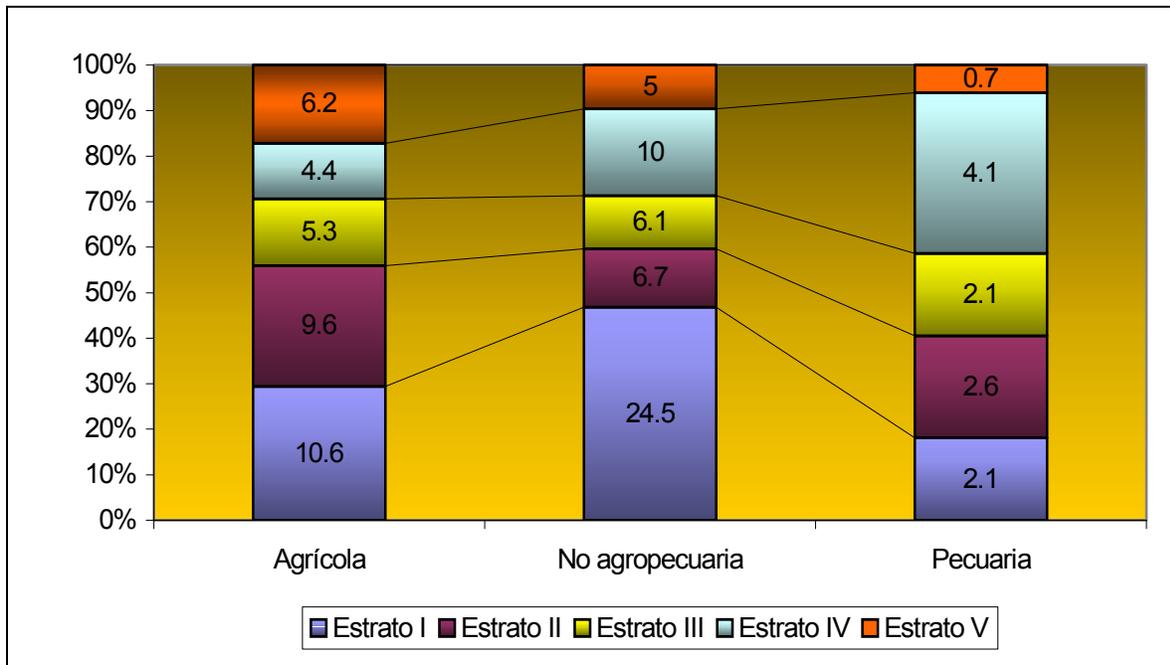
Fuente: Elaborado con información del Gobierno del Estado de Tamaulipas y evaluaciones 2001-2004

Figura 16. Presupuesto y beneficiarios 2004 del Programa De Desarrollo Rural



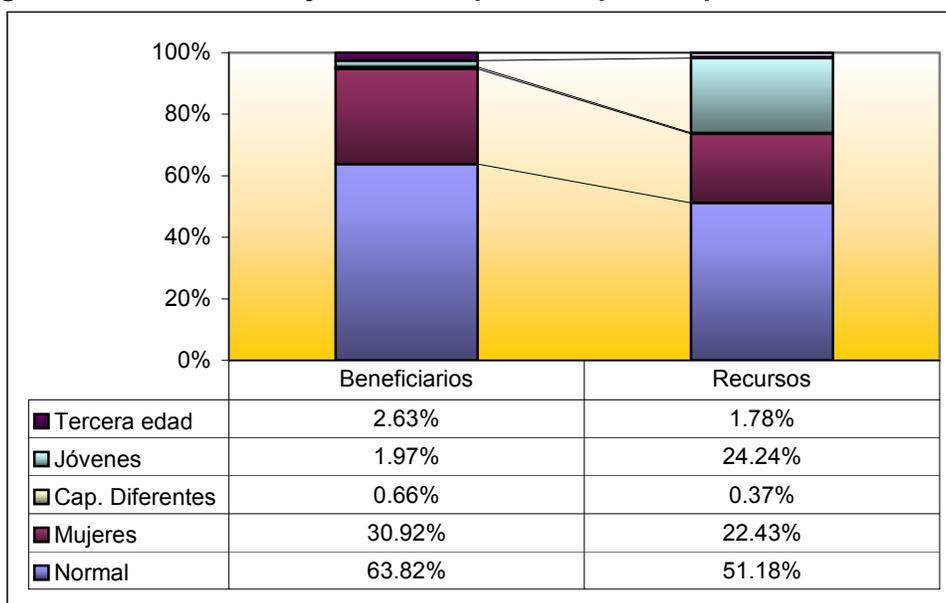
Fuente: Anexo Técnico 2004 e información de la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Tamaulipas

Figura 17. Distribución de los recursos 2004 por tipo de actividad y tipología de productores



Fuente: elaboración propia con base en la información de la base de datos del cuestionario a beneficiarios PAPIR 2004

Figura 18. Beneficiarios y recursos aplicados por Grupos Prioritarios. 2004



Fuente: elaboración propia con base en la información de la base de datos del cuestionario a beneficiarios PAPIR 2004

Cuadro 4. Tasas de crecimiento poblacional por Municipio

Municipio	Tasa media de crecimiento anual 1990-2000 (%)	Municipio	Tasa media de crecimiento anual 1990-2000 (%)
Entidad	2.06	Matamoros	3.29
Abasolo	-1.48	Méndez	3.08
Aldama	0.81	Mier	0.84
Altamira	4.48	Miguel Alemán	1.9
Antiguo Morelos	-1.25	Miquihuana	-0.79
Burgos	-2.06	Nuevo Laredo	3.57
Bustamante	-0.64	Nuevo Morelos	0.14
Camargo	1.11	Ocampo	-0.62
Casas	-0.63	Padilla	-0.43
Ciudad Madero	1.3	Palmillas	-0.84
Cruillas	1.66	Reynosa	4.08
Gómez Farías	-0.15	Río Bravo	1.04
González	-0.24	San Carlos	-0.83
Güémez	-0.35	San Fernando	0.53
Guerrero	-0.33	San Nicolás	-0.5
Gustavo Díaz Ordaz	-0.86	Soto la Marina	1.24
Hidalgo	-0.81	Tampico	0.81
Jaumave	0.57	Tula	-0.35
Jiménez	1.22	Valle Hermoso	1.34
Llera	-0.8	Victoria	2.4
Mainero	-1.72	Villagrán	-1.02
El Mante	-0.31	Xicoténcatl	-0.14

INEGI. Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Cuadro 5. Jornales generados en 2001 y 2003

Año	Jornales generados			
	Agrícolas	Pecuarios	Total	Jornales/UPR
2001	725.1	2,727.9	3,453.0	28.1
2003	4,287.7	1,751.3	6,039.0	50.3
Total	5,012.8	4,479.2	9,492.0	78.4

Fuente: Elaborado con información de las Evaluaciones externas del Programa 2002 y 2003

Cuadro 6. Empleos equivalentes generados

Año	Jornales generados	Empleos equivalentes
2001	3,453.0	13
2003	6,039.0	22
Total	9,492.0	35.2

Fuente: Elaborado con información de las Evaluaciones externas del Programa 2002 y 2003

Cuadro 7. Población objetivo por marginación

Municipio	Población total	Población Objetivo	Grado de marginación				
			Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Abasolo	13,017	4,074		1,144	1,957	962	11
Aldama	26,431	15,060	929	10,132	3,781	205	13
Altamira	126,356	21,059	359	5,643	11,325	3,732	
Antiguo Morelos	8,513	5,535	259	4,867	409		
Burgos	4,674	4,674	116	1,256	1,373	1,929	
Bustamante	7,517	7,517	146	7,371			
Camargo	16,278	6,949		51	1,322	5,154	422
Casas	3,807	3,807	279	2,167	1,295	66	
Madero	182,325						
Cruillas	2,096	2,096	32	767	1,275	22	
Gomez Farias	8,112	8,112	122	4,310	3,664		16
Gonzalez	40,092	14,493	1,102	10,190	2,450	737	14
Guemez	13,803	13,803	128	5,205	8,369	101	
Guerrero	4,206	151	4	75	56	16	
Diaz Ordaz	15,983	4,237		366	862	3,009	
Hidalgo	23,969	12,934	161	9,252	3,517	4	
Jaumave	12,996	8,906	315	7,692	899		
Jimenez	8,281	3,136	60	1,128	1,914	34	
Llera	16,933	13,228	545	8,479	3,923	258	23
Mainero	2,734	2,734	77	997	410	1,250	
Mante	111,958	28,515	424	16,549	11,272	233	37
Matamoros	415,175	31,836	296	10,041	9,474	11,433	592
Mendez	4,690	4,690	97	889	1,585	2,105	14
Mier	6,721			6			
Miguel Aleman	25,526	2,548		129	480	1,916	23
Miquihuana	3,153	3,153		3,153			
Laredo	310,616	1,788	9	1,475	274	30	
Nuevo Morelos	2,958	2,958	12	1,026	1,920		
Ocampo	12,917	8,133	672	6,325	1,136		
Padilla	13,151	4,760		2,102	2,143	515	
Palmillas	1,780	1,780	28	304	1,448		
Reynosa	417,180	13,462	253	3,181	6,444	3,491	93
Rio Bravo	102,244	13,663	254	3,779	6,316	3,280	34
San Carlos	8,897	8,897	412	5,174	2,140	1,156	15
San Fernando	55,779	22,666	203	7,134	12,838	2,439	52
San Nicolas	1,018	1,018	127	795	96		
Soto La Marina	22,699	13,715	645	6,835	5,499	441	295
Tampico	295,442						
Tula	26,893	18,518	1,278	16,112	1,128		
Valle Hermoso	58,057	8,620	46	3,524	2,330	2,720	
Victoria	262,262	13,233	125	5,721	6,537	707	143
Villagran	6,501	6,501	200	2,836	2,108	1,357	
Xicotencatl	21,728	10,427	456	5,172	4,576	223	
Total	2,725,468	366,443	10,171	183,354	128,545	49,525	1,797

Fuente: Construido con información de índices de marginación por localidad. 2000 de CONAPO

Cuadro 8. Capitalización por el apoyo PAPIR 2004

Capitalización Por alianza 2004	No UPR's	%
No incremento su capital	23	26.15
Lo mantuvo estable	15	17.04
Lo incremento	50	56.81
Total	124	100

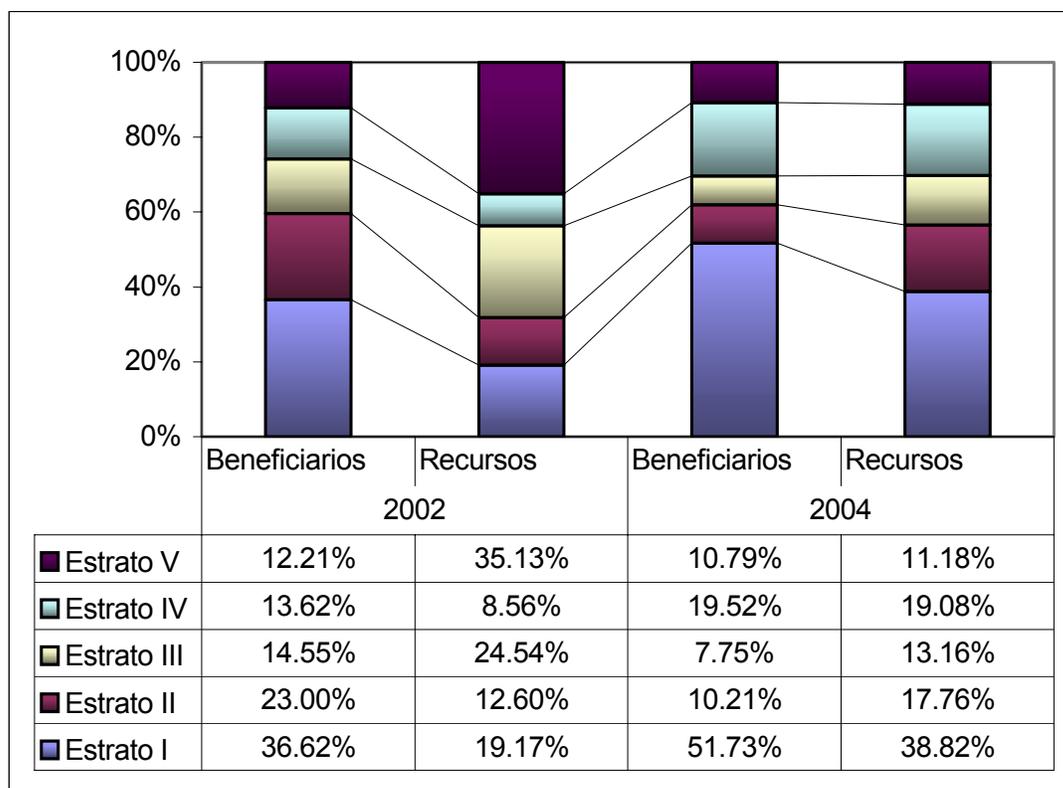
Fuente: resultados arrojados de la encuesta aplicada en la evaluación 2004

Cuadro 9. Capitalización por el apoyo PAPIR 2002

Capitalización Por alianza 2002	No UPR's	%
No incremento su capital	76	61.29
Lo mantuvo estable	11	8.87
Lo incremento	37	29.84
Total	124	100

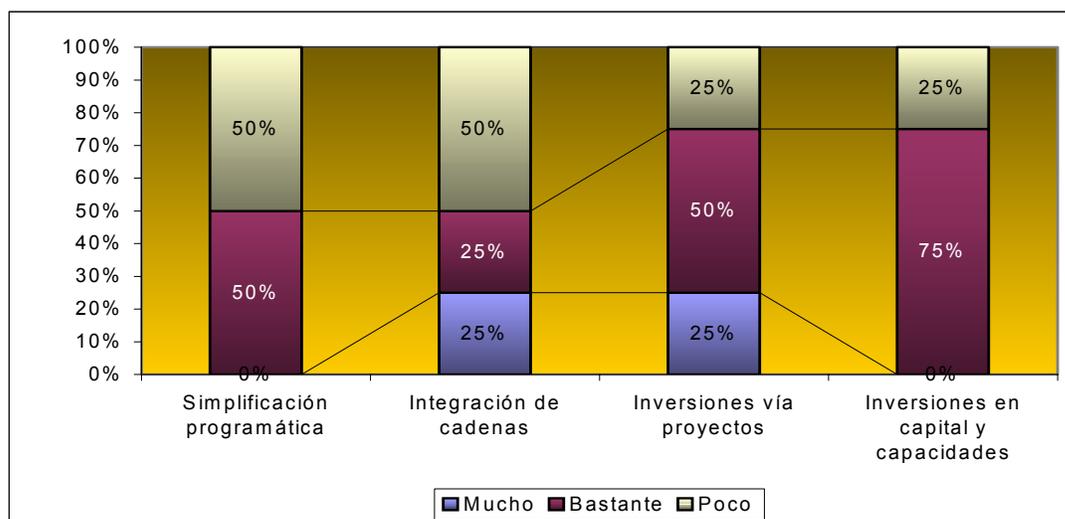
Fuente: resultados arrojados de la encuesta aplicada en la evaluación 2004

Figura 19. Beneficiarios y recursos en 2002 y 2004 por tipología de productores



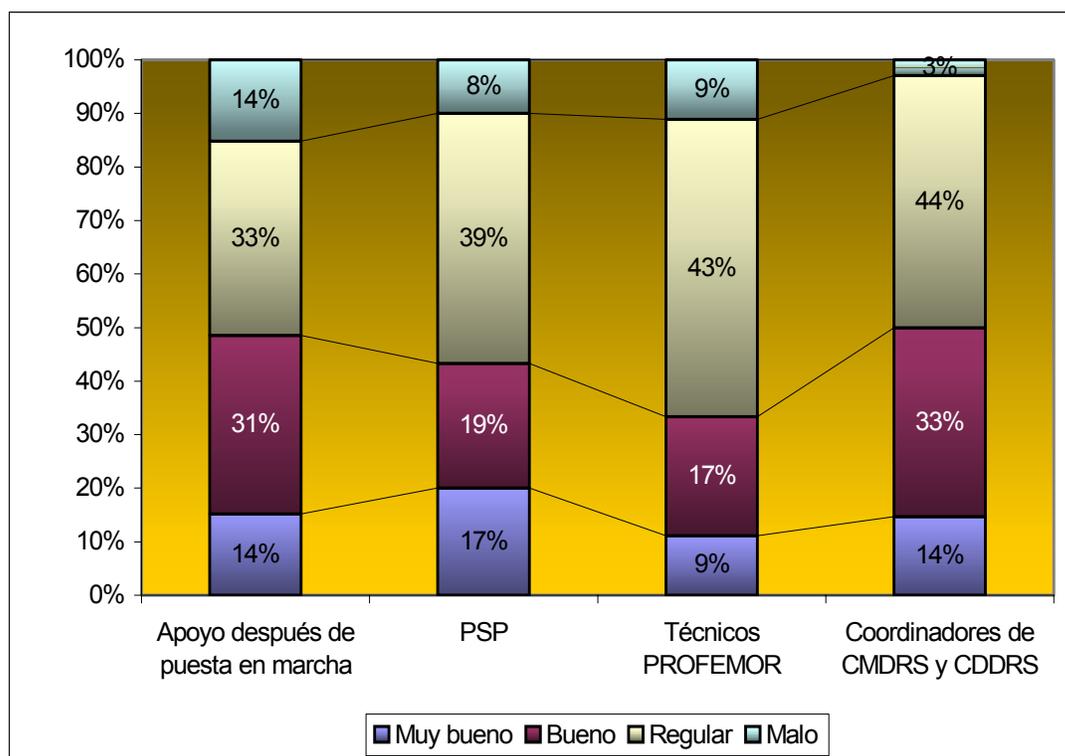
Fuente: Elaborado con información de las encuestas a beneficiarios PAPIR, 2002 y 2004

Figura 20. Apreciación de los Funcionarios Directivos sobre los temas indicados



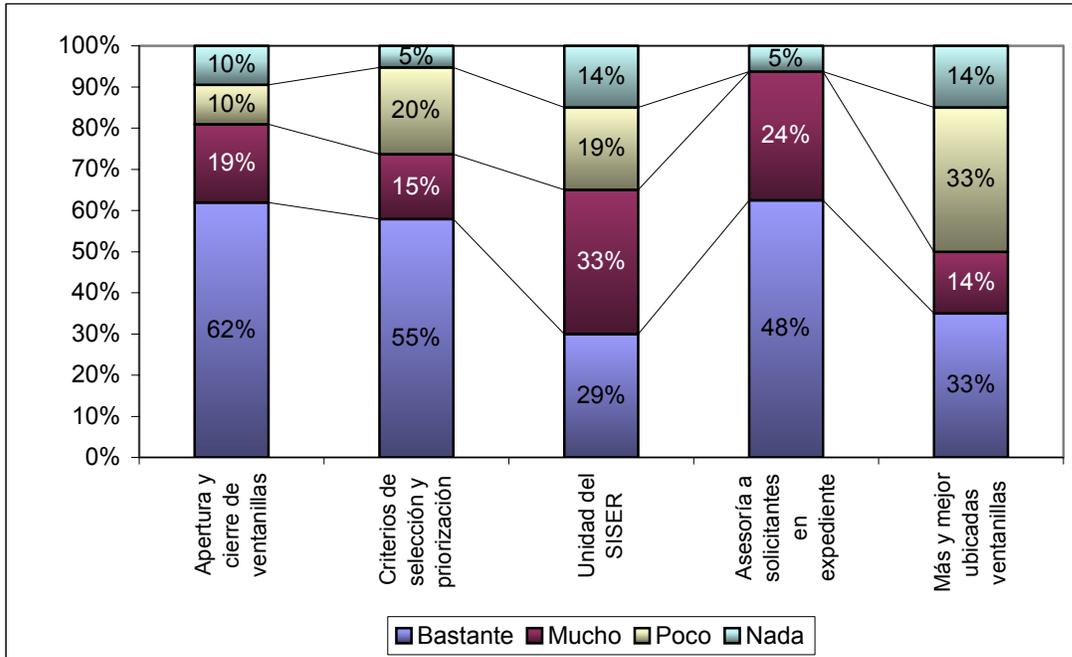
Fuente: Elaborado con base en información de entrevistas a Funcionarios Directivos 2004

Figura 21. Calificación de la UTOE por los Funcionarios Directivos, Operativos y PSP



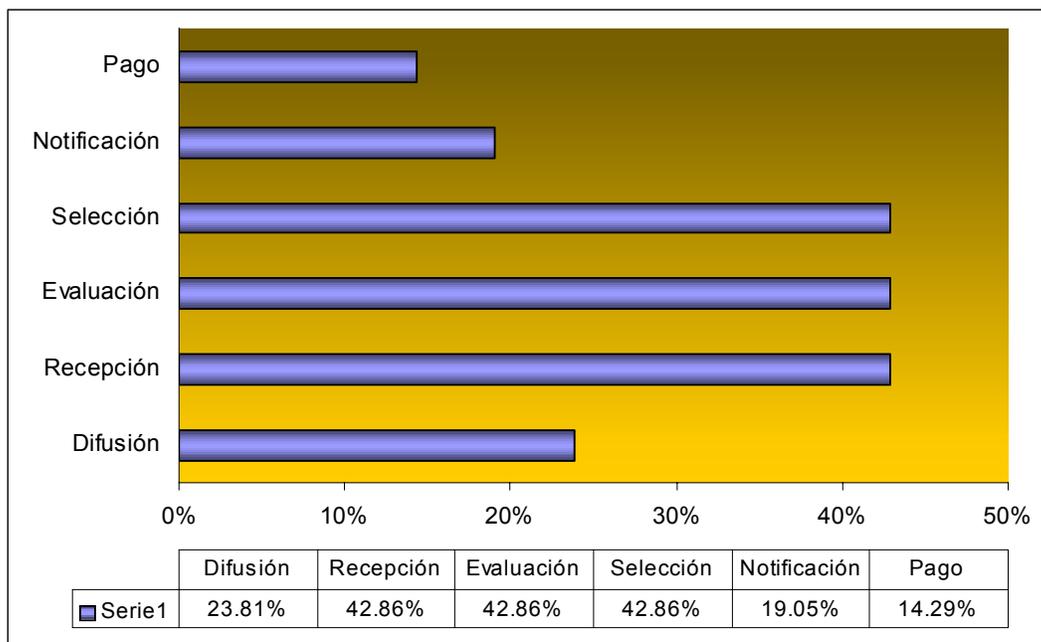
Fuente: Elaborado con base en información de entrevistas a Otros Actores, 2004

Figura 22. Percepción de mejoras en el circuito operativo, por los Funcionarios Directivos y Operativos



Fuente: Elaborado con base en información de entrevistas a Otros Actores, 2004

Figura 23. Percepción de los Funcionarios Directivos y Operativos sobre problemas en el circuito operativo



Fuente: Elaborado con base en información de entrevistas a Otros Actores, 2004