

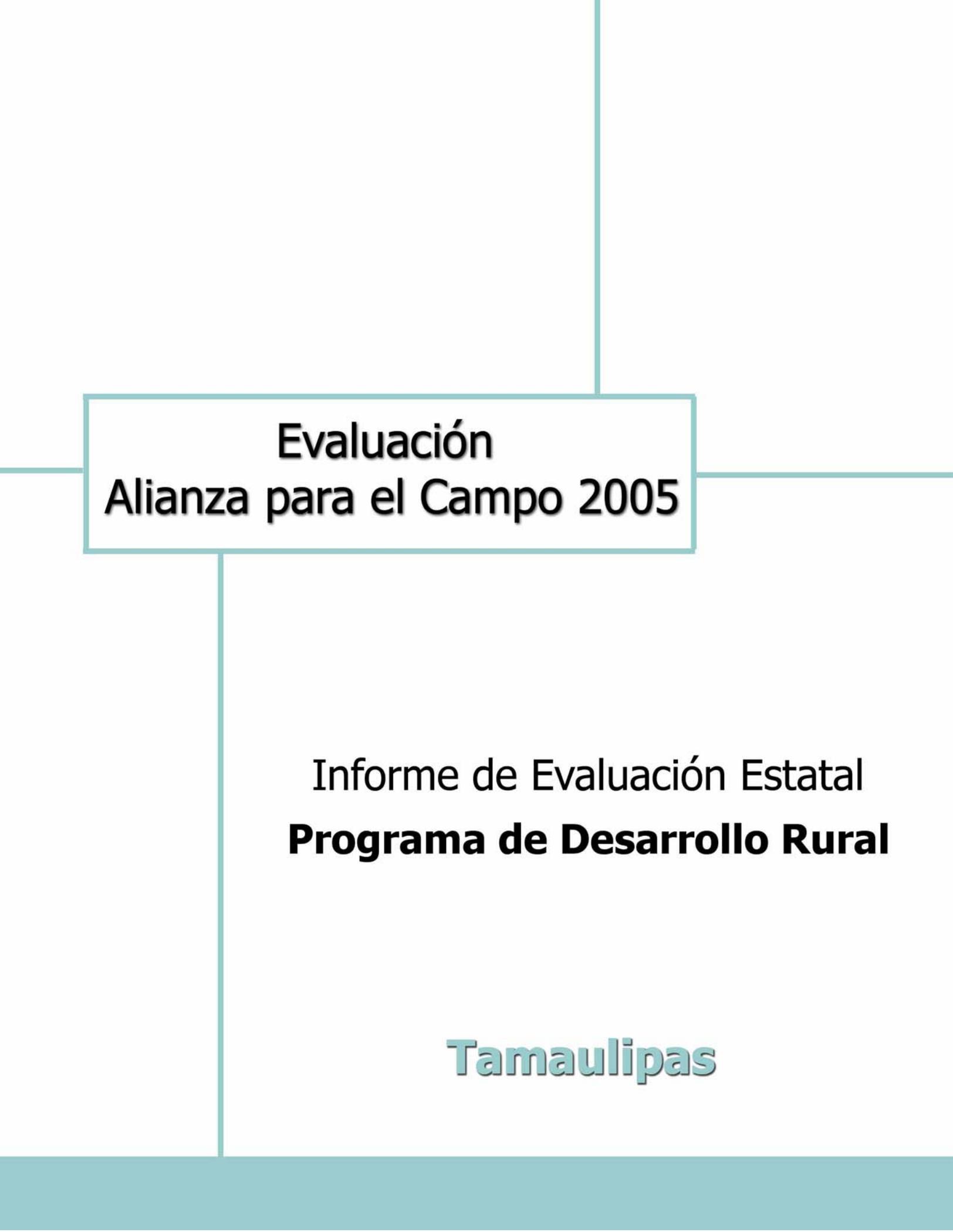


Evaluación Alianza para el Campo 2005

Informe de Evaluación Estatal Programa de Desarrollo Rural

Tamaulipas





**Evaluación
Alianza para el Campo 2005**

Informe de Evaluación Estatal
Programa de Desarrollo Rural

Tamaulipas

DIRECTORIO

GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Ing. Eugenio Javier Hernández Flores
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Víctor Manuel de León Orti
Secretario de Desarrollo Rural

Ing. Bruno Verlage Guerrero
Subsecretario de Planeación y Desarrollo
Rural

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

Lic. Francisco Javier Mayorga Castañeda
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

Ing. Roberto Cedeño Sánchez
Director General de Programas Regionales
y Organización Rural

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

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

Ing. Francisco A. Banda Gomez
Subdelegado de Planeación y Desarrollo
Rural

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. Luís Carlos García Albarrán. Presidente.

Ing. Víctor Manuel de León Orti. Secretario Técnico.

C. Roberto Rodríguez Alanís. Representante de los Productores

Ing. Homero García de la Llata. Representante 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

R & R Comercial S. A. de C. V. Entidad Evaluadora Estatal
M.C. Eduardo Santellano Estrada. Responsable de la Evaluación

CONTENIDO

Presentación.....	viii
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción.....	8
Capítulo 1. Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa.....	12
1.1 Caracterización del medio rural en el Estado.....	12
1.1.1 Producción agropecuaria estatal.....	12
1.1.2 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales.....	15
1.1.3 Población rural y marginación.....	16
1.1.4 Migración.....	17
1.1.5 Empleo agropecuario y no agropecuario.....	17
1.1.6 Escolaridad de la población.....	17
1.1.7 Acceso a servicios.....	18
1.1.8 Organización de los productores.....	18
1.1.9 Áreas de oportunidad de las actividades apoyadas por el Programa.....	18
1.2 Factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa.....	19
Capítulo 2. Principales tendencias del Programa.....	22
2.1 Evolución de las características y orientación del Programa.....	22
2.1.1 Estructura programática.....	22
2.1.2 Evolución de los objetivos del Programa.....	23
2.1.3 Población objetivo y criterios de elegibilidad.....	24
2.1.4 Categorías y montos de inversión.....	25
2.1.5 Modalidades de operación.....	26
2.2 Tendencias en la inversión del Programa, número de beneficiarios y actividades apoyadas.....	26
2.2.1 Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación.....	27
2.2.2 Distribución de las inversiones del Programa.....	28
2.2.3 Atención a grupos prioritarios y zonas de alta y muy alta marginación.....	30
2.2.4 Número y tipo de beneficiarios acumulados y cobertura respecto a las necesidades estatales.	30
2.2.5 Subsidio promedio por beneficiario.	31
2.3 Cumplimiento de metas 2005.....	32
2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras.....	32
2.3.2 Factores que explican el grado de cumplimiento en metas.....	33
2.4 Congruencia de las orientaciones y acciones del Programa con los retos y oportunidades del entorno.....	33
2.4.1 Correspondencia entre la problemática del medio rural y la respuesta del Programa.....	33
2.4.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno.....	34

Capítulo 3. Evolución de la gestión del Programa en Temas relevantes.....	35
3.1 Avances en la adopción de la estrategia del Programa.....	35
3.1.1 Apropiación del Programa en el Estado	35
3.1.2 Integralidad de las acciones.....	36
3.1. 2 Evolución en la orientación del Programa en el Estado.....	36
3.1. 3 Pertinencia del Programa como política estatal.....	37
3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural.....	37
3.2.1 Avances en el proceso de descentralización.....	38
3.2.2 Estructura institucional para la operación del Programa.....	38
3.2.3 Fortalecimiento de los cuerpos colegiados.....	38
3.3 Procesos de planeación.....	39
3.3.1 Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el Estado.....	39
3.3.2 Establecimiento de prioridades de inversión.....	39
3.3.3 Anexos técnicos.....	40
3.4 Asignación de recursos.....	40
3.4.1 Focalización.....	40
3.4.2 Asignación de recursos vía proyectos.....	42
3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias.....	43
3.4.4 Mecanismos alternativos al reembolso.....	44
3.5 Circuito operativo.....	45
3.5.1 Procesos administrativos en el Estado.....	45
3.5.2 Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos.....	45
3.5.3 Operación municipalizada.....	46
3.6 Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA.....	46
3.6.1 Apropiación del subprograma.....	46
3.6.2 Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales.....	47
3.6.3 Operación del PRODESCA.....	48
3.6.4 Mecanismos y tiempos de pago de los servicios proporcionados por los PSP	49
3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización.....	59
3.7.1 Construcción y consolidación de consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	49
3.7.2 Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable.....	51
3.7.3 Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR.....	51
3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial.....	52
3.8.1 Aportes del PROFEMOR a la consolidación de las organizaciones económicas beneficiadas.....	52
3.8.2 Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas.....	52
3.8.3 Fomento empresarial.....	53
3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad.....	53
3.10 Análisis de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo.....	53
3.11 Perspectivas del Programa.....	54
3.11.1 Pertinencia del Programa a futuro.....	54
3.11.2 Encuadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable.....	55
3.11.3 Elementos relevantes de la prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional, entre otros.....	55

Capítulo 4. Evolución de impactos.....	57
4.1. Primer nivel de análisis de impactos.....	57
4.1.1. Impacto en el ingreso.....	58
4.1.2 Impacto en el Empleo.....	61
4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel.....	62
4.2.1 Inversión y capitalización de la unidad de producción rural.....	62
4.2.2 Producción y productividad.....	65
4.2.3 Cambio tecnológico.....	66
4.2.4 Integración de cadenas agroalimentarias.....	69
4.3 Evaluación de impactos en tema de interés específico: Papel de los CDDRS y CMDRS y Municipalización en Tamaulipas.....	69
 Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones.....	 72
5.1 Conclusiones.....	72
5.1.1. Correspondencia entre la problemática subsectorial y la respuesta del Programa	72
5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el Estado.....	74
5.1.3 Principales impactos.....	75
5.1.4 Tema específico de interés estatal: Papel de los CDDRS y CMDRS y Municipalización en Tamaulipas.....	76
5.2 Recomendaciones.....	76
5.2.1 Entorno y resultados del Programa.....	76
5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes.....	77
5.2.3 Impactos.....	78
5.2.4 Temas específicos de interés estatal.....	79
5.3 Imagen futura del Programa.....	79
 Bibliografía.....	 81
 Anexos	

Índice de Cuadros

Cuadro 1. Número de localidades y población según tamaño de localidad.....	16
Cuadro 2. Número de localidades por grado de marginalidad.....	20
Cuadro 3. Compatibilidad en el manejo de componentes al cambiar los subprogramas del Programa Desarrollo Rural en 2002.....	22
Cuadro 4. Cadenas prioritarias de alta inclusión social definidas para Tamaulipas.....	25
Cuadro 5. Distribución porcentual de la inversión por subprograma en el periodo 2001-2006.....	29
Cuadro 6. Porcentajes de apoyo por tipo de actividad en los ejercicios 2003-2005 del Programa Desarrollo Rural.....	29
Cuadro 7. Evolución del número de beneficiarios del PDR por subprograma en el periodo 2001-2005.....	31
Cuadro 8. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2003 del PAPIR por estrato y actividad apoyada.....	59
Cuadro 9. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2003 del PAPIR por rama y actividad apoyada.....	60
Cuadro 10. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2003 del PAPIR para actividades no agropecuarias.....	60
Cuadro 11. Porcentaje de empleos familiares y contratados generados por tipo de productor.....	62
Cuadro 12. Percepción de los CMDRS por los beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005.....	70

Índice de Figuras

Figura 1. Porcentajes de uso de suelo por actividad en Tamaulipas.....	13
Figura 2. Porcentajes del valor de la producción primaria por actividad en Tamaulipas.....	13
Figura 3. Evolución del presupuesto de la Alianza para el Campo en Tamaulipas 2001-2006. Miles de pesos a precios 2005.....	27
Figura 4. Evolución de la inversión del PDR en Tamaulipas por fuente de aportación en el periodo 2001-2006. Miles de pesos a precios 2005.....	28
Figura 5. Incremento porcentual en el ingreso de acuerdo al tipo de actividad apoyada por el PAPIR 2005.....	58
Figura 6. Proporción de la inversión por tipo de productor y fuente para PPAPIR 2003 y 2005.	64
Figura 7. Tasa de capitalización adquirida por tipo de productor para los ejercicios 2003 y 2005 del PAPIR.....	64
Figura 8. Efecto multiplicador de la inversión por tipo de productor y por actividad apoyada para los ejercicios 2003 y 2005 del PAPIR.....	65
Figura 9. Impacto en el nivel tecnológico para las actividades agrícolas apoyadas por el PAPIR 2003 y 2005.....	67
Figura 10. Impacto en el nivel tecnológico para las actividades pecuarias apoyadas por el PAPIR 2003 y 2005.....	67
Figura 11. Impacto en el nivel tecnológico para las actividades no agropecuarias apoyadas por el PAPIR 2003 y 2005.....	68
Figura 12. Impacto en el nivel tecnológico por actividad apoyada por el PAPIR 2003 y 2005.....	68
Figura 13. Tipo de ayuda que han recibido los beneficiarios del PAPIR 2003 y 2006 de parte de los CMDRS.....	70

Índice de Anexos

Metodología de la Evaluación.

Cuadro Anexo 1. Cálculo de tamaño de muestra para el Programa Desarrollo Rural, ejercicios 2003 y 2005.

Cuadro Anexo 2. Determinación del Tamaño de muestra y asignación de beneficiarios a encuestar Programa Desarrollo Rural 2003.

Cuadro Anexo 3. Determinación del Tamaño de muestra y asignación de beneficiarios a encuestar Programa Desarrollo Rural 2005.

Información o cuadros complementarios al contenido de los capítulos.

Cuadro Anexo 4. Variables utilizadas por UA-FAO para calcular la tipología de productor. .

Cuadro Anexo 5. Evolución del presupuesto de la Alianza para el Campo en Tamaulipas 1996-2006. Miles de pesos a precios corrientes.

Cuadro Anexo 6. Evolución de los montos de inversión del PDR por subprograma en el periodo 2001-2006. Miles de pesos a precios corrientes.

Cuadro Anexo 7. Evolución de los montos de inversión del PDR por subprograma en el periodo 2001-2006. Miles de pesos a precios 2005.

Cuadro Anexo 8. Cadenas agroalimentarias apoyadas por PAPIR 2003.

Cuadro Anexo 9. Apoyos por DDR del PAPIR 2003.

Cuadro Anexo 10. Apoyos por Estrato de Productor del PAPIR 2003.

Cuadro Anexo 11. Cadenas agroalimentarias apoyadas por PAPIR 2005.

Cuadro Anexo 12. Tipo de actividades apoyadas por PAPIR 2005.

Cuadro Anexo 13. Apoyos por DDR del PAPIR 2005.

Cuadro Anexo 14. Apoyos por Estrato de Productor del PAPIR 2005.

Cuadro Anexo 15. Actividades no agropecuarias apoyadas por el PDR en 2005.

Cuadro Anexo 16. Distribución porcentual del número de beneficiarios por tipología en el periodo 2002-2005.

Cuadro Anexo 17. Distribución porcentual de los recursos por tipología en el periodo 2002-2005.

Cuadro Anexo 18. Impactos en la generación de empleos del PAPIR 2003 por actividad y estrato apoyada.

Cuadro Anexo 19. Impactos en la generación de empleos del PAPIR 2003 por actividad y rama/especie/giro apoyada.

Cuadro Anexo 20. Distribución de los recursos del PAPIR la muestra 2003 por actividad y por rama/especie/giro.

Cuadro Anexo 21. Distribución de los recursos del PAPIR la muestra 2005 por actividad y por rama/especie/giro.

Cuadro Anexo 22. Impacto del PAPIR 2003 en capitalización por tipo de productor.

Cuadro Anexo 23. Impacto del PAPIR 2003 en capitalización por actividad apoyada.

Cuadro Anexo 24. Impacto del PAPIR 2005 en capitalización por tipo de productor.

Cuadro Anexo 25. Impacto del PAPIR 2005 en capitalización por actividad apoyada.

Cuadro Anexo 26. Porcentaje de cambio tecnológico por estrato y actividad apoyada por el PAPIR 2003.

Cuadro Anexo 27. Porcentaje de cambio tecnológico por estrato y actividad apoyada por el PAPIR 2005.

Siglas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDDRS	Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Comisión Nacional de Población y Vivienda
CTEE	Comité Técnico Estatal de Evaluación
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAET	Comité Técnico del Fideicomiso para Distribución de Fondos del Estado
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades en el Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MDR	Mujeres en el Desarrollo Rural
OEIDRUS	Oficina Estatal de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PCE	Programa de Capacitación y Extensión
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyo al Campo
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROGAN	Programa de Apoyo Ganadero
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural del Estado
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UPR	Unidad de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La empresa R & R Comercial, S.A. de C. V. fue la encargada de realizar la evaluación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo 2005 en el Estado de Tamaulipas.

Sobre la base de la licitación pública hecha por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), se presentó la propuesta técnica y económica para la evaluación y habiendo obtenido la asignación como Entidad Evaluadora Estatal (EEE), R & R Comercial destinó los recursos técnicos y materiales necesarios para tal fin; en ese sentido, la empresa asume la responsabilidad del contenido y la calidad del presente informe.

La realización de todo el proceso de evaluación se fundamentó en la Guía Metodológica para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural, emitida por la Unidad de Apoyo FAO. El enfoque de la evaluación estuvo marcado por cuatro conceptos básicos: **análisis continuo, visión prospectiva, utilidad práctica y oportunidad** de los resultados de evaluación.

Durante el desarrollo de la evaluación se contó en todo momento con el apoyo y la supervisión del CTEE, sobre todo en la revisión de avances e informes, lo que permitió aplicar las acciones correctivas pertinentes durante el proceso, así como realizar los ajustes necesarios para el mejor cumplimiento del Plan de Trabajo.

Si bien, el diseño muestral se realizó considerando sólo los beneficiarios del subprograma de inversión (PAPIR), la evaluación del Programa 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).

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; por lo que, cuando las conclusiones y recomendaciones pertinentes derivadas del presente documento sean consideradas en ejercicios futuros, la evaluación habrá cumplido su cometido.

El personal de R & R Comercial, S.A. de C.V., manifiesta su agradecimiento a los productores beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005 encuestados, a los funcionarios directivos y operativos del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal, a los representantes de organizaciones de productores, a los presidentes municipales y miembros de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable y a los Técnicos PSP y PROFEMOR, que se sirvieron brindar información mediante entrevista y facilitando información oficial de la operación del Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas. La empresa ofrece especial agradecimiento a los miembros del Comité Técnico Estatal de Evaluación y a la Unidad de Apoyo FAO por el seguimiento y soporte técnico brindados para el desarrollo del presente informe.

Resumen Ejecutivo

Este documento contiene los resultados de la evaluación estatal del Programa Desarrollo Rural (PDR) de Alianza para el Campo en su ejercicio 2005, realizada por la empresa R & R Comercial, S.A. de C. V., al haber obtenido la asignación mediante licitación pública convocada por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE).

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

La evaluación de impactos se basó en una encuesta a 233 beneficiarios del subprograma de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR) en su ejercicio 2005 y a 217 beneficiarios del PAPIR en su ejercicio 2003; se incluyeron beneficiarios del año 2003 para poder apreciar los impactos de inversiones que requieren cierto tiempo de maduración. También se aplicaron 89 entrevistas a otros actores del Programa (EOA) que incluyeron: funcionarios directivos y operativos, técnicos y representantes de organizaciones económicas.

Elementos centrales del entorno

Variables clave en el desarrollo rural de la entidad

El Estado de Tamaulipas aportó en 2004 el 3.73% del PIB agropecuario nacional, ubicándose en la posición número 10 en este sentido. Dentro del PIB estatal, el sector agropecuario tamaulipeco contribuye con el 4.3%, porcentaje por encima de la media nacional de 3.84% (INEGI, 2006). A pesar de lo anterior, al observar que la participación del sector, una década antes (1994), era del 8.87%, se advierte que en el Estado las actividades primarias no están creciendo al igual que el resto de los sectores.

La rama de granos y semillas representa el 88.8% de la superficie agrícola de Tamaulipas. Para el 2004 el Estado obtuvo el primer lugar en producción de sorgo, soya, canola y okra; también se obtuvo el primer lugar en producción de sábila, henequén verde, limón italiano y en calidad de la naranja; y el segundo lugar en volumen de producción de naranja, cartamo y caña de azúcar (OEIDRUS, 2004).

El sector pecuario de Tamaulipas aporta al abasto nacional más de 78 mil toneladas de carne producidas por casi 38 mil productores. En 2004, los ganaderos establecieron un récord con la exportación de 205 mil becerros a los Estados Unidos de América. Además, la porcicultura, la ovinocultura y los rastros y salas de empaque Tipo Inspección Federal han otorgado un nuevo dinamismo al sector pecuario en los últimos años.

La entidad se encuentra en una zona de transición entre las regiones neártica y neotropical con tres regiones y cuatro provincias florísticas. Es el hábitat de 23 tipos de vegetación de los 39 que existen sólo en México y ocupa el lugar 15 nacional por el número de especies de fauna y el lugar 12 por especies de fauna endémicas. Tamaulipas pertenece a los cinco estados del país con el mayor número de unidades de manejo y conservación de la vida silvestre (UMA).

Principales factores condicionantes

Aunque Tamaulipas es uno de los estados con mayor grado de desarrollo económico, las condiciones que existen entre sus principales ciudades industriales y comerciales distan mucho de las condiciones prevalecientes en sus áreas rurales. El Estado cuenta con 8,826 localidades, con una gran dispersión geográfica. El 85.5% de la población se concentra en menos del 1% de las localidades y el 14.5% restante reside en el 99% de las localidades con menos de 2,500 habitantes.

El 67% de las localidades de la Entidad presentan un grado de marginación entre alto y muy alto. Uno de los principales retos del Programa radica en orientar apoyos hacia actividades sustentables dentro de estas áreas, pues las actividades rentables generalmente requieren de aportaciones correspondientes del productor e inversiones complementarias relativamente altas. Por otro lado, la planeación del Programa carece de la consideración del aspecto ambiental, por lo que no existen definidos criterios de sustentabilidad en la elección de proyectos.

Principales tendencias del Programa en Tamaulipas

Evolución de las características y orientación del Programa

El PDR en Tamaulipas se ha implementado con la finalidad de mejorar los niveles de vida prevalecientes en su población rural ubicada en regiones con mayores índices de marginación, en especial de grupos prioritarios formados por jóvenes, mujeres, discapacitados y personas de la tercera edad. La instrumentación del Programa ha experimentado cambios en sus características y orientación durante sus diez años de operación, esto por las propias adecuaciones al nivel federal y por la experiencia generada al detectar áreas prioritarias y estratégicas de inversión en el Estado.

A partir de 2003 se definieron cadenas prioritarias de amplia inclusión social como un criterio básico de inversión del Programa. La cadena agroalimentaria Carne se mantuvo de 2003 a 2005; la cadena de Naranja, Nopal y Piscícola han sido consistentes a partir de 2004. Entre 2005 y 2006, la diferencia la constituye sólo la cadena Carne que en 2006 se sustituye por una cadenas más específica, Avicultura, quedando sin cambio las otras cadenas (Naranja, Nopal, Piscícola y Miel).

Tendencias en inversión, beneficiarios y principales componentes apoyados

Los recursos asignados al Programa Desarrollo Rural en el periodo 2001-2005, presentan un crecimiento real negativo del -3.26% (precios base 2005). Este resultado fue más pronunciado de 2001 a 2002, donde se registró una caída en la inversión real del 32%. Además y lamentablemente, para 2006 el monto a ejercer por el Programa decrecerá 14.1% en términos reales. La tendencia decreciente de la inversión del Programa ha sido influenciada en mayor medida por el comportamiento de la inversión federal, pues la inversión estatal ha presentado casi siempre una ligera tendencia hacia el crecimiento.

En el ejercicio 2003 la mayor parte de los recursos del Programa se destinaron a la actividad agrícola con 40.21% de la inversión total, seguida de la no agropecuaria con 34.58% y en menor medida se apoyaron las actividades pecuarias (25.21%). Para 2004 y

2005 la situación se revirtió a favor de las actividades no agropecuarias, pues estas absorbieron más de la mitad del presupuesto.

En 2002 inició la operación municipalizada del Programa, mediante la estructuración de Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS y CDDRS) y la formulación de planes de desarrollo al mismo nivel; sin embargo, fue hasta 2004 en que se dio mayor auge las acciones para el fortalecimiento y consolidación de los CMDRS y CDDRS. Para el ejercicio 2005 ya se han apoyado y consolidado los 9 CDDRS y 41 CMDRS, con igual número de coordinadores distritales y municipales apoyados.

Para tener una idea de la cobertura del Programa, el total de productores apoyados durante el periodo 2001-2005 equivalen al 40.25% de la población rural tamaulipeca con grado de marginalidad alta y muy alta. El 63.5% de los recursos ejercidos en el período 2001 a 2005 se aplicaron en los Distritos de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales muestran grados de marginación entre medio y alto.

Cumplimiento de metas en 2005

El Programa Desarrollo Rural 2005 en Tamaulipas contó con un presupuesto total de \$71,052,088.00, con un 63.47% destinado para PAPIR, 20.97% para el subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y 15.55% para subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), de los cuales a la fecha de cierre de la presente evaluación (09 de marzo de 2006) se había ejercido un 60.86% del PAPIR y 100% estaba destinado a PRODESCA y PROFEMOR.

Las cadenas prioritarias a apoyar en 2005 y establecidas en el Anexo técnico del Programa fueron: Carne, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, a las cuales se destinó el 41% de total de los recursos ejercidos, cubriendo con ello el 35% mínimo establecido en la norma. La cadena de Carne fue la que recibió más recursos, la cadena de Miel apenas alcanzó el 1% de las inversiones con 2 solicitudes apoyadas, mientras que las cadenas Naranja, Nopal y Piscícola recibieron 11.65%, 4.83% y 3.81%, respectivamente.

De los grupos prioritarios atendidos en 2005, el 30% correspondió a grupos de mujeres, participando con el 31.6% de los recursos. Los grupos de jóvenes representaron casi el 9% de los grupos de beneficiarios y ejercieron el 10.6% de los recursos del Programa.

Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes

Apropiación del Programa y contribución a la institucionalidad en el medio rural

En general, en todas las acciones estatales tendientes a mejorar el desarrollo rural del Estado se han adoptado los conceptos básicos del Programa, como son atención a grupos y regiones prioritarias, el desarrollo de capacidades, la consolidación de la organización económica, la operación municipalizada, entre otras; los cuales son manejados en la planeación de acciones por funcionarios de primer y segundo nivel.

En los últimos años, la flexibilidad de las Reglas de operación ha permitido que los diversos órganos colegiados involucrados adecuen la estrategia operativa del Programa, definiendo áreas prioritarias de atención para el Estado en los Anexos técnicos del Programa.

En Tamaulipas se ha creado una estructura institucional bien delimitada, derivado de la experiencia en los años anteriores a la operación del Programa, ello con la constitución del CEDRS, la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), la participación de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) y el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER); pero sobre todo con la relación de cooperación que se ha establecido entre la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y la delegación estatal de la SAGARPA para la operatividad de estos organismos.

Procesos de planeación y asignación de recursos

El principal instrumento que utilizado para la planeación del desarrollo rural en el Estado ha sido el Plan Estatal de Desarrollo, pues en este se delimitan las acciones prioritarias para el Gobierno del Estado en cada una de las áreas respectivas. Desde luego, para la planeación del PDR se han considerado las reglas de operación de cada ejercicio anual, sin embargo, estas se han adecuando a las necesidades propias del Estado al plasmarse los criterios y montos de apoyo en el Anexo Técnico del Programa acordado por la SDR y la delegación estatal de la SAGARPA. En menor medida se han utilizado los planes regionales y distritales, por ser de reciente impulso.

La formulación y utilización de proyectos dentro del Programa se ha favorecido de sobremanera en los últimos tres ejercicios. Al respecto, mientras que en la operación del 2001 la atención a la demanda significó casi el 94% de los beneficiarios y recursos; para la operación del 2003 la participación de los beneficiarios con proyecto se incrementó al 29% en solicitudes y al 74% en recursos. La adopción de los proyectos continuó su impulso, llegando a constituir el 100% del monto invertido por el PAPIR para 2004 y 2005.

El surgimiento de Proyectos Marco, principalmente para el apoyo a regiones con muy alto y alto grado de marginalidad ha sido un instrumento que se ha utilizado en la programación de los apoyos del Programa, sobre todo a partir del 2003 (Huertos familiares y comunitarios, Apoyo a la sanidad en el Estado y Apoyos a actividades ganaderas específicas, etc.).

Hasta la fecha no se han impulsado en el Estado mecanismos alternativos de reembolso, ni mecanismos de financiamiento de la aportación de productores para facilitar el acceso a personas de escasos recursos.

Instrumentación de la estrategia del PRODESCA

El PRODESCA enmarcó, a partir de 2002, todos los componentes relacionados con el desarrollo de capacidades en el medio rural, que hasta antes de ese año habían sido manejados en mayor o menor medida por otros subprogramas. El INCA Rural y el CECADER han sido actores imprescindibles en la operación del PRODESCA; el INCA Rural encargándose de capacitar a los técnicos Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) y el CECADER supervisando la calidad de los servicios de los PSP.

A pesar de la importancia que el subprograma merece como parte de una estrategia de integralidad en las acciones del PDR para potenciar las inversiones en el sector, se sigue percibiendo un mayor interés por apoyar sólo acciones directas de inversión mediante el

PAPIR, pues se han reducido pagos de Diseño, Asesoría y Consultaría de proyectos, privilegiando el pago de Puesta en marcha; tal vez por que con este último de alguna manera se asegura que se den los anteriores; el problema es que en esta forma, no ocurren en la medida y calidad requeridas, atentando contra el éxito en los resultados de los proyectos.

A pesar de lo que falta por hacer, es un hecho que gracias al Programa, los productores han identificado la necesidad de recurrir a los técnicos PSP registrados en el mismo para poder acceder a los apoyos. Esta situación, obligada en un principio, ha dejado buenas experiencias a muchos productores que han recibido servicios integrales de parte de los técnicos, y los han tomado como asesores continuos de sus inversiones.

Instrumentación de la estrategia de municipalización

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a la normatividad del Programa, en los últimos tres años se inició un proceso de fortalecimiento y consolidación institucional dirigido a integrar, capacitar y consolidar CDDRS y CMDRS; pretendiendo con lo anterior, delegar en estas instancias la mayor parte del proceso de planeación y asignación de recursos. Las acciones del subprograma PROFEMOR, en su componente fortalecimiento institucional, son fundamentales dentro de esta estrategia.

El PDR se ha convertido en un impulsor del surgimiento de planes distritales y municipales de desarrollo rural sustentable y su uso para definir criterios de orientación de los recursos, pues mediante su estrategia de operación municipalizada, el Programa busca la definición concreta de características, necesidades y prioridades para cada región y municipio en particular, fomentando con ello el proceso de descentralización impulsado por la Federación y el Estado.

Consolidación organizativa y fomento empresarial

En la vertiente de consolidación organizativa, el PROFEMOR ha apoyado 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. Desgraciadamente los avances reales del fomento empresarial en el nivel de organización de las empresas apoyadas, son difícil de medir o apreciar, 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 etapa inicial que deberá reflejarse en etapas posteriores con apoyos para la consolidación económica, la integración a cadenas productivas y el acceso a servicios financieros.

Principales impactos del Programa

En incremento en el ingreso bruto promedio para las actividades agrícolas fue de 2.5% y las variables que influyen más en este resultado son el incremento en la escala y el volumen de producción, más que las variables de productividad. Para actividades

pecuarias el incremento fue del 3.7% y se vio influenciado por las mismas variables; mientras que para las actividades no agropecuarias el indicador fue superior (6.7%).

Se estima que el PDR 2003 generó 328 empleos en Tamaulipas (entre el año del apoyo y el momento de la encuesta), de los cuales el 73.17% fueron de carácter familiar. Además, se obtuvo que por cada 20 beneficiarios se crea un empleo familiar y por cada 55 uno contratado. El mayor porcentaje de empleos generados corresponde a los beneficiarios tipo II, mientras que los productores tipo I fueron los que generan la menor proporción, generando sobre todo empleos del tipo familiar.

Contrario a la generación de empleo, los productores tipo I fueron los que registraron el mayor impacto en capitalización, con 383.4% de cambio para 2003 y un 117.5% para 2005. Esto se explica porque el apoyo del PAPIR es proporcionalmente importante para sus UPR que en general tienen pocos bienes de capital antes de recibir el apoyo.

Los beneficiarios tipo III manifestaron en mayor medida haber recibido asistencia técnica del PRODESCA y también fueron ellos quienes registraron un mayor incremento en el volumen de producción con 5.2%.

El incremento en el nivel tecnológico dentro de actividades agropecuarias presentó un bajo valor (<4%), mostrando muy poca variación entre 2003 y 2005, y entre estratos de productores. Por el contrario, los productores apoyados en actividades no agropecuarias registraron un cambio tecnológico mucho más importante para 2003 (24.4%) y 2005 (20.4%); siendo este cambio mayor en los productores de estratos bajos.

Recomendaciones relevantes orientadas a:

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

Por la diversidad de su entorno natural y socioeconómico, Tamaulipas requiere un esquema diferenciado de apoyos con base en un estudio de regionalización y un estudio de estratificación de productores específicos para el Estado, que en la actualidad existen, pero por su reciente conclusión no han sido considerados.

Además, los proyectos con rentabilidad atractiva, que por su naturaleza requieren de inversiones altas, pueden ser accesibles para productores de bajos ingresos si se promueven mecanismos de reembolso mediante un esquema de firma de convenios entre la UTOE y los beneficiarios, en donde se les adelanta un porcentaje del 50% al 75% del apoyo como "crédito a la palabra".

Apoyar las actividades no agropecuarias que den valor agregado a las cadenas prioritarias de amplia inclusión social, pero sobre todo, a aquellos beneficiarios organizados para la transformación de su propio producto, para no correr el riesgo de desviar los recursos hacia intermediarios o actividades sin ninguna relación con las cadenas prioritarias definidas, para las cuales existen otros tipos de programas.

Mejorar la gestión del Programa

Promover la integralidad de los subprogramas en la aplicación de los recursos por proyectos que tengan un seguimiento en su operación e impactos, para detectar casos exitosos que se conviertan en modelos para el desarrollo rural en Tamaulipas.

Para mejorar la selección de proyectos a beneficiar, se sugiere utilizar dictámenes técnicos obligatorios (en los proyectos que lo ameriten según el monto y complejidad de la inversión) emitidos por personas especializadas en formulación y evaluación de proyectos para mejorar la confianza de técnicos, productores y sociedad en general respecto a la imparcialidad en el otorgamiento de los apoyos del Programa.

Dentro del manejo de proyectos marco, es urgente reconsiderar el tipo de componentes otorgados y evitar caer en imposiciones de conceptos no requeridos. Se sugiere involucrar técnicos del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), cuya formación esta orientada hacia el diagnóstico, formulación, operación y seguimiento de proyectos comunitarios sustentables en áreas de alta y muy alta marginación.

Incrementar los impactos de los recursos asignados

Considerar al momento de dictaminar los apoyos a otorgar la prioridad en inversiones que promuevan incrementos en la producción y productividad y no sólo en la escala y volumen de producción, de esta manera las variables de ingreso y nivel tecnológico mostrarán mayores impactos.

La consolidación de los CDDRS y CMDRS se debe acompañar con: a) Acciones de difusión a la población objetivo del Municipio, b) Concientización del presidente municipal en sus alcances y limitaciones dentro del consejo, c) Un esquema de continuidad en los CMDRS y, d) Capacitación en el área de evaluación de proyectos para el Consejo.

Imagen futura del Programa

El objetivo general del Programa esta bien establecido y tiene congruencia con la política sectorial nacional y estatal. Por ende, las acciones a realizar se deben centrar en lograr su cumplimiento.

Un esquema de impulso a la federación que podría causar un impacto sustancial puede ser transferir los DDR y CADER al Gobierno del Estado y a sus Municipios, de manera de la Alianza corra a cargo del Estado, mientras que la SAGARPA al nivel de oficina estatal le corresponda la normatividad, planeación, estudios, seguimiento y evaluación.

No se puede tener un Programa de Desarrollo Rural con estructuras en que se maneja la sustentabilidad como adjetivo, pero que no considera criterios ni acciones integrales al respecto. En este sentido, cabría incluso, la creación de un subprograma de apoyos al Ecodesarrollo de las comunidades rurales, que contemple mezcla de inversiones del PDR con organismos nacionales e internacionales del sector y en el cual se promuevan acciones de producción orgánica, reutilización de insumos, ecoturismo, etc., y todo proyecto de producción y generación de ingresos que considere el respeto al medio ambiente, aspecto que en Tamaulipas, en México y en el Mundo ya es tiempo de atender con seriedad y recursos.

Introducción

El presente documento considera el análisis de los resultados del Programa Desarrollo Rural (PDR) de la Alianza para el Campo 2005 en Tamaulipas, el cual se ha desarrollado buscando mejorar las condiciones económicas de los productores del campo, a través de la capitalización de sus UPR, del desarrollo de capacidades y del fortalecimiento de las organizaciones rurales.

La presente evaluación se instrumenta con fundamentado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 y Reglas de Operación de la Alianza para el Campo vigentes en 2005. Para ello, las instancias operativas y normativas del Estado, a través del Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE), contrataron los servicios de una empresa como Entidad Evaluadora Estatal (EEE) que mide los resultados de la operación anual, orientando sus trabajos a la cuantificación de los impactos generados a raíz de las acciones del Programa.

Además de su fundamento legal, la evaluación se instrumenta como una herramienta estratégica que pretende fortalecer la gestión y ampliar los impactos del Programa incidiendo en la toma de decisiones al nivel federal, estatal, regional y municipal. La evaluación establece objetivos claros, un enfoque preciso y una metodología perfectamente definida y acreditada.

Bases de la evaluación

La evaluación de los Programas de Alianza para el Campo responde al interés de los gobiernos federal y estatal de obtener elementos para mejorar los instrumentos de política de apoyo al sector y los mecanismos de rendición de cuentas.

La evaluación del Programa Desarrollo Rural es un elemento central para fortalecer las medidas en torno a las actividades agropecuarias y rurales de los productores de bajos ingresos, a través de recomendaciones prácticas que brinden orientación a los tomadores de decisiones. Asimismo, es un mecanismo de transparencia en el uso de los recursos, tal como lo plantea el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

De igual modo, la evaluación de los Programas de Alianza para el Campo sirve como medio de retroalimentación entre los promotores de la evaluación y la audiencia en cuestión, como son principalmente, la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR), la Delegación Estatal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE).

Dicha retroalimentación se lleva a cabo mediante una presentación ejecutiva sobre los principales resultados de la evaluación, en la cual los usuarios conocen las debilidades y fortalezas de los Programas, así como las medidas correctivas para su posterior operación. Cabe resaltar que la difusión de los resultados de la evaluación es un proceso que coordina el CTEE, como instancia de participación ciudadana en el Estado de Tamaulipas.

Objetivos de la evaluación

Objetivo general:

La evaluación estatal del PDR de Alianza para el Campo 2005 tiene el objetivo central de valorar los logros y oportunidades de mejora que se registran en la ejecución del Programa en Tamaulipas, en lo referido a impactos de las inversiones, gestión y procesos operativos, en la perspectiva de formular recomendaciones orientadas a mejorar la eficacia operativa e incrementar los impactos del Programa en el corto plazo y a brindar una visión de futuro respecto del papel del PDR en el marco de la política estatal de desarrollo rural sustentable.

Objetivos particulares:

Los objetivos específicos de la evaluación del PDR 2005 en Tamaulipas son:

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

Cabe mencionar que para la evaluación del PDR en Tamaulipas, el CTEE propuso un **objetivo específico para la evaluación en el Estado** que consiste en:

- Analizar el funcionamiento de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y la estrategia de Municipalización de Alianza para el Campo en el Estado.

El cual fue aprobado bajo acuerdo de la SDR, la CDR, la Delegación de la SAGARPA y la EEE, al considerarlo congruente con los requerimientos e intereses particulares del Estado.

Enfoque y ámbitos de la evaluación

La evaluación se realiza considerando los subprogramas que integran al PDR (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) y que inciden sobre el subsector de desarrollo rural. De esta forma, se parte de un análisis integral con el fin de observar congruencias, sinergias y superposiciones entre estos.

Sobre esta base, se analiza el comportamiento de cada subprograma en función del capital que fomentan: formación de capital físico (PAPIR); de capital humano (PRODESCA) y de capital social (PROFEMOR). Se parte pues de un análisis general que tiene sustento en las particularidades de cada subprograma.

La evaluación se enmarca en las definiciones de política de desarrollo rural sustentable del Gobierno estatal y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por SAGARPA: integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, reconversión productiva, atención a regiones y grupos prioritarios, y atención a factores críticos.

La evaluación está orientada a identificar los impactos generados por el Programa y al análisis de su gestión en Tamaulipas. El enfoque de la evaluación se basa en los siguientes conceptos básicos: **análisis continuo, visión prospectiva, utilidad práctica y oportunidad de los resultados de evaluación.**

El **análisis continuo** se refiere a que, si bien la evaluación se concentra en el ejercicio del Programa durante el año 2005 en el Estado, también se considera la evolución registrada en los últimos cinco años, de modo que los resultados brindan una imagen retrospectiva y permiten valorar y destacar los cambios que experimentó en su diseño y operación a lo largo del tiempo.

La **visión prospectiva** se plantea como un ejercicio de reflexión estratégica sobre la pertinencia del Programa a futuro, su enfoque, componentes, tipo de apoyos, población objetivo, criterios de elegibilidad y mecanismos de operación. El análisis se basa en la experiencia de los años recientes y da soporte a recomendaciones concretas sobre la orientación del Programa en los próximos años.

La **utilidad práctica** de los resultados de la evaluación se refiere a que ésta brinda información sobre el ejercicio en marcha (2006), a fin de apoyar a los responsables de la ejecución del Programa en los niveles federal y estatal para la toma de decisiones orientadas a mejorar su operación y planeación. Se presentan una serie de propuestas concretas, relevantes y factibles de instrumentar y referidas a los temas críticos en la operación del Programa.

La **oportunidad de los resultados** es posible en el caso de la evaluación de la gestión que, por ello, se refiere tanto al año 2005 al que corresponde la evaluación, como al 2006 durante el cual ésta se lleva a cabo. En el caso de la evaluación de impactos, los resultados se refieren fundamentalmente al ejercicio 2003, con el propósito de apreciar los efectos de inversiones que ya han madurado; el análisis de 2005 se concentra en la medición de impactos que es posible observar en el mismo periodo en que se lleva a cabo la inversión, como por ejemplo el cambio en el nivel de capitalización.

Por otra parte, la evaluación muestra **carácter participativo**, mediante la colaboración permanente de la SDR y la Delegación de SAGARPA en la precisión e incorporación de temas de evaluación relevantes, uso de la tipología de productores, selección de indicadores y análisis de resultados.

Asimismo, se consideran los **análisis cualitativo y cuantitativo**. El primero permite comprender el entorno y analizar los procesos a través de los cuales se desenvuelve el Programa en el Estado y que influyen en sus resultados e impactos. A su vez, la dimensión cuantitativa de la evaluación permite medir la magnitud de los resultados e impactos e identificar su causalidad. Ambos tipos de análisis se combinan para ofrecer una perspectiva integral de la evaluación de la gestión e impactos del Programa.

Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de la información

Para la evaluación se utilizó la información documental que proporciona el CTEE, como documentos relacionados con el Programa Desarrollo Rural; anexos técnicos; listado de beneficiarios; actas de cierre de 2001 a 2004, así como las encuestas y entrevistas aplicadas a beneficiarios y otros actores del Programa, respectivamente.

El análisis cuantitativo se realizó con base en una encuesta aplicada a 233 productores beneficiados por el Programa en su ejercicio 2005 y, para observar la sostenibilidad de las inversiones y los impactos del Programa, se encuestó además a 217 productores beneficiarios del ejercicio 2003.

Se aplicaron 89 entrevistas a otros actores, considerando Funcionarios directivos, Funcionarios operativos, Agentes Técnicos, Responsable del Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER); Jefes de Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) y jefes de Distrito de Desarrollo Rural (DDR), Miembros del Consejo Estatal (CEDRS) y de los Consejos Distritales (CDDRS) y Municipales (CMDRS) de Desarrollo Rural Sustentable, Presidentes Municipales y Prestadores de Servicios Profesionales (PSP).

El método de muestreo, definido en el documento “Métodos de muestreo para la evaluación estatal de la Alianza para el Campo 2005”, permitió asegurar la representatividad de la información derivada de las encuestas, bajo un **muestreo aleatorio sistematizado** que satisface las condiciones básicas de precisión y confiabilidad (Cuadros Anexos 1, 2 y 3).

La información de las encuestas y entrevistas aplicadas se procesó en el sistema *Lotus Notes*® mediante el soporte técnico de la Unidad de Apoyo FAO. Con la base de datos generada se calcularon los indicadores utilizados para el análisis cuantitativo de los capítulos 3 y 4 del informe de evaluación, mismos que se complementan y se sustentan con la información documental referida al sector y al Programa Desarrollo Rural 2005 en Tamaulipas.

Capítulo 1

Incidencia del entorno en las actividades apoyadas por el Programa

Fortalecer la cohesión social de los tamaulipecos abriendo nuevas alternativas de progreso económico y social para las comunidades marginadas y los grupos vulnerables es una de las prioridades establecidas en el plan Estatal de desarrollo 2005-2010, en este sentido la Alianza para el campo se convierte en un instrumento fundamental en la búsqueda de este objetivo, pues en sus reglas de operación se deja claro la necesidad de impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de 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.

La planeación y operación para la aplicación de los recursos, con la intención de alcanzar este objetivo, se vuelve especialmente complejo en el caso del PDR. Los criterios que exige la norma para la asignación de los recursos dejan poco margen a la discrecionalidad, ya que se exigen que al menos **60%** de los recursos se apliquen en **localidades de alta y muy alta marginación** y al menos **25%** a los **productores de bajos ingresos en zonas no marginadas**; asimismo, del total de los recursos aplicados con cargo al Programa, al menos el **20%** deberá incidir en apoyos a **grupos prioritarios** (jóvenes, mujeres, grupos de la tercera edad y discapacitados) y al menos el **35%** deberá incidir en las **cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social**, que defina como de interés el Gobierno del Estado.

En el presente capítulo se abordan los principales factores técnico-productivos, socioeconómicos y ambientales que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa en Tamaulipas. Se presenta un análisis de las tendencias fundamentales de las variables que caracterizan al sector rural del Estado, así como de la problemática y áreas de oportunidad que se presentan. Se define en general, el marco general en que se desarrollan las actividades productivas de la economía rural apoyadas por el Programa.

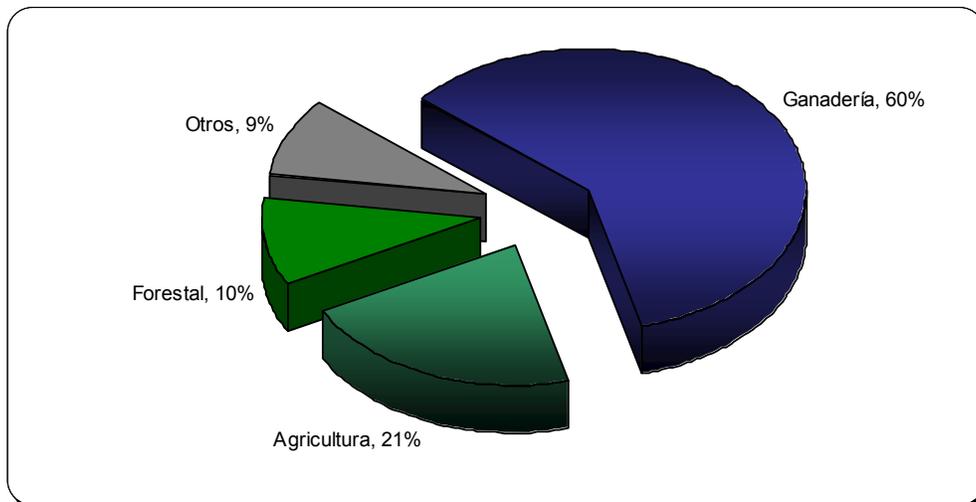
1.1 Caracterización del medio rural en el Estado

1.1.1 Producción agropecuaria estatal

Tamaulipas aportó en 2004 el 3.73% del PIB agropecuario nacional, ubicándose en la posición número 10 en este sentido. Por otra parte, dentro del PIB estatal, el sector agropecuario tamaulipeco contribuye con el 4.3%, por encima de la media nacional de 3.84% (INEGI, 2006).

Tamaulipas cuenta con 7,982,900 ha, el 21% de las cuales se dedica a la agricultura, 60% a la ganadería y 19% a la actividad forestal, agroindustria y actividades emergentes de producción rural (Figura 1).

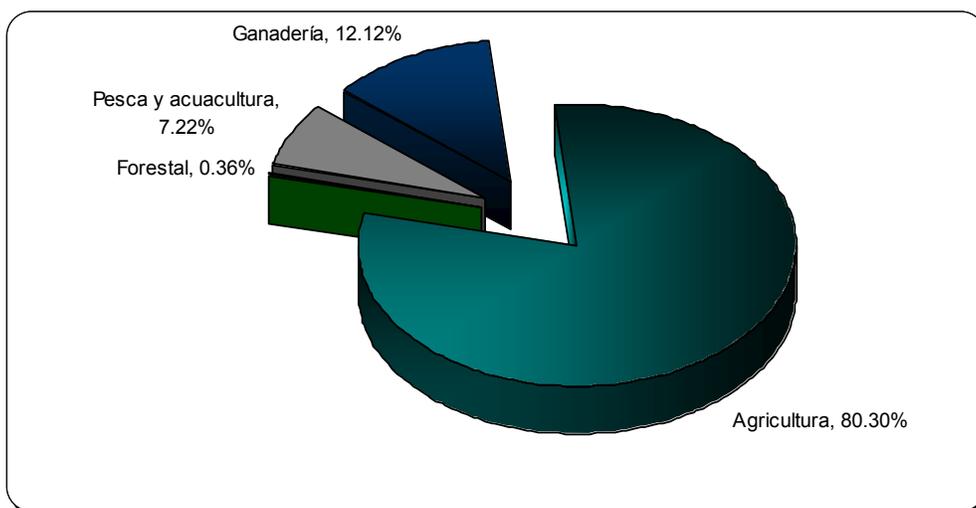
Figura 1. Porcentajes de uso de suelo por actividad en Tamaulipas



Fuente: Elaborada con base en información de INEGI, 2001

La Figura 1 contrasta en mucho con la Figura 2, puesto que aunque la actividad ganadera ocupa la gran mayoría de la superficie estatal, su contribución al valor de la producción primaria es muy inferior al de la actividad agrícola; esto por que en general se trata de explotaciones ganaderas con uso extensivo de praderas de temporal para la producción de becerro destetado; mientras que en el caso de la agricultura el 35% de la superficie es de riego.

Figura 2. Porcentajes del valor de la producción primaria por actividad en Tamaulipas



Fuente: Elaborada con base en información del Diagnóstico y Perspectivas del Sector Rural en Tamaulipas
 Nota: Valor de la producción en 2003

La propiedad pertenece en un 60% al sector privado y en un 30% al 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 (INEGI, 1994).

De acuerdo a información del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera, registrada en el Anuario Estadístico de la Producción Agrícola por Municipios, 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.

Las ramas productivas con mayor participación en el valor de producción de la agricultura tamaulipeca, son la de granos y semillas, frutales y/o plantaciones, cultivos agroindustriales, hortalizas y forrajes. La rama de granos y semillas representa el 88.8% de la superficie agrícola. Para el 2004 el Estado obtuvo el primer lugar en producción de sorgo, soya, sábila, canola, okra, henequén verde, limón italiano y en calidad de la naranja; el segundo en volumen de producción de naranja, cartamo y caña de azúcar (OEIDRUS, 2004).

El sorgo es un cultivo estratégico para el desarrollo del Estado y la competitividad de la agricultura. Tamaulipas aporta el 35% de la producción nacional de sorgo. El desarrollo productivo agropecuario reciente aprovecha los programas federales de apoyo al sector. Tamaulipas es el mayor beneficiario de los recursos de PROCAMPO por superficie cultivable, capitaliza a 78 mil productores y en apoyo a la producción.

La producción de hortalizas representa el 19% del valor de la agricultura en el Estado y la caña de azúcar contribuye con el 35% del volumen de la producción agrícola local.

De reciente impulso dada la denominación de origen para el cultivo de tequila a algunos municipios de Tamaulipas, es el cultivo del agave azul que cuenta con una superficie aproximada de 10 mil hectáreas en los municipios de Llera, Xicoténcatl, Gómez Farías, El Mante, González, Antigua Morelos, Nuevo Morelos, Ocampo, Altamira, Aldama y Tula. Esta región representa la segunda superficie más grande de agave en el país.

Tamaulipas tiene además la denominación de origen del mezcal para once municipios, fomenta su industrialización con la instalación de plantas destiladoras de mezcal en los municipios de Tula, Jaumave, Miquihuana, Palmillas, Bustamante, San Carlos, San Nicolás, Méndez, Burgos, Cruillas y Jiménez.

El Estado incursiona también en la producción de sábila, cultivo de alta rentabilidad económica con un mercado abierto que abastece a los sectores alimentario, farmacéutico y químico. En años recientes se plantaron 3,900 hectáreas de sábila con una producción de 98 mil toneladas de hoja que se benefician en seis plantas en los municipios de González, Hidalgo y Jaumave.

El desarrollo alternativo del campo tamaulipeco ha incorporado el cultivo del olivo con la plantación de 1 mil hectáreas de árboles y una planta procesadora de aceite.

Tamaulipas tiene 4 distritos de desarrollo rural de mayor contribución por superficie de cultivo. El de San Fernando produce principalmente sorgo, el de Control produce sorgo y maíz, el de Victoria produce cítricos y el de El Mante produce caña de azúcar.

Por otro lado, el 60% del territorio tamaulipeco está dedicado a la ganadería, del cual el 76% corresponde a pastizales naturales y el 24% son praderas con el 2.6% de riego. Tamaulipas aporta al abasto nacional más de 78 mil toneladas de carne producidas por casi 38 mil productores. El Estado ocupa el 8º lugar en volumen de la producción de carne ovina, 9º en bovina y caprina, y 12º en cerdo. En 2004, los ganaderos establecieron un récord con la exportación de 205 mil becerros a los Estados Unidos de América (OEIDRUS, 2004).

Son factores de productividad ganadera el control sanitario que se ejerce de la tuberculosis y la garrapata, las estaciones de cuarentena, las 12 plantas para la producción de alimentos balanceados con capacidad anual de 75 mil toneladas, los 47 corrales de engorda para 275 mil becerros y un rastro Tipo Inspección Federal.

1.1.2 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales

Tamaulipas se encuentra en una zona de transición entre las regiones neártica y neotropical, con tres regiones y cuatro provincias florísticas. Es el hábitat de 23 tipos de vegetación de los 39 que existen sólo en México y ocupa el lugar 15 nacional por el número de especies de fauna y el lugar 12 por especies de fauna endémicas. Tamaulipas pertenece a los cinco estados del país con el mayor número de unidades de manejo y conservación de la vida silvestre (UMA).

El Estado tiene más de 5 mil de las 26 mil especies de flora del país. Es el hábitat de 110 tipos de mamíferos, 400 de aves, 90 de reptiles y cuatro tipos de anfibios. En la Sierra Madre Oriental existe una gran diversidad de especies de árboles de regiones altas. El Estado tiene bosques tropicales en zonas aledañas a la selva de la Huasteca tamaulipeca. Existen registros de 255 especies de aves residentes y más de 175 especies migratorias. En las zonas de bosques húmedos se observan 60 especies de reptiles y 25 especies de anfibios, algunos considerados como endémicos en el país.

Tamaulipas cuenta con más de 200 mil hectáreas en 6 áreas naturales protegidas: la reserva de la biosfera El Cielo, la colonia Parras de la Fuente, Altas Cumbres, el parque urbano de la laguna La Escondida, el monumento natural del Bernal de Horcasitas y la Vega Escondida en la zona del sistema palustre de Tampico y Altamira. El área de jurisdicción federal de la entidad es la reserva de la biosfera El Cielo, abarca una extensión de 144,537 hectáreas, con un alto contenido de especies endémicas y con proyección internacional.

La silvicultura en el Estado se desarrolla en una superficie forestal de 767,789 hectáreas con 10,796 aprobadas para plantaciones forestales comerciales. Participan 5,500 productores y su oferta se destina al mercado regional con excepción de la palma camedor y el ixtle que abastecen al mercado nacional y de exportación. Existen algunas industrias que procesan parte de la producción forestal del Estado. La producción forestal maderable se eleva a 102,941 metros cúbicos rollo y la no maderable representa más de 4,389 toneladas.

La deforestación alcanza el 36.6% de la superficie forestal de la entidad, provocado por los aprovechamientos irregulares, incendios y plagas. Tamaulipas tiene una gran diversidad de especies no maderables, se explotan menos del 1 por ciento, la baja demanda de la lechuguilla es un ejemplo de la contracción del sector.

La Laguna Madre es uno de los humedales más importantes del país y cuenta con la presencia de 127 especies de aves acuáticas y semiacuáticas y 93 especies acuáticas migratorias. Actualmente el Estado se gestiona ante la Comisión Nacional de la Biodiversidad y en el Plan Norteamericano de Conservación constituirla en área natural protegida federal.

La pesca del Estado es una actividad económica que aprovecha 420 kilómetros de litoral tamaulipeco en el Golfo de México, 231,200 hectáreas de lagunas costeras y 95,242 hectáreas de agua dulce en 140 embalses. Tamaulipas ocupa el octavo lugar nacional en volumen de producción pesquera y el cuarto por su valor. Tiene el primer lugar en producción de lisa, el tercer lugar en producción de camarón y el quinto lugar en captura de jaiba, trucha y huachinango. Tamaulipas cuenta con una flota pesquera de 288 embarcaciones para captura en alta mar y 3,410 para pesca ribereña y casi 20 mil pescadores tamaulipecos.

La acuicultura es una actividad que opera con 93 granjas acuícolas, 4 para la producción de crías de peces y un laboratorio de postlarva de camarón. Genera una producción anual superior a las 2,500 toneladas de productos pesqueros. La producción de bagre en jaulas participa con el 29% en el mercado nacional y el camarón con una producción de 910 toneladas.

1.1.3 Población rural y marginación

Tamaulipas cuenta con 8,826 localidades, con una gran dispersión geográfica. El 85.5% 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).

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

Tamaño de localidad	Numero de localidades	Población	% de localidades	% de población
De 1 a 499 habitantes	8633	253,644	97.81	9.21
De 500 a 2,499 habitantes	147	147,649	1.67	5.36
De 2,500 a 14,999 habitantes	33	187,379	0.37	6.81
De 15,000 y más habitantes	13	2,164,550	0.15	78.62
Total	8826	2,753,222	100.00	100.00

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

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 (CONAPO, 2004).

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

Tamaulipas, junto con Baja California Sur, Chihuahua y Distrito Federal presentan el menor promedio de habitantes por vivienda (4 en cada caso) a diferencia de los primeros lugares nacionales obtenidos por los estados de Guanajuato con 5 habitantes por vivienda, Tlaxcala y Chiapas con 4.9 cada uno y Puebla con 4.8 (INEGI, 2006).

1.1.4 Migración

De acuerdo a la información del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, del INEGI, el Estado ocupa el sexto lugar nacional en población inmigrante (personas residentes en la entidad nacidas en otra) con el 7.3% de su población en esa condición y el lugar 16 en población emigrante (personas nacidas en la entidad que ya no residen en ella). Con lo anterior Tamaulipas se ubica como un Estado receptor de inmigrantes de otros estados, pues por cada 5 persona que emigran del Estado, llegan 9 personas a la entidad. El sector rural presenta un indicador menor, pues sólo el 3.3% de su población es inmigrante de otros estados y/o países (INEGI, 2001).

La población emigrante de Tamaulipas hacia Estados Unidos es del 1.2%, lo que lo ubica en el lugar número 18, a diferencia de Zacatecas (4.8%), Michoacán (4.2%) y Guanajuato (3.5%) ubicados en el primero, segundo y tercer sitio nacional respectivamente (INEGI, 2001).

Al nivel municipal, Tamaulipas muestra una gran dinámica de población, al grado que 23 de los 43 Municipios de la Entidad registran tasas de crecimiento poblacional negativas, considerándose expulsores de población, mientras que los 20 Municipios restantes, con tasas positivas, son receptores de población (INEGI, 2001).

1.1.5 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.

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.

1.1.6 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), Mainero (6.12), Palmillas (6.26), Cruillas (6.52), Nuevo Morelos (6.63)

y Burgos (6.66), municipios que también presentan menor población y los mayores rangos de marginación.

1.1.7 Acceso a servicios

Tamaulipas comprende un territorio de 79 mil kilómetros cuadrados de superficie, 370 kilómetros de frontera con Estados Unidos de América, 420 kilómetros de litorales, 15 cruces internacionales, de los cuales 12 son carreteros, uno de chalán y 2 ferroviarios, 4 puertos marítimos, 3 de altura y uno pesquero; 5 aeropuertos internacionales, más de 13 mil kilómetros de carreteras y caminos, 34 parques industriales, disponibilidad del agua y recursos del subsuelo, que le otorgan características únicas e importantes ventajas competitivas en el contexto nacional e internacional (INEGI, 2001).

Las últimas cifras disponibles del INEGI revelan que Tamaulipas tiene una cobertura de más del 90 por ciento en agua entubada y el 95 por ciento tiene energía eléctrica. El censo advierte que una de cada cuatro viviendas está construida con materiales de baja calidad y expone que casi la cuarta parte de la población habita en viviendas con un solo cuarto.

Al nivel nacional, Tamaulipas junto con Nuevo León, Baja California y Sinaloa presentan la mayor proporción de viviendas (urbanas y rurales) que reciben agua diariamente, arriba de 96%; caso contrario son Puebla, Morelos y Guerrero donde menos del 50% de su parque habitacional capta el recurso diario (INEGI, 2001).

A pesar de lo anterior, específicamente la población rural del Estado (14.5%) 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 sobre todo en aquellos municipios de características netamente rurales.

1.1.8 Organización de los productores

El nivel de organización rural Tamaulipas es bueno en general, aunque en forma específica la organización agraria todavía requiere de mayor impulso. 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 (Procuraduría Agraria, 2004). Desgraciadamente esta organización está perdiendo fuerza a raíz de los cambios experimentados en los núcleos ejidales después de las reformas constitucionales.

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 presentan figuras jurídicas más complejas tales como Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (A.R.I.C.) y Sociedades Mercantiles (S.M.).

1.1.9 Áreas de oportunidad de las actividades apoyadas por el Programa

La localización geográfica de Tamaulipas le otorga una amplia variedad de climas, suelos y disponibilidad de agua para una actividad económica agropecuaria diversificada. La entidad es la tercera con mayor disponibilidad de agua en el país, con sistemas de riego

en más de la tercera parte de la superficie cultivable. Tamaulipas es una de las entidades federativas del país con mayor potencial agrícola, pecuario y pesquero y posee una amplia experiencia en el desarrollo del sector primario.

El cultivo del sorgo en el área del Norte y Centro del Estado es una actividad que representa competitividad por los volúmenes de producción que se logran y por ser un ingrediente primordial en la formulación de raciones para la alimentación del ganado para carne. El impulso en la productividad de este cultivo y el fomento en la producción de alimentos balanceados para la ganadería tamaulipeca y nacional con base en este producto, son áreas de oportunidad de importancia.

La denominación de origen para el cultivo del agave tequilero a los municipios de Aldama, Altamira, Antiguo de Morelos, Gómez Farías, González, Llera, Mante, Nuevo Morelos, Ocampo, Tula y Xicoténcatl y para el agave mezcalero para Tula, Miquihuana, Palmillas, Bustamante, Jaumave, San Carlos, San Nicolás, Méndez, Burgos, Cruillas y Jiménez representan una importante área de inversión en la agricultura tamaulipeca, pues se trata de una actividad que ofrece una gran rentabilidad; sin embargo, la inversión inicial por unidad de superficie es alta y se requiere de un periodo de espera para la cosecha relativamente amplio, por lo que se demanda no sólo de apoyos de la Alianza para el Campo, sino además de esquemas de financiamiento alternativo para que los productores de bajos ingresos tengan acceso a este tipo de inversiones.

Los cultivos de nopal, sábila y olivo, aunque distintos en su destino comercial e industrial, son cultivos estratégicos que responden bien a las condiciones agroclimáticas del Estado y que ofrecen una área de oportunidad atractiva a las inversiones del Programa.

La producción de pequeños rumiantes (ovejas y cabras principalmente) en regiones marginadas representan una actividad muy atractiva por su relativa baja inversión necesaria, por demandar de espacios e instalaciones limitados y presentar altos índices de prolificidad; además, en años recientes el mercado ha experimentado una amplia demanda nacional por los productos obtenidos de estas actividades.

La piscicultura, una actividad de reciente impulso al nivel mundial y nacional, encuentra en Tamaulipas los medios necesarios para su implementación, pudiéndose aprovechar los recursos acuícolas disponibles en ríos, lagunas, presas e incluso en abrevaderos. Aunque Tamaulipas tiene relativamente poca experiencia en la actividad, actualmente ya cuenta con participaciones importantes al nivel nacional en algunas especies.

1.2 Factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por el Programa

El sector rural de Tamaulipas presenta características específicas que inciden sobre el desempeño de las actividades apoyadas por el Programa Desarrollo Rural y que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar los resultados e impactos de las mismas para poder ejercer un mayor control mediante su consideración en la planeación de ejercicios futuros.

Uno de los factores que condicionan las actividades productivas en el medio rural, es la alta dispersión de las localidades y la población, lo que impide que los servicios y el mercado lleguen en forma más eficiente. En Tamaulipas hay 8,780 localidades con menos

de 2,500 habitantes; en las más alejadas, los servicios para las actividades productivas son prácticamente inexistentes e incipientes en las comunidades con mejor acceso.

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 expresa en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo, limitando con ello el proceso de cohesión social.

Desgraciadamente, 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 (Cuadro 2). 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 2. Número de localidades por grado de marginalidad

Grado	Número de localidades
Muy alto	331
Alto	1,493
Medio	601
Bajo	265
Muy bajo	38

Fuente: CONAPO, 2000

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 abundante en adultos mayores 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. El patrón de expulsión de la mano de obra hacia las grandes ciudades lo marca el hecho de que el 3.3% de la población rural es emigrante y los que más emigran son hombres de 14 a 49 años.

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 últimos, 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.

La capitalización del sector rural, principalmente en sus localidades mas marginadas demanda de esquemas de financiamiento alternativo a los apoyos de Alianza para realizar inversiones complementarias a los componentes promovidos por el Programa, pues

aunque existen cultivos y especies pecuarias estratégicos con esquemas atractivos de rentabilidad, su abordaje se hace difícil ante el limitado de sus recursos. Un esquema de proyectos serios, que contemplen estas especies y las fuentes de financiamiento diversas se hace necesario para estas regiones.

El agua para uso agrícola es un recurso natural importante y Tamaulipas cuenta con una amplia infraestructura hidroagrícola que irriga una porción importante de su superficie cultivable; sin embargo, la mayor parte de la superficie beneficiada con agua está situada en el Centro y Norte de la entidad y enfrenta problemas de exceso de demanda, lo que obliga a los agricultores a establecer sistemas para un uso eficiente de líquido y el mantenimiento de una oferta equilibrada del mismo.

Capítulo 2

Principales tendencias del Programa

Enseguida se analiza la evolución de las características centrales del Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas, la inversión total y número de beneficiarios, desde su instauración en el Estado y con especial énfasis en el periodo 2001-2005. Se identifican las tendencias fundamentales que marcan la trayectoria conceptual y la orientación de los recursos del Programa en los últimos años. Se establece un contraste con la problemática identificada en el capítulo anterior, para determinar la pertinencia y eficacia de la respuesta del Programa e identificar las reformas necesarias en su diseño y operación.

2.1 Evolución de las características y orientación del Programa

La instrumentación del Programa Desarrollo Rural ha experimentado cambios en sus características y orientación durante sus diez años de operación en el Estado, esto por las propias adecuaciones al nivel federal y por la experiencia generada en la misma entidad, al detectar áreas prioritarias y estratégicas de inversión, buscando cumplir con el objetivo central en el cual fue concebida la Alianza en su conjunto.

2.1.1 Estructura programática

El Programa Desarrollo Rural ha evolucionado en su estructura programática, considerando diversos subprogramas y componentes en el periodo 2001-2005. En 2001 el PDR se conformó por los subprogramas Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO). Es a partir del ejercicio 2002 que se registra un cambio en esta estructura, creándose el subprograma de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) que absorbe la mayor parte de los componentes MDR y PADER, además surge el subprograma de Desarrollo de Capacidades en el medio rural (PRODESCA) y se apropia de todos los componentes relacionados con la capacitación ubicados en su mayoría en el PESPRO y por último surgió el subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) que aglutina los componentes destinados a fomentar la organización en el medio rural. Estos subprogramas continúan su operación en el ejercicio 2005 que se evalúa y aún en el ejercicio 2006 en curso (Cuadro 3).

Cuadro 3. Compatibilidad en el manejo de componentes al cambiar los subprogramas del Programa Desarrollo Rural en 2002

Subprogramas 2001	Subprogramas a partir de 2002		
	PRODESCA	PAPIR	PROFEMOR
PESPRO	X		
MDR	X	X	X
PADER		X	X

Fuente: Reglas de operación 2002

Aunque los apoyos a la organización rural ya se venían otorgando desde años anteriores al 2002, por varios subprogramas a la vez, es hasta la instrumentación del PROFEMOR

cuando se dio mayor formalidad y estructura a este tipo de acciones. De esta manera, las tres líneas estratégicas del desarrollo rural quedaron perfectamente definidas: capitalización de las UPR, desarrollo de capacidades en el medio rural y fortalecimiento de las organizaciones rurales.

En relación a la funcionalidad del diseño de la instrumentación del Programa en el Estado, la experiencia obtenida a lo largo de los diez años de operación, ha 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 PDR, con base en los acuerdos del Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), ha sido el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAET), el 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, se creó la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), que hasta la fecha ha sido el brazo operativo de la CDR, con ello se transformó y simplificó 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 buscado mejorar la estructura institucional en el Estado para orientar las inversiones, seleccionar los beneficiarios, asignar los recursos y supervisar los proyectos.

Para la operación del Programa ha sido fundamental el CEDRS, que realiza 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. A partir de 2004 las reuniones del CEDRS, se llevaron a cabo de manera más frecuente, involucrando en mayor medida 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 integral.

Debido a los problemas presentados en la operación del 2002, se solicitó nombrar un representante del CECADER en el Estado, con el fin de mejorar la calidad de la supervisión de los servicios y la comunicación con los operadores; en 2003 y años siguientes este aspecto mejoró con la participación del representante nombrado; aunque aun falta mayor seguimiento en los apoyos para asegurar su funcionamiento, sobre todo en los apoyos otorgados por vía de proyectos marco.

2.1.2 Evolución de los objetivos del Programa

En ejercicio 2001, los programas de desarrollo rural (PADER, MDR y PESPRO) tenían el objetivo central de fomentar la capitalización de los productores y de los procesos de transformación y de agregación de valor, así como a la promoción de proyectos de desarrollo rural integral que permitan la creación de nuevas fuentes de empleo e ingreso en el medio rural.

El PADER se orientaba principalmente a fomentar la capitalización y la aplicación de tecnologías apropiadas para la población rural de menor desarrollo relativo, incluyendo la atención a grupos vulnerables, así como el fortalecimiento de la organización y el desarrollo de procesos para la integración de las cadenas producción-consumo. El

subprograma MDR, considerando a las mujeres como ejes del desarrollo familiar, fomentó la creación de nuevas formas de asociación económica microregional, promoviendo el acceso a la adopción de tecnologías apropiadas. El PESPRO se desarrolló con la finalidad de invertir en capital humano para mejorar las capacidades de los productores rurales y de los servicios en materia de capacitación y extensión para el desarrollo tecnológico, mejorando los procesos productivos y la organización económica de base.

A partir de 2002, en que se constituyeron los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, los objetivos del PDR han permanecido sin cambios, siendo el objetivo central orientar las acciones 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; ello en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) 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 de nuestro país.

La estrategia del Programa quedo perfectamente definida desde entonces, encargándose el PAPIR de la capitalización de las unidades de producción rural, el PRODESCA del desarrollo de capacidades en el medio rural y el PROFEMOR de fomento de la organización de los productores rurales.

2.1.3 Población objetivo y criterios de elegibilidad

En cuanto a Distritos de Desarrollo Rural, el 63.4% del total de los recursos del período 2001 a 2005 se aplicaron en los DDR 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.

Los criterios fijados para la aprobación de los recursos han sido, por orden de importancia, los siguientes:

1. Congruencia con las prioridades de los planes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural.
2. Congruencia con las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo Rural y lo establecido en el Anexo técnico (grupos, cadenas y áreas).
3. Factibilidad e impacto del proyecto en lo relacionado con cambio tecnológico, modalidad organizativa, integración de cadena y comercialización.
4. Concurrencia de recursos y complementariedad entre los subprogramas del Programa Desarrollo Rural.

En el ejercicio en curso 2006 se adicionaron los siguientes criterios:

- En la operación municipalizada, orientar hasta el 25% de los recursos para proyectos de servicios.
- En la operación Estatal, orientar hasta el 20% de los recursos para proyectos de servicios.

Con estos nuevos criterios se pretende fomentar más la inversión en actividades primarias, cuyo porcentaje de participación en la inversión total de Programa se ha visto disminuida, sobre todo en los ejercicios 2004 y 2005 (Cuadro 6).

2.1.4 Categorías y montos de inversión

La instrumentación del Programa 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 han integrado instrumentos que tienden a garantizar la eficacia de los apoyos como lo es el requisito de la elaboración de proyectos. 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, definiendo las cadenas prioritarias para el Estado en el Anexo técnico del Programa para cada ejercicio (Cuadro 4).

Cuadro 4. Cadenas prioritarias de alta inclusión social definidas para Tamaulipas

Cadena	Año			
	2003	2004	2005	2006
Carne	X	X	X	
Naranja		X	X	X
Miel	X		X	X
Nopal		X	X	X
Piscícola	X	X	X	X
Avicultura				X
Turismo rural	X			
Leche	X	X		

Fuente: Anexos técnicos del Programa

Las cadenas Naranja, Nopal y Piscícola han sido consistentes a partir de 2004. De 2005 a 2006 el cambio lo constituyó sólo la cadena Carne al ser sustituida por una cadena más específica, la cadena de Avicultura. (Cuadro 4).

Aunque la cadena Turismo rural sólo se consideró en el Anexo técnico de 2003 como una cadena prioritaria, esta se siguió apoyando en los siguientes ejercicios por considerarse como una actividad estratégica a apoyar dentro del sector.

La asignación prioritaria a productores que solicitan en forma grupal el apoyo ha favorecido la congruencia de los planes con las acciones ejercidas. En el ejercicio 2005 la totalidad de los apoyos se otorgaron a beneficiarios grupales, incluyendo dentro de ello los apoyos otorgados vía proyectos marco.

Para los ejercicios 2002, 2003, 2004 y 2006 la Reglas de Operación exigen que al menos 70% de los recursos se apliquen en localidades de alta y muy alta marginación y al menos 25% a los productores de bajos ingresos en zonas no marginadas; asimismo, del total de los recursos aplicados con cargo al Programa, al menos el 20% ha debido incidir en apoyos a grupos prioritarios (jóvenes, mujeres, grupos de la tercera edad y discapacitados) y al menos el 35% en las cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social, que se han definido como de interés el Gobierno del Estado. Para el caso de 2005, el único cambio en estos porcentajes lo representó el monto de apoyo mínimo fijado a localidades de alta y muy alta marginación, el cual se redujo al 60%.

En el ejercicio 2002 se estableció apoyar al menos 60% de solicitudes vía proyecto y un máximo de 40% para atención a la demanda; a partir de 2003 y hasta 2005 se incremento el porcentaje mínimo vía proyectos en las Reglas de Operación al 70%, aunque ya en 2004 y 2005 se apoyó en un 100% mediante esta vía (considerando dentro de ello los proyectos marco).

Desde evaluaciones anteriores se discute el riesgo de que el proyecto se convierta tan solo en un requisito a modo de formato, por lo que el siguiente paso es poner especial énfasis en revisar detalladamente su calidad y pertinencia en cada caso; además, nuevamente la medición de los impactos registrados en los apoyos debe ser un criterio fundamental que indique que tipo de proyectos y técnicos PSP son en realidad competentes.

2.1.5 Modalidades de operación

En 2002 inicia la operación municipalizada del Programa, como una alternativa a la operación estatal del Programa que permita identificar con mayor certeza las necesidades locales de los municipios mediante la estructuración de CMDRS y CDDRS y la formulación de planes de desarrollo al mismo nivel; sin embargo, en este año esta instrumentación se dio en forma muy incipiente. A partir de 2004 se continuaron con mayor auge las acciones iniciadas en 2002 y 2003 para el fortalecimiento y consolidación de los 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.

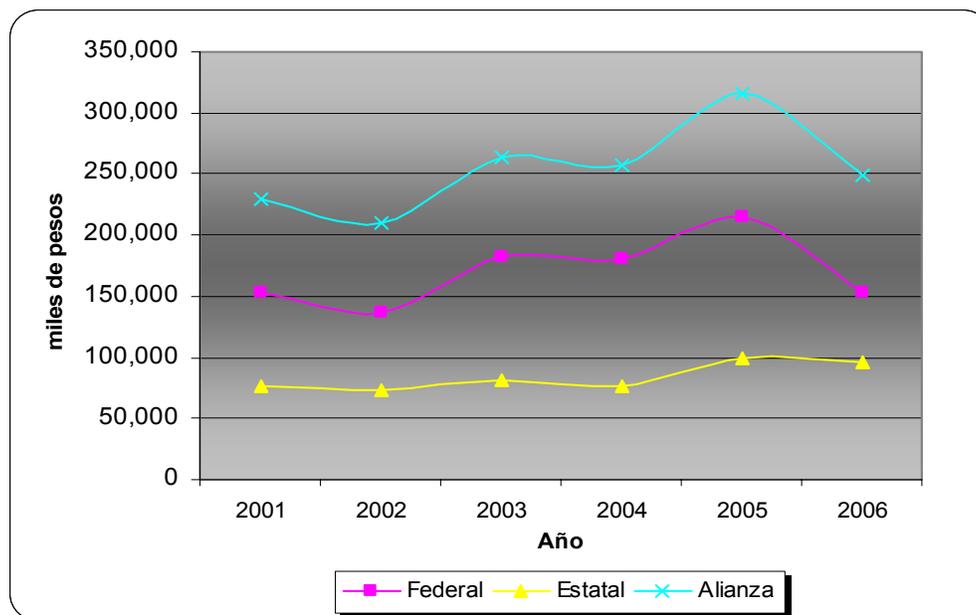
Para el ejercicio 2005 ya se han apoyado y consolidado los 9 CDDRS y 41 CMDRS con igual número de coordinadores distritales y municipales; además del CEDRS y su coordinador. Con ello se ha ejercido la operación municipalizada en casi todo el Estado.

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

La Alianza para el Campo en Tamaulipas en el periodo 2001-2005 reflejó un crecimiento real del 37.73% (precios base 2005) en las inversiones; registrándose un importante descenso de 2001 al 2002 (8.26%). La inversión estatal dentro de Alianza en Tamaulipas, ha mostrado un comportamiento oscilante, aunque con variaciones menos drásticas que la inversión federal durante este periodo. La federación realizó una aportación promedio durante los cinco años de 68% y el Estado participó con el 32% (Figura 3).

Llama la atención el hecho de que para el ejercicio 2006 en curso, la federación asignó un presupuesto real menor en 28.94% con respecto a 2005, lo que provoca una drástica caída en la gráfica de la inversión de Alianza si se considera el sexenio completo.

Figura 3. Evolución del presupuesto de la Alianza para el Campo en Tamaulipas 2001-2006. Miles de pesos a precios 2005^a



Fuente: Elaboración con base en información de la Delegación Estatal de la SAGARPA

^a Índice de Precios al Consumidor (INPC) 2005. Para ajustar 2006 se consideró el INPC del primer semestre

2.1.1 Inversión acumulada del Programa por fuente de aportación

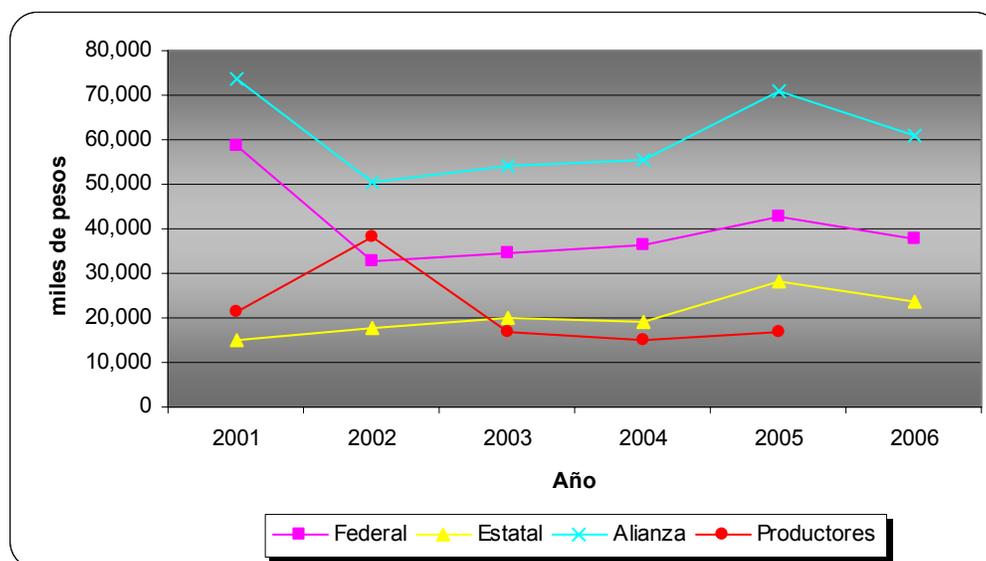
El Gobierno Federal ha aportado el 66.87% en promedio anual para el periodo 2001-2005. La aportación proporcional máxima federal corresponde a 2001 con el 79.77% y la mínima a 2005 con el 60.13%; el Gobierno del Estado por su parte ha aportado el 33.13% en promedio anual, siendo su máxima aportación en 2005 con el 39.87%, y el mínimo en 2001, con el 20.23%.

Los recursos asignados al Programa Desarrollo Rural en el periodo 2001-2005, presentan un crecimiento real negativo del -3.26% (con base en precios 2005). Este resultado fue más pronunciado de 2001 a 2002, donde se registró una caída en la inversión real de Alianza del 32%. Además y lamentablemente, para 2006 el monto a ejercer decrecerá 14.1% en términos reales, respecto al ejercicio 2005 (Figura 4).

En general, los descensos en la inversión real del Programa Desarrollo Rural han sido mucho más marcados en la aportación federal correspondiente (-27.08% de 2001 a 2005), pues la aportación por parte del Estado ha seguido una tendencia más uniforme, casi siempre hacia el crecimiento.

La inversión de los productores en este periodo ha tendido a la baja, esto quizás por la prioridad que se ha dado por apoyar a beneficiarios de comunidades de alta y muy alta marginación, los cuales realizan aportaciones correspondientes de menor monto. También los apoyos mediante la modalidad de proyectos marco, promovidas en los últimos años, implican aportaciones proporcionales bajas por parte de los productores e incluso, muchas veces, una aportación nula, como lo fue el caso de huertos hortícolas y apoyos a la sanidad con mochilas aspersoras.

Figura 4. Evolución de la inversión del PDR en Tamaulipas por fuente de aportación en el periodo 2001-2006. Miles de pesos en precios 2005^a



Fuente: Elaboración con base en información de Anexos Técnicos

^a Índice de Precios al Consumidor (INPC) 2005. Para ajustar 2006 se consideró el INPC del primer semestre

2.2.2 Distribución de las inversiones del Programa

Las líneas de acción del PDR en Tamaulipas son muy diversas y aunque esta dirigido a las comunidades más marginadas, existe variación en el tipos de productores y actividades apoyadas. El Programa considera inversiones orientadas hacia la producción primaria e inversiones orientadas a las actividades no agropecuarias; además, los apoyos se distribuyen espacialmente en los diversos DDR y regiones del Estado en proporciones diferentes.

Distribución por subprograma

La inversión del PDR en Tamaulipas ha buscado progresivamente destinar mayor cantidad de recursos hacia el desarrollo de capacidades y el fomento organizativo y, disminuyendo paulatinamente el destinado a la inversión; sin embargo sigue siendo por mucho superior la proporción de los recursos destinada a este último concepto.

En 2005 el fomento a la organización rural cobró mayor interés por parte de las autoridades pues el presupuesto destinado se duplicó y para el ejercicio 2006 en curso, el comportamiento fue similar en este sentido (Cuadro 5).

Cuadro 5. Distribución porcentual de la inversión por subprograma en el periodo 2001-2006

Subprograma	Año (% del monto total del Programa)					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión	*87.14	77.68	76.12	70.00	63.47	67.90
Desarrollo de Capacidades	12.86	15.83	17.52	21.87	20.97	18.01
Fortalecimiento organizativo	0.00	6.49	6.36	8.13	15.55	14.09
Totales	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Anexos Técnicos del Programa e información del Gobierno del Estado.

*Considera los subprogramas Apoyo al Desarrollo Rural (PADER) y Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), quedando implícita una parte correspondiente al desarrollo de capacidades y al fortalecimiento organizativo involucrada en estos dos subprogramas.

Inversión por nivel de marginación, tipo de productor y actividad apoyada

En relación al tipo de población apoyada, la operación del Programa se ha guiado de acuerdo a lo dispuesto en las reglas de operación, otorgando preferencia a los productores ubicados en las localidades de alta y muy alta marginación. De esta manera, en 2003 y 2005 el 53.5% presupuesto se destino para productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), 41.1% para productores de bajos ingresos en zonas no marginadas (PBIZNM) y 5.4% correspondió al resto de productores.

El Programa Desarrollo Rural considerara el apoyo a la población rural mediante una muy variada gama de componentes que son difícil establecer dentro de una clasificación única; sin embargo, si se considera la actividad a la que estos son destinados, es más sencillo dar seguimiento a las acciones realizadas. De esta manera se establecen los apoyos destinados a las actividades agrícolas, los de actividades pecuarias y los que se destinan a actividades consideradas como no agropecuarias.

Cuadro 6. Porcentajes de apoyo por tipo de actividad en los ejercicios 2003-2005 del Programa Desarrollo Rural

Año	Porcentaje de apoyo por actividad		
	Agrícola	Pecuaria	No agropecuaria
2003 ^a	40.21	25.21	34.58
2004 ^b	36.10	11.60	52.30
2005 ^a	26.75	15.97	57.29

Fuente: Evaluaciones Externas del Programa Desarrollo Rural 2004^b y Listas de beneficiarios^a

En el ejercicio 2003 la mayor parte de los recursos del Programa se destinaron a la actividad agrícola, seguida de la no agropecuaria y en menor medida las actividades pecuarias. Para 2004 y 2005 la situación favoreció las actividades no agropecuarias, pues más del 50% del presupuesto fue para este tipo de actividades. Esto ha ocurrido tal vez por que se antoja más rentable a lo beneficiarios y/o por falta capacitación y difusión de la tecnología en actividades agrícolas y ganaderas que ofrecen una rentabilidad atractiva.

Distribución geográfica de la inversión por DDR o región.

El 63.5% del total de los recursos de período 2001 a 2005 se aplicaron en los Distritos de Desarrollo Rural de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales presentan grados de marginación entre alto y medio. (Evaluaciones PDR 2001-2005).

En 2003 los distritos Victoria, Mante, Abasolo y San Fernando ocuparon juntos el 85.7% del presupuesto total del Programa, quedando sólo el 14.3% para los otros 5 distritos. Para 2005 la distribución fue más equitativa, pues estos mismos distritos obtuvieron el 61% del presupuesto y hubo distritos como González Jaumave y Control que registraron un mayor incremento en su inversión del Programa (Cuadros Anexos 9 y 13).

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

La evaluación 2001 reporta que en las actividades pecuarias apoyadas en 2001, el impacto de los apoyos sobre los bovinos para carne se mostró en un aumento en 33.5% de 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 mostraron un incremento de \$2,220.00 pesos adicionales por unidad. Este último resultado pueden deberse a las condiciones agroclimatológicas adecuadas para la actividad ganadera y a las características económicas sobresalientes del productor de bovinos promedio.

Datos de la evaluación 2002, indican que en el caso de los productores pecuarios mostraron un ingreso poco significativo; sin embargo, dado que se trató de productores de escasos recursos que antes del apoyo no contaban con este dinero adicional, este incremento les sirvió para amortizar un poco sus costos de producción (Evaluación PDR 2002).

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. 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 (INEGI, 2000).

La inversión del Programa en los años 2001 y 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.

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

El número de productores apoyados de 2001 a 2005 por el Programa Desarrollo Rural en la entidad, asciende a 77,827, de los cuales el 50% se benefició con al menos uno de los

componentes de inversión, el 29% se apoyó con alguno de los componentes de desarrollo de capacidades y el 21% con fortalecimiento organizativo a partir de 2002 (Cuadro 7). El total podría estar sobreestimado, porque los subprogramas promueven apoyos complementarios, es decir donde un beneficiario puede recibir apoyo de inversión, capacitación y organización a la vez, lo cual de hecho es deseable.

Cuadro 7. Evolución del número de beneficiarios del PDR por subprograma en el periodo 2001-2005

Subprograma	Beneficiarios apoyados				
	2001	2002	2003	2004	2005
Inversión	10,381	10,738	11,038	2,733	3,793
Desarrollo de Capacidades	5,360	5,739	4,120	3,252	4,278
Fortalecimiento organizativo	na	5,635	4,700	4,495	1,565
Total PDR	15,741	22,112	19,858	10,480	9,636

Fuente: Anexos técnicos del Programa

Nota: Los totales pueden estar sobreestimados al ser los subprogramas complementarios y poder apoyar a la vez a un mismo productor

na: No se dispone de la cifra exacta, al no existir un subprograma exclusivo para este componente en este año

Los subprogramas de inversión, atendieron en promedio anual 7,736 productores, con una importante reducción a partir de 2004 al atender sobre todo solicitudes vía proyecto. Por otro lado, el número de beneficiarios atendidos por los subprogramas de fortalecimiento organizativo y desarrollo de capacidades, presenta un comportamiento un tanto más homogéneo, con excepción de 2005 en el que el PROFEMOR se planteó atender sólo 1,565 beneficiarios, esto porque se consideró destinar una proporción importante al fortalecimiento institucional de los 9 CDDRS y 41 CMDRS, apoyos que no arrojan beneficiarios en forma directa.

Para tener una idea de la magnitud de los beneficiarios atendidos, el número de productores apoyados en cinco años del Programa, equivalen al 19.4% del total de la población rural (en localidades de menos de 2500 habitantes) y al 40.25% de la población con grado de marginalidad alta y muy alta de acuerdo a la clasificación del CONAPO (existiendo repeticiones de beneficiarios por subprograma y/o años).

En el periodo de los ejercicios del 2001-2005, el 95% de los recursos fue aplicado a la atención de los productores de bajos ingresos tanto en zonas marginadas como no marginadas, un 4% se aplicó para atender los productores en transición, y un 1% se destinó para apoyar al resto de productores (Evaluaciones PDR 2001-2005).

2.2.5 Subsidio promedio por beneficiario.

El subsidio promedio por productor para el ejercicio 2003 del Programa fue de \$6,660.00 y para 2005 de \$7,230.00. Cabe destacar que en general los apoyos destinados para Naranja y Hortalizas involucran apoyos por productor muy por debajo de la media del Programa, toda vez que estos conceptos se han apoyado principalmente por la vía de los proyectos marco en los cuales se establecen apoyos a grupos numerosos con componentes de relativo bajo costo como lo son aspersoras manuales y paquetes para huertos hortícola. Por el contrario, en otras cadenas, como la de Carne, Piscícola y Nopal los montos por productor son más elevados al considerarse proyectos de mayor impacto como lo son adquisición de animales, establecimiento de granjas acuícolas,

establecimiento de varias hectáreas de nopal, etc. (Cuadro Anexo 11). En general las actividades agrícolas consideran una aportación por productor baja en comparación con las actividades pecuarias y no agropecuarias, por la misma razón arriba expuesta.

2.3 Cumplimiento de metas 2005

Enseguida se analizara los avances y resultados obtenidos a la fecha en el caso específico del ejercicio 2005 sobre el cual enfatiza la presente evaluación.

2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras

El Programa Desarrollo Rural 2005 en Tamaulipas contó con un presupuesto total de \$71,052,088.00, con un 63.47% destinado para PAPIR, 20.97% para PRODESCA y 15.55% para PROFEMOR, de los cuales a la fecha de la presente evaluación se había ejercido un 60.86% del PAPIR y 100% estaba destinado a PRODESCA y PROFEMOR.

Las cadenas prioritarias a apoyar en 2005 y establecidas en el Anexo técnico del Programa fueron: Carne, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, a las cuales se destino el 41% de total de los recursos, cubriendo con ello lo establecido en la norma de apoyar con al menos 35% del presupuesto. Cabe destacar que faltaría considerar como se distribuye casi el 40% del presupuesto de inversión que aún no ejerce al momento de iniciada la presente evaluación.

La cadena prioritaria de Carne fue la que recibió más recursos. Las cadenas de Miel apenas alcanzo el 1% de las inversiones con 2 solicitudes apoyadas, mientras que las cadenas Naranja, Nopal y Piscícola recibieron aportaciones significativas, considerando su magnitud en el Estado. Los montos por apoyo por productor para la cadena Naranja fueron menores que para todas las cadenas, ello por que se apoyó mediante proyectos marco, involucrando apoyos muy fraccionados con conceptos como aspersoras de mochila. La cadena Naranja recibiendo incluso el mayor porcentaje de beneficiarios del Programa (26.94%) con igual numero de solicitudes que la cadena Carne y casi la mitad del presupuesto de esta última.

Mas de la mitad de los recursos del Programa se destinaron a actividades no agropecuarias, aunque las actividades agrícolas aglutinaron al mayor porcentaje de beneficiarios del Programa, nuevamente debido al manejo de los apoyos vía proyectos marco que consideran montos pequeños de apoyo por beneficiario.

Las actividades pecuarias recibieron la menor proporción de recursos, con menos solicitudes y el menor número de beneficiarios. Esto último parece contrastar con el hecho de que la cadena Carne, dentro de las cadenas prioritarias, recibió la más alta proporción de los apoyos; la explicación es, que dentro de esta cadena se consideran actividades de transformación de productos pecuarios, como las carnicerías, que recibieron gran impulso por el Programa, pero que están consideradas como actividades no agropecuarias al utilizar principalmente materia prima (animales) que compran de otras UPR (según metodología FAO empleada en esta evaluación), es decir, que no se trato de productores que transformaran su propio producto. Este es el mismo caso de la actividad de transformación de tortillerías, que se considera una actividad no agropecuaria, pero forma parte de la cadena Maíz.

Dentro de las actividades no agropecuarias, el 47.55% del presupuesto se destino a actividades de transformación, principalmente tortillerías, carnicerías, panaderías; el 26.75% a servicios diversos como restaurantes, salas de Internet, vulcanizadoras, estéticas, etc., el 18% se asigno a actividades comerciales y el 7.7% restante a otras actividades.

En relación a los grupos prioritarios atendidos en 2005, el 30% corresponde a grupos de mujeres, con una participación en los recursos aplicados del 31.6%; mientras que los grupos de jóvenes representaron casi el 9% de los grupos de beneficiarios y ejercieron el 10.6% de los recursos del PDR 2005. 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, el apoyo se distribuyó en 52% para actividades agropecuarias, 33% en pecuarias y el resto en actividades agrícolas.

A diferencia de 2003, en el 2005 la distribución de los apoyos por DDR fue más homogénea, viéndose favorecidos principalmente los DDR de Victoria y Mante por la proporción del presupuesto destinada a ellos y por el numero de solicitudes y beneficiarios apoyados; aunque fueron los DDR de González y Control los que recibieron un mayor monto de apoyo por beneficiario.

Los productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas absorbieron el 93% del presupuesto, quedando un 7% para productores en transición. El monto apoyado por beneficiario fue por mucho superior en los productores con mayores recursos, por la capacidad adquisitiva que estos presentan.

El subprograma de Desarrollo de Capacidades apoyó una plantilla de 71 técnicos PSP que participó en el diseño, puesta en marcha y capacitación de los proyectos apoyados; aunque la actividad que más apoyo el Programa fue la puesta en marcha del proyecto y en muy pocos casos su elaboración.

El subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), apoyo completar la consolidación de los 9 CDDRS y 41 CMDRS y pagó igual numero de coordinadores PROFEMOR. Además, apoyó a 31 técnicos PSP dentro del componente de consolidación organizativa.

2.3.2 Factores que explican el grado de cumplimiento en metas

Se considero un cierre con fines de evaluación al 09 de marzo de 2006, habiendo transcurrido nueve meses de la firma del Anexo técnico del Programa. El avance en las metas físicas y financieras se ha favorecido por la estrecha coordinación institucional entre la delegación estatal de la SAGARPA, la SDR y los municipios en los diferentes órganos colegiados involucrados, aunque aún existe queja de algunos productores y técnicos por la tardanza y/o burocratización del proceso de pago de los recursos.

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

2.4.1 Correspondencia entre la problemática del medio rural y la respuesta del Programa

Las principales necesidades del sector rural del Estado se encuentran plasmadas en los planes estatales de desarrollo 1999-2004 y 2005-2010 y aún cuando han sufrido modificaciones en su forma y estrategia, en términos generales se consideran los mismos puntos clave:

- **Atención especial a los grupos y regiones prioritarias.** El 63.5% del total de los recursos del período 2001 a 2005 se aplicaron en los Distritos de Desarrollo Rural de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales presentan grados de marginación entre alto y medio.

- **Atención a la integración de cadenas productivas de amplia inclusión social.** Considerando las características de la producción agropecuaria estatal descritas en el Capítulo 1, 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 (SAGARPA, 2003).

En el período 2001 a 2005 se han realizado acciones en apoyo a algunas de las cadenas productivas mencionadas: 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 agrícolas (Evaluación PDR 2001); 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 rural (Evaluación PDR, 2003).

En 2003 se atendieron proyectos productivos pertenecientes a las cinco cadenas prioritarias del Estado en ese año (la cadena de Carne recibió 20.25% del presupuesto; la cadena de Piscícola el 21.37%, Leche con 1.08, Turismo 5% y Miel con 0.20%). Para el caso del 2005, con un avance en metas financieras del 61% en su Programa de inversión (PAPIR), se ha invertido un 41% de su presupuesto en las cadenas prioritarias, distribuidas de la siguiente manera: Carne (19.66% del monto ejercido), Naranja (11.65%), Nopal (4.83%), Piscícola (3.81%) y Miel (1.02%) (Cuadro Anexo 11).

2.4.2 Potencialidad del Programa para atender los retos del entorno

El principal reto del Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas radica en atender la problemática presente en las comunidades rurales marginadas y apoyar simultáneamente, las actividades emergentes con potencial económico y de amplia inclusión social.

Se han mostrado evidencias de atención a la problemática rural del Estado por parte del Programa en los apartados anteriores; sin embargo, para que el Programa despliegue al máximo su potencialidad se requiere avanzar en la instrumentación de la estrategia de desarrollo rural considerando en conjunto el PDR con sus tres subprogramas.

Capítulo 3

Evolución de la gestión del Programa en Temas relevantes

Se presenta un análisis continuo de la evolución que han mostrado durante los últimos años los temas relevantes en la gestión del Programa durante el periodo 2001-2005 en Tamaulipas, destacando las acciones en marcha y las áreas en donde debe concentrarse el esfuerzo para lograr avances sustantivos en la eficiencia operativa e impactos del Programa. Se hace énfasis en el ejercicio 2005, que es el evaluado y, para lograr mayor oportunidad, se incluye el análisis del ejercicio 2006 en operación.

3.1 Avances en la adopción de la estrategia del Programa

El Gobierno de Tamaulipas plantea en su Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 el objetivo de *atraer y concentrar la mayor cantidad de recursos para atender las acciones de combate a la pobreza, la marginación y la desigualdad para crear un entorno de prosperidad social*. Para lograr ello, se ve en la necesidad de echar mano de los diversos programas disponibles y sumar acciones con una visión de integralidad; sin embargo, cada uno de los programas ya establecidos cuenta con sus propias reglas y lineamientos de operación, en las cuales se debe buscar la coincidencia y/o adecuación a las necesidades y planes de acción específicos para el Estado.

3.1.1 Apropiación del Programa en el Estado

En general, en todas las acciones estatales tendientes a mejorar el desarrollo rural del Estado, se han adoptado los conceptos básicos manejados por el Programa, como son atención a grupos y regiones prioritarias, el desarrollo de capacidades, la consolidación de la organización económica, la operación municipalizada, el fortalecimiento institucional, el enfoque de proyectos, el fomento a actividades no agropecuarias, entre otras; los cuales son manejados dentro de la planeación de acciones por parte de funcionarios de primer y segundo nivel. Sin embargo se requiere de un mayor seguimiento para analizar los impactos reales ocurridos en este sentido en el medio rural, para que esto no quede tan sólo al nivel de esquemas de programación. Una acción al respecto, es que los funcionarios de primer y segundo nivel se involucren en la cultura de evaluación y medición de impactos, atendiendo los resultados y recomendaciones de las Evaluaciones externas de los programas de la Alianza.

La flexibilidad de las Reglas de operación del PDR en los últimos años ha favorecido que la SDR, la delegación estatal de la SAGARPA y los diversos órganos colegiados involucrados en la planeación del PDR en Tamaulipas, adecuen la estrategia operativa del Programa considerando las características y necesidades del medio rural del Estado. De esta manera se han definido áreas prioritarias de atención y cadenas agroalimentarias de mayor interés potencial en los Anexos técnicos del Programa.

La demanda de los productores del medio rural ha sido un factor fundamental en la definición de cadenas prioritarias susceptibles de apoyo, siendo las cinco principales para 2005: Carne, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola (Cuadro Anexo 11).

3.1.2 Integralidad de las acciones

Las acciones del PDR se enmarcan en una estrategia que involucra subprogramas que buscan lograr un mayor impacto a través de la conjunción de acciones de apoyo complementarias en las UPRs. 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 para que realmente se de en la práctica.

En este sentido, se tienen que elaborar proyectos integrales que permitan la capitalización, el desarrollo y la innovación tecnológica de las empresas rurales con éxito; sin embargo, este tipo de proyectos prácticamente no existe entre la población rural más marginada y esta es atendida vía proyectos marco, que consideran apoyos muy pequeños por productor otorgados casi siempre en forma masiva y con poco seguimiento en impactos.

La causa de esta desatención del medio rural más marginado es una combinación de carencias de los habitantes rurales para realizar su aportación complementaria, la falta de mecanismos de financiamiento alternativos y la falta de interés de los técnicos por estas regiones.

Si analizamos por ejemplo la complementariedad entre subprogramas del PDR, sólo el 12% de los beneficiarios del PAPIR en 2003, manifestaron haber recibido algún servicio PRODESCA, porcentaje que se incrementó al 16% en los beneficiarios 2005.

El problema es recurrente y en el Estado se está buscando la manera de resolverlo. Generalmente se le relaciona con la falta de recursos económicos, sin embargo, lo primero que se tiene que resolver es que la información del Programa llegue a la población marginada y que la operación, desde la promoción, identificación de proyectos, puesta en marcha y seguimiento se realice de manera descentralizada.

Existe una queja un tanto común entre los prestadores de servicios profesionales de que no se les paga el diseño de proyectos, ni tampoco se les da la capacitación suficiente; esto genera que en algunos casos se elaboren proyectos de poca calidad, sin visión de integralidad y por ello el impacto en las UPRs se puede ver limitado.

3.1. 2 Evolución en la orientación del Programa en el Estado

El Programa Desarrollo Rural ha experimentado varios cambios en su orientación a raíz de los cambios en las Reglas de Operación anual, por ejemplo, en sus inicios, la orientación general de la Alianza, era hacia la búsqueda del incremento en los ingresos de los productores, bajo un esquema de suficiencia alimentaria; al transcurrir los primeros ejercicios, la orientación ha sido hacia una propuesta de desarrollo rural Integral, en la cual se considera a 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, y llegó a ser del 100% en 2004 y 2005. Desde el 2002 la CDR ha identificado e integrado a su estrategia de aplicación de recursos cinco cadenas agroalimentarias de alta inclusión social.

Por último un cambio controversial ha sido sin duda, el referente a la municipalización del Programa, el 68% de los Funcionarios Directivos y Operativos la perciben como un proceso eficaz de involucramiento de los actores en el Desarrollo Rural; para el 31% es un mecanismo para otorgar recursos al Municipio y el 18% restante opina que el Estado no está preparado para este proceso por falta de infraestructura y capacitación en los municipios.

3.1.3 Pertinencia del Programa como política estatal

El PDR ha constituido una herramienta de gran utilidad por su concordancia en objetivos, población objetivo y acciones con los planes estatales de desarrollo (1993-1998, 1999-2004, 2005-2010) y más recientemente con los planes y proyectos de desarrollo distritales y municipales. Incluso El PDR se ha convertido en un impulsor de la creación en forma mas seria de estos últimos, ya que mediante su estrategia de operación municipalizada, el Programa busca la definición concreta de las características, necesidades y prioridades para cada una de las regiones o municipios a tender y lograr así una mayor pertinencia de los apoyos otorgados.

La constitución de órganos impulsados por el Programa, como el CEDRS, CDDRS y CMDRS, refuerza lo anterior, puesto que en ellos existe participación activa de los diferentes estratos de gobierno del Estado. Aunque aún falta mejorar la participación municipal mediante estrategias de difusión, capacitación y concientización de los participantes en los CMDRS, este esquema se puede convertir en células de gran apoyo a la planificación, operación y seguimiento de los programas de desarrollo rural en Tamaulipas.

3.2 Contribución del Programa a la institucionalidad del medio rural

La actividad institucional del desarrollo rural enfrenta condiciones de dispersión comunitaria que hacen recurrentes la inversión de recursos que por su origen presupuestal provoca duplicidades y la creación de un clientelismo comunitario a los

programas tradicionales que la Federación ejerce. En este escenario se hace necesaria la búsqueda de un desarrollo rural con una visión integral, mediante un mecanismo institucional que coordine los esfuerzos del sector y promueva el apoyo de proyectos viables en la población prioritaria.

3.2.1 Avances en el proceso de descentralización

Los recursos destinados al desarrollo social observan un costo de administración alto y procesos de descentralización hacia los municipios que diluyen el efecto de los objetivos estratégicos y bajan la calidad de las metas estatales. Este efecto es reversible, los mecanismos de gestión y concertación de recursos para el desarrollo social aplicables en los convenios y acuerdos de coordinación requieren de acciones prácticas en su ejecución para minimizar costos de operación y administrativos y maximizar los resultados y su efecto en un entorno de prosperidad colectiva.

3.2.2 Estructura institucional para la operación del Programa

En Tamaulipas se ha creado una estructura institucional bien delimitada, derivado de la experiencia en los años anteriores a la operación del Programa, ello con la constitución del CEDRS, la UTOE, la participación de la CDR y el CECADER; pero sobre todo con la estrecha relación de cooperación que se ha dado entre la SDR y la delegación estatal de la SAGARPA para la operatividad de estos organismos.

A pesar de lo anterior, la operatividad de esta estructura presenta sus inconvenientes, pues se requiere un mayor control en el manejo de información del Programa por parte de todos los actores involucrados, puesto que la disponibilidad de informes de avance físicos, financieros y listas de beneficiarios resulta heterogénea.

Nuevamente el esquema de municipalización de la operación del Programa ha creado en los últimos años una serie de organismos (CDDRS y CMDRS) que han favorecido la identificación de las necesidades más apremiantes al nivel regional y municipal.

3.2.3 Fortalecimiento de los cuerpos colegiados

Los cuerpos colegiados que inciden en el desarrollo rural de Tamaulipas se han visto fortalecidos por las acciones promovidas por el Estado, ello desde el CEDRS y la CDR, hasta los CDDRS y CMDRS, que incluso han surgido principalmente para fortalecer las nuevas estrategias de los programas de la Alianza.

El CEDRS cuenta con 78 consejeros, participando un promedio de 60 en las 5 reuniones ordinarias realizadas en 2005. Este organismo ejerce una actitud analítica y determinante en la definición de políticas y estrategias de desarrollo rural sustentable en Tamaulipas.

La CDR se integra por 11 miembros, 4 de ellos pertenecientes a la delegación estatal de la SAGARPA, 4 a la SDR del Estado, un representante de organizaciones de productores, uno del CECADER y uno de FIRCO. La CDR realiza un promedio de 48 reuniones anuales en las cuales, además de participar en la planeación y programación del programa, analiza y dictamina las solicitudes del mismo considerando también los dictámenes emitidos por otros órganos colegiados al respecto. La CDR tiene un papel fundamental en la determinación de las prioridades de inversión del Programa,

participando en la definición de cadenas prioritarias, metas físicas y financieras, etc., pues es un espacio en el cual se orienta la política estatal en su ámbito de competencia, funcionando como un órgano técnico auxiliar del CEDRS y del Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAET).

La UTOE ha funcionado como una Instancia de apoyo para la atención del Programa Desarrollo Rural, sustituyendo lo que eran las Vocalías Ejecutivas y se ha creado con el fin de simplificar la operación y conseguir sinergias entre los subprogramas.

3.3 Procesos de planeación

Desde la planeación del Programa Desarrollo Rural, se busca que este sirva como un instrumento de política sectorial que se sume al esfuerzo por mejorar la calidad de vida de los productores del medio rural del Estado, por ello, se considera la congruencia en objetivos metas y líneas de acción con la política rural estatal.

3.3.1 Instrumentos de planeación del desarrollo rural sustentable en el Estado

El principal instrumento que se ha utilizado para la planeación del desarrollo rural sustentable en el Estado ha sido el Plan Estatal de Desarrollo, pues en el se delimitan las acciones prioritarias para el Gobierno del Estado en cada una de las áreas respectivas. Desde luego, para la planeación del PDR se han considerado las reglas de operación de cada ejercicio anual, sin embargo, estas se han adecuadas a las necesidades propias del Estado al plasmarse los criterios y montos de apoyo en el Anexo Técnico del Programa acordado por la SDR y la delegación estatal de la SAGARPA.

También se han utilizado planes regionales y distritales para la planeación, puesto que las regiones y distritos de desarrollo rural de Tamaulipas presentan condiciones socioeconómicas, actividades, disponibilidad de recursos y especies agrícolas y pecuarias muy diversas.

Los planes municipales han sido utilizados como instrumento de planeación en forma limitada debido a apenas en forma reciente se le ha estado empezando a dar seriedad a su elaboración y consideración dentro de la estrategia de municipalización de la Alianza.

Por otro lado, la planeación del Programa carece aún de la consideración de estudios de carácter ambiental, pues no se da una coordinación seria con instancias de este sector para que este aspecto se considere como un criterio de elegibilidad en la aprobación de solicitudes.

3.3.2 Establecimiento de prioridades de inversión

En las reglas de operación y distribución presupuestal 2005 para el Programa, se establece que 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 CMDRS; 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. En el Estado se han considerado estos criterios como prioridades de inversión para el Programa.

3.3.3 Anexos técnicos

La firma del Anexo Técnico para el Programa se ha dado al establecerse un acuerdo entre la SDR y la delegación estatal de la SAGARPA tomando principalmente como base el comportamiento histórico del ejercicio presupuestal del Programa en Estado de Tamaulipas y las líneas estratégicas asentadas en el Plan Estatal de Desarrollo. Una vez elaborado el documento, se envió a las oficinas centrales de la SAGARPA para su visto bueno y su firma posterior.

La firma de este documento se ha dado entre los meses de marzo y mayo para el año del ejercicio respectivo. En el caso de 2005 este se dio en mayo, contrastando con el ejercicio 2004 en cual se dio con mayor anticipación en el mes de marzo.

3.4 Asignación de recursos

La asignación presupuestal se ha basado en las prioridades establecidas en los Planes Estatales de Desarrollo (1994-1999, 1999-2004 y 2005-2010). Los cambios experimentados en este sentido han tenido como objetivo hacer más eficiente el uso de la inversión gubernamental a través de la generación de diversos impactos en el subsector agrícola.

3.4.1 Focalización

El PDR está diseñado para atender a un segmento de la población que difícilmente puede ser beneficiada por otros programas gubernamentales, por lo tanto, el cumplimiento de la focalización de los apoyos a su población objetivo es de vital importancia

Al considerar la orientación de los apoyos con base en los índices de marginación municipal, en general el PDR en Tamaulipas ha cumplido otorgando los apoyos principalmente a aquellos municipios con alto y muy alto índice de marginación. Así por ejemplo en 2003 un 48% de los apoyos se otorgó a productores de bajos ingresos en zonas marginadas, para 2005 este tipo de productores se incremento a 59.5%. En total en 2005 el 93% del presupuesto ejercido se otorgó a productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas.

El 73% de los beneficiarios entrevistados en 2003 solicitaron el apoyo en forma grupal, de los cuales 21% son considerados como grupos prioritarios (incluyendo 10% mujeres y 11% jóvenes). Para el 2005 el 100% de los apoyos se distribuyo en forma grupal (considerando como grupo también los proyectos marco), y de estos el 41% de la muestra se consideran grupos prioritarios (en este caso, mujeres, jóvenes y personas de la tercera edad). Es notable la evolución de la preferencia a los grupos prioritarios en el ejercicio 2005, sobre todo por que estos se consideran integrados dentro de proyectos, lo que se espera asegure en buena medida la obtención de impactos.

En la atención a regiones prioritarias, el 63.6% del total de los recursos de período 2001 a 2005 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 prioritarias de alta inclusión social en 2005 consideró un 41% del presupuesto ejercido y se distribuyó en las cinco cadenas definidas en Anexo técnico: (19.66% del presupuesto total del Programa), Naranja (11.65%), Nopal (4.83%), Piscícola (3.81%), y Miel (1.02%). La cadena Naranja, aunque con menor inversión atendió al mismo número de solicitudes que la cadena Carne (75) y fue la cadena que concentró el mayor porcentaje de beneficiarios individuales (26.94%), esto por que los apoyos fueron vía proyectos marco, con \$3,129 por productor, a diferencia del resto de las cadenas prioritarias que rebasaron los \$9,000 por productor (Cuadro Anexo 11).

Considerando la tipología de los productores con base en las muestras de beneficiarios en la evaluaciones 2004 (para 2002 y 2004) y 2005 (para 2003 y 2005) y, según la metodología FAO, se detecta que efectivamente el Programa ha mejorado su focalización, pues los beneficiarios tipo I y II de menores ingresos y bajo capital han incrementado su participación en el Programa (Cuadros Anexos 16 y 17).

Llama la atención el caso del ejercicio 2002, donde 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. En 2003 la situación sigue una tendencia similar, pero ya no es tanto el contraste, pues se incrementaron los beneficiarios de estratos bajos y también su participación porcentual en el presupuesto.

Para el 2004 y 2005 la distribución es más equitativa al participar los estratos de menores ingresos con el 61.9% y 76.96% de los beneficiarios y el 56.6% y 76.09% de los recursos, respectivamente (Cuadros Anexos 16 y 17). Al leer estos porcentajes, podemos notar que la participación de los beneficiarios de escasos recursos en el Programa ha ido en aumento tanto en número como en cantidad de recursos, registrándose las cifras más optimistas en el 2005 en que se centra esta evaluación.

Los beneficiarios tipo IV y V mostraron mayor presencia en los ejercicios 2002 y 2004, los cuales son muy escasos en 2003 y nulos en porcentaje para el ejercicio 2005.

Durante mucho tiempo se uso y se ha seguido usando el Índice de Marginación Municipal, lo cual en su momento ayudo a establecer los municipios prioritarios; sin embargo, actualmente se cuenta con el Índice de Marginación por Localidades y se debe generalizar su uso, en la planeación, en la clasificación de productores y en el seguimiento de las acciones realizadas por el Programa. Para resaltar la importancia, baste decir que aunque en Tamaulipas no existen Municipios con grado de marginación muy alto, si existen 331 localidades con esta clasificación y que demandan una atención urgente.

Por otro lado, se entiende que existen resultados de un estudio de estratificación de productores en el Estado, el cual podría ser utilizado para otorgar apoyos diferenciados en el Programa, como se establece en las Reglas de Operación.

3.4.2 Asignación de recursos vía proyectos

La formulación y utilización de proyectos en la operación del PDR es muy significativa; esto se ha favorecido por los cambios en la normatividad en las Reglas de Operación y por la complementariedad entre subprogramas. Al respecto, mientras que en la operación del 2001 la atención a la demanda significó casi el 94% de los beneficiarios y recursos; para la operación del 2003 la participación de los beneficiarios con proyecto se incrementó al 29% en solicitudes y a 74% en recursos. La adopción de los proyectos continuó su impulso, apropiándose estos del 100% del monto invertido por PAPIR en 2004 y 2005. Esto último se favoreció por los apoyos otorgados vía proyectos marco a productores de escasos recursos.

Con ello, la preocupación de la existencia o no de un proyecto queda rebasada, pues la demanda también ha actuado y ahora simplemente si la solicitud no trae proyecto se rechaza. Lo que sigue es asegurar la calidad y pertinencia de los proyectos de acuerdo a montos, población y regiones a beneficiar e impactos productivos, socioeconómicos y ambientales esperados. Esto se puede lograr mediante una revisión y seguimientos estrictos, aun y después de otorgados los apoyos; pues ello creará un historial de desempeño de los técnicos participantes y de la capacidad de compromiso de los beneficiarios, lo que los hará o no, susceptibles de futuros apoyos.

En ese sentido, algunos funcionarios y técnicos se quejaron de la baja calidad de algunos proyectos por parte de algunos PSP; y por otro lado se percibió la existencia de desconfianza de los PSP y productores al mecanismo de aprobación de solicitudes, mencionándose en algunos casos la falta de capacitación de los responsables y en otros la ausencia de imparcialidad en el dictamen; pues se habla de proyectos bastante bien estructurados, con integralidad de acciones y con fondos diversos (en opinión de los mismos PSP) que son rechazados sin razón aparente y por el contrario de otros de muy baja calidad que son aceptados.

El análisis debe llevar a la reflexión y entender que ambas situaciones extremas pueden estar ocurriendo, lo importante es manejar las acciones con transparencia e imparcialidad y establecer una relación cordial y ética en este sentido.

En 2003 se planteó la posibilidad de asignar un 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 establecerlo.

Por otro lado y no menos importante será vigilar que las personas de escasos recursos y en zonas marginadas no vean en el proyecto una dificultad para tomar la decisión de presentar su solicitud, sobre todo si consideramos que el nivel escolar en sus regiones es bajo y lo que a muchos se antoja sencillo a otros les puede representar gran dificultad, pues como en sus mismas palabras se escucha *“más tramites, más vueltas y más gastos y luego, si no te apoyan con nada...”*. En este sentido, la participación de los PSP es decisiva, por lo que se debe incentivar a estos a que presenten especial atención a este tipo de regiones y grupos marginados. Un punto a favor de la atención de estas regiones es la estrategia de municipalización que ha ido madurando y estableciendo las funciones para las cuales ha sido programada.

El este sentido, 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 estas instancias, haciendo uso de la flexibilidad normativa que el Programa permite.

El surgimiento de Proyectos Marco, principalmente para el apoyo a regiones con muy alto y alto grado de marginalidad ha sido un instrumento que se ha utilizado en la programación de los apoyos del Programa, sobre todo a partir del 2003 (Huertos familiares y comunitarios, Apoyo a la Sanidad en el Estado y Apoyos a actividades ganaderas específicas, etc.). Sin embargo, es necesario ejecutar estos proyectos con mayor control y seguimiento de la población a beneficiar, dar la difusión debida e involucrar a los PSP en su manejo para poder maximizar los impactos y evitar que los apoyos no trasciendan tan solo como componentes aislados de beneficio momentáneo.

En los beneficiarios de los proyectos marco se detectó un escaso impacto productivo y socioeconómico. Por ejemplo, en todos los casos muestreados de apoyos para la sanidad agrícola mediante pulverizadores de faena, otorgados en 2003, nunca se utilizó el componente por no ser de uso práctico en las labores agrícolas al ser su capacidad muy limitada; en la componente de aspersoras de mochila para la sanidad (considerando beneficiar cítricos y hortalizas), algunas se otorgaron a productores ganaderos y fueron usadas para baños garrapaticidas, y una tercera situación es la de huertos familiares y comunitarios, donde los huertos se establecieron, se cosecharon y no se volvió a sembrar hortalizas; es decir no se creo un habito por la producción en traspatio como era el objetivo plasmado en el proyecto marco.

Se insiste en que el esquema de proyectos es fundamental y potenciador de impactos y su uso es más laudable aún cuando se dirige al beneficio de aquellos productores de escasos recursos; pero se requiere darles continuidad y seguimiento una vez entregados los apoyos, de otra manera estos casos se seguirán repitiendo.

En este tipo de apoyos fue donde mayor dificultad se enfrentó para localizar a la población beneficiada por la escasez de información existente y donde mayor número de beneficiarios que no recibieron el apoyo se encontró; lo que se atribuye, precisamente a la baja calidad en la información y seguimiento que se da a estos beneficiarios y apoyos.

3.4.3 Fomento de las actividades no agropecuarias

En el ejercicio 2003 la mayor parte de los recursos del Programa se destinaron a la actividad agrícola (40.21%), seguida de la no agropecuaria (34.58%) y en menor medida las actividades pecuarias (25.21). Para 2004 y 2005 la situación favoreció las actividades no agropecuarias, pues más del 50% del presupuesto fue para este tipo de actividades.

Para 2005, las actividades no agropecuarias apoyadas se encontraron principalmente dentro de los giros de: Transformación con 47.55%, principalmente con tortillerías, carnicerías y panaderías; Servicios con 26.75%, involucrando apoyos para restaurantes, salas de Internet, vulcanizadoras, estéticas, etc.; el giro de Comercio con 18% y el resto (7.7%) se distribuyó en actividades diversas.

El fomento a las actividades agropecuarias se enmarca dentro una amplia visión del desarrollo rural, que considera la integración vertical de actividades del medio en cadenas

productivas. Con esta visión, el panorama es alentador; aunque puede ocurrir que por falta de capacitación en proyectos rentables dentro de actividades primarias, las personas prefieran invertir en actividades agropecuarias.

Dada la gran demanda de las actividades no agropecuarias y el relativo abandono de actividades de producción primaria, en las reglas de operación para 2006 se han fijado topes al respecto, sobre todo en el giro de Servicios, estableciendo *orientar hasta el 25% de los recursos para proyectos de servicios en la operación municipalizada y hasta 20% de los recursos en la operación Estatal* para este tipo de proyectos.

3.4.4 Mecanismos alternativos al reembolso

Hasta la fecha no se han impulsado dentro del Programa en el Estado mecanismos alternativos de reembolso, ni mecanismos de financiamiento de la aportación de productores para facilitar el acceso de productores de bajos recursos.

Al respecto, resultaría interesante impulsar en Tamaulipas, en el marco de recursos de ejecución nacional del PROFEMOR (actualmente operando en el ejercicio 2006), el concepto de apoyo al Fortalecimiento y Ampliación de Instituciones Financieras Rurales (IFR), en este componente se busca *“incluir a población rural objetivo que desea operar o esté operando esquemas financieros, organismos especializados, agencias de desarrollo sin fines de lucro o instituciones financieras rurales no bancarias de cobertura local, microrregional o regional, que operan en el marco de una estrategia regional a través de los Proyectos Regionales de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), para establecer servicios financieros viables autogestivos y adaptados a la realidad local, en zonas rurales prioritarias, y que cumplan con las disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular”*. Estas IFR tendrían un papel importante promoviendo Fondos de Garantía o esquemas de micro-financiamiento a productores de escasos recursos que deseen participar en el Programa.

Se puede promover el acceso de los beneficiarios del Programa al microfinanciamiento, cuya actividad es notablemente distinta frente a la banca tradicional. Una gran diferencia es la eliminación de las garantías para recibir un crédito y fundar la operación esencialmente en el "crédito a la palabra". Una base del esquema es la confianza mutua en los individuos y el apoyo a grupos solidarios; este esquema se ha estado aplicando en México en años recientes. En 2004 existían ya más de 60 microfinancieras inscritas en el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), de la Secretaría de Economía y que apoyan a la población más necesitada con recursos económicos y capacitación para el aprovechamiento de los mismos (Jornada UNAM, 2004).

También es importante considerar la experiencia en otros Estados al respecto, por ejemplo en la evaluación nacional del Programa Desarrollo Rural 2004, se resalta el mecanismo que se instrumentó en Michoacán para dar respuesta al problema del reembolso, donde la CDR decidió un esquema de firma de convenios con los beneficiarios, en donde se les adelanta 50% del apoyo como “crédito a la palabra” a los productores de menores ingresos.

3.5 Circuito operativo

El circuito operativo que comprende desde la difusión y recepción de la solicitud, hasta la notificación de dictamen y entrega de los apoyos, esta condicionado a una coordinación institucional capaz de manejar cada una de estas etapas con agilidad y transparencia, de modo que la población objetivo reconozca el proceso y sea capaz de involucrarse en el mismo con satisfacción.

3.5.1 Procesos administrativos en el Estado

Los cambios en el proceso administrativo que siguen las solicitudes, se ha mejorado; sobre todo en cuanto a los períodos de apertura y cierre de ventanillas y en la capacitación a los responsables de ventanilla sobre el proceso.

Las ventanillas en los CADER y DDR realizan la recepción, registro y revisión de las solicitudes del Programa y se da curso a la siguiente instancia: la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE); la UTOE analiza y emite un dictamen ante la Comisión Estatal de Desarrollo Rural (CDR). En la CDR 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 FOFAET.

En la UTOE recae la operatividad de los acuerdos alcanzados en la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), pues ella es la 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) a solicitud y propuesta de los productores.

En general, los actores entrevistados (Funcionarios de primer y segundo nivel, PSP, etc.) mencionan que la funcionalidad de la UTOE como brazo operativo de la CDR es buena; aunque se señala un burocratismo excesivo en el pago de PSP, limitando el tiempo que estos dedican al seguimiento de los proyectos que asesoran, sobre todo aquellos que se encuentran lejanos a la capital del Estado, donde se tramitan los pagos.

Existe controversia en los criterios para la determinación de los proyectos a apoyar, pues algunos funcionarios señalan que se autoriza con el criterio “primero en tiempo, primero en derecho” y otros que mencionan que es la viabilidad del proyecto y la norma establecida los que determinan la prioridad; por lo que se especula que no existe un criterio uniforme en los distintos cuerpos colegiados implícitos en ello.

El 95.3% de los beneficiarios de la muestra que recibieron el apoyo en 2005, percibieron la oportunidad de este, entre buena y muy buena y, un 94.27 de los mismos tuvieron esta misma percepción en torno a la calidad del componente recibido.

3.5.2 Cambios en el proceso de recepción, revisión, evaluación, dictaminación de solicitudes y entrega de los recursos.

El manejo de la información y el seguimiento del Programa también han evolucionado. En 2001 se acordó la adquisición de equipo de cómputo, líneas DS0, voz y datos para hacer más eficiente el sistema de información, permitiendo mejorar sustancialmente la fluidez de la información ya que a partir de 2004 las solicitudes se capturan directamente en los

CADER's, los DDR's las validan y posteriormente los Comités Técnicos Operativos las dictaminan. En el 2005 la totalidad de las solicitudes del Programa y la información derivada se maneja a través del SISER. Para el ejercicio 2006 en curso, se maneja solicitud única por Programa, siendo el registro automático en el SISER.

El acceso al SISER resultó limitado para la EEE, puesto que nunca se facilitó una clave de acceso al sistema. Además existieron retrasos en el arranque de la evaluación, puesto que la información y listas de los beneficiarios se fueron dando en forma fragmentada.

3.5.3 Operación municipalizada

Tamaulipas cuenta con una muy alta proporción de municipios con características y actividades netamente rurales, es en estos municipios donde el impacto de la estrategia de municipalización mediante un completo funcionamiento de los CMDRS puede provocar un verdadero impacto en las UPR de sus habitantes.

Aunque se registran avances sustantivos en la creación de los CMDRS, se requiere avanzar en su consolidación, a través de una mayor representatividad y una mayor participación de los mismos en la toma de decisiones sobre la orientación del Programa y el destino de sus representados.

Los municipios deben revisar los ámbitos, atribuciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación entre los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), establecidos en el Código Municipal del Estado de Tamaulipas, y los Comités Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), a fin de realizar una suma de acciones y estrategias, pues ambos órganos colegiados comparten un objetivo común.

3.6 Avances en la instrumentación de la estrategia del PRODESCA

La permanencia y el éxito de las inversiones en el campo requieren de recursos humanos bien capacitados en aspectos técnicos, administrativos, organizativos y comerciales. El subprograma Desarrollo de Capacidades en el medio rural (PRODESCA) pretende *desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competitiva de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.*

3.6.1 Apropriación del subprograma

El PRODESCA enmarcó, a partir de 2002, todos los componentes relacionados con el desarrollo e capacidades en el medio rural que hasta antes de este año habían sido manejados en mayor o menor medida por subprogramas como el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT), subprograma de Capacitación y Extensión (PCE), Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral (SINDER), subprograma de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR), entre otros; simplificando con ello el proceso y definiendo una estructura clara y accesible a la población objetivo y operadores del desarrollo rural en Tamaulipas.

Como línea general, el PRODESCA concede actualmente apoyos para el pago de los servicios de los PSP considerando seis posibles servicios diferentes: 1) Diseño de proyectos; 2) Puesta en marcha de proyectos; 3) Asesoría técnica y consultoría profesional para empresas rurales o redes de proyectos individuales; 4) Capacitación para empresas rurales; 5) Promoción de proyectos de desarrollo en zonas marginadas y 6) Programas especiales de desarrollo de capacidades.

El INCA Rural y el CECADER son actores imprescindibles en la operación del PRODESCA. El INCA Rural es el encargado de capacitar a los técnicos PSP para que la oferta de servicios profesionales sea pertinente y de calidad; el CECADER se encarga de supervisar que los servicios prestados por los PSP a los beneficiarios del Programa sean de calidad. Los apoyos que concede el PRODESCA referentes al 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.

A pesar de la importancia que el subprograma merece como parte de una estrategia de integralidad en las acciones del PDR para potenciar las inversiones en el sector, se percibe un mayor interés por apoyar acciones directas de inversión mediante el subprograma de Apoyos a la Inversión Rural (PAPIR), sin considerar la complementariedad de acciones de desarrollo de capacidades, prueba de ello es la reducción en el pago de servicios de Diseño, Asesoría y Consultoría, privilegiando en mayor grado el pago de Puesta en marcha; tal vez por que con este último de alguna manera se asegura que se den los anteriores; el problema es que esto no ocurre en la medida y calidad requeridas, lo que atenta contra el éxito en los resultados de los proyectos.

De las encuestas a productores beneficiarios de PAPIR 2003 y 2005, sólo el 30.7% de los productores sabe que es el PRODESCA. A pesar de ello, la percepción de la importancia de la asesoría técnica en los productores mejoró de 2003 a 2005. Además, la calificación promedio otorgada por los productores en la utilidad de los servicios brindados por el PSP fue de un 8.4 para 2003 y de un 8.9 para 2005.

Las acciones recibidas de los PSP señaladas con mayor frecuencia por los beneficiarios 2005 fueron Gestión y puesta en marcha del proyecto y Diseño del mismo; mientras que para 2003 se mencionó en mayor medida la Asesoría, aunque su frecuencia fue muy baja, al ser menos los productores que manifestaron haber recibido el apoyo.

3.6.2 Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales

Los efectos del Subprograma en la integración de un mercado de servicios profesionales aún requieren de un mayor impulso; pues aunque se considera que la oferta de servicios profesionales en el Estado se ha fortalecido gracias al PRODESCA, se reconoce 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 de la Alianza y otros programas de gobierno.

- Oferta de los servicios profesionales

El PRODESCA ha promovido la estructuración de un Padrón de Prestadores de Servicios, en la que se consideran los datos curriculares de los profesionistas que otorgan servicios

en el medio rural. Esta base de datos además de la validación de su perfil profesional por las instancias operativas del subprograma en el Estado, les permite a los grupos u organizaciones rurales buscar y contactar al profesionalista que les pueda otorgar un servicio acorde a sus necesidades.

Este padrón se puede consultar en la pagina de Internet <http://www.psp.gob.mx>, que es donde los PSP incorporan sus datos y con ello la UTOE valida su perfil curricular para en su caso pueda ser contratado en el marco del PRODESCA. Al ingresar a esta página, se encontró un total de 63 PSP y 5 Despachos registrados para Tamaulipas, y en cada caso se dispone de la información básica para establecer contacto con la persona física o moral y cuenta con información curricular resumida.

- Demanda de servicios profesionales

A pesar de lo que falta por hacer, es un hecho que gracias al Programa y su normatividad, los productores han identificado la necesidad de recurrir a los técnicos PSP registrados en el mismo para poder acceder a los apoyos. Esta situación, obligada en un principio, ha dejado buenas experiencias a muchos productores que han recibido servicios integrales de parte de los técnicos y los productores toman los toman como un asesor continuo de sus inversiones.

Lo anterior se esta convirtiendo en un paso importantísimo que favorece la demanda del servicio, pues mientras anteriormente los productores recurrían a diversos funcionarios municipales y estatales para solicitar asesoramiento (a los cuales muy pocos tenían acercamiento), ahora acuden a los técnicos PSP, dado que estos asumen un papel más personalizado en las recomendación de mecanismos y adecuación de los proyectos de inversión.

3.6.3 Operación del PRODESCA

La percepción de los productores en las evaluaciones del PDR 2001-2005 constituye un elemento importante para estimar los impactos de los subprogramas que fomentan el desarrollo de capacidades en los productores del medio rural. Mientras que en 2001 únicamente el 1.6% del total de beneficiarios por el subprograma PADER manifestó haber recibido capacitación por parte de algún técnico de alianza, los beneficiarios del PAPIR en 2003 lo manifestaron en 8.7% de los casos. 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.

Como producto de la supervisión de los servicios que el CECADER realiza desde el ejercicio 2003, así como de los registros de asistencia y aprobación de PSP autorizados a los procesos de capacitación del INCA- Rural, se establecen **listas de desempeño** de los profesionales que han participado en PRODESCA. Los profesionales que han tenido un desempeño satisfactorio forman parte de la lista de **acreditados**. Los profesionales que no han involucrado a los beneficiarios durante un servicio, que no han cubierto los puntos relevantes del mismo o que no han aprobado la capacitación cuando esta les fue requerida, están en la lista de **condicionados** para el servicio en que se cometió la falta, y su futura participación en este servicio del PRODESCA está condicionada a aprobar el

proceso de examen–entrevista o capacitación que le requiera el INCA- Rural. Los profesionales que han cometido faltas graves como no otorgar un servicio ya pagado o generar inconformidades con los beneficiarios que atendió, formarán parte de la lista de **no aceptables**, los cuales que no podrán participar en el PRODESCA. Estas listas están disponibles en la página electrónica www.cecader.gob.mx.

La lista de desempeño para Tamaulipas contiene 183 técnicos (actualizada al 12 de julio de 2006), 170 de los cuales son Aceptables para participar en el Programa Desarrollo Rural. De estos, se encuentran Acreditados 105 para Puesta en marcha, 100 para Diseño, 28 para consultaría y 27 para capacitación. Por otra parte, 26 técnicos se encuentran Condicionados para Diseño, 9 para Puesta en marcha y 4 para Consultoría.

El Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), es la instancia encargada de evaluar la calidad de los servicios profesionales que se otorgan en el PRODESCA. El CECADER tiene cobertura nacional a través de seis Coordinaciones Estatales a cargo de instituciones de educación con alto prestigio y 26 oficinas estatales.

La Universidad Autónoma Chapingo y el Colegio de Postgraduados participan como instancias de coordinación regional y nacional; y como Coordinaciones Estatales participa la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro, Universidad Autónoma de Tamaulipas y la Universidad Autónoma de Nuevo León.

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

La percepción de los funcionarios directivos, operativos y técnicos PSP entrevistados, respecto a la oportunidad en el pago de los servicios a los PSP en 2005 en relación a los años anteriores, es que los mecanismos de pago siguen sin lograr agilidad alguna, pues existe queja por las inercias burocráticas que establecen exceso de tiempo, firmas y requisitos. Su apreciación es que el mecanismo de pago establecido es fluido en instancias superiores, y que sin embargo, las instancias del CECADER para su autorización y la UTOE para su trámite final, son los que provocan mayor atraso en los pagos.

3.7 Avances en la instrumentación de la estrategia de municipalización

La constitución de CDDRS y CMDRS ha sido una actividad a la que el Estado ha dado prioridad en los últimos años, esto, por considerarse sustantiva dentro de la estrategia general de desarrollo rural para beneficiar, especialmente, a la población rural marginada.

En la evaluación nacional del Programa Desarrollo Rural 2004 a cargo de la UA-FAO, se citan con claridad los principios que rigen el proceso de municipalización, los cuales son:

A) **Enfoque de desarrollo territorial.** Este principio parte de la idea de que los proyectos y acciones para el desarrollo rural se aplican en un territorio en el que se concreta la integralidad. En este sentido los municipios constituyen unidades territoriales básicas para el impulso al desarrollo.

B) **Participación.** Considera que la participación de los productores y en general de la población rural es una importante condición para el desarrollo rural. Los CMDRS están diseñados como espacios fundamentales para lograr esa participación.

C) **Descentralización.** El proceso de federalización en el que se enmarca Alianza desde su inicio, ha avanzado gradualmente para transferir capacidades y potestad en la toma de decisiones hasta el nivel municipal. En este sentido, la promoción del desarrollo rural debe tener un intenso carácter descentralizado.

D) **Concurrencia de recursos.** La integralidad de las acciones de fomento al desarrollo rural es un elemento fundamental. Por ello se debe lograr la coordinación interinstitucional y la articulación de los programas y acciones en torno a los planes municipales de desarrollo rural sustentable, cuya elaboración impulsa SAGARPA en el marco de los CMDRS.

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

Aunque en un principio la constitución de los CMDRS se veía como un requisito normativo, la generación de diagnósticos municipales y planes de desarrollo municipal, ha venido mejorando la percepción de legitimidad de los consejos municipales; así, el 42% de los beneficiarios del 2005 respondió estar informado de que el municipio brinda servicios relacionados con Alianza, aunque sólo una proporción menor (23%) fue la que sabía de la existencia de un CMDRS como tal. Esto último nos indica que aunque los resultados son alentadores, se debe trabajar más en su difusión entre la población susceptible de ser apoyada en los municipios.

Las acciones del PROFEMOR, en su componente 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).

En 2005 se continuaron las acciones iniciadas desde 2002 y 2003 para el fortalecimiento y consolidación de los consejos municipales y distritales (CMDRS y CDDRS), iniciando con los distritos y municipios considerados con mayor índice de marginación; hasta el 2005 se han apoyado y consolidado los 9 CDDRS y 41 CMDRS, 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 alta marginación de acuerdo a la clasificación del CONAPO, ejerciéndose con ello la operación municipalizada en casi todo el Estado.

Aun es necesario fortalecer los CDDRS y CMDRS, pues en muchos casos se adolece de infraestructura y capacitación apropiada. En algunos municipios, falta que los presidentes municipales y secretarios municipales de desarrollo rural se involucren en forma y apego a los lineamientos del Programa y que cobren conciencia de la importancia de esta nueva estrategia para el desarrollo rural.

Un problema urgente de erradicar en la operación municipalizada (mencionado por técnicos, coordinadores y algunos funcionarios), es la asignación de recursos por la vía del compadrazgo y/o el pago de favores políticos por parte de algunas presidencias municipales, situación que daña de sobremanera la imagen del Programa y lo desvía de su laudable objetivo de pretender llegar a las comunidades más marginadas y proyectos de amplio impacto social y productivo.

También en la continuidad de las acciones de debe poner especial énfasis, pues existen presidentes y funcionarios municipales que muestran gran compatibilidad con las acciones y normas establecidas por la estrategia de municipalización del PDR; pero cuando estos terminan su periodo y llega otra estructura municipal que difiere en ideas al respecto o trae sus propios compromisos, la estructura del CMDRS retrocede.

Ante la temporalidad de los ejercicios políticos en el Municipio, es necesario que la estrategia de municipalización del PDR rebase la eventualidad de los programas municipales tradicionales y se convierta en un esquema sólido, flexible a las necesidades locales, pero con estricta claridad en la estructura democrática del consejo y la población objetivo a beneficiar.

3.7.2 Planes municipales y distritales de desarrollo rural sustentable

Dentro del seno de la CDR se diseñaron las estrategias para lograr que se tuvieran integrados los CMDRS, lo que ha propiciado que en la actualidad estén integrados y cuenten con Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, casi en su totalidad. En este sentido la aportación del PROFEMOR a la municipalización ha sido primordial, ya que desde el ejercicio 2002, se han destinado recursos para la contratación de coordinadores en apoyo a cada consejo municipal, iniciando en ese entonces con los 14 municipios calificados con un grado de marginación alto.

La pertinencia y calidad de los planes municipales es variable, según se entiende en la propia percepción de los funcionarios y de los mismos coordinadores municipales, pues existe variabilidad en la apertura a la estrategia normativa de la municipalización por parte de los presidentes municipales y secretarios municipales de desarrollo rural.

Los Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, tienen gran prioridad en la definición de áreas estratégicas prioritarias de inversión. Al respecto, en las reglas de Operación se establece que *al menos el 35% del presupuesto 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.*

3.7.3 Desempeño de los coordinadores y técnicos PROFEMOR

La formación y perfil profesional de los coordinadores municipales y técnicos PROFEMOR es correspondiente con la de los PSP; la calidad y pertinencia de los servicios brindados se considera buena a partir de los comentarios expresados en las entrevistas a los integrantes de los CMDRS, incluyendo presidentes municipales.

La función del coordinador en la operatividad del CMDRS resulta obvia; al respecto, su influencia es decisiva como organizador, orientador y motivador de los integrantes del consejo en el establecimiento de planes y programas y además, en el cumplimiento y seguimiento de las normas y criterios establecidos para la estrategia de municipalización

En algunos casos, los coordinadores señalan que su CMDRS requiere de infraestructura y equipo instalado mínimo dentro de las presidencias, pues se llega a dar el caso en que no existe un lugar físico en el que se pueda localizar al coordinador o en el que se pueda llamar que pertenece al CMDRS. Se espera que con los apoyos del PROFEMOR estos

detalles se vayan subsanando a bien del fortalecimiento de estos órganos colegiados y del éxito general del Programa.

En estos años de trabajo para fortalecer los consejos se han acumulado muchas experiencias. De las lecciones aprendidas una de las más importantes ha sido el hecho de que, independientemente de la problemática social o de liderazgo en los municipios, se confirma que el funcionamiento de los CMDRS depende en alto grado de las capacidades del coordinador para organizar y motivar a los miembros del consejo.

3.8 Consolidación organizativa y fomento empresarial

Las condiciones de competencia en que operan las organizaciones rurales requieren de la asesoría administrativa, financiera y comercial. La consolidación organizativa y el fomento empresarial son dos componentes del PROFEMOR que están diseñados para apoyarlas en estas necesidades.

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

En la vertiente de consolidación organizativa, este subprograma ha apoyado 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 del 2005 existía comprometido el recurso para apoyar el fortalecimiento de 31 organizaciones, ubicadas principalmente en los DDR Control, San Fernando y Mante con el 32.26%, 25.81% y 19.35% respectivamente. El monto contemplado fue de \$75,000.00 por organización. El compromiso global del ejercicio consistió en beneficiar a 55 proyectos de consolidación organizativa, con 19 organismos de primer nivel y 36 de segundo y tercer nivel.

3.8.2 Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas

Los criterios establecidos en las Reglas de Operación han sido los principales criterios para seleccionar las organizaciones económicas a beneficiar. El procedimiento mediante el cual las organizaciones acceden a los apoyos es mediante solicitud a la UTOE, la cual informa sobre la pertinencia del apoyo.

Dentro de los beneficiarios del PAPIR 2002, con base en la muestra se determinó que el 7.8% solicitaron apoyo a través de una organización económica y de estos, el 25% constituyó la organización para acceder al apoyo. En 2003 sólo el 3.1% solicitó el apoyo a través de una organización económicamente constituida y de estos el 33% se constituyó ese mismo año para acceder al apoyo. En 2004 fue el 4.5% el que solicitó al apoyo de esta manera, pero todos ellos ya estaban constituidos con anterioridad, lo que la evaluación externa del Programa explica que ocurrió debido a que en ese año no se ejerció el presupuesto programado en ese rubro. Para 2005 fue el 5.8% de los beneficiarios los que solicitaron el apoyo estando dentro de una organización económica y de estos el 41.7% se constituyeron para acceder al apoyo.

3.8.3 Fomento empresarial

El componente de fomento empresarial tiene como ventaja su flexibilidad, ya que puede apoyar una gran diversidad de acciones. Cuando es utilizado para vincular a los productores con grandes sistemas de comercio al menudeo, los apoyos pueden tener resultados positivos. Sin embargo, en muchas ocasiones sólo se utiliza para apoyar a los productores para que asistan a exposiciones, donde el impacto puede ser muy relativo.

Desgraciadamente los avances reales en el nivel de organización de las empresas apoyadas, son difícil de medir o apreciar, 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 etapa inicial que deberá reflejarse en etapas posteriores con apoyos para la consolidación económica, la integración a cadenas productivas y el acceso a servicios financieros.

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 ha requerido de un período de mediano a largo plazo; el subprograma inició sus acciones en 2002 en la Entidad y se regularizaron en 2003. En este escenario se requiere que los componentes del PROFEMOR sean promovidos con mayor intensidad, dejando claro entre los operativos estatales la importancia estratégica que implica su instrumentación. Se necesita también estimular su vinculación con los otros subprogramas, en torno a un proceso orientado a consolidar organizaciones económicas exitosas, como expresión de la integralidad del PDR.

3.9 Aportes del Programa a la sustentabilidad

El Desarrollo Rural Sustentable, se define en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) como *el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.*

Desgraciadamente, aunque algunos los funcionarios señalan que dentro del Programa se considera el factor de sustentabilidad en la selección de proyectos a beneficiar, en realidad no existen criterios formales de priorización definidos al respecto.

Afortunadamente, considerando el tipo de apoyos promovidos por el Programa, se espera que el impacto ambiental negativo sea moderado en caso de existir; sin embargo, lo más racional es considerar estudios serios al respecto.

3.10 Análisis de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Municipalización de Alianza para el Campo.

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, se contempla como medida prioritaria orientar los esfuerzos para el logro de una mejor distribución del gasto y se marcan objetivos para elevar la capacidad técnica de los municipios en el proceso de planeación, programación, ejecución, evaluación y control de los proyectos de desarrollo. Es por ello que se definió

como tema específico de interés estatal Analizar la funcionalidad de los CMDRS en el proceso de municipalización del PDR.

En el propósito federalista del Gobierno del Estado definido en el Plan de Desarrollo, se señala la presencia de una vocación municipalista, esta visión advierte el fortalecimiento de la relación del Gobierno estatal con los gobiernos municipales a partir de un proceso de descentralización administrativa que transfiera mayores recursos, funciones y responsabilidades. Se plantea también la confrontación y acuerdos entre el Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales en un entorno institucional que otorga vigencia al Sistema Estatal de Planeación Democrática.

En los últimos años en Tamaulipas se ha favorecido el proceso de Municipalización a través de la conformación de los CDDRS y CMDRS y, aunque aún falta mejorar la participación municipal mediante estrategias de difusión, capacitación y concientización de los participantes en los CMDRS, este esquema se puede convertir en células de gran apoyo a la planificación, operación y seguimiento de los programas de desarrollo rural en el Estado.

En el 2005 se encuentra ya constituidos los 9 CDDRS (correspondientes al total de DDR existentes en el Estado) y 41 CMDRS (de un total de 43 municipio existentes). Estos consejos presentan una conformación equivalente a los Consejos Estatales y han sido establecidos gracias al apoyo de la delegación estatal de la SAGARPA, el Gobierno del Estado y promovidos y coordinados por la CDR.

3.11 Perspectivas del Programa

Los recursos destinados a impulsar la capitalización de las unidades de producción en las comunidades rurales marginadas nunca serán suficientes, por lo tanto, las asignaciones gubernamentales a emprender tienen que ser aplicadas con la cultura de manejo eficiente de recursos escasos, buscando siempre potenciar sus impactos.

3.11.1 Pertinencia del Programa a futuro

Los cambios que el Programa ha enfrentado con gran éxito al adecuarse a las necesidades y políticas implementadas en la búsqueda de un desarrollo rural integral que culmine con la obtención de un mejor nivel de vida de la población más desprotegida, lo hacen un Programa con gran futuro; toda vez que el campo sigue demandando este tipo de acciones en forma institucional, organizada y con visión de integralidad.

En los primeros años de operación del Programa en el Estado, la mayor responsabilidad se descargaba en el personal de los DDR y CADER, atendiendo básicamente solicitudes individuales vía atención a la demanda. La capitalización de las unidades de producción apoyadas fue un hecho y los mayores impactos se lograban entre la población rural más marginada; sin embargo, este segmento de la población siempre se mantuvo rezagado, destinándose la mayor proporción de recursos a los beneficiarios con mayores ingresos.

La necesidad de potenciar el impacto de los apoyos, de focalizarlos mejor, de ampliar su cobertura a regiones y grupos prioritarios, y de darle sostenibilidad y sustentabilidad a las inversiones realizadas, dio como resultado la estrategia actual para la operación del programa; en su primer año, los resultados mantuvieron el mismo problema de la

focalización al continuar apoyando mayoritariamente a la población de mayores ingresos y, por la determinación de privilegiar los apoyos a organizaciones económicas o grupos de productores, se formaron muchos grupos mal integrados o simulados solamente para acceder a los apoyos.

Con una visión de mediano y largo plazo, y sustentada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los operadores del Programa en el Estado modificaron la forma de operar. Se crearon instancias operativas regionales que disminuyeron la centralización y mejoraron la eficiencia al vigilar de mejor manera la validación de la elegibilidad de los beneficiarios de acuerdo a la normatividad vigente y hacer más expedito el trámite de las solicitudes. El tema pendiente, es asegurar un análisis confiable de la calidad y pertinencia de los proyectos presentados, en cuanto a su viabilidad técnica, financiera y de sustentabilidad, esto para mejorar la confianza de beneficiarios, técnicos y público en general.

La estrategia se ha centrado en los últimos años a conformar y fortalecer los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, los cuales, en un esquema de descentralización, deberán ser los directamente responsables de la aplicación pertinente de los apoyos en el futuro. Para lograrlo, aún quedan acciones por realizar, sobre todo en la dotación de herramientas de capacitación y concientización de los municipios y sus funcionarios.

3.11.2 *Encuadre dentro de la política sectorial de desarrollo rural sustentable*

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 establece como objetivo *atraer y concentrar la mayor cantidad de recursos para atender las acciones de combate a la pobreza, la marginación y la desigualdad para crear un entorno de prosperidad social*. Además señala que *la planeación estatal precisa de objetivos estratégicos y líneas de acción que estimulen un campo productivo con progreso social, el impulso vigoroso para un desarrollo rural integral, la modernización del marco jurídico, un compromiso prioritario con el desarrollo agrícola, el impulso renovado a la actividad pecuaria, el aprovechamiento sustentable de la actividad acuícola y pesquera, el aprovechamiento de los recursos mineros y el desarrollo forestal responsable*.

Dentro de estas líneas de acción se enmarca el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, pues desde sus inicios, los programas de la Alianza dirigidos a la población más vulnerable han evolucionado llegando al diseño actual. Para alcanzar el objetivo de atender a los grupos y regiones prioritarias e integrar cadenas productivas de amplia inclusión social el programa utiliza tres subprogramas, complementarios entre sí: el PAPIR, el PRODESCA y el PROFEMOR.

3.11.3 *Elementos relevantes de la prospectiva: enfoque, operación y arreglo institucional, entre otros*

Al existir temas pendientes por atender en el desarrollo rural de Tamaulipas y los recursos del programa ser limitados para atender como simple inyección de recursos, se ve en la necesidad de redimensionar su estrategia con base en la experiencia adquirida y proyectando la transformación del entorno en el futuro.

Uno de los temas pendientes por atender es como hacer más accesibles los apoyos del problema a las personas no tienen la solvencia económica para realizar las aportaciones correspondientes requeridas y que por ciento se trata nada más y nada menos que la población objetivo prioritaria. La adecuación de los esquemas de pago del apoyo es una necesidad urgente en este sentido, pues el Programa no puede seguirse preciándose de ser el Programa por excelencia que atiende a la población marginada, cuando no ofrece mecanismos que promuevan su participación.

Si bien, los proyectos marco se han utilizado como una estrategia para atender a los productores de más bajo nivel socioeconómico, también es cierto que en ausencia de seguimiento, asesoría y capacitación, los impactos también se ausentan y se convierten en apoyos momentáneos que en vez promover el desarrollo sustentable siguen el viejo esquema de hacer cada vez más dependiente a la población rural de los apoyos oficiales, una práctica que se debe erradicar en el nuevo esquema la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Si se decide continuar con el esquema de proyectos marco, se requiere reconsiderar los componentes otorgados e involucrar un grupo de PSP especializado que reciban capacitación a través del CECADER, INCA-Rural e instituciones especializadas (SEDESOL, Colegio de Postgraduados, etc.) en el área de planeación y seguimiento de proyectos comunitarios sustentables. Una alternativa es asignar este tipo de proyectos a un grupo de técnicos del PESA, cuya formación esta orientada hacia la atención de este tipo de comunidades.

Por otro lado, se debe estar conciente que un esquema que otorga al 100% los apoyos vía proyecto, no necesariamente es el adecuado, pues existen un tipo de apoyos, que por su baja magnitud y complejidad podrían prescindir del proyecto y enmarcarse dentro de un porcentaje para atención a la demanda (no superior al 20% del presupuesto), pues al englobar estos apoyos dentro de proyectos marco con un solo concepto de apoyo, se corre el riesgo de “imponer” componentes no requeridos y por lo tanto no funcionales en las UPR de los beneficiarios, como sucedió con pulverizadores y en algunos casos con huertos hortícolas y mochilas aspersoras .

En general, para mejorar la confianza de beneficiarios, técnicos y público en general, se requiere mejorar los mecanismos de evaluación de los proyectos presentados y hacer obligatorio el dictamen técnico de los proyectos. Para ello urge que dentro de la Comisión de Desarrollo Rural, de la UTOE y de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, se incorpore personal profesional especializado en elaboración y evaluación de proyectos y que cuando sea necesario se incluya la verificación de campo. Se puede recurrir a instituciones como el FIRA u otra instancia que aporte cierto grado de externalidad al proceso.

El mecanismo de otorgamiento de apoyos a través de grupos debe asegurar que la constitución de los mismos sea con el objetivo de trabajar en forma organizada y no sólo para recibir el apoyo y después desintegrarse o a veces ni siquiera integrarse por tratarse de grupos simulados (una práctica común al nivel nacional). Para ello se deben consolidar las acciones del PROMEMOR integrándose en forma más activa a las acciones apoyadas por el PAPIR y el PRODESCA.

Capítulo 4

Evolución de impactos

Este capítulo considera los objetivos del Programa, las definiciones de política desarrollo rural sustentable del Gobierno del estado, las líneas estratégicas de la política sectorial de la SAGARPA y el entorno en el que se desarrollan las actividades apoyadas por el Programa. Se estima la magnitud de los impactos generados por el Programa en las actividades en que se aplicaron los apoyos y se aporta una explicación sobre los factores que influyeron en su generación.

La información para la estimación de impactos proviene de la base de datos de las encuestas a beneficiarios 2003 y 2005 aplicadas por la EEE. Para efectos del análisis, los indicadores se dividen en dos niveles. El primero incluye los indicadores de ingreso y empleo que constituyen las variables clave del objetivo general de Alianza. El segundo nivel se conforma por indicadores que retoman las principales variables de los objetivos del Programa de Desarrollo Rural y que se interpretan como resultados intermedios que conducen finalmente a la obtención de cambios en los indicadores de primer nivel.

La determinación de impactos aplica sólo para beneficiarios apoyados por el PAPIR, que es el que aporta la inversión en activos productivos. El análisis se realizó considerando tres criterios: a) Actividades apoyadas, b) Tipo de productor y c) Nivel de marginación. Las variables utilizadas por la metodología propuesta por la Unidad de apoyo de la FAO para determinar la tipología de productores se presentan en el Cuadro Anexo 4.

4.1 Impacto en indicadores de primer nivel

El objetivo general de la Alianza establece de manera explícita la intencionalidad de impulsar el incremento en el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, así como propiciar la diversificación de las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo, por lo que la evaluación del PDR pone especial atención al impacto de los indicadores de primer nivel, ingreso y empleo, los cuales se exponen en este capítulo seguidos del análisis de los impactos de segundo nivel, que contribuyen a explicar el desempeño de los primeros.

Los indicadores de primer impacto están basados en el marco muestral del ejercicio 2003, integrado por 4,846 beneficiarios ubicados en el SISER. Se atiende este año, pues se considera que los apoyos requieren un periodo de maduración para que expresen sus efectos en la unidad de producción.

La muestra para 2003 estuvo integrada por 217 productores, de los cuales 85% manifestaron haber recibido el apoyo solicitado. De estos últimos, 40% se ubican en actividades agrícolas, 16.24% en actividades pecuarias y 43.6% en actividades no agropecuarias. El 26% mencionaron haber presentado su solicitud acompañada por un proyecto productivo y el 73% solicitaron el apoyo integrados en grupos.

El 97.04% de los grupos apoyados en 2003 se definieron como grupos típicos, ya que utilizan de manera individual el apoyo solicitado y el restante 2.96% correspondió a

grupos familiares con uso colectivo de los componentes recibidos. El 94% de las solicitudes con proyecto correspondieron a beneficiarios grupales, mostrando el camino y la tendencia que seguirían las solicitudes en los años siguientes del Programa.

El 36.75% de los beneficiarios del PAPIR 2003, con anterioridad ya utilizaba componentes similares a los solicitados, de los cuales en 81% de los casos el componente anterior era de su propiedad. La participación de los beneficiarios en otros programas gubernamentales se dio en el 78% de los casos (principalmente en PROCAMPO y PROGAN).

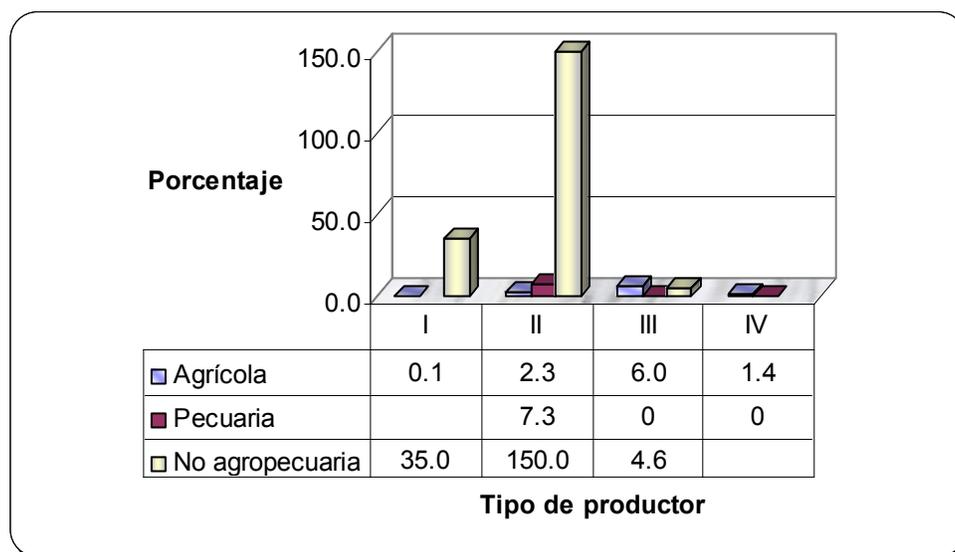
4.1.1 Impacto en el ingreso

En las actividades productivas el ingreso monetario es una función directa de la cantidad producida, los costos de producción y el precio de venta, variables en las cuales el Programa incide a través de inversiones directas, asesoría técnica y fortalecimiento de la organización.

Los impactos de las inversiones PAPIR muestran diferencias al interior de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, según la rama a la que se destinan, por lo que es importante analizar estas diferencias. Por ello a continuación se presenta brevemente una discusión sobre los resultados obtenidos.

El impacto en el ingreso por actividad se presenta en la figura 5, en la cual se puede apreciar que los mayores impactos se registraron en las actividades no agropecuarias. Un análisis más detallado que explica estos resultados se presenta en los cuadros 8,9 y 10.

Figura 5. Incremento porcentual en el ingreso de acuerdo al tipo de actividad apoyada por el PAPIR 2005



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003.

El cuadro 8 muestra los impactos del Programa en el ingreso bruto generado por las actividades apoyadas; así como los factores que determinaron esos impactos. Por

ejemplo, los productores del tipo I que recibieron apoyo para actividades agrícolas registran un incremento de tan sólo el 0.1%. Las variables que determinaron este valor fueron aumentos en la escala (superficie) y en el volumen de la producción, mientras que el rendimiento y los precios prácticamente no incidieron. El resultado se explica porque los productores tipo I dentro de las actividades agrícolas recibieron casi exclusivamente apoyos dentro de los proyectos marco, que consistieron paquetes tecnológicos para establecer huertos hortícolas de entre 2 y 50 m² en los cuales fueron sembrados, cosechados y no se volvieron a sembrar, es decir el impacto a la fecha actual es prácticamente nulo; en menor medida se les apoyo con pulverizadores de faena los cuales, según las encuestas nunca fueron utilizados por no ser funcionales al ser de poca capacidad.

Cuadro 8. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2003 del PAPIR por estrato y actividad apoyada

Actividad	Estrato	Rendimiento	Escala	Producción	Precios	Ingreso bruto
Agrícola	Tipo I	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1
	Tipo II	0.6	1.7	2.3	0.0	2.3
	Tipo III	0.9	4.2	5.2	0.8	6.0
	Tipo IV	0.6	0.8	1.4	0.0	1.4
	Total	0.7	1.6	2.3	0.2	2.5
Pecuario	Tipo II	0.0	7.3	7.3	0.0	7.3
	Tipo III	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Tipo IV	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Total	0.0	3.7	3.7	0.0	3.7

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003.

En incremento en el ingreso bruto promedio para las actividades agrícolas fue del 2.5% y las variables que influyen más en este resultado son también el incremento en la escala y el volumen de producción. Los resultados muestran que el incremento en el ingreso bruto para los productores pecuarios fue de 3.7%, dato que resulta mayor para los productores tipo II, que son productores apoyados dentro de la especie caprina (Cuadro 9) que registraron un incremento mucho más sustancial con respecto a su ingreso que era muy bajo en la caprinocultura al tener con anterioridad pocos o ningún animal.

En general, tanto en las actividades agrícolas como pecuarias la variable que más influye en el ingreso bruto fue el aumento de la escala y volumen producido, registrándose pocos incrementos en rendimientos y precios, sobre todo por que en muchos casos se trato de componentes que ya existían en las UPR y que simplemente fueron reemplazados. Esto último es un factor de preocupación, ya que refleja que se está incidiendo poco en el nivel tecnológico y en la productividad de las UPR.

Al analizar el ingreso por rama apoyada dentro de las actividades agrícolas se presenta un dato interesante, pues los impactos en los productores con hortalizas muestran resultados muy alentadores, que sin embargo, se reflejan muy poco en el ingreso bruto para la actividad agrícola total por representar significativamente muy poco en pesos generados por hortalizas frente a los pesos generados totales; además, debemos considerar que se esta analizando solo el incremento con respecto a los ingresos dentro

de la actividad apoyada y el incremento en forma porcentual fue muy grande, porque generalmente, antes los productores registraban ingresos muy cercanos a cero al no tener inversión en este concepto.

Cuadro 9. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2003 del PAPIR por rama y actividad apoyada

Actividad	Rama/Esp	Rendimiento	Escala	Producción	Precios	Ingreso bruto
Agrícola	Hortalizas	13.3	54.7	75.3	9.8	92.5
	Frutales	11.1	17.7	30.7	1.9	33.2
	Agroind.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Granos	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
	Forrajes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Total	0.7	1.6	2.3	0.2	2.5
Pecuario	Bovino	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Caprino	0.0	180.0	180.0	0.0	180.0
	Total	0.0	3.7	3.7	0.0	3.7

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003.

El 43.2% de los apoyos de actividades agrícolas fue para cultivos de granos, seguido de 27.4% para frutales o plantaciones, 25.2% para hortalizas y el resto para otros cultivos.

Para el caso de las especies dentro de las actividades pecuarias, son los apoyos en la actividad caprina los que impactan en el ingreso bruto total. Sin embargo, debido a que la inversión en esta especie sólo represento el 21.7% de la actividad (en comparación con bovinos que fue del 47.2%) y al hecho de que el incremento espectacular parte de un ingreso cercano a cero con anterioridad al apoyo, el resultado no logro un cambio fuerte en incremento del ingreso total para las actividades pecuarias. De cualquier manera, la caprinocultura se considera una actividad estratégica para las zonas marginadas y productores de escasos recursos y su impacto en ingreso y empleo es significativo.

Al considerar las actividades no agropecuarias, encontramos un mayor impacto en el ingreso después del apoyo con respecto a las actividades primarias. Los productores tipo I y II registraron un mayor impacto en los ingresos que los productores tipo III, esto porque partieron de un ingreso menor antes del apoyo y el cambio les significó un mayor porcentaje de incremento, sobre todo cuando ya los proyectos han madurado (a tres años de realizadas las inversiones).

Cuadro 10. Impactos en las variables de ingreso de los beneficiarios 2003 del PAPIR para actividades no agropecuarias

Indicador	Total	Tipología productor			Giro	
		Tipo I	Tipo II	Tipo III	Transformación	Comercio
1er año/aa	7.8	2.5	75.0	7.0	6.9	45.4
act/ aa	6.7	35.0	150.0	4.6	4.8	83.5

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003

Los productores tipo III registraron un impacto mayor al primer año que después de tres años, esto, porque desde un principio tuvieron el recurso suficiente para realizar las inversiones complementarias requeridas.

4.1.2 Impacto en el Empleo

La generación y diversificación del empleo es uno de los objetivos de la Alianza en general, pero particularmente es relevante para el PDR debido al grave problema de desempleo y emigración que caracteriza a la población rural de las zonas marginadas y a los grupos de más bajos ingresos.

Con base en los resultados de la encuesta a beneficiarios 2003, se estima que el Programa de Desarrollo Rural generó entre el año del apoyo y el momento de la encuesta un total de jornales equivalentes a 328 empleos en Tamaulipas, de los cuales 240 fueron familiares y 88 contratados, es decir, 73.17% de ellos fueron de carácter familiar. La encuesta también indica que por cada 20 productores apoyados se crea un empleo familiar y por cada 55 uno contratado.

Sobre el tema del impacto del PDR en la generación de empleos, hay que tener presentes las características del empleo rural que se distingue claramente del empleo industrial o del sector servicios. Uno de sus rasgos distintivos es la estacionalidad de la actividad agropecuaria, que hace que la demanda de mano de obra se concentre en ciertas épocas del año, seguidas de otras de baja intensidad. Por ello, al estimar los empleos generados se contabilizaron sólo los jornales empleados directamente por las actividades apoyadas y para el cálculo de un empleo se tomó como base el dato convencional establecido para un empleo rural, que es de 270 jornales anuales.

Otro elemento que hay que considerar es que la mayoría de los beneficiarios del PDR son productores de bajos y muy bajos ingresos y tienen escalas de producción reducidas, por lo que la principal mano de obra proviene del propio productor y su familia, siendo poco viable económicamente la contratación fija de asalariados, de manera que el dato de creación de empleos podría significar que el empleo anual generado sea del propio productor, en cuyo caso Alianza habría contribuido a retener en su UPR al beneficiario de las actividades fomentadas por el Programa.

El dato más prominente al considerar la generación de empleos de acuerdo al tipo de actividad apoyada, lo aporta el hecho de que las actividades agrícolas generaron 62% del total de empleos atribuibles a los apoyos del PDR. Este resultado se explica en parte por el hecho de que el 36.5% de la inversión de la muestra corresponde a estas actividades (Cuadro 11).

Dentro de las actividades agrícolas fue la rama de granos la que generó mayor cantidad de empleos, con un 53.82%, a pesar de contar con sólo el 5.8% de la inversión; por otro lado, la rama de frutales generó un 19.92%, con 38.8% de la inversión.

El mayor porcentaje de los empleos generados corresponde a los beneficiarios tipo II, y son estos los que generan también el mayor porcentaje de empleos contratados. Por otra parte, fueron los productores de menos ingresos los que generan la menor proporción, generando sobre todo empleos del tipo familiar (Cuadro 11).

Cuadro 11. Porcentaje de empleos familiares y contratados generados por tipo de productor

Característica		Tipo de productor				Total DR
		I	II	III	IV	
Total de beneficiarios (%)		39.2	38.7	16.1	6.0	100.0
Empleos generados	Familiares	22.0	27.4	27.1	23.4	100.0
	Contratados	5.5	40.3	15.3	38.9	100.0
	Total de empleos	18.2	30.4	24.4	27.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003

4.2 Impactos en indicadores de segundo nivel

En este inciso se analiza el segundo nivel de impactos, que está referido a aquellas variables que contribuyen a la obtención de cambios en el ingreso y el empleo. Los indicadores generados son los que se relacionan con la inversión y capitalización de las UPR apoyadas, la producción y productividad de las empresas, la integración productiva hacia el interior de las UPR y los procesos de innovación tecnológica. Para estos indicadores se utilizan los resultados de la encuesta utilizada tanto a beneficiarios 2003 y 2005.

Los indicadores de primer impacto están basados en el marco muestral del ejercicio 2003, integrado por 4,846 beneficiarios ubicados en el SISER. Se atiende este año, pues se considera que los apoyos requieren un periodo de maduración para que expresen sus efectos en la unidad de producción.

El marco muestral del ejercicio 2005 del PAPIR, se integró por 3,794 beneficiarios obtenidos de la lista de Pagos del FOFAET (avance en el 60.1% de metas financieras). La muestra estuvo integrada por 233 productores, de los cuales 82% manifestaron haber recibido el apoyo solicitado. De estos últimos, 35.6% se ubican en actividades agrícolas, 17.28% en actividades pecuarias y 47.12% en actividades no agropecuarias. El 100% presentaron su solicitud acompañada por un proyecto productivo e integrados en grupos. Cabe señalar que los apoyos en paquetes tecnológicos se entregaron mediante la formulación de proyectos marco y en grupos de entre 6 y 120 integrantes, por lo cual se considera el otorgamiento grupal y vía proyecto.

Antes de recibir el apoyo, 23.04% de los beneficiarios utilizaba componentes similares a los solicitados (una proporción menor a 2003 que fue del 36.75%), de los cuales en 82% el componente anterior era de su propiedad. La participación de los beneficiarios 2005 en otros programas gubernamentales se dio en el 86% de los casos, siendo su participación principalmente en PROCAMPO y PROGAN.

4.2.1 Inversión y capitalización de la unidad de producción rural

Las reglas de operación establecen en su Artículo 76 el objetivo general de fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos, y como objetivo específico se plantea *incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos, para su capitalización*

a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones económicas.

Por ello, en este inciso se evalúan los efectos del PAPIR en la inducción de la inversión y capitalización de las unidades de producción rural, para lo cual se registran los cambios en la escala de producción a través de la incorporación de activos productivos y se mide también el grado en que se están orientando los beneficiarios hacia la integración de la producción, la reconversión productiva o la adopción de nuevas tecnologías.

De los beneficiarios del PAPIR 2003, que recibieron los apoyos, 70.8% recibieron un bien capital y de ellos, 96.9% lo conservan tres años después, lo que significa que 3.1% se desprendieron del bien capital, siendo las principales razones mencionadas, la conclusión de su vida productiva y la muerte de los animales o plantas recibidos. Este dato de conservación de los apoyos a tres años de recibidos es muy relevante y más aún cuando 86.6% de los entrevistados reporta un uso del bien de capital superior al 50% de su capacidad.

En este mismo sentido, de los beneficiarios de PAPIR 2005 que recibieron el apoyo, en 73.6% de los casos se trató de un bien de capital, lo conservan hasta la fecha en el 98.7% de los casos y lo usan en más de la mitad de su capacidad en un 89.6% de las veces.

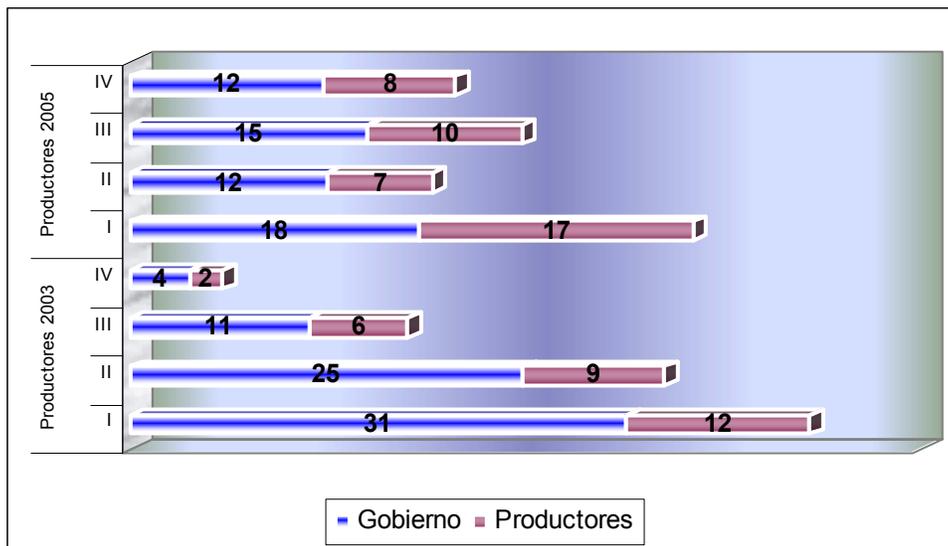
Según el tipo de actividad apoyada, las inversiones se orientaron de manera diferente. En el caso de los agrícolas 49.51% de los apoyos fueron solicitados para implementos agrícolas, tractores y sistemas de riego y 18.83% destinaron los recursos a material vegetativo y 11.84% para sistemas de riego; mientras que en el caso de los pecuarios en 61% de los apoyos consideraron sementales y hembras de reemplazo y 39% de los apoyos se canalizaron a maquinaria, equipo e infraestructura.

En la figura 6 podemos notar que existió una importante capitalización de beneficiarios tipo I y II en ambos ejercicios 2003 y 2005, lo que se relaciona con el alto nivel de focalización que tiene el Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas.

Tomando como base el capital invertido en las UPR antes del apoyo, los beneficiarios valoraron al momento de la entrevista el aumento de su inversión que consideraron atribuible a los apoyos de la Alianza, de donde se derivó el cambio en el capital, que es una medida de capitalización y del impacto del Programa en este rubro fundamental. El cuadro siguiente muestra el valor de cambio en el capital de la UPR para los beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005.

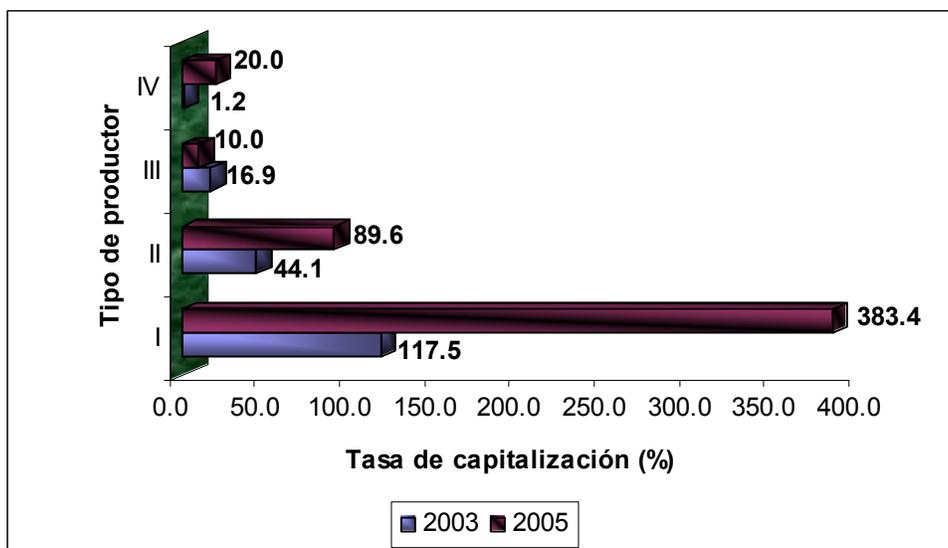
En general, los productores tipo I (2003 y 2005) fueron los que registraron el mayor impacto en capitalización con un 383.4% para 2003 y un 117.5% para 2005. Esto ocurre debido a que el apoyo del PAPIR implica una importante ayuda para estos productores, que en general tienen pocos bienes de capital en sus UPR antes del apoyo. Los productores de estratos altos registran un impacto menos marcado en la tasa de capitalización, por que para ellos el apoyo del Programa es sólo una pequeña proporción comparado con lo que en sus UPR ya existe. Con esto concluimos que el cambio en el nivel de capitalización promovido por el Programa decrece a medida que aumenta el tamaño de la UPR o nivel socioeconómico del beneficiario (Figura 7).

Figura 6. Proporción de la inversión por tipo de productor y fuente para PAPIR 2003 y 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

Figura 7. Tasa de capitalización adquirida por tipo de productor para los ejercicios 2003 y 2005 del PAPIR

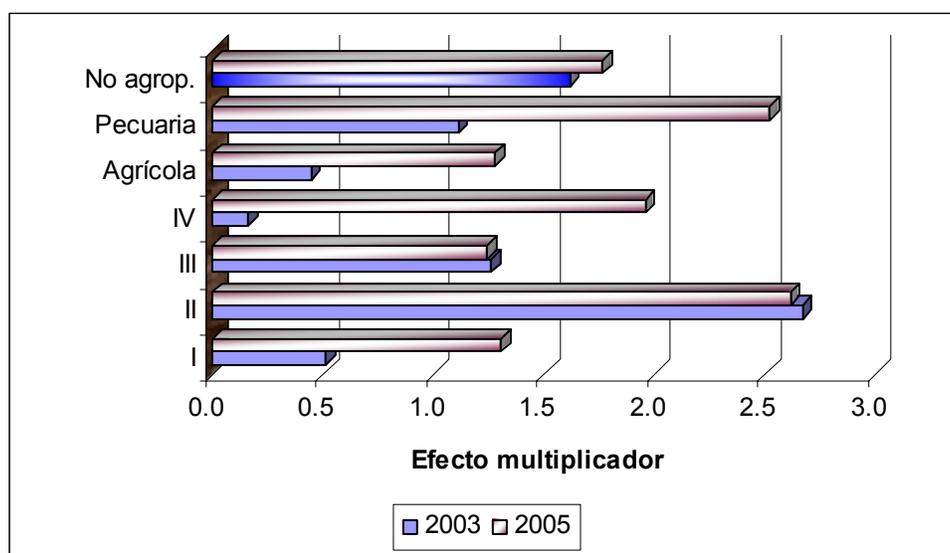


Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

Nótese que con lo anterior se está diciendo que los productores de estratos altos experimentan un nivel de capitalización bajo con respecto al capital que ellos poseen; sin embargo, en general, su monto de capitalización está por encima de la inversión en capital que realizan los productores de ingresos bajos como puede verse en la figura 8.

La inversión que realiza el Programa en las UPR de los beneficiarios, por lo general sufre un efecto multiplicador al realizar los productores inversiones complementarias necesarias para un completo o mejor funcionamiento del bien obtenido. En la figura 8 se puede ver que fue en los productores tipo II en los que la inversión se multiplicó en mayor medida, un comportamiento similar ocurrió en lo beneficiarios tipo IV del 2005.

Figura 8. Efecto multiplicador de la inversión por tipo de productor y por actividad apoyada para los ejercicios 2003 y 2005 del PAPIR



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

Además, en la figura 8 se observa que fue en las actividades pecuarias y no agropecuarias en las que la inversión provocó un efecto multiplicador de mayor valor. Para el caso de actividades pecuarias el efecto fue más notorio en el año 2005, en el que los componentes que se apoyaron en mayor proporción fueron maquinaria, infraestructura y equipo (83.47%) a diferencia de 2003 en que se apoyo mayormente sementales y hembras de reemplazo (con 61.38%), tal vez por el hecho de que las primeras generalmente requieren de materiales y equipo adicionales para su instalación y funcionamiento, mientras que como se pudo constatar para el caso de pie de cría son animales que se utilizan para reemplazar los existentes y ya se tiene en la UPR lo necesario para su estancia y producción.

4.2.2 Producción y productividad

Los cambios en producción pueden ser analizados por actividad y al interior de ellos por tipo de productor para entender mejor la diferencia en impactos al analizarlo por estos factores determinantes.

Al considerar las actividades agrícolas, los cambios en la producción se han dado tanto en función del aumento en escala de producción, como en el volumen producido de los cultivos. Según la encuesta a beneficiarios 2003, la producción agrícola aumentó 2.5%. Este cambio en la producción cuando es analizado según el tipo de productor, refleja que fueron los productores tipo III los que registraron el movimiento en estas variables, lo cual

podiera explicarse porque los componentes recibidos por estos productores, fueron principalmente implementos agrícolas. En contraste, los productores tipo I registran un aumento más bajo en las variables consideradas, lo cual pudiera deberse a que estos productores recibieron apoyos de paquetes tecnológicos, principalmente huertos hortícolas, en los que la inversión no fue significativamente grande.

Otro aspecto interesante es que los beneficiarios tipo III (ejercicio 2003) fueron los que manifestaron en mayor medida haber recibido asistencia técnica del PRODESCA y ellos registraron un mayor incremento en el volumen de producción con 5.2%, debido principalmente a un incremento en superficie y rendimiento en sus cultivos.

En el caso de las actividades pecuarias el cambio en la producción fue de 3.7%, lo cual se debe principalmente a un aumento en la escala y volumen de producción, pues los cambios en rendimiento son mínimos. En este sentido, el aumento porcentual es más evidente en los productores de los estratos I y II.

4.2.3 Cambio tecnológico

El PDR favorece la adquisición y aplicación de equipos y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, para sentar las bases materiales que permitan una mayor productividad e ingreso de los grupos prioritarios definidos en las reglas de operación. En este sentido resulta relevante determinar el grado en que el Programa está induciendo el uso de nuevas tecnologías, para lo cual se enfatizará el análisis del cambio tecnológico por estrato de productor y por tipo de actividad apoyada.

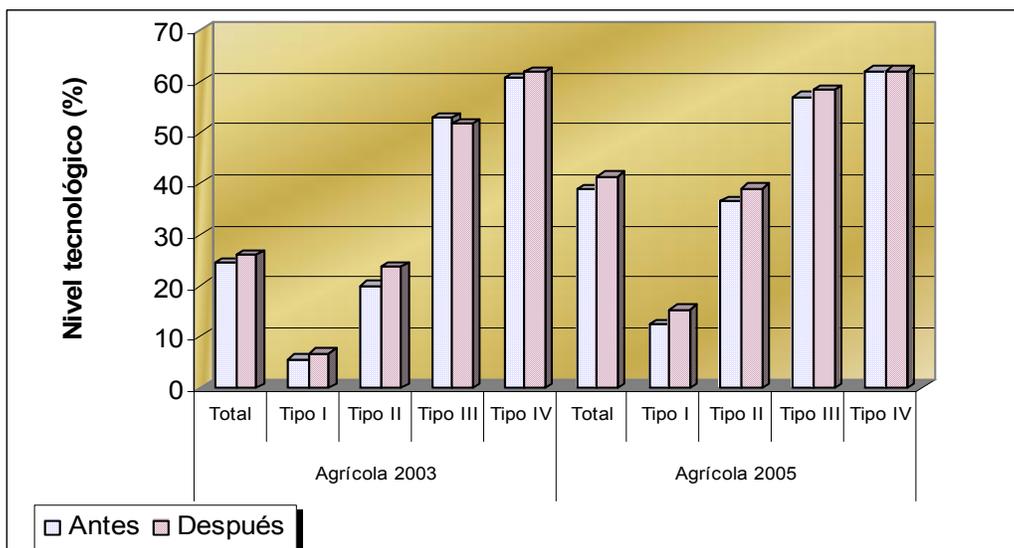
El cambio tecnológico incide en la capacidad de los productores rurales para aumentar su producción y productividad, así como disminuir sus costos de producción, variables que intervienen directamente en el aumento del ingreso de la UPR. Para medir el cambio en el nivel tecnológico de los beneficiarios se tomó en cuenta, en el caso de las actividades agrícolas, la calidad genética de las semillas y plántulas, el riego, la fertilización y la mecanización de las unidades productivas, y para los productores ganaderos se analizó la calidad genética de los animales, su alimentación, la infraestructura y equipo disponibles.

En las figuras 9 y 10, se aprecia como el incremento en el nivel tecnológico dentro de actividades agrícolas y pecuarias fue muy poco al realizar las inversiones del PDR, esto sin importar el tipo de productor. Los resultados para 2003 y 2005 ofrecen un comportamiento similar.

Al parecer la calidad genética de las semillas y/o material vegetativo, el riego, y la mecanización implicadas en los apoyos otorgados no reunían la calidad suficiente. Para el caso de las actividades pecuarias, la calidad genética de los animales y la calidad de la infraestructura y equipo otorgados no fueron muy diferentes de lo que ya los productores disponían con anterioridad al apoyo.

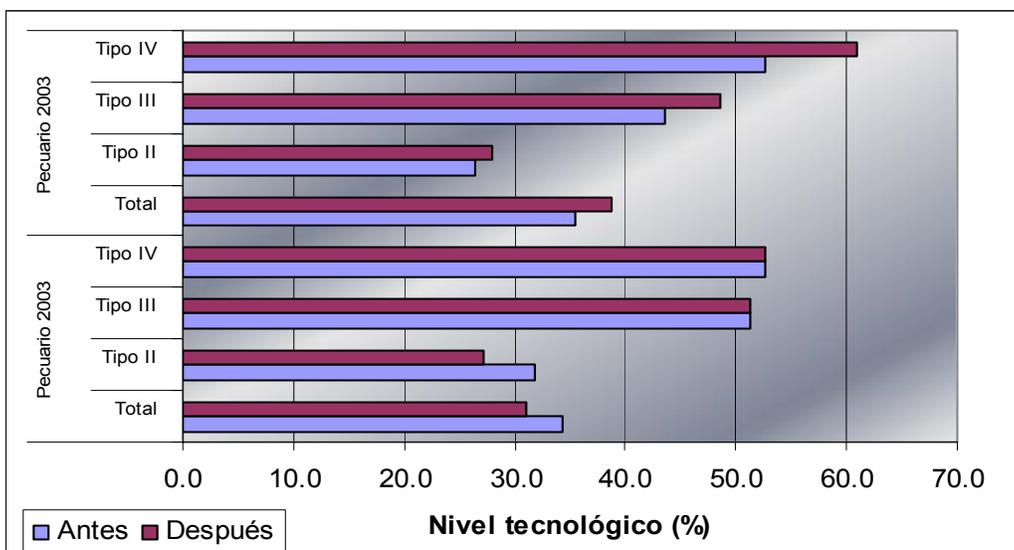
Estos resultados indican la necesidad de realizar inversiones en componentes que involucren mayor innovación tecnológica a fin de lograr cambios sustanciales para los beneficiarios de actividades agropecuarias que impacten en la producción y productividad de sus UPR.

Figura 9. Impacto en el nivel tecnológico para las actividades agrícolas apoyadas por el PAPIR 2003 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

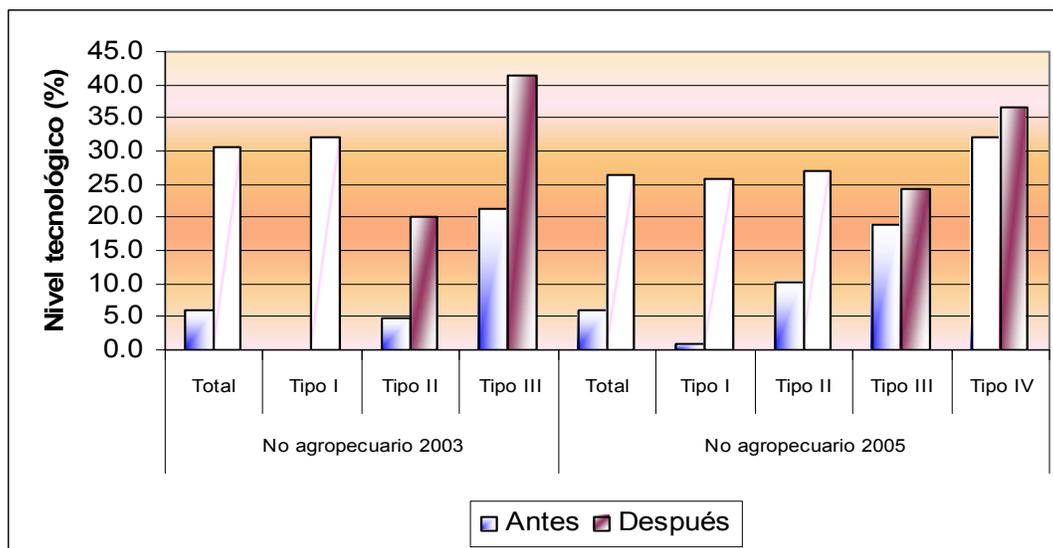
Figura 10. Impacto en el nivel tecnológico para las actividades pecuarias apoyadas por el PAPIR 2003 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

Para el caso de los productores que fueron apoyados dentro de actividades no agropecuarias la situación es diferente, pues en sus unidades de producción cambió notablemente su nivel tecnológico gracias al apoyo (Figura 11). El cambio en el nivel tecnológico en esta actividad fue mayor para productores de bajos ingresos, pues estos generalmente realizaron inversiones por primera vez en sus respectivas actividades.

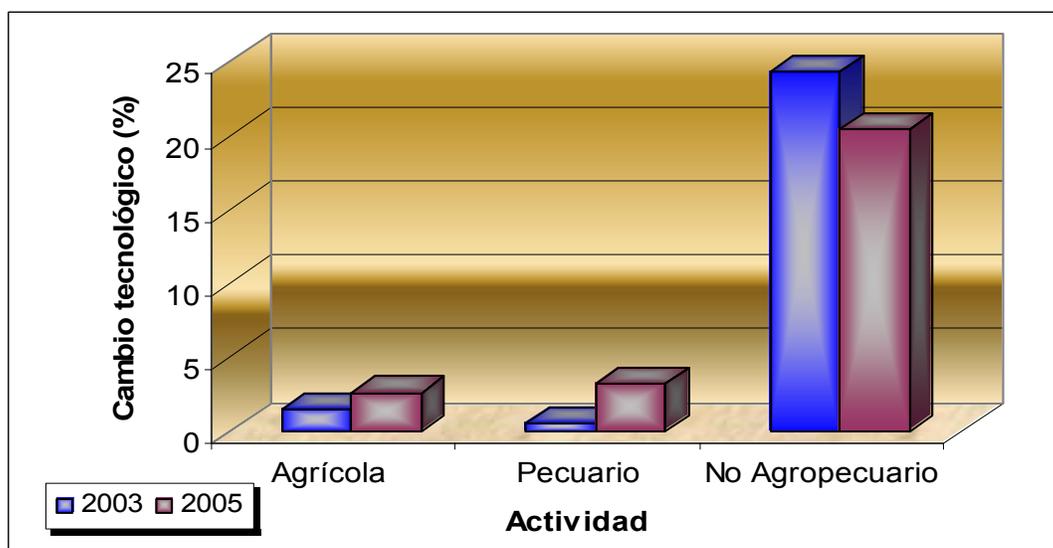
Figura 11. Impacto en el nivel tecnológico para las actividades no agropecuarias apoyadas por el PAPIR 2003 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

Al observar en forma conjunta el cambio tecnológico por actividad en la figura 12, podemos dimensionar mejor como las actividades no agropecuarias experimentan este impacto en mucho mayor grado y como en 2005 es mayor el cambio tecnológico para las actividades agropecuarias, mientras que para las actividades no agropecuarias sucede lo contrario, aunque no es mucha la diferencia entre años.

Figura 12. Impacto en el nivel tecnológico por actividad apoyada por el PAPIR 2003 y 2005



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

4.2.4 Integración de cadenas agroalimentarias

Las cadenas prioritarias a apoyar en 2005 fueron Carne, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, las cuales recibieron 41% de total de los recursos, cubriendo con ello lo establecido en la norma de apoyar con al menos 35% del presupuesto. La cadena prioritaria de Carne fue la que recibió mayor inversión con un 19.66% del monto total invertido hasta la fecha de la presente evaluación.

Los montos por apoyo por productor para la cadena Naranja (3,129) fueron menores que para todas las cadenas (\$7,236 en promedio), ello por que se apoyó mediante proyectos marco, involucrando apoyos muy fraccionados con conceptos como aspersoras de mochila. La cadena Naranja recibiendo incluso el mayor porcentaje de beneficiarios del Programa (26.94%) con igual número de solicitudes (75) que la cadena Carne y casi la mitad del presupuesto de esta última.

Más de la mitad de los recursos del Programa se destinaron a actividades no agropecuarias, aunque las actividades agrícolas aglutinaron al mayor porcentaje de beneficiarios del Programa, nuevamente debido al manejo de los apoyos vía proyectos marco que consideran montos pequeños de apoyo por beneficiario.

Por otro lado, las actividades pecuarias recibieron la menor proporción de recursos, con menos solicitudes y el menor número de beneficiarios. Esto último parece contrastar con el hecho de que la cadena Carne, dentro de las cadenas prioritarias, recibió la más alta proporción de los apoyos; la explicación es, que dentro de esta cadena se consideran actividades de transformación de productos pecuarios, como las carnicerías, que recibieron gran impulso por el Programa, pero que están consideradas como actividades no agropecuarias al utilizar principalmente materia prima (animales) que compran de otras UPR (según metodología FAO empleada en esta evaluación), es decir, que no se trata de productores que transformaran su propio producto. Este es el mismo caso de la actividad de transformación de tortillerías, que se considera una actividad no agropecuaria, pero forma parte de la cadena Maíz.

4.3 Evaluación de impactos en tema de interés específico: Papel de los CDDRS y CMDRS y Municipalización en Tamaulipas

El impulso a la conformación de consejos municipales de desarrollo rural sustentable y la operación municipalizada del PDR, es parte de un proceso de descentralización que implica cambios estructurales, por ello, en el análisis debe considerarse la perspectiva a largo plazo que requiere dicho proceso para madurar. No obstante que la municipalización es un proceso en desarrollo, las encuestas a beneficiarios y otros actores aportan información para conocer los impactos que ha tenido la conformación y forma de operar de los CMDRS en el Estado.

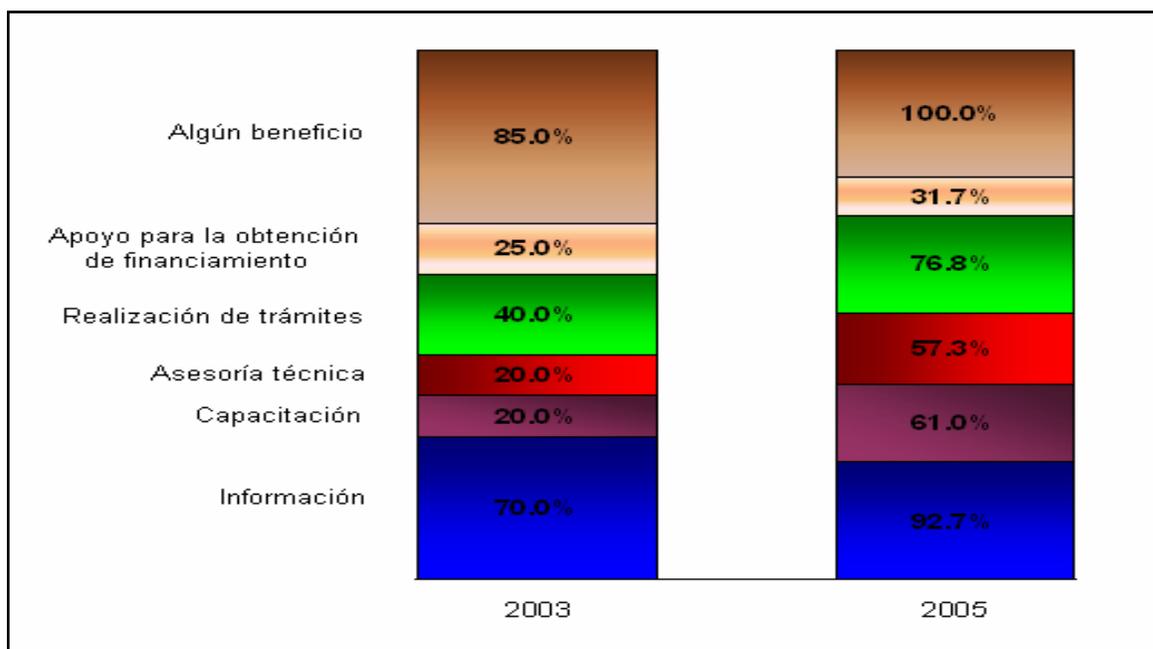
En 2002 y 2003 se realizaban acciones iniciales para la constitución de los CMDRS, mientras que para el ejercicio 2005 casi la totalidad de los municipios contaban con estos consejos, es por ello que el porcentaje de beneficiarios que sabían de su existencia y que conocían a algunos consejeros se incrementó para 2005. Sin embargo, sigue existiendo ausencia de información suficiente y de calidad respecto a la estructura y funcionamiento de los mismos (Cuadro 12).

Cuadro 12. Percepción de los CMDRS por los beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005

Aspecto	Porcentaje	
	2003	2005
Conocen la existencia de los CMDRS	10.8	23.0
En el Municipio existe este Consejo	8.1	22.5
Conocen a los consejeros	40.0	60.5
Participan o están representados en el Consejo	26.7	23.3
Conocen las funciones del Consejo	33.3	32.6
Las actividades del Consejo les reportan beneficios	26.7	23.3
Reciben información sobre los temas tratados en las reuniones del Consejo	20.0	23.3
Están enterados de la forma en que se eligen los consejeros	13.3	23.3
La solicitud de apoyo que hicieron a Alianza fue aprobada o revisada por el Consejo	20.0	20.9
Opinan que el Consejo facilita el acceso a los apoyos de Alianza	13.3	23.3
Opinan que el Consejo es independiente en la toma de decisiones	13.3	16.3
Opinan que los consejeros son elegidos democráticamente	6.7	18.6

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

El total de los beneficiarios del PAPIR 2005 que mencionaron conocer los CMDRS reportan haber recibido algún beneficio, mientras que para 2003 existió una parte (15%) que aunque sabía de su existencia no había recibido aún apoyo alguno de este organismo.

Figura 13. Tipo de ayuda que han recibido los beneficiarios del PAPIR 2003 y 2006 de parte de los CMDRS

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2003 y 2005.

El apoyo recibido en mayores ocasiones, tanto en 2003 como 2005, fue para información y realización de trámites; además, cabe destacar que en 2005 se incrementaron los servicios ofrecidos por los CMDRS, sobre todo en asesoría técnica y capacitación (Figura 13).

En los últimos años en Tamaulipas se ha favorecido el proceso de Municipalización a través de la conformación de los CDDRS y CMDRS y, aunque aún falta mejorar la participación municipal mediante estrategias de difusión, capacitación y concientización de los participantes en los CMDRS, este esquema se puede convertir en células de gran apoyo a la planificación, operación y seguimiento de los programas de desarrollo rural en el Estado.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

El presente capítulo se desarrolla con la finalidad de formular las conclusiones y recomendaciones de mayor relevancia que consideran la correspondencia entre la problemática rural y la respuesta del Programa, así como los resultados de la evaluación de su gestión en el Tamaulipas y el análisis de los impactos.

5.1 Conclusiones

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

1. Aunque Tamaulipas presenta un grado de desarrollo económico relativamente superior a otros Estados, las diferencias que existen en su territorio separan por mucho las condiciones de las áreas rurales de las prevalecientes en las principales ciudades industriales y comerciales del Estado.
2. La disponibilidad de recursos naturales de Tamaulipas lo hacen un lugar privilegiado y de gran potencial para actividades agropecuarias; sin embargo, la diversidad de condiciones encontradas en su medio rural, impide el uso de una estrategia única en la búsqueda de un desarrollo rural sostenible aplicable a todos los estratos de productores encontrados en su medio rural.
3. En Tamaulipas, el 67% de las localidades rurales presentan muy altos y altos índices de marginación y únicamente el 1% de estas presentan índices muy bajos de marginación; estos porcentajes son un indicador a considerarse al momento de la distribución regional de los apoyos del Programa.
4. El Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas se ha implementado con la finalidad de mejorar los niveles de vida prevalecientes en su población rural ubicada en regiones con mayores índices de marginación, en especial de grupos prioritarios formados por jóvenes, mujeres, discapacitados y personas de la tercera edad.
5. La estrategia desarrollada para instrumentar el PDR ha sufrido continuas modificaciones en la entidad, en los últimos dos años se ha aprovechado la flexibilidad de las reglas de operación para adaptarlas a la propia estrategia estatal.
6. El total de productores apoyados por el Programa durante el periodo 2001-2005 equivalen al 40.25% de la población rural tamaulipeca con grado de marginalidad alta y muy alta, pudiendo existir duplicidades por subprograma y/o ejercicios, debido a que el Programa considera acciones de integralidad y continuidad en los proyectos.

7. El 63.5% de los recursos ejercidos en el período 2001 a 2005 se aplicaron en los DDR de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales muestran grados de marginación entre medio y alto.
8. En relación a los grupos prioritarios atendidos en 2005, el 30% correspondió a grupos de mujeres, participando con el 31.6% de los recursos. Los grupos de jóvenes representaron casi el 9% de los grupos de beneficiarios y ejercieron el 10.6% de los recursos del PDR 2005.
9. Las cadenas prioritarias de amplia inclusión social para Tamaulipas consideradas en el Anexo técnico del PDR 2005 fueron: Carne, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, a las cuales se destino el 41% de total de los recursos, cubriendo con ello lo establecido en la norma de apoyar con al menos 35% del presupuesto este concepto.
10. En el ejercicio 2003 la mayor parte de los recursos del Programa se destinaron a la actividad agrícola (40.21%), seguida de la no agropecuaria (34.58%) y en menor medida las actividades pecuarias (25.21%). Para 2004 y 2005 la situación favoreció las actividades no agropecuarias, pues más del 50% del presupuesto fue para este tipo de actividades.
11. El principal reto del PDR en Tamaulipas radica en orientar apoyos hacia actividades económicamente sustentables dentro de las comunidades rurales marginadas. Este tipo de actividades generalmente requieren de aportaciones correspondientes del productor e inversiones complementarias relativamente altas, lo que obliga a establecer mecanismos de pago anticipado y esquemas de financiamiento alternativos, los cuales aún no han operado en el Estado.
12. Aunque aún existe mucho por hacer, el PDR se ha convertido en un impulsor del surgimiento de planes distritales y municipales de desarrollo rural sustentable y su uso para definir criterios de orientación de los recursos, pues mediante su estrategia de operación municipalizada, el Programa busca la definición concreta de características, necesidades y prioridades para cada región y municipio, fomentando con ello el proceso de descentralización impulsado por la Federación y el Estado.
13. En la planeación del Programa se carece aún de la consideración del aspecto ambiental, lo que limita la consideración de criterios de sustentabilidad en la toma de decisiones para los proyectos que se van a apoyar.
14. El Gobierno estatal ha otorgado prioridad a la inversión dentro del Programa y ésta ha crecido casi en forma constante durante los ejercicios 2001-2005, aunque en el ejercicio 2006, actualmente en curso, la inversión estatal se reducirá en 16.96% en términos reales (precios 2005). La inversión federal ha tendido más hacia la baja, con un crecimiento real negativo del -27.08% de 2001 a 2005, experimentando una fuerte caída en 2002 (-43.85% en términos reales) y también se reducirá para el ejercicio 2006 (-12.2%) por transcurrir.
15. La planeación de la inversión del PDR en Tamaulipas ha buscado progresivamente destinar mayor cantidad de recursos hacia el desarrollo de

capacidades y el fomento organizativo; sin embargo, al final de los ejercicios se sigue privilegiando el gasto en componentes de inversión.

5.1.2 Principales resultados de la evolución de la gestión del Programa en el Estado

1. Desde su inicio en Tamaulipas en 1996, la instrumentación del Programa Desarrollo Rural ha experimentado cambios en sus características y orientación, esto obedeciendo a adecuaciones normativas al nivel federal y a la experiencia generada en la misma entidad, al detectar áreas prioritarias y estratégicas de inversión, buscando siempre cumplir con el objetivo central en el cual fue concebida la Alianza en su conjunto.
2. A pesar de que los apoyos a la organización rural ya se venían otorgando desde años anteriores al 2002, fue hasta la instrumentación del PROFEMOR en ese año, cuando se dio mayor formalidad y estructura a este tipo de acciones. Con este paso fundamental, las tres líneas estratégicas del desarrollo rural quedaron perfectamente definidas: capitalización de las UPR, desarrollo de capacidades en el medio rural y fortalecimiento de las organizaciones rurales.
3. Atendiendo a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a la normatividad del Programa, en los últimos tres años se inició un proceso de fortalecimiento y consolidación institucional dirigido a integrar, capacitar y consolidar los consejos municipales y distritales de desarrollo rural sustentable, dentro de la estrategia de municipalización del Programa. Pretendiendo con lo anterior, delegar en estas instancias la mayor parte del proceso de planeación y asignación de recursos.
4. Para la operación del Programa ha sido fundamental el Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS), que realiza 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 2004 y 2005 el CEDRS alcanza mayor plenitud al dar un seguimiento más cercano al desarrollo de acciones de los programas y lograr una mayor integración de sus miembros.
5. La integración de la UTOE y el CECADER a la operación del Programa, ha simplificado el circuito operativo y ha favorecido la orientación de los apoyos vía proyectos y grupos de productores, acorde con los cambios en las Reglas de Operación registrados en los últimos años. Sin embargo, aún se detecta ausencia de dictámenes técnicos en la selección de proyectos y quejas de productores y técnicos por inercias burocráticas que involucran exceso de tiempo, firmas y requisitos en el proceso de liberación de los recursos.
6. Una proporción importante de los productores de menores ingresos y ubicados en zonas marginadas han sido apoyados vía proyectos marco mediante componentes únicos y de poca monto por productor, buscando su integración a los apoyos del Programa como población prioritaria; sin embargo, estos proyectos sufren la ausencia de un seguimiento pertinente en asesoría y capacitación, por lo que los impactos también se ausentan y los apoyos se convierten en beneficios momentáneos en una gran parte de los casos.

7. En el Estado, cumpliendo con la normatividad y buscando un mayor impacto de los apoyos en las UPR, las inversiones se han orientado en un 100% hacia productores que solicitan el apoyo en forma grupal y mediante un proyecto que respalda su solicitud. En la opinión de algunos actores del Programa este esquema es potencial generador de vicios, al convertir al proyecto en un requisito obligatorio sin importar el monto ni la complejidad de la inversión, lo que actuaría en detrimento de la calidad del mismo.
8. Aunque la estrategia operativa del Programa se encuentra perfectamente trazada, funcionarios y técnicos coinciden en que aun falta mucho por mejorar en la integralidad de los subprogramas PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR.
9. La apreciación anterior se refuerza en la encuestas a beneficiarios del PAPIR, en que los servicios de desarrollo de capacidades se limitan a la puesta en marcha y diseño de proyectos (esto último casi siempre como servicio adicional del técnico) y se detectan pocas acciones de consolidación organizativa y fomento empresarial, aún en los últimos cuatro años.
10. A pesar de lo anterior, en los casos que existieron acciones del PRODESCA y PROFEMOR, se detectó una importante satisfacción con los servicios prestados por los técnicos, pues los productores han cambiado el esquema de recurrir únicamente a funcionarios para asesoría en sus inversiones del Programa y en algunos casos los técnicos han sido adoptados como asesores (no necesariamente mediante pago directo) de sus inversiones dentro y fuera del Programa.
11. Un producto de la supervisión que el CECADER realiza desde el ejercicio 2003, así como de los registros de asistencia y aprobación del INCA- Rural, existe una lista de desempeño en la página www.cecader.gob.mx, que integra 183 PSP que han participado en PRODESCA y en la cual los productores y la UTOE pueden acudir y conocer que técnicos y en que servicios están autorizados para participar en el Programa; además de que existen datos básicos para establecer contacto.

5.1.3 Principales impactos

1. En incremento en el ingreso bruto promedio para las actividades agrícolas fue de 2.5% y las variables que influyen más en este resultado son el incremento en la escala y el volumen de producción, más que las variables de productividad. Para actividades pecuarias fue del 3.7% y se vio influenciado por las mismas variables; mientras que para las actividades no agropecuarias fue superior (6.7%).
2. Se estima que el PDR 2003 generó 328 empleos en Tamaulipas (entre el año del apoyo y el momento de la encuesta), de los cuales el 73.17% fueron de carácter familiar. Además, se calcula que por cada 20 beneficiarios se crea un empleo familiar y por cada 55 uno contratado.
3. El mayor porcentaje de los empleos generados corresponde a los beneficiarios tipo II, y son estos los que generan también el mayor porcentaje de empleos contratados. Por otra parte, los productores tipo I fueron los que generan la menor proporción, generando sobre todo empleos del tipo familiar.

4. Contrario a la generación de empleo, los productores tipo I fueron los que registraron el mayor impacto en capitalización, con 383.4% para 2003 y un 117.5% para 2005. Esto se explica porque el apoyo del PAPIR implica una importante ayuda para sus UPR que en general tienen pocos bienes de capital antes de recibir el apoyo.
5. Los beneficiarios tipo III manifestaron en mayor medida haber recibido asistencia técnica del PRODESCA y también fueron ellos quienes registraron un mayor incremento en el volumen de producción con 5.2%, debido principalmente a un incremento en superficie y en rendimiento de sus cultivos.
6. El incremento en el nivel tecnológico dentro de actividades agropecuarias presento un bajo valor (<4%), esto sin variación entre 2003 y 2005, ni entre tipos de productor. Por el contrario, los productores apoyados en actividades no agropecuarias registraron un cambio tecnológico importante para 2003 (24.4%) y 2005 (20.4%); siendo este cambio mayor en los productores de bajos ingresos.

5.1.4 Tema específico de interés estatal: Papel de los CDDRS y CMDRS y Municipalización en Tamaulipas

1. El 100% de los beneficiarios del PAPIR 2005 que mencionaron conocer los CMDRS reportan haber recibido algún beneficio de los mismos, mientras que para 2003 existió una parte (15%) que aunque sabía de su existencia no había recibido aún apoyo alguno de estos organismos.
2. Cuando se registró el apoyo de los CMDRS, fue principalmente para información y realización de trámites. En 2005 se incrementaron proporcionalmente los servicios ofrecidos por los CMDRS, sobre todo en asesoría técnica y capacitación.

5.2 Recomendaciones

5.2.1 Entorno y resultados del Programa

1. Por la diversidad de su entorno natural y socioeconómico, Tamaulipas requiere un esquema diferenciado de apoyos con base en un estudio de regionalización y un estudio de estratificación de productores específicos para el Estado, que en la actualidad existen, pero por su reciente conclusión no han sido considerados.
2. El esquema diferenciado de apoyos deberá considerar regiones y estratos de productores de bajos ingresos en localidades de alta y muy alta marginación, priorizando la seguridad alimentaria, con un esquema de asistencia técnica continua bajo la modalidad PESA, y donde la aportación del beneficiario no sea necesariamente en efectivo.
3. Los proyectos con rentabilidad atractiva, que por su naturaleza requieren de inversiones altas, pueden ser accesibles para productores de bajos ingresos si se promueven mecanismos de reembolso mediante un esquema de firma de convenios entre la UTOE y los beneficiarios, en donde se les adelante un porcentaje del 50% al 75% del apoyo como "crédito a la palabra".

4. Promover el acceso de los beneficiarios del Programa al microfinanciamiento para inversiones complementarias, cuya actividad es notablemente distinta frente a la banca tradicional. Una gran diferencia es la eliminación de las garantías para recibir un crédito y fundar la operación esencialmente en una confianza mutua. Este es un esquema que ya opera con éxito en actividades no agropecuarias fuera del Programa.
5. Apoyar las actividades no agropecuarias que den valor agregado a las cadenas prioritarias de amplia inclusión social, pero sobre todo, a aquellos beneficiarios organizados que transformen su propio producto, para no correr el riesgo de desviar los recursos hacia intermediarios o actividades sin ninguna relación con las cadenas prioritarias definidas, para las cuales existen otros tipos de programas.

5.2.2 Gestión del Programa en temas relevantes

1. Impulsar el desarrollo de planes municipales de desarrollo de calidad con bases sólidas de diagnóstico y promover su uso como estrategia de planeación en la orientación de las inversiones de la operación municipalizada.
2. Incorporar en la planeación del Programa el factor ambiental como un criterio de prioridad de las inversiones. Concertar la coordinación con organismos encargados de la regulación ambiental (SEMARNAT, PROFEPA, etc.), no sólo en forma conceptual y regulatoria, sino también considerando la mezcla de recursos para potenciar el impacto de aquellos proyectos de mejores bondades en el área de la sustentabilidad, y ser entonces, verdaderamente congruentes con la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
3. Promover la integralidad de los subprogramas en la aplicación de los recursos por proyectos que tengan un seguimiento en su operación e impactos, para detectar casos exitosos que se conviertan en modelos para el desarrollo rural en Tamaulipas.
4. Otorgar la importancia merecida al servicio potencial que los PSP pueden desarrollar dentro del Programa, considerando las seis posibilidades de servicios a brindar y otorgando capacitación a los mismos más allá de las estrictamente reglamentarias.
5. Eliminar el burocratismo existente en los mecanismos de autorización de pagos a productores y PSP a fin de disminuir inconformidades manifestadas al respecto.
6. Para mejorar la selección de proyectos a beneficiar, se sugiere utilizar dictámenes técnicos obligatorios (en los proyectos que lo ameriten según el monto y complejidad de la inversión) emitidos por personas especializadas en formulación y evaluación de proyectos. Además, con ello se mejorará la confianza de técnicos, productores y sociedad en general respecto a la imparcialidad en el otorgamiento de los apoyos del Programa.
7. Una alternativa a la recomendación anterior es capacitar en forma seria a los supervisores del CECADER; siendo además necesario, que su pago sea superior al 10% del valor del servicio del PSP, pues ello ha venido afectando los alcances y

la calidad de la supervisión, al no existir pertinencia entre las responsabilidades y el ingreso percibido. Deberá existir una capacitación paralela de los PSP formuladores de proyectos.

8. Se requiere mejorar la calidad de la información disponible de los beneficiarios de los proyectos marcos, con requisitos mínimos de ubicación de los beneficiarios directos para fines de seguimiento y evaluación de impactos.
9. Si se decide continuar con los proyectos marco, es urgente reconsiderar el tipo de componentes otorgados (para no caer en imposiciones de conceptos no requeridos) e involucrar un grupo de técnicos del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), cuya formación esta orientada hacia el diagnóstico, formulación, operación y seguimiento de proyectos comunitarios sustentables en áreas de alta y muy alta marginación.
10. Se debe asegurar que la constitución de grupos dentro de los proyectos que son apoyados obedezca a la finalidad de trabajar en forma organizada y no sólo por recibir el apoyo y después desintegrarse, o a veces ni siquiera integrarse por tratarse de grupos simulados. La estrategia debe considerar un mayor impulso de las acciones del subprograma PROFEMOR.

5.2.3 Impactos

1. Considerar al momento de dictaminar los apoyos a otorgar la prioridad en inversiones que promuevan incrementos en la producción y productividad y no sólo en la escala y volumen de producción, de esta manera las variables de ingreso y nivel tecnológico experimentaran mayores impactos.
2. Se insiste en este apartado en considerar dictámenes técnicos de los proyectos para asegurar la obtención de impactos que signifiquen un avance en el logro de objetivos pretendidos por Programa y no se creen apoyos para inversiones fantasma o en los que los mismos productores deciden no ejercer el proyecto por no ser viable, esto una vez que ya han obtenido el apoyo.
3. La generación de empleos es un factor fundamental que también debe considerarse prioritario al decidir que proyectos apoyar, pues aquellos proyectos que promuevan la generación de empleos en el sector rural, estarán favoreciendo el arraigo de la población y evitando la emigración hacia centros urbanos y el extranjero.
4. Tener siempre presentes que la asesoría técnica es un potenciador de impactos en los proyectos de inversión que se hacen acompañar de ella, esto desde el diseño del proyecto hasta su seguimiento y monitoreo.
5. Orientar los apoyos a la población objetivo del Programa, canalizando los productores tipo IV y V a apoyos de programas en donde es más apropiada su participación, como es el caso de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero ó Transferencia de Tecnología, entre otros.

5.2.4 Temas específicos de interés estatal

1. La consolidación de los CDDRS y CMDRS se debe acompañar con:

- Acciones de difusión a la población objetivo respecto a las funciones del los consejos y respecto a las posibilidades de apoyo a las que tienen derecho.
- Capacitación completa al Consejo respecto a los derechos y atribuciones de cada uno de los consejeros.

- Concientización del presidente municipal que su participación dentro del consejo obedece a normas democráticas y normas específicas de la Alianza muy independientes de su función presidencial en el Municipio.

- Crear un esquema de continuidad en los CMDRS que evite retrocesos con los cambios de ayuntamiento cada tres años. Esta continuidad deberá estar regida por coordinadores municipales, representantes de organismos y organizaciones de productores que tengan periodos de funciones independientes del esquema del Municipio.

- Capacitación en el área de evaluación de proyectos.

- y Cursos generales de ética en el ejercicio de recursos públicos con transparencia y respetando los objetivos loables del Programa. se puede iniciar con el *Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal*.

5.3 Imagen futura del Programa

El rumbo del Programa está asegurado en la medida en que cumpla con su objetivo fundamental de *impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de 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.*

En definitiva, este objetivo no requiere de modificaciones sustanciales dada su congruencia implícita con el desarrollo rural, casi siempre en altísima concordancia, con planes nacionales, estatales y municipales, sobre todo ahora que se esta generalizando la Ley de Desarrollo Sustentable. Entonces, las acciones a realizar se centran en concretar el logro de ese objetivo, para lo cual pueden incluso ser necesarios cambios a las normas actuales del mismo Programa.

Un esquema de impulso a la federación que se antoja pueda causar un impacto sustancial en la misma, puede ser transferir los DDR y CADER al Gobierno del Estado y a sus Municipios (incluyendo la transferencia del personal), de manera que la operación del PDR y de la Alianza en general corran a cargo del Estado, mientras que las funciones de la delegación estatal de la SAGARPA al nivel de oficina estatal involucre aspectos de normatividad, planeación, estudios, seguimiento, control de información y evaluación. Lo

anterior lo ha citado la evaluación nacional del PDR 2004, como experiencias dignas de observación en estados como Michoacán, Jalisco y Nuevo León.

Involucrar en la planeación de la Alianza para el Campo a organizaciones de productores y al sector académico y de investigación, sobre todo aquellos involucrados con estudios socioeconómicos y productivos en el área. Esta participación se puede dar en las mismas sesiones del CEDRS o mediante foros estatales en Universidades, en los cuales se generen ideas y se discutan las prioridades del Estado.

Se debe instrumentar, dentro de la cultura de la transparencia, el dictamen técnico y social obligatorio de proyectos, pues un tema pendiente es recuperar la confianza en los mecanismos de selección de beneficiarios y lograr la pertinencia de los proyectos aprobados; además que esta acción favorece el logro de mejores impactos productivos y socioeconómicos.

No se puede tener un Programa de Desarrollo Rural con estructuras en que siempre se maneja la sustentabilidad como adjetivo, pero que no considera criterios ni acciones de preservación ambiental concretas. En este sentido, cabría incluso, la integración de un subprograma de apoyos al Ecodesarrollo de las comunidades rurales, que contemple mezcla de inversiones del PDR con organismos nacionales e internacionales del sector y en el cual se promuevan acciones de producción orgánica, reutilización de insumos, ecoturismo, etc., y todo proyecto de producción y generación de ingresos que considere beneficios al ambiente, aspecto que en Tamaulipas, en México y en el Mundo, es tiempo de atender con seriedad y recursos.

Bibliografía

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

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

DOF, 2003. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2003. Diario Oficial de la Federación. México, Agosto del 2003.

DOF, 2005. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2005. Diario Oficial de la Federación. México, Marzo del 2005.

FAO-SAGARPA, 2006. Guía Metodológica para la Evaluación Estatal para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. Evaluación Alianza para el Campo 2005. 66 pag. México.

FAO-SAGARPA, 2006. Método de muestreo para la evaluación estatal de Alianza Para el Campo 2005. 12 pag. México.

Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2005. Plan Estatal de Desarrollo Tamaulipas 2005-2010. Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. No 61. 188 pag. México.

INEGI, 2006. Cuentas nacionales de México. Producto Interno Bruto por entidad Federativa 1999-2004. ISBN 970-13-3943-6. Formato electrónico. 102 pag. México.

INEGI, 2006. Anuario estadístico por entidad federativa. ISSN 1405-910X. Formato electrónico. 286 pag. México.

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

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

OEIDRUS, 2004. Anuario Estadístico Agropecuario. Tamaulipas 2004. 892 pag. México.

Procuraduría Agraria, 2004. Tamaulipas. Datos a octubre del 2001. México.

Anexos

1. Metodología de la evaluación

Se considera la metodología utilizada diseñada por la UA-FAO, contenida en la Guía para la Evaluación Estatal del Programa de Desarrollo Rural. La asesoría técnica durante todo el proceso, proporcionada por UA-FAO es fundamental para su aplicación.

Marco muestral

Para la integración del marco muestral, el Coordinador del Comité Técnico de Evaluación Estatal (CTEE) proporciona a la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) el listado oficial de los beneficiarios del PAPIR 2003 y 2005.

Del listado oficial se identificaron cinco categorías de beneficiarios:

- A. Beneficiarios que presentaron solicitud individual.
- B. Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso individual del componente otorgado.
- C. Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, cuyos integrantes hacen uso colectivo del componente otorgado.
- D. Autoridades o instancias similares.
- F. Organizaciones beneficiarias.

De los tipos de beneficiarios sólo se excluyen los de tipo F, incluyéndose todos los beneficiarios individuales de los tipos A al D.

Determinación del tamaño de muestra

Para el cálculo del tamaño de muestra, las poblaciones de beneficiarios 2003 y 2005 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 2003 y 2005.

Cada registro del marco muestral debe contener al menos los siguientes datos del beneficiario: Subprograma en que participó, Número de expediente del SISER o de la UTOE, Nombre, Domicilio, Localización del predio y Componentes apoyados.

El tamaño de muestra se determina aplicando la formula siguiente:

$$N_{ij} = \frac{\Theta_{ij}}{1 + (\Theta_{ij}N_{ij})}$$

Donde:

n_{ij} es el tamaño de la muestra del *Programa Desarrollo Rural* $i= 2003$, $j= 2005$.

N_{ij} es el número beneficiarios del *Programa Desarrollo Rural* $i= 2003, j= 2005$.
 θ_{ij} es el parámetro que sirve para determinar el tamaño de una muestra aleatoria simple y con reemplazo; con un valor de 227.2 para el *Programa Desarrollo Rural 2005* y de 248.6 para 2003 para el Estado de Tamaulipas.

Adicionalmente se consideró 20% de reemplazos.

Cuadro Anexo 1. Cálculo de tamaño de muestra para el Programa Desarrollo Rural, ejercicios 2003 y 2005

Año	N	θ	$(\theta)/1+(\theta)/N)$	n	Reemplazos
2003	4846	227.2	217.312	217	47
2005	3794	248.6	233.308	233	43
Total				450	90

Selección de beneficiarios a encuestar

Una vez determinado el tamaño de muestra los beneficiarios a encuestar se seleccionaron a partir del listado completo de beneficiarios, mediante un procedimiento aleatorio sistemático que considera la presencia de grupos, como se describe enseguida:

1. Se ordenó alfabéticamente a los beneficiarios individuales y a los representantes de cada uno de los grupos.
2. Se numeró a los beneficiarios previamente ordenados, asignándole a cada representante de grupo tantos números como miembros tenga el grupo.
3. Por ejemplo, cuando un grupo fue de 100 beneficiarios y el representante quedó en la posición 51, se le reservan los números 51 a 150; de esta manera al primer beneficiario que no pertenecía a ese grupo se le asignó el número 151.
4. 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}).
5. Se determinó el entero "s" redondeando un número aleatorio ubicado en el intervalo comprendido entre cero y "k".
6. Se seleccionaron los beneficiarios aplicando los parámetros "s" y "k", es decir los beneficiarios en las posiciones $s, s+1k, s+2k, s+3k, \dots$, y así sucesivamente hasta completar el tamaño de la muestra. Siguiendo con el ejemplo, si $s = 10$ y $k = 30$, la muestra se integra con los beneficiarios que ocupan las posiciones 10, 40, 70, 100, 130, 160, 190, 220....., de esta lista 3 beneficiarios pertenecen al grupo (los que tienen asignados los números 70, 100, y 130).
7. Para determinar qué beneficiarios del grupo forman parte de la muestra se revisa el expediente del grupo y seleccionar de la lista del grupo a los beneficiarios que ocupen las posiciones 20, 50 y 80. Para tal efecto, se ordenan los beneficiarios del grupo por el orden físico que ocupen en el expediente.

El listado de reemplazos se obtuvo iniciando el mismo procedimiento a partir de un número aleatorio "s2" diferente al que se utilizó inicialmente.

Cuadro Anexo 2. Determinación del Tamaño de muestra y asignación de beneficiarios a encuestar Programa Desarrollo Rural 2003.

Población N	Teta	$1 + (\text{teta} / N)$	Tamaño de muestra "n"	$k = N/n$	Número aleatorio = na	$s = na * (k-1) + 1$
4,846	227.2	1.047	217	22.3	0.223482789	5.8
		Reemplazos "21% de n"	46	105.3	0.409939126	43.8

Cuadro Anexo 3. Determinación del Tamaño de muestra y asignación de beneficiarios a encuestar Programa Desarrollo Rural 2005.

Población N	Teta	$1 + (\text{teta} / N)$	Tamaño de muestra "n"	$k = N/n$	Número aleatorio = na	$s = na * (k-1) + 1$
3,794	248.6	1.066	233	16.3	0.070496192	2.1
		Reemplazos "21% de n"	49	77.4	0.554428572	43.4

2. Información o cuadros complementarios al contenido de los capítulos

Cuadro Anexo 4. Variables utilizadas por UA-FAO¹ para calcular la tipología de productor.

Tipo de productor	Escolaridad (años)	Capital (\$)	Superficie (ha)
I	00 – 06	0 – 4 999	0 – 2.9
II	07 – 09	5 000 – 24 999	3.0 – 9.9
III	10 – 12	25 000 – 99 999	10.0 – 49.9
IV	13 – 17	100 000 – 500 000	50.0 – 99.9
V	> 17	> 500 000	> 100

Fuente: Unidad de Apoyo FAO.

1. Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Nota: Adicionalmente se utiliza la variable de Cambio tecnológico calculada.

Cuadro Anexo 5. Evolución del presupuesto de la Alianza para el Campo en Tamaulipas 1996-2006. Miles de pesos a precios corrientes.

Ejercicio	Presupuesto en miles de pesos		
	Federal	Estatal	Total
1996	55,209	24,883	80,092
1997	59,297	57,382	116,679
1998	59,752	24,273	84,025
1999	106,979	49,500	156,479
2000	114,141	53,878	168,019
2001	127,735	63,931	191,666
2002	119,903	64,782	184,685
2003	167,484	75,286	242,770
2004	173,566	73,087	246,653
2005	215,574	100,000	315,574
2006	159,458	100,000	259,498
Total	1,359,097	687,002	2,046,139

Fuente: Delegación estatal de la SAGARPA y Reglas de operación 2006.

Cuadro Anexo 6. Evolución de los montos de inversión del PDR por subprograma en el periodo 2001-2006. Miles de pesos a precios corrientes.

Concepto	Origen	Inversión anual en miles de pesos					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión	Federal	41,900	21,943	24,105	24,277	26,344	26,511
	Estatad	11,643	12,597	13,856	13,072	18,756	16,626
	Alianza	53,543	34,540	37,961	37,349	45,100	43,136
	Productor	17,743	33,415	15,518	14,118	16,752	ND
Desarrollo de Capacidades	Federal	7,110	5,127	5,572	7,586	10,026	7,033
	Estatad	790	1,914	3,164	4,085	4,874	4,411
	Alianza	7,900	7,041	8,736	11,671	14,900	11,444
	Productor	0	0	0	0	0	ND
Fortalecimiento organizadvo	Federal	0	1,833	2,014	3,162	6,352	5,502
	Estatad	0	1,052	1,158	1,173	4,700	3,450
	Alianza	0	2,885	3,172	4,336	11,052	8,952
	Productor	0	0	0	135	681	ND
TOTAL PDR	Federal	49,010	28,902	31,691	35,025	42,722	39,046
	Estatad	12,433	15,563	18,177	18,330	28,330	24,487
	Alianza	61,443	44,465	49,868	53,355	71,052	63,532
	Productor	17,743	33,415	15,518	14,253	17,433	ND

Fuente: Anexos Técnicos del Programa e información del Gobierno del Estado.
ND. No disponible.

Cuadro Anexo 7. Evolución de los montos de inversión del PDR por subprograma en el periodo 2001-2006. Miles de pesos a precios 2005^a.

Concepto	Origen	Inversión anual en miles de pesos					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión	Federal	50,089	24,975	26,242	25,246	26,344	25,469
	Estatad	13,918	14,337	15,084	13,594	18,756	15,972
	Alianza	64,007	39,313	41,326	38,840	45,100	41,441
	Productor	21,211	38,032	16,894	14,681	16,752	ND
Desarrollo de Capacidades	Federal	8,499	5,835	6,066	7,889	10,026	6,757
	Estatad	944	2,179	3,444	4,248	4,874	4,237
	Alianza	9,444	8,014	9,510	12,137	14,900	10,994
	Productor	0	0	0	0	0	ND
Fortalecimiento organizativo	Federal	0	2,086	2,192	3,289	6,352	5,286
	Estatad	0	1,197	1,260	1,220	4,700	3,315
	Alianza	0	3,283	3,453	4,509	11,052	8,600
	Productor	0	0	0	140		ND
TOTAL PDR	Federal	58,588	32,896	34,500	36,423	42,722	37,511
	Estatad	14,862	17,713	19,789	19,062	28,330	23,524
	Alianza	73,450	50,610	54,289	55,485	71,052	61,035
	Productor	21,211	38,032	16,894	14,822	16,752	ND

Fuente: Anexos Técnicos del Programa e información del Gobierno del Estado.

^a Índice de Precios al Consumidor (INPC) 2005. Para 2006 se consideró el INPC del primer semestre.

ND. No disponible.

Cuadro Anexo 8. Cadenas agroalimentarias apoyadas por PAPIR¹ 2003

Cadena ó área	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
Servicios	9,486,578	31.78	84	5.15	512	10.57	18,528
Cítricos y básicos	6,379,793	21.37	577	35.36	1,028	21.21	6,206
Carne	6,043,952	20.25	125	7.66	384	7.92	15,739
Nopal	2,548,980	8.54	44	2.70	248	5.12	10,278
Hortalizas	1,710,900	5.73	704	43.14	2,483	51.24	689
Silvicultura ²	528,847	1.77	3	0.18	34	0.70	15,554
Leche	322,867	1.08	2	0.12	7	0.14	46,124
Piscícola	221,760	0.74	3	0.18	18	0.37	12,320
Miel	59,125	0.20	1	0.06	1	0.02	59,125
Otra	2,550,975	8.54	89	5.45	131	2.70	19,473
Totales	29,853,777	100.00	1632	100.00	4,846	100.00	6,160

Fuente: Elaboración con base en información del SISER

Nota: Se realizó una reclasificación de apoyos dentro de cadenas, por inconsistencias en la clasificación en el SISER.

El SISER en 2003 no considera la captura al 100% de las solicitudes.

¹ Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

² Chile del monte (piquín), explotación de carbón, etc.

Cuadro Anexo 9. Apoyos por DDR¹ del PAPIR² 2003

DDR ¹	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
Victoria	11,712,211	39.23	625	38.30	2,858	58.98	4,098
Abasolo	5,271,104	17.66	225	13.79	446	9.20	11,819
San Fernando	4,323,356	14.48	377	23.10	685	14.14	6,311
Mante	4,286,884	14.36	103	6.31	220	4.54	19,486
Diaz Ordaz	1,593,213	5.34	165	10.11	275	5.67	5,794
Jaumave	1,552,011	5.20	45	2.76	148	3.05	10,487
Gonzalez	678,429	2.27	20	1.23	129	2.66	5,259
Control	436,570	1.46	72	4.41	85	1.75	5,136
Totales	29,853,777	100.00	1632	100.00	4,846	100.00	6,160

Fuente: Elaboración con base en información del SISER

Nota: El SISER en 2003 no considera la captura al 100% de las solicitudes.

¹ Distrito de Desarrollo Rural

² Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Cuadro Anexo 10. Apoyos por Estrato de Productor del PAPIR¹ 2003

Estrato	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
PBIZN	14,397,586	48.23	223	13.66	857	17.68	16,800
PBIZM	14,303,326	47.91	1377	84.38	3,915	80.79	3,653
PBIT	1,152,865	3.86	32	1.96	74	1.53	15,579
Totales	29,853,777	100.00	1632	100.00	4,846	100.00	6,160

Fuente: Elaboración con base en información del SISER

Nota: El SISER en 2003 no considera la captura al 100% de las solicitudes.

¹ Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Cuadro Anexo 11. Cadenas agroalimentarias apoyadas por PAPIR¹ 2005

Cadena	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
Carne	5,397,116	19.66	75	19.23	550	14.50	9,813
Naranja	3,198,282	11.65	75	19.23	1022	26.94	3,129
Nopal	1,324,785	4.83	17	4.36	113	2.98	11,724
Piscícola	1,044,620	3.81	11	2.82	81	2.14	12,897
Miel	280,211	1.02	2	0.51	12	0.32	23,351
Otras cadenas	16,201,847	59.03	210	53.85	2015	53.12	8,041
Totales	27,446,861	100.00	390	100.00	3793	100.00	7,236

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por el FOFAET

Nota: Avance en Pagos al 09 de Marzo de 2006

¹ Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Cuadro Anexo 12. Tipo de actividades apoyadas por PAPIR¹ 2005

Actividad	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
Agrícola	7,341,551	26.75	142	36.41	2,067	54.50	3,552
Pecuaria	4,382,323	15.97	59	15.13	445	11.73	9,848
No agropecuaria	15,722,986	57.29	189	48.46	1,281	33.77	12,274
Totales	27,446,861	100.00	390	100.00	3,793	100.00	7,236

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por el FOFAET

Nota: Avance en Pagos al 09 de Marzo de 2006

¹Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Cuadro Anexo 13. Apoyos por DDR¹ del PAPIR² 2005

DDR ¹	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
Victoria	7,906,200	28.81	116	29.74	1465	38.62	5,397
Mante	5,051,015	18.40	78	20.00	797	21.01	6,338
González	3,886,227	14.16	38	9.74	280	7.38	13,879
Control	2,955,285	10.77	32	8.21	295	7.78	10,018
Jaumave	2,728,779	9.94	36	9.23	326	8.59	8,370
Abasolo	2,247,474	8.19	44	11.28	301	7.94	7,467
San Fernando	1,524,656	5.55	26	6.67	182	4.80	8,377
Díaz Ordaz	1,147,225	4.18	20	5.13	147	3.88	7,804
Totales	27,446,861	100.00	390	100.00	3793	100.00	7,236

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por el FOFAET

Nota: Avance en Pagos al 09 de Marzo de 2006

¹Distrito de Desarrollo Rural

²Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Cuadro Anexo 14. Apoyos por Estrato de Productor del PAPIR¹ 2005

Estrato	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Monto por Beneficiario
	Pesos	%	Número	%	Número	%	
PBIZM	16,336,313	59.52	237	60.77	2445	64.46	6,682
PBIZN	9,158,213	33.37	132	33.85	1208	31.85	7,581
PBITZM	1,558,978	5.68	18	4.62	120	3.16	12,991
PBITZNM	393,356	1.43	3	0.77	20	0.53	19,668
Totales	27,446,861	100.00	390	100.00	3793	100.00	7,236

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por el FOFAET

Nota: Avance en Pagos al 09 de Marzo de 2006

¹Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

**Cuadro Anexo 15. Actividades no agropecuarias
apoyadas por el PDR en 2005**

<i>Actividad</i>	<i>Inversión</i>	<i>%</i>
Transformación	6,976,439	47.55
Servicios	3,884,795	26.75
Comercio	2,834,802	18.03
Otros	1,706,274	7.68
Totales	15,722,986	100.00

Fuente: Elaboración con base en información del SISER

**Cuadro Anexo 16. Distribución porcentual del número de
beneficiarios por tipología¹ en el periodo 2002-2005**

Tipología	Año (% de beneficiarios)			
	2002	2003	2004	2005
I	36.62	36.76	51.73	41.36
II	23.00	37.84	10.21	35.60
III	14.55	17.84	7.75	18.85
IV	13.62	7.03	19.52	4.19
V	12.21	0.54	10.79	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Evaluaciones externas del Programa 2004 y 2005

¹Según metodología FAO. Ver Anexo 2.1

**Cuadro Anexo 17. Distribución porcentual de los recursos
por tipología¹ en el periodo 2002-2005**

Tipología	Año (% de los recursos)			
	2002	2003	2004	2005
I	19.17	34.31	38.82	38.31
II	12.60	25.15	17.76	37.78
III	24.64	30.24	13.16	17.59
IV	8.56	9.19	19.88	6.31
V	35.13	1.11	11.18	0.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Evaluaciones externas del Programa 2004 y 2005

¹Según metodología FAO. Ver Anexo 2.1

Cuadro Anexo 18. Impactos en la generación de empleos del PAPIR 2003 por actividad y estrato apoyada

Actividad	Estrato	Antes	Por Alianza	Por otras causas	Despues
Agrícola	Total	56.4	66.1	12.0	134.5
	Tipo I	6.4	8.4	8.8	23.6
	Tipo II	6.8	8.3	1.7	16.8
	Tipo III	14.6	20.5	2.5	37.6
	Tipo IV	27.5	27.9	-1.0	54.4
Pecuario	Total	9.1	13.2	-1.0	21.3
	Tipo I	0.5	0.5	0.0	1.0
	Tipo II	6.6	9.7	-1.0	15.3
	Tipo III	1.0	2.0	2.0	5.0
	Tipo IV	1.0	1.0	0.0	2.0
No agropecuario	Total	11.3	28.6	19.1	58.9
	Tipo I	1.6	10.5	8.7	20.8
	Tipo II	0.7	14.4	10.4	25.6
	Tipo III	9.0	3.6	0.0	12.6

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2003.

Cuadro Anexo 19. Impactos en la generación de empleos del PAPIR 2003 por actividad y rama/especie/giro apoyada

Actividad		Antes	Por Alianza	Por otras causas	Despues
Agrícola	Total	56.4	66.1	12.0	134.5
	Hortalizas	6.2	9.0	7.6	22.8
	Frutales	8.7	16.1	2.0	26.8
	Agroind.	2.0	2.0	0.0	4.0
	Granos	35.7	35.3	1.4	72.4
	Forrajes	3.7	3.7	1.0	8.5
Pecuario	Total	9.1	13.2	-1.0	21.3
	Bovino	5.6	5.7	0.0	11.3
	Ovino	1.5	2.5	-1.0	3.0
	Caprino	2.0	3.0	0.0	5.0
	Porcino	0.0	2.0	0.0	2.0
No agropecuario	Total	0.0	0.0	0.0	0.0
	Transformación	8.0	8.1	1.0	17.1
	Comercio	3.3	7.0	10.1	20.4
	Otras actividades	0.0	13.5	7.9	21.4

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2003.

Cuadro Anexo 20. Distribución de los recursos del PAPIR la muestra 2003 por actividad y por rama/especie/giro

Actividad	Rama/Especie/Giro		Actividad	DR
		Suma Inv.	% de inv	% de inv
Agrícola	Total	349,549.00	100.0	36.5
	Hortalizas	88,158.00	25.2	9.2
	Frutales	95,825.00	27.4	10.0
	Agroind.	8,060.00	2.3	0.8
	Granos	151,006.00	43.2	15.8
	Forrajes	6,500.00	1.9	0.7
Pecuario	Total	142,502.00	100.0	14.9
	Bovino	67,262.00	47.2	7.0
	Ovino	31,353.00	22.0	3.3
	Caprino	30,963.00	21.7	3.2
	Porcino	12,924.00	9.1	1.3
No agropecuario	Total	466,278.14	100.0	48.7
	Transformación	255,207.00	54.7	26.6
	Comercio	86,839.14	18.6	9.1
	Otras actividades	124,232.00	26.6	13.0

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2005.

Cuadro Anexo 21. Distribución de los recursos del PAPIR la muestra 2005 por actividad y por rama/especie/giro

Actividad	Rama/Especie/Giro		Actividad	DR
		Suma Inv.	% de inv	% de inv
Agrícola	Total	425,154.63	100.0	22.0
	Hortalizas	21,877.00	5.1	1.1
	Frutales	164,928.98	38.8	8.5
	Agroind.	76,174.00	17.9	3.9
	Granos	24,483.65	5.8	1.3
	Otras especies vegetales	1,235.00	0.3	0.1
	Sin/rama	136,456.00	32.1	7.1
Pecuario	Total	299,761.11	100.0	15.5
	Bovino	202,343.42	67.5	10.5
	Ovino	46,445.00	15.5	2.4
	Caprino	3,006.69	1.0	0.2
	Aves	20,551.00	6.9	1.1
	Sin especie	27,415.00	9.1	1.4
No agropecuario	Total	1,204,090.87	100.0	62.4
	Transformación	397,511.43	33.0	20.6
	Comercio	246,169.27	20.4	12.8
	Otras actividades	403,685.16	33.5	20.9
	Sin Giro	156,725.00	13.0	8.1

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2003.

Cuadro Anexo 22. Impacto del PAPIR 2003 en capitalización por tipo de productor

Indicador	Tipo de productor				
	Total	I	II	III	IV
Capital antes del apoyo	11,470,025.00	286,215.00	2,126,140.00	3,405,270.00	4,992,400.00
Capitalización	1,940,574.00	336,325.00	938,248.00	575,034.00	60,966.00
Tasa de capitalización	16.9	117.5	44.1	16.9	1.2
Número de beneficiarios	162	64	56	28	13
Suma de aportación de gobierno	958,329.00	334,427.00	229,023.00	275,759.00	223,304.00
Suma de aportación de beneficiario	707,473.00	319,773.00	122,388.00	179,177.00	154,309.00
Capital promedio	70,802.62	4,472.11	37,966.79	121,616.79	384,030.77
Capitalización promedio	11,978.85	5,255.08	16,754.43	20,536.93	4,689.69
Aportación gobierno promedio	5,915.61	5,225.42	4,089.70	9,848.54	17,177.23
Aportación beneficiario promedio	4,367.12	4,996.45	2,185.50	6,399.18	11,869.92
Efecto multiplicador	1.16	0.51	2.67	1.26	0.16

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2003.

Cuadro Anexo 23. Impacto del PAPIR 2003 en capitalización por actividad apoyada

Indicador	Actividad			
	Total	Agrícola	Pecuaría	No agrop.
Capital antes del apoyo	11,470,025.00	9,426,125.00	1,466,400.00	577,500.00
Capitalización	1,940,574.00	239,996.00	273,935.00	1,426,643.00
Tasa de capitalización	16.9	2.5	18.7	247.0
Número de beneficiarios	162	126	13	23
Suma de aportación de gobierno	958,329.00	349,549.00	142,502.00	466,278.14
Suma de aportación de beneficiario	707,473.00	188,563.00	103,622.00	415,287.71
Capital promedio	70,802.62	74,810.52	112,800.00	25,108.70
Capitalización promedio	11,978.85	1,904.73	21,071.92	62,027.96
Aportación gobierno promedio	5,915.61	2,774.20	10,961.69	20,272.96
Aportación beneficiario promedio	4,367.12	1,496.53	7,970.92	18,055.99
Efecto multiplicador	1.16	0.45	1.11	1.62

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2003.

Cuadro Anexo 24. Impacto del PAPIR 2005 en capitalización por tipo de productor

Indicador	Tipo de productor				
	Total	I	II	III	IV
Capital antes del apoyo	10,528,926.00	395,840.00	2,666,990.00	5,921,096.00	1,545,000.00
Capitalización	4,806,327.00	1,517,587.00	2,389,981.00	590,030.00	308,730.00
Tasa de capitalización	45.6	383.4	89.6	10.0	20.0
Número de beneficiarios	210	98	68	36	8
Suma de aportación de gobierno	1,929,006.61	848,907.00	672,063.52	306,466.55	101,569.52
Suma de aportación de beneficiario	779,671.50	314,080.83	241,815.88	167,737.83	56,036.92
Capital promedio	50,137.74	4,039.18	39,220.44	164,474.89	193,125.00
Capitalización promedio	22,887.27	15,485.58	35,146.78	16,389.72	38,591.25
Aportación gobierno promedio	9,185.75	8,662.32	9,883.29	8,512.96	12,696.19
Aportación beneficiario promedio	3,712.72	3,204.91	3,556.12	4,659.38	7,004.62
Efecto multiplicador	1.77	1.30	2.62	1.24	1.96

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2005.

Cuadro Anexo 25. Impacto del PAPIR 2005 en capitalización por actividad apoyada

Indicador	Actividad			
	Total	Agrícola	Pecuaria	No agrop.
Capital antes del apoyo	10,528,926.00	4,153,955.00	4,267,871.00	2,107,100.00
Capitalización	4,806,327.00	846,610.00	1,150,985.00	2,808,732.00
Tasa de capitalización	45.6	20.4	27.0	133.3
Número de beneficiarios	210	73	37	100
Suma de aportación de gobierno	1,929,006.61	425,154.63	299,761.11	1,204,090.87
Suma de aportación de beneficiario	779,671.50	236,310.52	156,660.53	386,700.45
Capital promedio	50,137.74	56,903.49	115,347.86	21,071.00
Capitalización promedio	22,887.27	11,597.40	31,107.70	28,087.32
Aportación gobierno promedio	9,185.75	5,824.04	8,101.65	12,040.91
Aportación beneficiario promedio	3,712.72	3,237.13	4,234.07	3,867.00
Efecto multiplicador	1.77	1.28	2.52	1.77

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2005.

Cuadro Anexo 26. Porcentaje de cambio tecnológico por estrato y actividad apoyada por el PAPIR 2003

Actividad	Estrato	Índice antes	Índice después	Cambio	Casos
Agrícola	Total	24.5	26	1.5	118
	Tipo I	5.6	6.7	1.1	49
	Tipo II	20.0	23.8	3.8	34
	Tipo III	53.0	51.8	-1.2	22
	Tipo IV	60.8	61.9	1.1	12
Pecuario	Total	34.4	31.1	-3.3	13
	Tipo II	31.9	27.1	-4.8	9
	Tipo III	51.3	51.3	0	2
	Tipo IV	52.7	52.7	0	1
No agropecuario	Total	6.1	30.5	24.4	23
	Tipo I	0.0	32.1	32.1	11
	Tipo II	4.8	20.2	15.4	7
	Tipo III	21.3	41.3	20	5

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2005.

Cuadro Anexo 27. Porcentaje de cambio tecnológico por estrato y actividad apoyada por el PAPIR 2005

Actividad	Estrato	Índice antes	Índice después	Cambio	Casos
Agrícola	Total	38.9	41.5	2.6	55
	Tipo I	12.4	15.3	2.9	14
	Tipo II	36.5	39.0	2.5	19
	Tipo III	57.0	58.4	1.4	18
	Tipo IV	62.1	62.1	0	4
Pecuario	Total	35.5	38.7	3.2	26
	Tipo II	26.5	28.0	1.5	13
	Tipo III	43.6	48.5	4.9	11
	Tipo IV	52.7	61.0	8.3	1
No agropecuario	Total	6.0	26.4	20.4	90
	Tipo I	1.0	25.8	24.8	52
	Tipo II	10.1	26.9	16.8	30
	Tipo III	18.9	24.2	5.3	5
	Tipo IV	32.2	36.7	4.5	3

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas 2005.