

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



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



## Informe de Evaluación Estatal

Programa de Desarrollo Rural

**Tamaulipas**

MÉXICO



México, Septiembre de 2007

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

## 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**

M.V.Z. Martín I. Rivera Romero  
**Director General de Desarrollo Rural**

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

Ing. Alberto Cárdenas Jiménez  
**Secretario**

Ing. Antonio Ruiz García  
**Subsecretario de Desarrollo Rural**

Ing. Fernando Garza Martínez  
**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 Gómez  
**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**

Sr. Roberto Rodríguez Alanís

**Representante de los Productores**

Ing. Homero García de la LLata

**Representante de los Productores**

Ing. Mario 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**

## Tabla de contenido

Índice de cuadros .....	iii
Índice de figuras .....	iv
Índice de anexos.....	v
Siglas .....	vi
Presentación.....	vii
Resumen Ejecutivo.....	1
Introducción .....	5
Fundamentos de la evaluación.....	5
Objetivos de la evaluación.....	5
Enfoque utilizado .....	6
Metodología empleada .....	7
<b>Capítulo 1. Contexto de las actividades rurales en el Estado .....</b>	<b>8</b>
1.1 Caracterización del medio rural en el Estado .....	8
1.1.1 Temas claves de la realidad rural .....	8
1.1.2 Importancia del medio rural en la economía estatal .....	11
1.1.3 Factores ambientales y uso sustentable de los recursos naturales .....	14
1.1.4 Estructura y tendencias de la economía rural en los últimos años.....	15
1.2 principales factores condicionantes de las actividades apoyadas.....	16
1.3 La política de desarrollo rural en el Estado .....	18
1.3.1 Objetivo, enfoque y cobertura de instrumentos de la política de desarrollo rural del Estado.....	18
1.3.2 Correspondencia entre la problemática del entorno y la respuesta de la política de desarrollo rural en el Estado.....	20
<b>Capítulo 2. Principales resultados del Programa .....</b>	<b>22</b>
2.1 Análisis de la inversión y población atendida por el PDR.....	22
2.1.1 Tendencias de la inversión acumulada.....	22
2.1.2 Distribución de las inversiones .....	22
2.1.3 Modalidad de operación estatal y municipalizada .....	26
2.1.4 Tipo de actividad apoyada.....	27
2.1.5 Tipo de productores apoyados y nivel de marginación.....	27
2.1.6 Población atendida y magnitud de los subsidios .....	28
2.2 Valoración de resultados específicos en áreas o temas de atención.....	30
2.3 Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006 .....	31
2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras.....	31
2.4 Valoración global respecto a la relevancia del PDR en el desarrollo rural .....	34
<b>Capítulo 3. Evaluación de la gestión del Programa .....</b>	<b>36</b>
3.1 Instrumentación del diseño del Programa .....	36
3.1.1 Conceptos claves del diseño del Programa en el Estado.....	36
3.1.2 Integralidad de las acciones .....	37
3.1.3 Evolución en la orientación del Programa en el Estado .....	38
3.1.4 Pertinencia del Programa como política estatal.....	38
3.2 Arreglo institucional .....	39

3.2.1	Proceso de descentralización .....	39
3.2.2	Estructura institucional para la operación del Programa .....	39
3.2.3	Fortalecimiento de los cuerpos colegiados.....	39
3.3	Asignación de recursos .....	40
3.3.1	Proceso de planeación .....	40
3.3.2	Focalización de los apoyos.....	41
3.3.3	Asignación de recursos vía proyectos .....	42
3.3.4	Fomento de las actividades no agropecuarias .....	43
3.3.5	Esquemas de financiamiento.....	43
3.4	Procesos operativos del Programa.....	44
3.5	Desarrollo de capacidades .....	46
3.5.1	Apropiación del subprograma .....	47
3.5.2	Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales .....	47
3.5.3	Operación del PRODESCA .....	48
3.6	Consolidación organizativa y fomento empresarial .....	49
3.8.1	Aportes del PROFEMOR a la consolidación organizativa .....	49
3.8.2	Mecanismos de selección de organizaciones beneficiadas .....	50
3.8.3	Fomento empresarial.....	50
3.7	Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas .....	50
3.8	Valoración global de la gestión del Programa .....	51
<b>Capítulo 4.</b>	<b>Evaluación de Impactos .....</b>	<b>53</b>
4.1	Características generales de los beneficiarios 2006 y de sus inversiones.....	53
4.2	Bases de Datos 2001-2003 .....	55
4.3	Indicadores de primer nivel.....	56
4.3.1	Ingreso.....	56
4.3.2	Empleo.....	58
4.4	Indicadores de segundo nivel .....	60
4.4.1	Capitalización .....	60
4.4.2	Nivel tecnológico.....	61
4.4.3	Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social .....	62
4.5	Valoración de conjunto de los impactos .....	63
<b>Capítulo 5.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>64</b>
5.1.	Conclusiones .....	64
5.1.1.	Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno.....	64
5.1.2.	Gestión del Programa en el Estado.....	65
5.1.3.	Impactos del Programa.....	67
5.1.4.	Valoración en conjunto sobre pertinencia, justificación y logro de objetivos del Programa .....	68
5.2.	Recomendaciones .....	68
5.2.1.	Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno.....	68
5.2.2.	Para una gestión más eficaz y eficiente .....	69
5.2.3.	Para incrementar la generación de impactos positivos .....	69
	Bibliografía.....	73

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Número de localidades y población según tamaño de localidad .....	9
Cuadro 2. Número de localidades por grado de marginalidad.....	17
Cuadro 3. Compatibilidad en el manejo de componentes al cambiar los subprogramas del Programa Desarrollo Rural en 2002.....	24
Cuadro 4. Cadenas prioritarias de alta inclusión social definidas para Tamaulipas.....	25
Cuadro 5. Porcentajes de apoyo por tipo de actividad en los ejercicios 2003-2006 del Programa Desarrollo Rural.....	27
Cuadro 6. Cadenas agroalimentarias apoyadas por PAPIR1 2006 .....	32
Cuadro 7. Tipo de actividades apoyadas por PAPIR1 2006 .....	32
Cuadro 8. Porcentaje de los recursos del PAPIR1 2006 asignados a las cadenas agroalimentarias dentro de las actividades apoyadas .....	33
Cuadro 9. Apoyos por DDR1 del PAPIR2 2006 .....	33
Cuadro 10. Cumplimiento de metas físicas del subprograma de Desarrollo de Capacidades en el ejercicio 2006 .....	34
Cuadro 11. Características generales de los beneficiarios del PAPIR1 2006 y de sus inversiones.....	54
Cuadro 12. Porcentaje que representan en la muestra los beneficiarios en función del grado de marginación de sus localidades.....	55
Cuadro 13. Características de la muestra de las bases de datos 2001-2003 .....	56
Cuadro 14. Origen del ingreso de los beneficiarios apoyados por actividad y tipo de productor (Actividades que continúan).....	57
Cuadro 14. Empleo en las actividades apoyadas en la UPR.....	59
Cuadro 15. Inversión y capitalización promedio por tipo de actividad .....	60
Cuadro 16. Nivel tecnológico por actividad y tipo de beneficiario .....	62
Cuadro 17. Resumen de las recomendaciones por orden de importancia .....	71

## Índice de figuras

Figura 1. Porcentajes de uso de suelo por actividad en Tamaulipas .....	11
Figura 2. Porcentajes del valor de la producción primaria por actividad en Tamaulipas...	12
Figura 3. Comportamiento en las exportaciones de ganado de Tamaulipas de 1991 a 2006.....	13
Figura 4. Principales estados exportadores en el año 2006.....	14
Figura 5. Evolución de la inversión del PDR en Tamaulipas por fuente de aportación en el periodo 1996-2007. Miles de pesos en precios 2006 .....	23
Figura 6. Distribución porcentual de los recursos del Programa Desarrollo Rural por subprograma durante su operación en Tamaulipas. ....	25
Figura 7. Porcentaje del presupuesto anual del Programa Desarrollo Rural por nivel de marginación de los beneficiarios. ....	28
Figura 8. Numero de beneficiarios apoyados durante la operación del PDR en Tamaulipas. ....	29
Figura 9. Subsidio del PDR promedio por productor.....	29



## Índice de anexos

### 1. Metodología de Evaluación

Selección de beneficiarios a encuestar

Determinación del tamaño de muestra

Marco muestral

### 2. Cuadros complementarios

Cuadro anexo 1. Composición de la muestra

Cuadro anexo 2. Porcentaje de concentración según tipo de proyecto apoyado

Cuadro anexo 3. Características generales de los beneficiarios según tipo de proyecto apoyado

Cuadro anexo 4. Grado de marginación de los beneficiarios según el tipo de proyecto apoyado

Cuadro anexo 5. Origen del ingreso en la unidad de producción por actividad y tipo de productor (Actividades que continúan)

Cuadro anexo 6. Origen del ingreso de los beneficiarios apoyados por actividad y tipo de productor (Actividades nuevas)

Cuadro anexo 7. Empleo en las actividades apoyadas en la UPR según el proyecto apoyado

Cuadro anexo 8. Inversión y capitalización promedio por tipo de actividad en proyectos normales

Cuadro anexo 9. Inversión y capitalización promedio por tipo de actividad en proyectos Marco

Cuadro anexo 10. Nivel tecnológico por actividad y tipo de beneficiario en proyectos Marco

## Siglas

ANC	Acuerdo Nacional para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
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
PEA	Población Económicamente Activa
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
ROP	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural del Estado
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
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 2006 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 los Términos de Referencia para la Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Rural, emitidos por la Unidad de Apoyo FAO y la SAGARPA, y aprobados por el CTEE, instancia responsable de convocar y seleccionar a la EEE, así como de revisar y aprobar el presente informe.

Durante el desarrollo de la evaluación se contó en todo momento con el apoyo y la supervisión del CTEE, 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.

La elaboración del documento mantuvo siempre presente como su eje central, elaborar propuestas 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 2006 encuestados, a los funcionarios directivos, 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 durante 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 2006, 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).

La evaluación de los programas de Alianza para el Campo responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y en las Reglas de Operación de Alianza vigentes, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. La evaluación responde también al creciente interés de los gobiernos estatales y federal por mejorar la gestión pública y como un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad.

El objetivo de la evaluación fue aportar propuestas para mejorar el desempeño del Programa en la entidad, a partir de la valoración del logro de sus objetivos y de la identificación los avances y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión, los procesos operativos y la generación de impactos de las inversiones. La evaluación utilizó información documental oficial proporcionada por el CTEE, además de una encuesta aplicada a 222 beneficiarios y entrevista a 66 actores diferentes del Programa.

### **Elementos centrales del entorno**

Aunque la entidad 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 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.

El 50.96% 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.

### **Principales tendencias del Programa en Tamaulipas**

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.

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. Para la operación del Programa en 2006 se encuentran consolidados los 9 CDDRS y 41 CMDRS.

A partir de 2003 se definieron cadenas prioritarias de amplia inclusión social como un criterio básico de inversión del Programa. Las cadenas prioritarias consideradas en 2006 fueron: Avicultura, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, las cuales, de acuerdo al cierre financiero del PDR 2006, recibieron el 35.93% de total de los recursos.

En el periodo completo de su operación en el Estado (1996-2006) el Programa ha reflejado un crecimiento real en recursos económicos del 142.5%, con fluctuaciones ocurridas principalmente en el monto de la inversión federal; mientras que la inversión del Estado ha sido más estable.

El Programa Desarrollo Rural ha atendido a 182,137 beneficiarios en 11 años, de manera que se ha apoyado a un promedio superior a los 15,000 productores anualmente. Sin embargo, los apoyos han sido diversos en magnitud y en ocasiones se ha privilegiado la integralidad, por lo que la cifra global esta sobrestimada al aparecer productores registrados en más de un componente y/o ejercicio.

### **Cumplimiento de metas en 2006**

El Programa Desarrollo Rural 2006 en Tamaulipas dispuso de un presupuesto total de \$60'075,593.00, con un 71.35% destinado para PAPIR, 14.51% para PRODESCA y 14.14% para PROFEMOR, de los cuales al cierre del 5 de julio de 2007 se había ejercido un 100% del PAPIR y PRODESCA y un 99.27% del PROFEMOR.

El Programa 2006 benefició en gran medida a grupos prioritarios, otorgándoles un 47.92% de los recursos del Programa. Además, un 74.73% de los productores apoyados en este ejercicio se ubicó en localidades de alta y muy alta marginación y recibieron el 70.16% de los recursos del Programa.

A diferencia de los ejercicios 2004 y 2005 en que predominaron las actividades no agropecuarias, en el ejercicio 2006 las proporciones por tipo de actividad fueron muy similares. Sin embargo, se detectó una falta de promoción de las actividades no agropecuarias que dan valor agregado a la producción primaria de cultivos y especies animales considerados prioritarios para el Estado.

Lo anterior es un aspecto fundamental a atender, sobre todo si se considera que Tamaulipas incrementó el valor agregado de su producción agropecuaria tan sólo 0.2 veces en 10 años (1993-2003), a diferencia del crecimiento en 2 unidades al nivel nacional y de los valores aún superiores obtenidos por los estados vecinos.

## **Evolución de la gestión del PDR en temas relevantes**

Tamaulipas ha creado una estructura institucional bien delimitada para promover el desarrollo rural, 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 estrecha relación de cooperación que se ha establecido entre la Secretaría de Desarrollo Rural (SDR) y la delegación estatal de la SAGARPA.

Una proporción importante de los productores han sido apoyados vía proyectos marco mediante componentes únicos y de monto generalmente reducido por productor; sin embargo, con excepción de los dos proyectos marcos manejados en el esquema PESA, los proyectos marcos sufren la ausencia de un seguimiento pertinente en asesoría y capacitación.

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; sin embargo la participación de los proveedores, mediante convenios de cesión de derechos, ha sido una herramienta fundamental para mitigar en parte la falta de recursos de los beneficiarios.

Mediante su estrategia de operación municipalizada, el Programa ha buscado 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. En este sentido, 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.

## **Impactos**

El nivel de capitalización de los beneficiarios de 2006 presenta grandes contrastes entre estratos, ya que mientras el tipo I dispone de tan sólo 1.56% del capital promedio de toda la muestra, los estratos IV y V tienen 8 y 19 veces más capital que los de menores ingresos.

La UPR tiene mayor importancia en el ingreso en el caso de los productores apoyados en actividades agrícolas, en los cuales otro empleo ajeno a la UPR aporta sólo el 25.8% del ingreso; por otro lado, el ingreso de los productores apoyados en actividades pecuarias depende en un 54.6% de otro empleo, mientras que la UPR aporta solamente el 31% de su ingreso.

Se estima que el capital existente en las UPR beneficiadas se incrementó en un 30% con las inversiones promovidas por el Programa. Además el efecto multiplicador indica que por cada peso de la Alianza el beneficiario invirtió 1.82 pesos en aportaciones complementarias e inversiones adicionales.

El nivel tecnológico y de capital de los productores del medio rural susceptibles de los apoyos de este Programa es un factor que condiciona los impactos de las inversiones de

la Alianza. Por ello es importante estudiar los factores que más influencia negativa tienen en el nivel tecnológico de las UPR para determinar la dirección de los apoyos hacia estas áreas estratégicas y favorecer con ello un ambiente productivo más adecuado para la inyección de recursos.

### **Recomendaciones**

Se recomienda favorecer la accesibilidad de los apoyos a la población de las comunidades de muy alta marginación, promoviendo mecanismos de reembolso mediante un esquema de firma de convenios en donde se les adelanta un porcentaje del 50% al 75% del apoyo como "crédito a la palabra"; pero asegurando un verdadero compromiso de los beneficiarios al ejecutar sus obras.

Se debe 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 de servicios sin ninguna relación con las cadenas prioritarias definidas, para las cuales existen otros tipos de programas.

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.

Programar la entrega de los apoyos dentro de los proyectos marco cumpliendo cabalmente con lo estipulado en los proyectos formulados, integrando programas paralelos de seguimiento como la modalidad PESA.

La generación de empleos es un factor fundamental que 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. También se requiere ofrecer una mayor ponderación a los proyectos que favorezcan la sustentabilidad de acciones y un menor daño al ambiente para ejercer verdaderamente una política de desarrollo rural sustentable.

## **Introducción**

El Programa Desarrollo Rural (PDR) de la Alianza para el Campo 2006 se instrumentó en Tamaulipas, dentro del marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas, a través de tres líneas estratégicas: la capitalización de las UPR, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones rurales.

El presente Informe corresponde a la Evaluación del PDR en su ejercicio 2006 en Tamaulipas, aunque además hace un análisis de su evolución durante el periodo 2003-2006 y considera algunos avances alcanzados durante su operación en 2007.

### **Fundamentos de la evaluación**

La evaluación del PDR, al igual que en el resto de los programas de Alianza para el Campo, responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y en las Reglas de Operación de Alianza vigentes, referente a la obligatoriedad de realizar una evaluación externa de los programas que la integran. Del mismo modo, la evaluación responde al creciente interés de los gobiernos estatal y federal por mejorar la gestión pública y como un mecanismo de rendición de cuentas a la sociedad.

En este marco, la evaluación externa estatal de los programas que integran la Alianza para el Campo llega a su noveno año de aplicación. En dicho lapso ha habido un proceso de aprendizaje colectivo sobre su planteamiento conceptual y metodológico, así como en los instrumentos para su realización.

### **Objetivos de la evaluación**

La evaluación del Programa de Desarrollo Rural 2006 en Tamaulipas tiene como objetivo general:

- ⇒ Aportar propuestas para mejorar el desempeño del Programa en la entidad, a partir de la valoración del logro de sus objetivos y de la identificación los avances y oportunidades de mejora en cuanto a la gestión, los procesos operativos y la generación de impactos de las inversiones.

Además se consideran los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la trayectoria de la gestión del Programa, considerando la instrumentación de su diseño, el arreglo institucional, la asignación de recursos y sus procesos operativos, destacando los cambios realizados y las áreas puntuales en las que se deben tomar acciones para lograr mayor eficiencia operativa e impactos.
- Evaluar los impactos generados por las inversiones financiadas por el Programa en Tamaulipas entre sus distintos tipos de beneficiarios.



- Valorar los avances y temas pendientes del Programa en el desarrollo de capacidades productivas, técnicas, organizativas, de autogestión y gerenciales de la población beneficiaria.
- Analizar las aportaciones del Programa en la conformación y funcionamiento de los consejos municipales (CMDRS) y distritales de desarrollo rural sustentable (CDDRS) y en general la operación municipalizada del PDR en Tamaulipas.
- Hacer un balance de las acciones emprendidas por el Programa para el fomento empresarial y la consolidación de las organizaciones económicas del medio rural.
- Dar seguimiento a la instrumentación de las recomendaciones de evaluaciones anteriores, identificando los avances logrados y las causas que han favorecido y/o limitado la aplicación de esas recomendaciones en la operación estatal.

### **Enfoque utilizado**

La evaluación se inscribe en las definiciones de política rural del Gobierno estatal, contenidas en documentos oficiales o expresadas en el tipo de acciones que fomenta y en las cuatro líneas de estrategia planteadas por la SAGARPA en el periodo que se evalúa, que son: *integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, atención a regiones y grupos prioritarios, reconversión productiva y atención a factores críticos*. Para el caso del PDR en Tamaulipas el análisis se concentra en las dos primeras líneas, definidas como centrales para su atención en el ejercicio 2006 (ROP, 2006).

La evaluación esta encauzada al análisis de la evolución de los impactos generados por el Programa y de su gestión en el Estado. El enfoque de la evaluación esta marcado por las siguientes características básicas: **análisis continuo, utilidad práctica y oportunidad** de los resultados de evaluación.

El análisis continuo se refiere a que, si bien la evaluación esta centrada en el ejercicio del Programa durante el año 2006 en el Estado, también valora y destaca los cambios que experimentó en su gestión desde el año 2003 cuando se puso en marcha la estructura programática actual y las reglas de operación vigentes. Este análisis permite apreciar en qué medida se ha logrado consolidar su diseño, el arreglo institucional, y los procesos de planeación y operación del Programa durante los últimos años, de tal manera que se aportan elementos críticos para perfilar los ajustes necesarios que le den mayor pertinencia, eficacia y eficiencia en función de las necesidades de Tamaulipas.

La utilidad práctica de los resultados de la evaluación indica que las propuestas de la EEE son concretas, relevantes y factibles de instrumentarse, y se refieren a los temas críticos en la operación del Programa en el Estado.

La oportunidad de los resultados es posible en el caso de la evaluación de la gestión, ya que ésta también se refiere a los avances del ejercicio 2007 del Programa.

Además, la evaluación tiene un **carácter participativo**, el cual implicó una colaboración permanente de la Delegación de SAGARPA y de la Secretaría de Desarrollo Rural en la

precisión de temas de evaluación relevantes y el análisis de resultados. En esta misma lógica, durante el proceso de evaluación se estableció un esquema de retroalimentación oportuna a los tomadores de decisiones en el Estado.

De la misma forma, se consideraron integralmente los **análisis cualitativo y cuantitativo**. El primero permitió comprender el entorno y analizar los procesos a través de los cuales se desenvuelve el Programa en Tamaulipas y que influyen en sus resultados e impactos. A su vez, la dimensión cuantitativa de la evaluación permitió analizar la magnitud de los resultados e impactos de las inversiones apoyadas durante los últimos años e identificar su causalidad. Ambos tipos de análisis se combinaron para ofrecer una perspectiva global de la evaluación de la gestión e impactos del Programa.

### **Metodología empleada**

El Programa Desarrollo Rural 2006 en el Tamaulipas incluyó los subprogramas Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), con sus respectivos componentes de apoyo señalados en las Reglas de Operación. Si bien, el diseño muestral se realizó considerando sólo los beneficiarios del subprograma de inversión, la evaluación tomó en cuenta los tres subprogramas para derivar un análisis integral de la estrategia impulsada por el PDR en el Estado.

La evaluación utilizó información documental oficial proporcionada por el CTEE, información estadística y de política sectorial, además de una encuesta aplicada a 222 beneficiarios y una entrevista a 66 actores del Programa; estos últimos constituidos por funcionarios directivos y operativos, 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, prestadores de servicios profesionales (PSP), organizaciones de productores, entre otros.

El método de muestreo, definido en los Términos de Referencia para la Evaluación Estatal del Programa Desarrollo Rural 2006, 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 (Anexo 1). La información de las encuestas se procesó en el sistema *Lotus Notes®* y con la base de datos generada se calcularon los indicadores utilizados para el análisis cuantitativo. Para el cálculo de indicadores de impacto se utilizaron también las bases de datos de encuestas a beneficiarios 2001-2003 generadas en procesos de evaluación anterior.

La EEE elaboró el informe de evaluación estatal con base en la metodología básica desarrollada por la Unidad de Apoyo de la FAO, quien brindó soporte técnico permanente durante el proceso. La evaluación fue conducida por el CTEE, el cual fue responsable de la contratación y supervisión de la EEE (bajo lineamientos de la CGEO de la SAGARPA), así como de la revisión, calificación y dictamen del Informe.

# Capítulo 1

## Contexto de las actividades rurales en el Estado

En el presente capítulo se presenta una caracterización del medio rural en Tamaulipas, lo que constituye la base para identificar los principales factores tecnológicos, socioeconómicos y ambientales que han condicionado el desempeño de las actividades financiadas por el PDR en la entidad y serán de utilidad en la valoración del grado de respuesta institucional a la problemática y oportunidades del medio rural.

### 1.1 Caracterización del medio rural en el Estado

Tamaulipas cuenta con una superficie de 79,829 km<sup>2</sup>, lo que corresponde al 4.1% de la superficie total del País; tiene 8,763Km<sup>2</sup> de mar territorial y 420 km de litoral. El Estado colinda al norte con Estados Unidos a través de 370 Km de límite fronterizo con Texas, limita al oeste con Nuevo León y al sur y suroeste con Veracruz y San Luis Potosí. El Estado presenta una división política en 43 municipios.

Tamaulipas se ubica en una zona de transición al ser atravesado por el Trópico de Cáncer en los 23° 26" LN, línea que delimita la región tropical al norte del mundo. Esta ubicación geográfica le otorga a Tamaulipas una amplia variedad de climas y suelos. 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. A pesar de lo anterior, el desarrollo del sector agropecuario no ha ido a la par con el desarrollo registrado en otros sectores de la economía estatal y existen condiciones particulares de la población rural que distan mucho de las condiciones registradas en los centros urbanos de la frontera norte y puertos marítimos del Golfo de México.

#### 1.1.1 Temas claves de la realidad rural en Tamaulipas

**Marginación y polarización de la población rural.** De acuerdo con los resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, en Tamaulipas habitan un total de 3'024,238 residentes habituales, lo que representa el 2.9% de los 103.3 millones que conforman la población nacional. El 50.6% son mujeres y 49.4% son hombres. La población de la entidad crece a una tasa media anual del 1.7%, cuando en el quinquenio anterior lo hizo al 2%, siendo la séptima con tasa de crecimiento al nivel nacional y la segunda entre los estados de la frontera norte.

El Estado cuenta con un total de 7,498 localidades, las cuales presentan una gran dispersión geográfica. El 87.26% de la población tamaulipeca es urbana y se concentra en menos del 1% de las localidades; el 12.74% restante de la población reside en el 99% de las localidades, consideradas rurales por tener menos de 2,500 habitantes (Cuadro 1).

Tamaulipas contaba en 2001 con 1,390 ejidos y comunidades agrícolas y una superficie parcelada de 1 millón 422 mil ha (INEGI, 2004. VIII Censo Ejidal, 2001).

**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	7,300	236,642	97.36	7.82
De 500 a 2,499 habitantes	152	148,682	2.03	4.92
De 2,500 a 14,999 habitantes	33	191,971	0.44	6.35
De 15,000 y más habitantes	13	2,446,943	0.17	80.91
<b>Total</b>	<b>7,498</b>	<b>3,024,238</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: INEGI, 2006. II Censo de Población y Vivienda 2005

De acuerdo a los índices de marginación por localidad de CONAPO, el 10.80% de las localidades de la entidad presentan un grado de marginación muy alto y el 40.16% grado alto; el 22.29% muestran grado de marginación medio, el 19.92% grado bajo y sólo el 6.83% de las localidades se consideran con grado de marginación muy bajo (CONAPO, 2006).

**Educación.** La entidad ocupó en 2005 la séptima posición nacional en cuanto al nivel de escolaridad con 8.7 grados, con una tasa de analfabetismo del 4.5% (con base en población  $\geq 15$  años); aunque en algunos municipios rurales de la entidad, el analfabetismo presenta niveles muy por encima del valor promedio estatal, por ejemplo en Bustamante (19.0%), Miquihuana (15.4%), Tula (10.4%), Gómez Farías (10.1%), Llera (9.5%), González (9.1%) y Antigua Morelos (9.0%).

En el año 2005, Tamaulipas registró una tasa de asistencia escolar en los servicios de educación básica del 95.2%. En este mismo año, 16.1% de la población de 18 años y más contaba con licenciatura, maestría o doctorado, a diferencia del año 2000 en que la cifra era del 14.2%. Para finales de 2005 el 17.8% de los hogares tamaulipecos disponía de computadora, mientras que en el año 2000 sólo el 8.0% de las viviendas contaban con este recurso educativo.

**Empleo e Ingreso.** El 72.44% de la población total de Tamaulipas tiene 14 años o más, mientras que la población económicamente activa (PEA) representa el 42.95% (1'298,910 personas) de la población estatal y el 3.08% de la PEA nacional. El 95.9% de la PEA de la entidad se encuentra ocupada (INEGI, 2006, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo).

El sector agropecuario en el Estado de Tamaulipas, concentra el 5.39% de la PEA del Estado, ocupando las mujeres el 5.53% del empleo total de este sector. De acuerdo a la posición en el trabajo agropecuario, el 68% corresponde a jornaleros, peones y trabajadores por su cuenta; destaca la alta proporción de trabajadores familiares sin pago y la muy baja presencia de patrones. Estas cifras, aunadas a los 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 en forma focalizada.

**Emigración.** Durante el periodo 2001-2005 llegaron a vivir a la entidad poco más de 114 mil personas procedentes principalmente de Veracruz (45.0%), de Nuevo León (9.3%) y de San Luís Potosí (9.2%). Por otro lado, salieron de la entidad poco más de 53 mil personas que se dirigieron principalmente a Nuevo León (26.2%), Veracruz (23.2%) y San Luís Potosí (10.6%) (INEGI, 2006. II Censo de Población y Vivienda 2005).

El Estado ocupa el séptimo lugar nacional en porcentaje de población inmigrante (personas  $\geq 5$  años residentes en Tamaulipas y nacidas en otra entidad) con el 4.3% de su población en esa condición y el lugar 20 en población emigrante (personas  $\geq 5$  años nacidas en Tamaulipas que ya no residen en el Estado) con 2.0% de su población en esa posición. Con lo anterior Tamaulipas se ubica como un Estado receptor de inmigrantes de otros estados, pues por cada 7 personas que emigran del Estado, llegan 15 personas a la entidad. El sector rural presenta un indicador de inmigración menor, pues sólo el 1.5% de su población proviene de otros estados y/o países, por lo que los principales destinos de los inmigrantes en el Estado son las ciudades fronterizas de Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo y los puertos marítimos de Altamira y Tampico (INEGI, 2006).

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 los primeros sitios al nivel nacional (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).

**Mercado.** Tamaulipas tiene una posición privilegiada en acceso a mercados, pues cuenta con cuatro puertos marítimos y 370 km de frontera con Estados Unidos de América. Aunque estos son mercados muy selectos y a los cuales se tiene acceso sólo con productos de alta calidad y en volumen considerable, los productores agropecuarios de poco o mediano volumen de producción pueden acceder a ellos en forma organizada y bajo el asesoramiento comercial especializado. Desgraciadamente, en la situación actual la mayor ganancia es acaparada por intermediarios o acopiadores, como sucede con la exportación de becerros hacia Estados Unidos o con los acopiadores de granos.

El mercado interno es también atractivo, sobre todo en las ciudades como Reynosa, Matamoros y Ciudad Victoria; aunque muchos prefieren ciudades de mayor demanda ubicadas en otros estados, como lo es Monterrey o la Ciudad de México, donde la demanda de productos agropecuarios es creciente. Desgraciadamente, de nuevo la falta de organización de los productores deja un terreno libre para su acción a los acopiadores o "coyotes".

**Acceso a servicios.** Tamaulipas cuenta con 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, lo que le otorga características únicas e importantes ventajas potenciales en el contexto nacional e internacional (INEGI, 2001).

Tamaulipas tiene una cobertura del 93 por ciento en agua potable, 82.5% en drenaje y el 96 por ciento tiene energía eléctrica. Sin embargo se advierte que una de cada cuatro viviendas está construida con materiales de baja calidad y casi la cuarta parte de la población habita en viviendas con un solo cuarto.

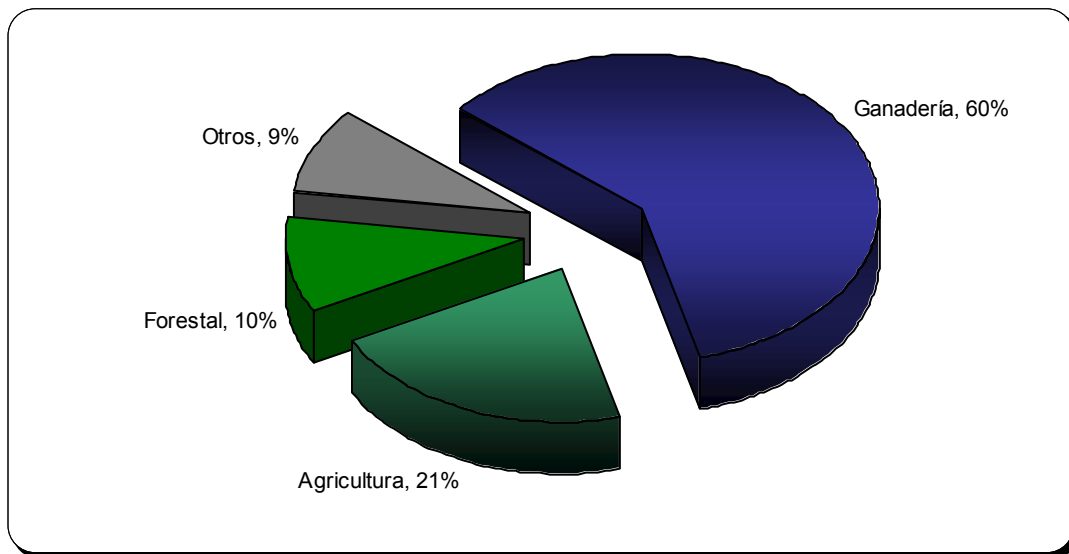
Tamaulipas presenta una situación privilegiada global en acceso a servicios, a la par de estados como Nuevo León, Baja California y Sinaloa, y muy por encima de estados como Puebla, Morelos y Guerrero. A pesar de lo anterior, la población rural tamaulipeca (12.74%) constituye uno de los mayores desafíos para las políticas públicas de desarrollo, pues el 16.16% de esta no dispone de servicio sanitario en la vivienda, el 36.36% de la misma carece de energía eléctrica, el 55.35% no cuenta con agua entubada y el 32% cuenta aún con piso de tierra.

### 1.1.2 Importancia del medio rural en la economía estatal

La entidad 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). La PEA del Estado se conforma por 1'298,910 personas, de las cuales el 5.39% se emplea en actividades rurales.

De las 7,982,900 ha con que cuenta Tamaulipas, 21% 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 proporción de superficie ocupada por actividad (Figura 1) contrasta mucho con el valor de su producción (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

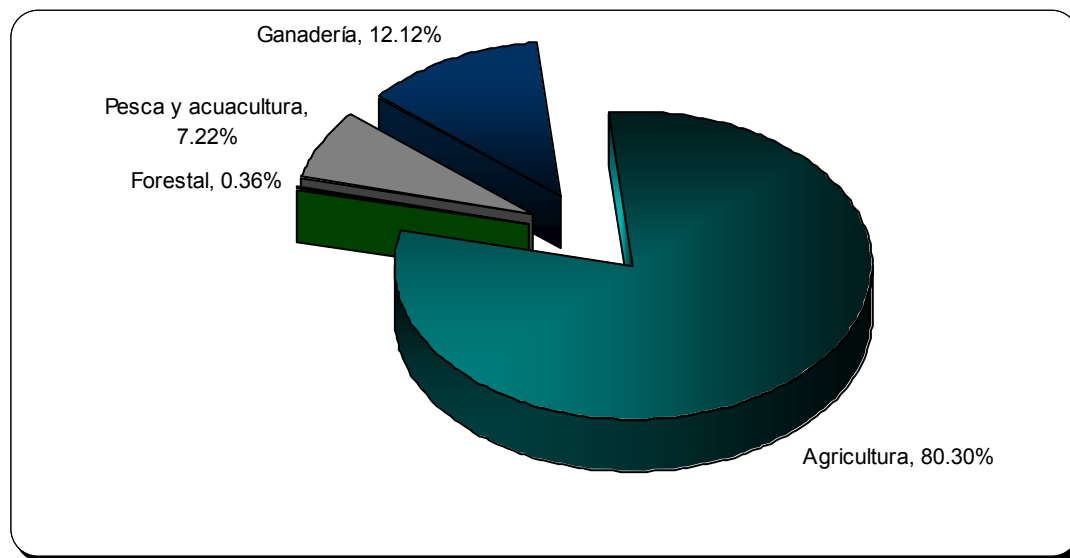
inferior al de la actividad agrícola; esto por que en general se trata de explotaciones ganaderas con uso extensivo de praderas de temporal para la producción de becerro destetado; mientras que en el caso de la agricultura el 35% de la superficie es de riego.

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 de granos y semillas, frutales y/o plantaciones, cultivos agroindustriales y hortalizas, son las que mayor participación en el valor de producción agrícola representan. La rama de granos y semillas representa el 88.8% de la superficie agrícola. En 2004 Tamaulipas 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).

**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

El sorgo es un cultivo estratégico para el desarrollo del Estado y la competitividad de la agricultura, pues Tamaulipas aporta el 35% de su producción nacional. 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. El desarrollo

productivo agropecuario reciente aprovecha los programas federales de apoyo al sector; por ejemplo, Tamaulipas es el mayor beneficiario de los recursos de Procampo por superficie cultivable, capitalizando a 78 mil productores.

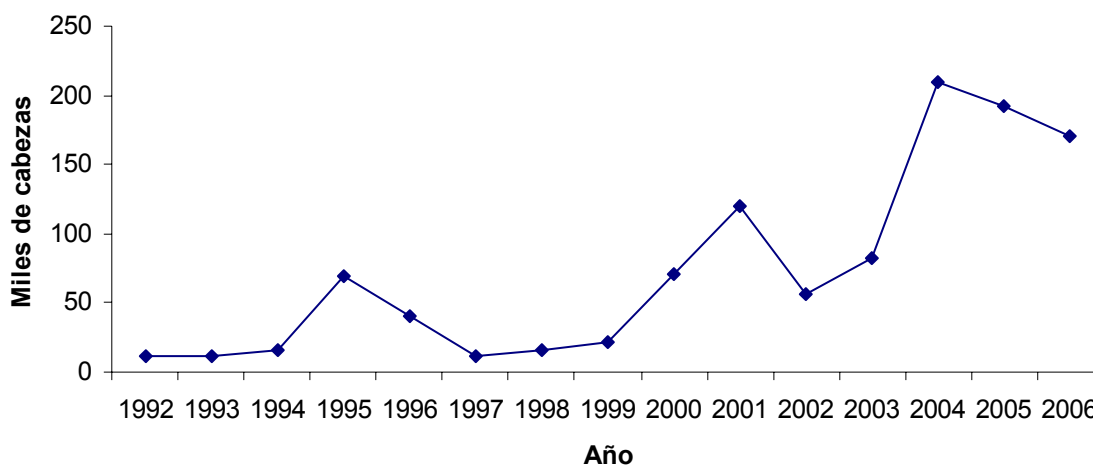
De reciente impulso dada la denominación de origen para el cultivo de tequila a algunos municipios de Tamaulipas, es el cultivo del agave azul que contaba en 2006 con una superficie aproximada de 10 mil hectáreas en los municipios de Llera, Xicoténcatl, Gómez Farías, El Mante, González, Antiguo Morelos, 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 procesan en seis plantas de los municipios de González, Hidalgo y Jaumave.

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.

**Figura 3. Comportamiento en las exportaciones de ganado de Tamaulipas de 1992 a 2006**



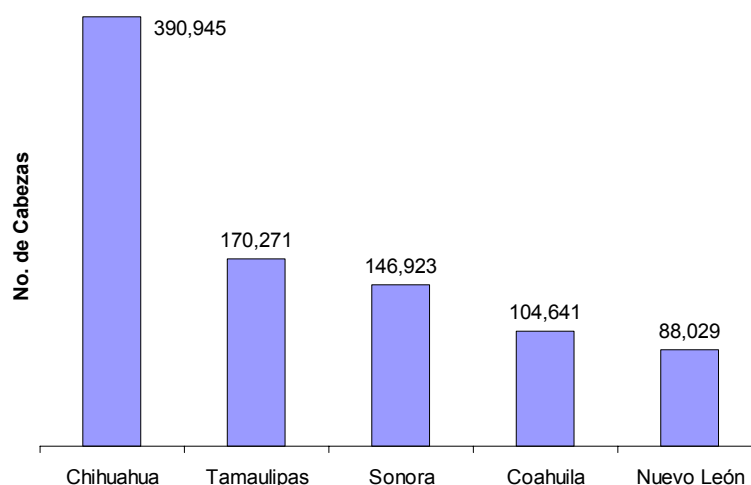
Fuente: OEIDRUS, 2007

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 8° lugar en volumen de la producción de carne



ovina, 9° en bovina y caprina, y 12° en cerdo. En 2004, los ganaderos establecieron un récord con la exportación de 205 mil becerros a los Estados Unidos de América (Figura 3), ocupando Tamaulipas un lugar importante en el contexto nacional, sólo por debajo de Chihuahua (Figura 4).

**Figura 4. Principales estados exportadores de ganado bovino en pie en el año 2006**



Fuente: OEIDRUS, 2007

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.

La Avicultura, una actividad que el gobierno del Estado busca impulsar incluyéndola en 2006 como una cadena prioritaria de amplia inclusión social en el Programa de Desarrollo Rural de la Alianza, tiene un peso relativamente bajo dentro del valor de la producción pecuaria; sin embargo, su potencial es grande al disponer el Tamaulipas de una producción agrícola alta en granos y ser esta una actividad generadora de proteína animal de alta calidad y de relativamente bajo costo. En 2006 Tamaulipas poseía un inventario de 471,717 aves con una producción proyectada de 670 ton de carne que generan apenas el 0.67% del valor de la producción de carne en el Estado (SAGARPA, 2006). Esta situación refleja lo mucho que hay que hacer con esta actividad en el Estado.

### **1.1.3 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 ha y posee un alto contenido de especies endémicas.

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 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.

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.

#### ***1.1.4 Estructura y tendencias de la economía rural en los últimos años***

Las principales áreas agropecuarias y no agropecuarias del sector rural en Tamaulipas por la población ocupada son: la citricultura, con más de 5,000 productores; el sorgo, con cerca de 50,000; 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, con 15,000 productores, y como emergentes o no agropecuarios, el turismo, el cual se estima se ocupan 6, 450 productores. Otros cultivos importantes son 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).

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 Farias, 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 Principales factores condicionantes de las actividades apoyadas**

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.

A pesar de la gran vocación productiva del sector agropecuario tamaulipeco, el Estado registró un incremento en el valor agregado agropecuario ubicado en 0.2 en el decenio de 1993 a 2003, muy bajo en comparación con el 2.0 nacional y con el de los estados

vecinos de Nuevo León (3.9), Veracruz (2.1) y San Luís Potosí (1.8) (CEPAL, 2006). Lo que obliga a la política rural en el Estado a impulsar el desarrollo de las cadenas de agregación de valor.

Uno de los factores que condicionan las actividades productivas en el medio rural, es la alta dispersión de las localidades, lo que impide que los servicios y el mercado lleguen en forma más eficiente. En Tamaulipas hay 7,452 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 269 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 hallan en condición de pobreza y por el contrario, en localidades clasificadas como de baja marginación, aún existen productores de muy bajos ingresos.

**Cuadro 2. Número de localidades por grado de marginalidad**

Grado	Número de localidades	%
Muy alto	269	10.80
Alto	1,000	40.16
Medio	555	22.29
Bajo	496	19.92
Muy bajo	170	6.83
Total	2,490	100.00

Fuente: CONAPO, 2005

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.

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 esta perdiendo fuerza a raíz de los cambios experimentados en los núcleos ejidales después de las reformas constitucionales.

### **1.3 La política de desarrollo rural en el Estado**

Tamaulipas, al igual que el resto del país, esta experimentando un cambio en las formas de su política de desarrollo rural en los últimos años, buscando una transformación de planes, programas e instituciones de política rural. Este cambio se instrumenta en el marco de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual se centra en ideas como el enfoque territorial y la descentralización en la toma de decisiones. Tamaulipas ha realizado la adecuación de las políticas nacionales a su entorno, y aunque se experimenta aún un proceso de transición, se empiezan a experimentar cambios en la política rural implementada, aunque el cambio institucional operativo no ha ido totalmente a la par y en algunas áreas aún prevalecen prácticas tradicionales que limitan los resultados e impactos en el sector.

#### ***1.3.1 Objetivo, enfoque y cobertura de instrumentos de la política de desarrollo rural del Estado***

Los principales instrumentos de política sectorial en Tamaulipas son la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Acuerdo Nacional para el Campo, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 y los Planes Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001 y con la última reforma publicada el 2 de febrero de

2007, es un instrumento rector que norma el desarrollo y aplicación de política rural nacional que ha sido apropiado por el Estado, para su consideración dentro de las estrategias de planeación y asignación de recursos al campo.

A través de la LDRS, se pretende instituir una nueva visión compatible con las orientaciones de organismos internacionales y con las tendencias recientes probadas en los espacios rurales. Con eso, ya sea por su carácter reciente o por las inercias institucionales típicas de estas tentativas de cambio, se trata antes de todo del comienzo de una transición (FAO-SAGARPA, 2006 en Análisis prospectivo de política para el desarrollo rural).

En un análisis prospectivo de política de desarrollo rural en México (FAO-SAGARPA, 2006) se destacan seis planteamientos principales de la LDRS:

- El apoyo al desarrollo rural en los marcos de un instrumento jurídico con una visión integral, incorporando aspectos de infraestructura, financiamiento y comercialización, además del apoyo a las actividades agropecuarias y “no agropecuarias”.
- La coordinación y la competencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales, vinculadas a los diferentes aspectos de las actividades rurales, a través de una Comisión Intersecretarial.
- La inclusión del tema de la sustentabilidad, con el cual se establece que las actividades económicas del medio rural, deben basarse en el reaprovechamiento racional de los recursos naturales y no en su disminución.
- La creación de instancias que permiten la participación de la sociedad en el diseño de las políticas (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, Consejos Estatales, Distritales, y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable).
- La seguridad a las acciones de mediano y largo plazos, que generan beneficios económicos para millones de mexicanos que dependen del campo, debido a que se promueven apoyos plurianuales para los productores, con la posibilidad de anticipárselos, lo cual les permite operar bajo las directrices de confianza, oportunidad, transparencia y responsabilidad.
- Y la instrumentación de un auténtico marco de Estado para el Desarrollo Rural.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional para el Campo (ANC) fechado el 28 de abril de 2003 y suscrito entre el ejecutivo federal y las organizaciones de productores, también es considerado en algún sentido dentro de los instrumentos de política sectorial en Tamaulipas. En este acuerdo se reconoce como base (en congruencia con la LDRS), la soberanía y seguridad alimentaria y establece condiciones para que estas sean alcanzadas.

El ANC reconoce que el Estado, tiene el mandato constitucional para promover, concertar e instrumentar una Política de Fomento Productivo y Desarrollo Económico y una Política Social para el Desarrollo Rural Sustentable, las cuales serán operadas institucionalmente de manera concurrente y diseñadas con instrumentos puntuales de política pública que

privilegien el respeto a las personas y la aptitud de la tierra; el fomento productivo a lo largo de las cadenas agroalimentarias; el desarrollo rural; y el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, todo esto dentro de un contexto global, un sentido nacionalista y un enfoque regional.

En forma más directa y como instrumento de política exclusivo de la entidad, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, establece como prioridad de su política de desarrollo rural *fortalecer la cohesión social de los tamaulipecos abriendo nuevas alternativas de progreso económico y social para las comunidades marginadas y los grupos vulnerables*. Es por ello que el Gobierno del Estado participa en diversos grados y utiliza los programas como Alianza para el Campo, Procampo, Progan, Programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) para cumplir con los objetivos y metas planteados en la política de desarrollo rural acentuada en dicho.

Como parte de la estrategia de descentralización, la operación municipalizada de los programas de desarrollo rural ha promovido la formulación de Planes Distritales y Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, los cuales realizan un acercamiento a las necesidades específicas de regiones y municipios, con base en criterios de diagnóstico. Uniformizar en una buena calidad dichos diagnósticos y planes es una tarea del presente.

### **1.3.2 Correspondencia entre la problemática del entorno y la respuesta de la política de desarrollo rural en el Estado.**

Aunque en forma global, Tamaulipas es una entidad con un nivel de desarrollo social por encima de la media nacional, también adolece de un bienestar aceptable en algunas de sus comunidades rurales más marginadas que distan mucho de los niveles de bienestar social que alcanzan las zonas fronterizas y puertos marítimos del Estado. Aunque estas comunidades rurales cuentan con sistemas de comunicación y servicios mínimos, se encuentran dispersas y alejadas de la capital del Estado y su acceso a los programas de gobierno se restringe por una falta de comunicación efectiva de las características y alcances de los apoyos, y en ocasiones, aún con su conocimiento, la falta de recursos para realizar la aportación complementaria e inversiones adicionales limitan su participación. En el primer caso, la estrategia de Municipalización se presenta como una alternativa viable que debe permitir un mayor acceso a este tipo de población, que es precisamente la población objetivo del Programa, por lo que se requiere su consolidación y en el segundo hace falta una estrategia de apoyos financieros complementarios. Ambas situaciones serán desarrolladas con mayor detalle en los capítulos siguientes.

La política de desarrollo rural promovida por la LDRS y retomada por el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 y planes municipales y distritales, demanda de un arreglo institucional paralelo a los cambios sugeridos pues aunque este arreglo se está dando con la creación de nuevas figuras institucionales el cambio real en la nueva concepción por parte de algunos funcionarios aun esta pendiente.

Finalmente, se debe aprovechar a la Alianza para el campo como un instrumento fundamental en la búsqueda de los objetivos de a política sectorial, pues se debe recordar que 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.*



## Capítulo 2

### Principales resultados del Programa

A más de una década de operación continua en el Estado, los apoyos promovidos por el PDR en han considerado diversos componentes y los resultados e impactos han sido variables en magnitud. Se han experimentado importantes cambios en su instrumentación y orientación al nivel federal y también se ha gestado un proceso de maduración estatal como producto de la experiencia generada con su operación, detectándose áreas prioritarias y estratégicas de inversión y buscando cumplir con el objetivo central en el cual fue concebido dentro de la Alianza en su conjunto.

En este capítulo se valora la relevancia que el PDR ha tenido en el impulso de las actividades rurales, a partir de dimensionar la magnitud y la cobertura de las acciones en términos de inversión y población atendida, e identificar los principales resultados en las áreas o temas de atención relevantes para el Programa. La información aquí vertida permite valorar el cumplimiento de objetivos del Programa y el grado en que este atiende la problemática de los productores rurales en Tamaulipas.

#### 2.1 Análisis de la inversión y población atendida por el PDR

##### 2.1.1 Tendencias de la inversión acumulada

En el periodo comprendido entre el primer año de ejecución del PDR en Tamaulipas (1996) y el año que se evalúa (2006), el Programa reflejó un crecimiento real en recursos económicos del 142.5% (precios base 2006); registrándose el incremento presupuestal más importante entre 1998 y 2001 (267.9%), seguido de un descenso al siguiente año (31.1%), para incrementarse nuevamente hasta 2005 (35.85%). Por último, en 2006 se registró un decremento en las inversiones del 10.83% con respecto al ejercicio anterior. Es importante resaltar que las fluctuaciones han ocurrido principalmente como consecuencia de una gran variación en el monto de la inversión federal; mientras que la inversión del Estado ha mostrado cierta estabilidad en todo el periodo, más bien caracterizada por incrementos anuales moderados (Figura 5).

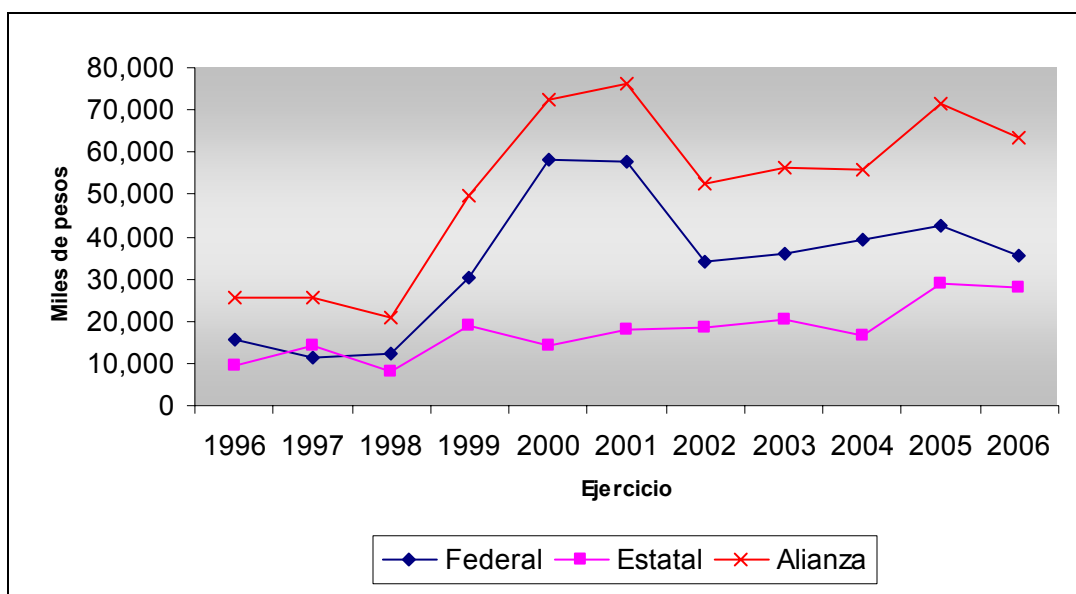
En promedio, durante los 11 años, la federación aportó el 65.63% de los recursos del Programa. La aportación federal proporcional fue mayor en el ejercicio 2000, con el 80.32% y la mínima en 1997 con 44.73% de la inversión del PDR en el Estado; el Gobierno estatal por su parte ha aportado el 34.37% en promedio anual, siendo su máxima aportación proporcional en 1997 con el 55.27% y la mínima en 2000, con sólo el 19.68%.

##### 2.1.2 Distribución de las inversiones

Desde su implementación en 1996, el PDR ha buscado atender a la población objetivo a través de líneas estratégicas para lograr una integralidad en sus acciones e incrementar los impactos de los recursos otorgados.

El PDR ha evolucionado en su estructura programática, considerando diversos subprogramas y componentes desde su implementación. Durante los primeros tres años de operación en Tamaulipas (1996-1998), el PDR se conformó por tres subprogramas: Programa de Equipamiento Rural (PER), Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT); dando con ello prioridad a la inversión y capacitación en las UPR y dejando a un lado los apoyos a aspectos organizacionales. Para el ejercicio 1999 el PER se transformó en Programa de Apoyo al Desarrollo Rural (PADER), el cual operó hasta 2001 y finalmente en 2002 se transformó en el Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR). Con el surgimiento del Programa Mujeres en el Desarrollo Rural en 1999, se le da mayor peso al fortalecimiento organizacional, sobre todo con un enfoque particular de género. En 2001 el PCE y el PEAT se conjuntaron para crear el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO).

**Figura 5. Evolución de la inversión del PDR en Tamaulipas por fuente de aportación en el periodo 1996-2007. Miles de pesos en precios 2006**



Fuente: Cierres físicos 1996-2005 y Avance 2006.

Es a partir del ejercicio 2002 que se registra un cambio interesante en la estructura del PDR, con reacomodo de componentes y definiéndose los tres subprograma básicos que han operado hasta la fecha: Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el medio rural (PRODESCA), el cual se apropia de todos los componentes relacionados con la capacitación, y por último el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que aglutina los componentes destinados a fomentar la organización en el medio rural. De esta manera, las tres líneas estratégicas del desarrollo rural para Tamaulipas quedaron perfectamente definidas: la capitalización de las UPR, el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las organizaciones (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

La operación del Programa de Desarrollo Rural en Tamaulipas ha privilegiado el gasto en aquellos componentes que implican inversiones directas para las UPR, manejadas principalmente por los subprogramas PER, PADER y PAPIR en forma separada en el tiempo. Durante el periodo completo de operación en Tamaulipas, el PDR ha destinado en promedio anual el 72.66% de sus recursos para este tipo de componentes, llegándose a destinar casi el 90% de los recursos totales del Programa para el ejercicio de 1998. Por otra parte el desarrollo de capacidades se ha impulsado en un 20.78% como promedio anual de todo el periodo, siendo mayor al inicio con casi el 40% de los recursos en 1996 y 1997, mediante los subprogramas de Capacitación y Extensión (PCE) y Elemental de Asistencia Técnica (PEAT) (Figura 6).

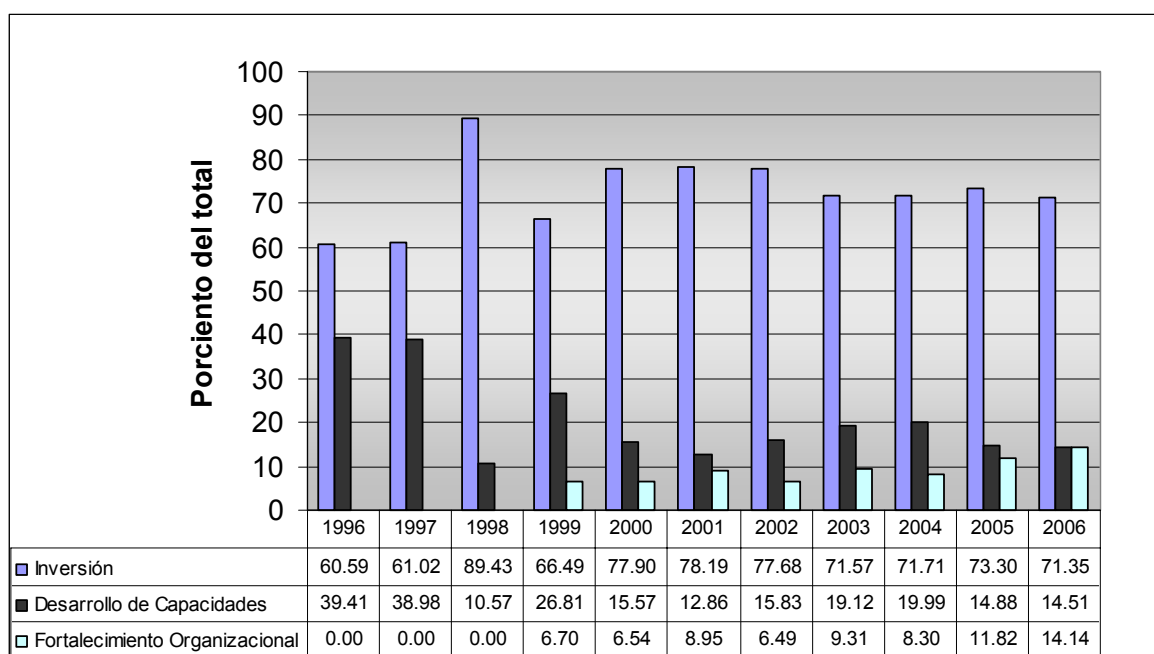
El grupo de componentes con menor atención en recursos económicos del Programa ha sido el de apoyos a la organización rural con apenas el 6.57% de promedio porcentual anual, y que tomó forma específica hasta 2002 con la creación del subprograma Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) con componentes manejados en ejercicios anteriores por subprogramas como el de Mujeres en el Desarrollo Rural (MDR).

Para el ejercicio 2007, recién iniciado, se perfilan montos por subprogramas un tanto similares en cantidad y proporción a los del ejercicio 2006; si acaso poco más del 2% del total del presupuesto se destinará adicionalmente a PRODESCA en vez de PAPIR. En general, desde el ejercicio 2000 se ha mostrado poca variación en las proporciones de recursos destinadas por subprograma.

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).

Las cadenas Naranja y Nopal han sido consistentes a partir de 2004 y continuaran siendo prioritarias para el ejercicio 2007. De 2006 a 2007 el cambio lo constituyó sólo la cadena Piscícola al ser cambiada por la cadena de Hortalizas (Cuadro 5).

**Figura 6. Distribución porcentual de los recursos del Programa Desarrollo Rural por subprograma durante su operación en Tamaulipas.**



Fuente: Cierres Financieros 1996-2005 y Anexo técnico 2006

La asignación prioritaria a productores que solicitan en forma grupal el apoyo ha favorecido la congruencia de los planes con las acciones ejercidas. A partir del ejercicio 2004 la totalidad de los apoyos se otorgaron a beneficiarios grupales, incluyendo dentro de ello los apoyos otorgados vía proyectos marco.

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

Cadena	Año				
	2003	2004	2005	2006	2007
Carne	X	X	X		
Naranja		X	X	X	X
Miel	X		X	X	X
Nopal		X	X	X	X
Piscícola	X	X	X	X	
Avicultura				X	X
Turismo rural	X				
Leche	X	X			
Hortalizas					X

Fuente: Anexos técnicos del Programa

Con excepción del ejercicio 2005, a partir de 2002 y hasta 2007 se especifica en las Reglas de Operación el 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 incrementó el porcentaje mínimo vía proyectos en las Reglas de Operación al 70%.

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 son en realidad los pertinentes. Vale decir que, atendiendo a estas recomendaciones, en la operación 2007 del Programa se ha integrado una Guía de Ponderación Técnica para la dictaminación de los proyectos, con criterios de priorización (factibilidad comercial, productiva, tecnológica, financiera, económica, organizativa, administrativa y de impacto) mediante los cuales se asignará un puntaje que permitirá valorar y jerarquizar con base en la factibilidad global de las solicitudes.

### ***2.1.3 Modalidad de operación estatal y municipalizada***

En los últimos años y con base en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) publicada en diciembre de 2001, el gobierno federal, en acuerdo con los gobiernos estatales decide replantear la estrategia de apoyo al campo, otorgando a la política sectorial un carácter regional y de integralidad. Por ello, a partir del ejercicio 2002 se destinaron apoyos para fortalecer la capacidad institucional de las instancias de representación de la población rural en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, en el ámbito Regional, Distrital y Municipal, así como el fortalecimiento y consolidación de departamentos municipales de desarrollo rural, en el área de influencia de los municipios con mayor índice de marginación, con el objeto de propiciar la realización de diagnósticos, la planeación participativa, la coordinación interinstitucional y la formulación de planes de desarrollo rural de sus áreas de influencia.

De esta manera, en 2002 inicia la operación municipalizada del Programa, como una alternativa a la operación estatal del Programa que permitiera identificar con mayor certeza las necesidades locales de los municipios mediante la estructuración de Consejos Municipales (CMDRS) y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (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 rurales (municipios con al menos una localidad de menos de 2,500 habitantes) catalogados como de marginación alta de acuerdo a la clasificación del CONAPO.

Para el ejercicio 2006 ya se han apoyado y consolidado los 9 CDDRS y los 41 CMDRS en los municipios rurales del Estado, con igual número de coordinadores distritales y municipales; además del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS). Con ello se ha ejercido la operación municipalizada en el Estado.

#### **2.1.4 Tipo de actividad apoyada**

El Programa Desarrollo Rural considerara el apoyo a la población rural mediante un variado tipo de componentes; sin embargo, en las evaluaciones externas de los últimos años, los componentes se han agrupado de acuerdo a la actividad en la que estos se destinan, esto es: actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias.

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 (Cuadro 5). Esto ocurrió tal vez por una rentabilidad más atractiva de las últimas, sobre todo por que se apoyo dentro de estas en gran medida la rama de servicios. Para el caso del ejercicio 2006, las proporciones fueron muy similares para las tres actividades, siendo ligeramente superior el monto asignado a actividades pecuarias.

**Cuadro 5. Porcentajes de apoyo por tipo de actividad en los ejercicios 2003-2006 del Programa Desarrollo Rural**

Año	Porcentaje de apoyo por actividad		
	Agrícola	Pecuaria	No agropecuaria
2003 <sup>a</sup>	40.21	25.21	34.58
2004 <sup>b</sup>	36.10	11.60	52.30
2005 <sup>a</sup>	26.75	15.97	57.29
2006 <sup>a</sup>	31.05	35.15	33.80

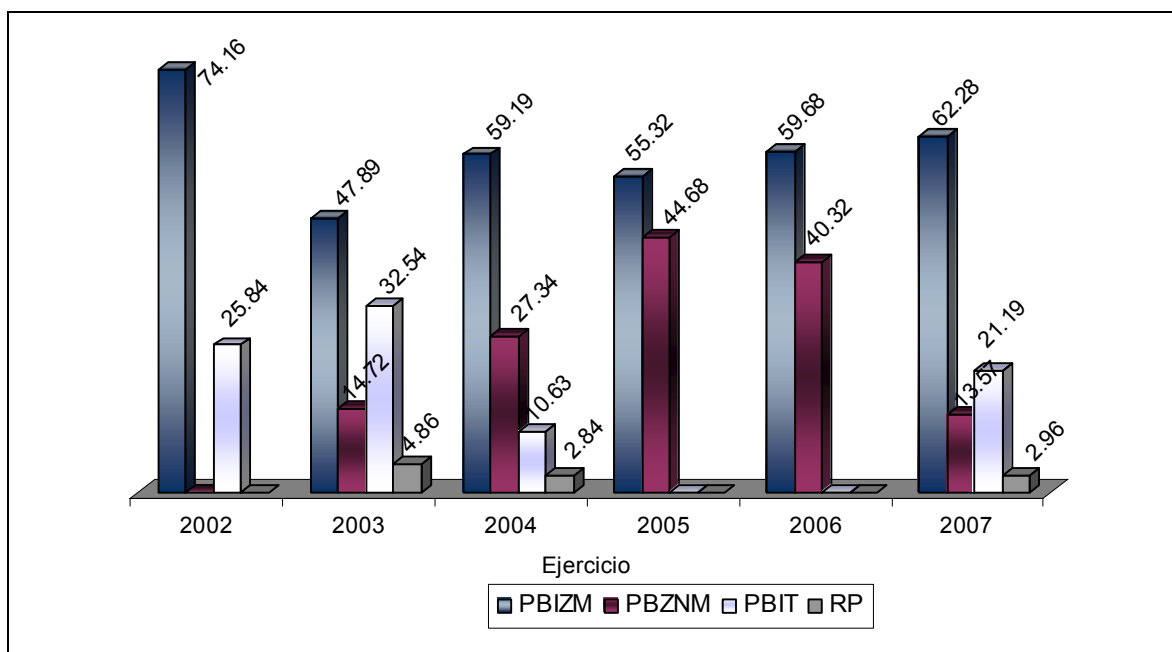
Fuente: Evaluaciones Externas del Programa Desarrollo Rural 2004<sup>b</sup> y Listas de beneficiarios<sup>a</sup>

#### **2.1.5 Tipo de productores apoyados y nivel de marginación**

De acuerdo a los cierres de operación del Programa, entre 2002 y 2006 el 58.15% del presupuesto se destinó para productores de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), 20.61% para productores de bajos ingresos en zonas no marginadas (PBIZNM), 19.11% para productores de bajos ingresos en transición (19.11%) y el 2.71% correspondió al resto de productores.

Los mismos reportes indican que el mayor porcentaje de apoyo a productores PBIZM se dio en 2002, mientras que el siguiente ejercicio fue en el que menor proporción de los recursos recibieron en el periodo 2002-2006. Entre 2004 y 2007 los montos para este concepto han sido poco variables. Destaca el reporte de los ejercicios 2005 y 2006 en los que el 100% de los apoyos se dirigió a PBIZM y PBIZNM exclusivamente (Figura 7).

**Figura 7. Porcentaje del presupuesto anual del Programa Desarrollo Rural por nivel de marginación de los beneficiarios.**



Fuente: Elaboración propia, con base en Cierres físicos 2002-2006 y Anexo Técnico 2007

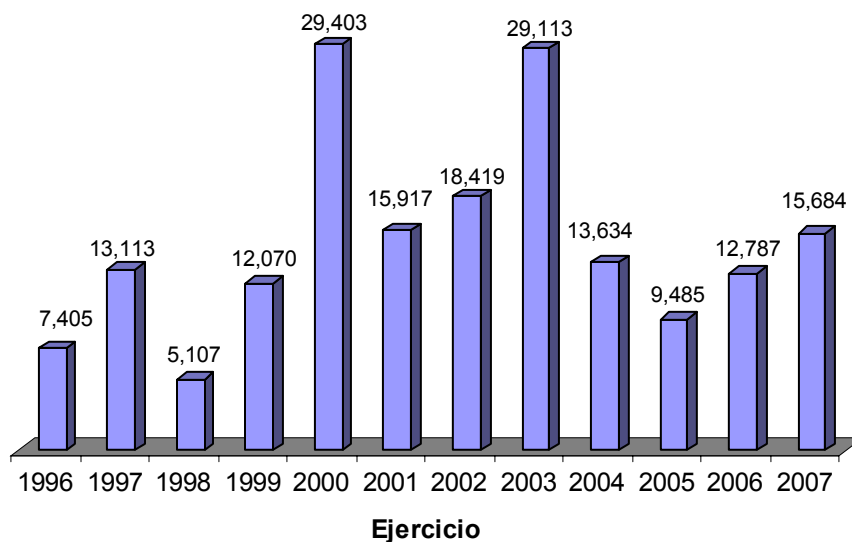
### 2.1.6 Población atendida y magnitud de los subsidios

La población total atendida de 1996 a 2006 por el Programa Desarrollo Rural en la entidad, asciende a 182,137 beneficiarios, de manera que el PDR en Tamaulipas ha apoyado a un promedio de más de 15,000 productores anualmente (Figura 8). Del total de estos productores, el 47.72% se benefició con al menos uno de los componentes de inversión, el 35.85% se apoyó con alguno de los componentes de desarrollo de capacidades y el 16.43% con fortalecimiento organizativo.

Se debe considerar que el número total de beneficiarios esta sobreestimado, porque los subprogramas del PDR promueven apoyos complementarios, es decir donde un beneficiario puede recibir apoyo de inversión, capacitación y organización a la vez o en años diferidos, lo cual de hecho es deseable en un esquema de integralidad. La magnitud del beneficio obtenido entre estos productores ha sido también muy variable, pues mientras algunos han recibido un subsidio económico significativo a través de un proyecto de inversión regular, otros han percibido el beneficio con la asistencia a congresos u otra actividad similar.

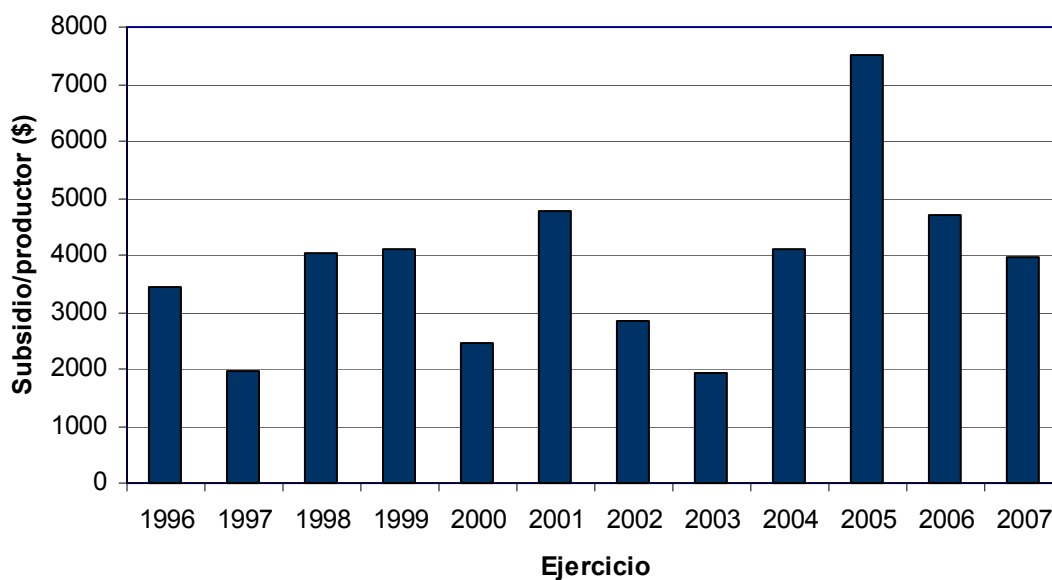
En sus once años de operación en Tamaulipas (1996-2006) y considerando además lo programado para 2007, el PDR ha otorgado un subsidio promedio real (base 2006) de \$3,447 por productor beneficiado, esto incluye todos sus subprogramas y componentes. Para el caso específico de los subprogramas de inversión el subsidio ha sido de \$11,705, para desarrollo de capacidades \$2,676 y para fomento organizacional \$2,987 en promedio de todo el periodo (Figura 9).

**Figura 8. Numero de beneficiarios apoyados durante la operación del PDR en Tamaulipas**



Fuente: Elaboración propia, con base en Cierres físicos 2002-2006 y Anexo Técnico 2007

**Figura 9. Subsidio del PDR promedio por productor**



Fuente: Elaboración propia, con base en Cierres físicos 2002-2006 y Anexo Técnico 2007

Los subprogramas de inversión, atendieron en promedio anual 7,902 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 once años (1996-2006) del Programa, equivalen al 47.27% del total de la población rural del Estado (en localidades de menos de 2500 habitantes); debiendo tomar los bemoles señalados a causa de duplicidades existentes.

## **2.2 Valoración de resultados específicos en áreas o temas de atención**

Los resultados del PDR han sido importantes en la atención de las necesidades de la población rural del Estado pues ha atendido una parte significativa de esta población, promoviendo la inversión en las UPR e incrementando la productividad de los mismos mediante el otorgamiento de componentes que en estas se requieren y que sin el apoyo del Programa difícilmente se adquieren con recursos propios.

La estrategia de atención del programa de cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social plantea un esquema atractivo, por lo que si los apoyos se canalizan por esta vía, las posibilidades de éxito serán mayores en las UPR. Dentro de ello cobra especial importancia el apoyo a las actividades no agropecuarias, como un componente fundamental en la integración vertical que complementa la producción primaria. Desgraciadamente en ejercicios anteriores dentro de estas actividades se privilegiaron los apoyos a proyectos de servicios que poca relación tenían con las cadenas de producción prioritarias, olvidando que lo fundamental era apoyar procesos de transformación y comercialización que dieran valor agregado a la producción primaria. Por fortuna, en 2006 y 2007 se fijan topeas máximos de apoyos para proyectos de servicios (hasta 25% del presupuesto en operación municipalizada y hasta 20% en operación estatal).

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 habían destinado 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%).

Desgraciadamente la atención a la población rural es diferenciada, puesto que los productores que pueden realizar inversiones significativas son quienes se aventuran en proyectos de desarrollo más ambiciosos, mientras que quienes carecen de los recursos mínimos, y más aún de una capacitación técnica y organizativa suficiente; ante esto, su participación se limita a pequeños apoyos englobados dentro de proyectos marco, cuyo impacto potencial es limitado, sobre todo si estos no se acompañan de un seguimiento pertinente, al menos al nivel comunitario. El esquema de atención del PESA se presenta como una herramienta fundamental para atender este último tipo de apoyos.

## **2.3 Cobertura, eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006**

A continuación se analizan los avances y resultados obtenidos con la operación del Programa Desarrollo Rural 2006 en Tamaulipas, tema de análisis central de este informe.

### **2.3.1 Cumplimiento de metas físicas y financieras**

El Programa Desarrollo Rural 2006 en Tamaulipas dispuso de un presupuesto total de \$60,075,593.00 (sin incluir gastos de operación y evaluación del Programa), con un 71.35% destinado para PAPIR, 14.51% para PRODESCA y 14.14% para PROFEMOR, de los cuales a la fecha de la presente evaluación (cierre oficial al 5 de julio de 2007) se había ejercido un 100% del PAPIR y PRODESCA y un 99.27% del PROFEMOR.

Las cadenas prioritarias establecidas en el Anexo técnico del Programa 2006 fueron: Naranja, Miel, Nopal, Piscícola y Avicultura, las cuales, de acuerdo al cierre financiero del PDR 2006, recibieron el 35.93% de total de los recursos; cubriendo apenas lo establecido en la norma de apoyar con al menos 35% del presupuesto. Sin embargo, en la lista proporcionada como marco de muestreo (con un avance al 4 de abril de 2007 del 84.61% de los recursos asignados al PAPIR), las cadenas prioritarias habían recibido sólo el 27.85% del monto de inversión (Cuadro 6).

La cadena prioritaria Avicultura, incluida por primera vez como prioritaria para el Estado, fue la que recibió más recursos del PAPIR y atendió un mayor número de beneficiarios; mientras que la cadena Piscícola alcanzó menos del 1% de las inversiones con sólo 3 solicitudes y 19 beneficiarios apoyados. La tendencia anterior anunció la programación para el ejercicio 2007, en el cual la cadena Avicultura continúa como prioritaria, mientras que la cadena Piscícola es sustituida por la cadena Hortalizas. Las cadenas Naranja, Nopal y Miel recibieron aportaciones bajas en 2006, considerando su magnitud e importancia en el Estado.

Los montos de apoyo por productor para la cadena Nopal fueron menores que para el resto de las cadenas prioritarias. La cadena Naranja alcanzó un subsidio relativamente alto por productor, puesto que los componentes recibidos fueron principalmente aspersoras para tractor.

Para el caso del ejercicio 2006, las actividades pecuarias ocuparon la proporción más alta de los recursos del PAPIR, seguidas de las actividades no agropecuarias y las agrícolas. A diferencia de los ejercicios 2004 y 2005 en que predominaron las actividades no agropecuarias, en el ejercicio 2006 las proporciones por tipo de actividad fueron muy similares (Cuadro 7).

**Cuadro 6. Cadenas agroalimentarias apoyadas por PAPIR1 2006**

Cadena	Monto		Solicitudes		Beneficiarios		Subsidio (\$)/ Beneficiario
	Miles de \$	%	No.	%	No.	%	
Avicultura	5,243.82	14.46	60	10.42	605	9.62	8,667.46
Naranja	2,076.43	5.73	22	3.82	132	2.10	15,730.55
Nopal	1,615.28	4.45	30	5.21	194	3.08	8,326.20
Miel	836.36	2.31	10	1.74	67	1.06	12,482.97
Piscícola	325.11	0.90	3	0.52	19	0.30	17,110.91
Otras A. Prim.	11,298.79	31.15	274	47.57	4,065	64.61	2,779.53
Otras A. Transf.	6,552.22	18.07	68	11.81	483	7.68	13,565.66
Servicios	8,319.57	22.94	109	18.92	727	11.55	11,443.71
<b>TOTAL</b>	<b>36,267.58</b>	<b>100.00</b>	<b>576</b>	<b>100.00</b>	<b>6,292</b>	<b>100.00</b>	<b>5,764.08</b>

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por la UTOE

Nota: Avance en Pagos al 04 de abril de 2007 (84.61% avance financiero)

<sup>1</sup>Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

**Cuadro 7. Tipo de actividades apoyadas por PAPIR1 2006**

Actividad	Monto Alianza		Solicitudes		Beneficiarios		Subsidio \$/ Beneficiario
	Miles de \$	%	Número	%	Número	%	
Agrícola	11,259.67	31.05	288	50.00	3,979	63.24	2,829.77
Pecuaría	12,747.80	35.15	131	22.74	1,247	19.82	10,222.78
No agropecuaria	12,260.10	33.80	157	27.26	1,066	16.94	11,501.04
<b>Totales</b>	<b>36,267.58</b>	<b>100.00</b>	<b>576</b>	<b>100.00</b>	<b>6,292</b>	<b>100.00</b>	<b>5,764.08</b>

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por la UTOE

Nota: Avance en Pagos al 04 de abril de 2007 (84.61% avance financiero)

<sup>1</sup>Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Las actividades agrícolas recibieron la menor proporción de recursos, con más solicitudes y mucho mayor número de beneficiarios; consecuentemente los beneficiarios en actividades agrícolas recibieron un subsidio muy por debajo de los beneficiarios en otras actividades. Lo anterior ocurrió por que la mayor parte de los apoyos para esta actividad fueron vía los proyectos marco con apoyos muy pequeños, como fue el caso de mochilas aspersoras de un costo de \$650.00. Los subsidios por productor en actividades pecuarias y no agropecuarias fueron cercanos en magnitud.

Es preocupante que dentro de las actividades no agropecuarias, el 67.86% del presupuesto se destinó a la rama de servicios, el restante 29.53% a actividades de transformación de productos agropecuarios de cadenas no prioritarias y tan sólo el 2.61% para transformación de productos agropecuarios de cadenas prioritarias. Lo anterior indica que no se promovió las actividades no agropecuarias que dan valor agregado a la producción primaria de cultivos (naranja, nopal) y especies animales (aves, abejas, peces) considerados prioritarios para el Estado en 2006, lo que trunca el desarrollo de esas cadenas (Cuadro 8).

El muestreo indicó que el 30% de los grupos atendidos por el PDR en Tamaulipas fueron grupos prioritarios de mujeres (22.07%), personas con capacidades distintas (4.5%),

jóvenes (3.15%) y personas de la tercera edad (0.45%), con una participación en los recursos aplicados del 47.92%.

### Cuadro 8. Porcentaje de los recursos del PAPIR1 2006 asignados a las cadenas agroalimentarias dentro de las actividades apoyadas

Cadena	Actividad		
	Agrícolas	Pecuarias	No agropecuarias
Cadenas prioritarias	32.53	47.97	2.61
Otras cadenas primarias	66.18	30.17	-----
Otras cadenas de transformación	1.29	21.85	29.53
Servicios	-----	-----	67.86
<b>Total general</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por la UTOE

Nota: Avance en Pagos al 04 de abril de 2007 (84.61% avance financiero)

<sup>1</sup>Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

El 64.92% de las actividades apoyadas en los grupos de mujeres, correspondió a las no agropecuarias, 28.91% a las pecuarias y el resto a las actividades agrícolas. En el caso de las personas con capacidades distintas, el apoyo se distribuyó en 78.44% para actividades agropecuarias, 15.21% en pecuarias y el resto en actividades agrícolas. El apoyo para los jóvenes fue en un 92.17% para actividades no agropecuarias. Es importante señalar que en la muestra las actividades agrícolas cobraron menor peso, por la exclusión del análisis de los huertos familiares y comunitarios.

A diferencia de otros años, en el 2006 la distribución de los apoyos por DDR fue más homogénea, viéndose favorecidos principalmente los DDR de Mante y Victoria por la proporción del presupuesto destinada a ellos y por el número de solicitudes y beneficiarios apoyados; aunque fueron los DDR de González y Díaz Ordaz los que recibieron un mayor monto de apoyo por beneficiario (Cuadro 9).

### Cuadro 9. Apoyos por DDR1 del PAPIR2 2006

DDR	Monto		Solicitudes		Beneficiarios		Subsidio \$/Beneficiario
	\$	%	No	%	No	%	
Mante	11,357,302.89	31.32	131	22.74	1832	29.12	6,199.40
Victoria	10,748,617.53	29.64	156	27.08	1550	24.63	6,934.59
Jaumave	4,396,894.03	12.12	57	9.90	767	12.19	5,732.59
Gonzalez	3,055,230.00	8.42	33	5.73	230	3.66	13,283.61
San Fernando	2,448,852.46	6.75	88	15.28	931	14.80	2,630.35
Diaz Ordaz	2,305,328.04	6.36	22	3.82	159	2.53	14,498.92
Abasolo	1,955,354.98	5.39	89	15.45	823	13.08	2,375.89
<b>Total general</b>	<b>36,267,579.93</b>	<b>100.00</b>	<b>576</b>	<b>100.00</b>	<b>6292</b>	<b>100.00</b>	<b>5,764.08</b>

Fuente: Elaboración con base en Listado de beneficiarios proporcionado por la UTOE

Nota: Avance en Pagos al 04 de abril de 2007 (84.61% avance financiero)

<sup>1</sup>Distrito de Desarrollo Rural

<sup>2</sup>Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

De acuerdo al cierre finiquito del ejercicio 2006, el 100% de los recursos del Programa Desarrollo Rural se otorgó a productores de bajos ingresos en zonas marginadas y no marginadas. 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 con la totalidad de sus recursos ejercidos, apoyo a 2,370 productores de bajos ingresos en zonas marginadas (73.29%) y no marginadas (26.71%), con 556 proyectos y 6 eventos. Las actividades más apoyadas fueron Desarrollo de usuarios y supervisión de servicios y Puesta en marcha (Cuadro 10).

**Cuadro 10. Cumplimiento de metas físicas del subprograma de Desarrollo de Capacidades en el ejercicio 2006**

Componentes	Unidad	Solicitudes			Beneficiarios		
		PBIZM	PBIZNM	Total	PBIZM	PBIZNM	Total
Diseño	Proyecto	26	0	26	26	0	26
Puesta en marcha	Proyecto	130	52	182	823	326	1,149
Asistencia técnica	Proyecto	16	0	16	16	0	16
Capacitación	Proyecto	40	0	40	40	0	40
Promoción	Proyecto	1	0	1	1	0	1
Programas especiales	Proyecto	46	0	46	46	0	46
Desarrollo y supervisión	Proyecto	178	61	239	780	306	1,086
Eventos	Evento	5	1	6	5	1	6
<b>Total</b>		<b>442</b>	<b>114</b>	<b>556</b>	<b>1,737</b>	<b>633</b>	<b>2,370</b>

Fuente: Cierre físico del Programa

Por otro lado, el subprograma de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), apoyo la consolidación de los 9 CDDRS y 41 CMDRS y pagó igual número de coordinadores PROFEMOR. Además, apoyó a 32 técnicos PSP dentro del componente de consolidación organizativa que trabajaron con empresas rurales, beneficiando a un total de 3,218 productores, de los cuales el 16.38% son de bajos ingresos en zonas marginadas y 83.62% de bajos ingresos viviendo en zonas no marginadas (83.62%).

#### 2.4 Valoración global respecto a la relevancia del PDR en el desarrollo rural

Por la cantidad de población apoyada, el tipo de población objetivo y su efectividad como instrumento de política sectorial, el PDR ha impactado favorablemente el desarrollo del campo tamaulipeco; sin embargo, si se atiende con mayor importancia a la planeación y al cumplimiento de metas físicas en cuestión de cadenas prioritarias de amplia inclusión social, tipo de actividades no agropecuarias, localidades prioritarias y efectividad de algunos proyectos marco, los aportes del Programa a la población rural de Tamaulipas serán aún mejores.

La atención con proyectos de inversión rentables a los productores menores recursos, motivando su participación mediante mecanismos de financiamiento complementarios y capacitación técnica y organizacional paralelas, podrá resultar en una mejor calidad de vida de los mismos y a un mayor arraigo de sus comunidades; objetivos prioritarios no

sólo del PDR, sino además de las políticas de desarrollo rural del gobierno del Estado plasmadas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010.

## Capítulo 3

### Evaluación de la gestión del Programa

A continuación se presenta un análisis de la trayectoria que ha seguido la gestión del Programa en la entidad durante el periodo 2003-2006, identificando los ajustes que se han realizado y los cambios que es necesario introducir a la planeación y operación del Programa, para que éste responda con mayor eficiencia y eficacia a la atención de la problemática y retos del desarrollo rural. Se hace énfasis en el ejercicio 2006 y se analizan algunos avances y modificaciones para el ejercicio 2007 que actualmente se encuentra en curso, permitiendo así la oportunidad del análisis y recomendaciones generadas.

#### 3.1 Instrumentación del diseño del Programa

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, el Gobierno estatal planteó 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 esto, el gobierno utiliza como herramienta los diversos programas ya disponibles e impulsando otros complementarios, pretendiendo la suma de acciones con una visión de integralidad; sin embargo, cada uno de los programas ya establecidos cuenta con sus propias reglas y lineamientos de operación, por lo que se ha tratado de buscar la coincidencia y/o adecuación a las necesidades y planes de acción específicos para el Estado.

##### 3.1.1 Conceptos claves del diseño del Programa en el Estado

Las acciones instrumentadas en el Estado para mejorar su desarrollo rural, han adoptado de manera general los conceptos básicos manejados por el Programa, tal es el caso de los criterios de 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.

Por otro lado, la instrumentación y acciones acorde a estos nuevos criterios esta aún en proceso de consolidación, pues se requiere dar un mayor seguimiento a los impactos reales ocurridos en el medio rural, para que esto rebase el nivel de planeación y el simple manejo de un nuevo argot en la política rural. 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 del Programa y solicitando la valoración de indicadores globales similares en las evaluaciones internas, de manera que se monitoreen los avances en el cumplimiento de metas durante la operación anual.

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, hayan ido adecuando la estrategia operativa del Programa, considerando las características y necesidades del medio rural del Estado.

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 2006: Naranja, Nopal, Miel, Piscícola y Avicultura e incluyéndose para 2007 la cadena de Hortalizas en sustitución de la cadena de Piscícola.

### **3.1.2 Integralidad de las acciones**

El PDR establece una estrategia de integralidad, enmarcada en tres subprogramas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR) que buscan lograr un mayor impacto a través de la conjunción de acciones complementarias en las UPRs. La política de desarrollo rural de Tamaulipas cuenta con la estructura institucional y las normas que proveen el marco general adecuado para propiciar la articulación de tales subprogramas y por lo tanto, la integralidad en las acciones. Sin embargo, la consolidación de dicha integralidad en el Programa demanda que todos sus actores compartan no sólo conceptos, sino además esquemas, objetivos y acciones que realmente hagan cumplir los propósitos del PDR como instrumento de la política sectorial de la Federación y el Estado.

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; desgraciadamente, este tipo de proyectos es escaso entre la población rural más marginada y esta es atendida vía de algunos proyectos marco, que consideran apoyos muy pequeños por productor y otorgados casi siempre en forma masiva y con poco seguimiento en impactos. En el ejercicio 2006, las acciones del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), instrumentado en Tamaulipas, mitigaron un poco esta última debilidad de los proyectos marco, al formular, operar y establecer un seguimiento continuo de un par de ellos, trabajando directamente en las comunidades atendidas.

La causa de la desatención del medio rural más vulnerable es una combinación de la carencia de estos habitantes para realizar su aportación complementaria, la falta de mecanismos de financiamiento alternativos y de la falta de interés de los técnicos por atender estas regiones, sobre todo cuando la gran mayoría de estos últimos radican en centros urbanos del Estado.

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.

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. En este sentido la



estrategia de municipalización adoptada por el Estado cobra importancia y emerge como la alternativa más viable en combinación con las acciones del PESA, por lo que las acciones futuras deberán conducirse la consolidación de estos esquemas, en el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con la que fueron creadas.

### **3.1.3 Evolución en la orientación del Programa en el Estado**

Las Reglas de Operación del programa han motivado cambios en la estructura y orientación del Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas, por ejemplo, en sus inicios la orientación general de la Alianza, era principalmente 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 el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable), en la cual se considera a la participación y autogestión campesina como pilares básicos.

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 Programa de Desarrollo Rural los tres subprogramas básicos.

Por último la municipalización del Programa, esta provocando un cambio controversial en la forma de hacer política rural en el Estado, pues este se percibe como una propuesta viable y eficaz que permite el involucramiento de los actores en el Desarrollo Rural a un nivel más cercano al productor.

### **3.1.4 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.

El Programa se ha convertido en un impulsor de la creación de planes y proyectos de desarrollo regional, 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 atender 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 consolidar la participación municipal mediante estrategias de difusión, capacitación y concientización de los participantes en los consejos de desarrollo rural, este esquema debe generar células de gran apoyo a la planificación, operación y seguimiento de los programas de desarrollo rural en Tamaulipas.

## **3.2 Arreglo institucional**

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 contexto, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable plantea un escenario para la búsqueda de un desarrollo rural integral y regional, mediante un mecanismo institucional que permita la coordinación de los esfuerzos del sector y promueva el apoyo de proyectos viables en las comunidades prioritarias del Estado.

### **3.2.1 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.

El esquema de municipalización de la operación del Programa ha creado en los últimos años una serie de organismos (CEDRS, 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, la CDR y la UTOE, hasta los CDDRS y CMDRS, que 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 6 reuniones ordinarias realizadas en 2006. 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 realizó 42 reuniones anuales en 2006 y además de participar en la planeación y programación del PDR, analizan y dictaminan 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 Asignación de recursos**

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 Proceso de planeación**

El Plan Estatal de Desarrollo ha sido el principal instrumento de planeación que se ha utilizado para la definición de prioridades del desarrollo rural sustentable en el Estado, pues en el se delimitan las acciones prioritarias para el Gobierno del Estado en cada una de las áreas respectivas. Desde luego, las reglas de operación de cada ejercicio anual han sido consideradas como un criterio reglamentario; sin embargo, gracias a su flexibilidad, estas se han adecuando a las necesidades propias del Estado al plasmarse los criterios y montos acordados de apoyo en el Anexo Técnico del Programa firmado 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.

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 el 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 desde el mes de marzo.

En la planeación del Programa se carece aún de la consideración del aspecto ambiental en forma prioritaria; sólo se considera reglamentario en proyectos acuicola en cuerpos agua de jurisdicción federal. En el resto de proyectos sólo se utiliza un punto de

ponderación que señala que en caso de existir riesgos de daño al ambiente, estos deben estar identificados dentro del proyecto, al igual que las medidas para mitigarlos. Se requiere 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 Focalización de los apoyos**

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 de la CONAPO, en general el PDR en Tamaulipas ha cumplido otorgando los apoyos principalmente en aquellos municipios con alto y muy alto índice de marginación.

De acuerdo a los cierres del Programa, el 53.4% del presupuesto ejercido entre 2003 y 2006 se otorgó a productores de bajos ingresos en zonas marginadas, reportándose para 2004 casi el 70% y para 2006 el 70.16% del presupuesto para este tipo de productores.

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). A partir del ejercicio 2004 el 100% de los apoyos se distribuyó en forma grupal (considerando como grupo también los proyectos marco), y de estos el 42% 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 y 2006, 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 66.5% del total de los recursos de período 2001 a 2006 se aplicaron en los Distritos de Desarrollo Rural de Victoria, Mante y Jaumave, los cuales presentan grados de marginación entre medio y alto.

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.

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.

Durante mucho tiempo se usó el Índice de Marginación Municipal, lo cual en su momento ayudó a establecer los municipios prioritarios y actualmente se utiliza el índice de marginación por localidad 2000; sin embargo, en los siguientes ejercicios se deberá utilizar el índice de marginación por localidades 2005 ya disponible, generalizando su uso, en la planeación, 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 269 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.

### **3.3.3 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 a partir del ejercicio de 2004.

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.

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 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.

### **3.3.4 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. Finalmente en 2006 las proporciones por tipo de actividad fueron muy similares, siendo ligeramente superior la actividad pecuaria (Cuadro 7).

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. En 2006 el 67.86% del presupuesto destinado a actividades no agropecuarias se orientó al giro de servicios, el restante 29.53% a actividades de transformación de productos agropecuarios de cadenas no prioritarias y tan sólo el 2.61% para transformación de productos agropecuarios de cadenas prioritarias. Este hecho muestra que no se promovieron las actividades no agropecuarias que dan valor agregado a la producción primaria de cultivos y especies animales prioritarios para el Estado en 2006 (Cuadro 8).

Dada la gran demanda de las actividades no agropecuarias de servicios, en las reglas de operación para 2006 se han fijado topes al respecto, 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. Con ello se espera que las actividades agropecuarias consideren más proyectos de transformación y valor agregado para los productos generados por la actividad agropecuaria primaria.

### **3.3.5 Esquemas de financiamiento**

Para la instrumentación del PDR en Tamaulipas no se han desarrollado esquemas de financiamiento para facilitar el acceso de los productores de más bajos ingresos a los apoyos del Programa.

Al respecto, resultaría interesante impulsar en Tamaulipas, en el marco de recursos de ejecución nacional del PROFEMOR, 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 papel 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 (La Jornada, UNAM, 2004).

### **3.4 Procesos operativos del Programa**

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 involucrase en el mismo con facilidad y confianza.

#### ***3.4.1 Procesos administrativos y cambios en el proceso de solicitudes de apoyo***

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 una mayor 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.

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. A partir de 2005 la totalidad de las solicitudes del Programa y la información derivada se manejó a través del SISER, incluyendo para 2006 una solicitud única por Programa, con el registro automático en el SISER.

### **3.4.3 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.

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.

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.

Se debe poner especial énfasis en la continuidad de las acciones, 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.

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.*



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.

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.

La percepción que actualmente tienen los beneficiarios del Programa es un importante logro que ha generado la estrategia de municipalización, pues el 90% de los beneficiarios de PAPIR en 2006 mencionó haber recibido algún servicio relacionado con la Alianza por parte del Municipio. Lo anterior principalmente en la facilitación de información, realización de trámites en apoyos para la obtención del financiamiento. Esta situación es nueva, pues anteriormente el beneficiario no relacionaba a la Alianza con los servicios que prestaba el Municipio. Se espera que con el tiempo, los beneficiarios conozcan más a detalla acerca de los CMDRS, pues sólo una parte mínima conoce su funcionamiento y los miembros que lo integran.

### **3.5 Desarrollo de capacidades**

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.*

### **3.5.1 Apropriación del subprograma**

El PRODESCA conjuntó, todos los componentes relacionados con el desarrollo e capacidades en el medio rural que hasta antes del ejercicio 2002 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 a los operadores del desarrollo rural en Tamaulipas y accesible a su población objetivo.

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 indispensables 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.

En la operación del PDR en Tamaulipas se percibe un mayor interés por apoyar acciones directas de inversión mediante el subprograma de Apoyos a la Inversión Rural (PAPIR), sin otorgar la importancia debida a 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 se asegura que se den los anteriores; lo anterior puede traer consecuencias graves en la calidad de los proyectos diseñados. Los funcionarios se quejan mucho de la repetición de proyectos (“clonado”), por lo que consideran no meritorio el pago del diseño; en este sentido, lo recomendable es que ASERCA brinde capacitación a los PSP en Diseño de proyectos y entonces destinar los recursos debidos al pago de este componente.

Es importante señalar que los beneficiarios de 2006 que manifestaron requerir capacitación, señalaron requerir en mayor medida asesoría y capacitación en comercialización (68%), administración (37.5%) y técnicas de producción (37.5%). El 16.68% de los beneficiarios del PAPIR 2006 señalaron haber recibido apoyo del PRODESCA.

### **3.5.2 Avances en la consolidación de un mercado de servicios profesionales**

Los efectos del PRODESCA 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, también 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.

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 profesionista que les pueda otorgar un servicio acorde a sus necesidades.

Los técnicos que deseen laborar como PSP se pueden registrar en la pagina de Internet <http://www.psp.gob.mx>, incorporando sus datos y con ello la UTOE valida su perfil curricular para en su caso pueda ser contratado como PSP por un grupo de productores en el marco del PRODESCA previa capacitación en el INCA Rural. Al ingresar a esta página, se encontró un total de 448 personas físicas y 14 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.

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.

### **3.5.3 Operación del PRODESCA**

La percepción de los productores en las evaluaciones del PDR 2001-2006 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 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 2006 lo manifestaron en 5.2% 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](http://www.cecader.gob.mx).

La lista de desempeño para Tamaulipas contiene 200 técnicos (actualizada al 4 de julio de 2007), de los cuales 186 son Aceptables para participar en al menos un componente del Programa Desarrollo Rural. De estos, se encuentran acreditados 105 para Puesta en marcha, 102 para Diseño, 41 para Consultoría y 31 para Capacitación. Para el ejercicio 2006 del PRODESCA en Tamaulipas participaron 69 PSP.

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.

Respecto a la oportunidad en el pago de los servicios a los PSP en 2006, la percepción de los funcionarios directivos, operativos y técnicos PSP entrevistados, es que los mecanismos de pago presentan una ligera mejora en la agilidad con respecto a años anteriores, pues aún existe queja por el exceso de tiempo de los dictámenes de los proyectos, firmas y requisitos.

### **3.6 Consolidación organizativa y fomento empresarial**

La consolidación organizativa y el fomento empresarial son componentes del PROFEMOR que están diseñados para brindar asesoría técnica, administrativa, financiera y comercial a las organizaciones rurales y brindar las herramientas para que estas se desarrollen en un mercado de competencia empresarial.

#### **3.8.1 Aportes del PROFEMOR a la consolidación organizativa**

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.

El 14.14% del presupuesto del PDR 2006 se destinó al PROFEMOR, de los cuales a la fecha de la presente evaluación se había ejercido un 99.27% del PROFEMOR, apoyando la consolidación de los 9 CDDRS y 41 CMDRS y pagó igual número de coordinadores PROFEMOR. Además, apoyó a 32 técnicos PSP dentro del componente de consolidación organizativa que trabajaron con empresas rurales, beneficiando a un total de 3,218 productores, de los cuales el 16.38% son de bajos ingresos en zonas marginadas y 83.62% de bajos ingresos viviendo en zonas no marginadas (83.62%).

### **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 y 2006 fueron el 5.8% y 6.2% de los beneficiarios los que solicitaron el apoyo estando dentro de una organización económica y de estos el 41.7% y 38.5% 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.

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.

## **3.7 Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas**

En los últimos 10 años la cultura de la evaluación, antes restringida a las instituciones privadas, ha cobrando mayor fuerza dentro de las instituciones públicas, pues la sociedad exige a sus gobernantes la rendición de cuentas del ejercicio de los recursos públicos y estos a su vez se obligan a considerar mejores criterios de planeación y operación para lograr resultados e impactos favorables de los programas y proyectos.

La cultura de la evaluación debe introducirse no sólo en funcionarios de alto nivel, sino además, y quizás en forma más importante en los funcionarios operativos de los recursos

públicos. En el caso de la Alianza para el Campo, esta cultura ha cobrado fuerza en los últimos 8 años y el proceso se ha favorecido por la creación de estructuras específicas en los gobiernos estatales como los CTEE, la capacitación al nivel nacional de la Unidad de Apoyo de la FAO y una fuerte participación de la SAGARPA en la definición conjunta de prioridades de evaluación de los programas.

En las evaluaciones del PDR en Tamaulipas se han analizado aspectos de su planeación, instrumentación y operación, detectándose debilidades, fortalezas y áreas de oportunidad; y se han formulado recomendaciones directamente a los tomadores de decisiones. Las recomendaciones más relevantes de los últimos informes de evaluación han sido: elaboración y uso de criterios de diagnóstico regionales para la priorización en la asignación de recursos, favorecer la accesibilidad de los apoyos a la población rural más vulnerable mediante esquemas de financiamiento alternos, privilegiar el apoyo vía proyectos, establecer un esquema de dictamen y apoyo a solicitudes transparente y ágil, favorecer la integralidad de acciones, apoyar actividades que generen valor agregado en las cadenas prioritarias (actividades “no agropecuarias” de transformación), redefinición de los proyectos marco mediante una mejor planeación y seguimiento de los mismos y consolidar CDDRS y CMDRS para ejercer convenientemente el esquema de municipalización y aprovechar sus ventajas en un esquema de descentralización.

La instrumentación de estas recomendaciones por parte de los funcionarios se ha dado en forma gradual, a medida que estos últimos han cobrado conciencia de la importancia de las evaluaciones como herramientas para el análisis de procesos y medición de resultados e impactos. Una respuesta notable la elaboración de estudios de regionalización y estratificación de productores, que sin embargo están pendientes en su aplicación como criterios de asignación de recursos; la creación de los proyectos marco para privilegiar el apoyo vía proyectos y atender la población más vulnerable (que sin embargo no han tenido el impacto esperado al carecer de una planeación y seguimiento adecuados), el establecimiento de una Guía de ponderación técnica para el dictamen de solicitudes, la asignación de recursos para la consolidación de CDDRS y CMDRS, entre otros.

La evaluación externa se ha valorado más en los últimos años por parte de los funcionarios de alto nivel; sin embargo falta una mayor adopción por parte de los operarios directos, quienes en algunos casos las siguen percibiendo como un requisito molesto en vez de una herramienta de apoyo.

La falta de agilidad burocrática para la instrumentación que una recomendación puede ser una limitante para la aplicación de algunas recomendaciones que involucran importantes cambios en estructuras o procesos. Sin embargo, se espera que a medida que se conozcan mejor los fundamentos y las posibilidades de uso de una evaluación del Programa para mejorar procesos e impactos, la disponibilidad para acatar recomendaciones pertinentes mejorará.

### **3.8 Valoración global de la gestión del Programa**

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 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. Un tema fundamental y sobre el cual ya se empieza a trabajar 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 asegurar al máximo el éxito en las acciones financiadas.

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.

## Capítulo 4

### Evaluación de Impactos

En este capítulo se analiza la magnitud de los impactos generados por el Programa en las actividades donde se aplicaron los apoyos, así como los factores más relevantes que influyeron en su determinación. Con base en este análisis se formulan y sustentan las conclusiones y recomendaciones orientadas a maximizar los resultados del Programa.

La evaluación de impactos se realiza considerando las bases de datos correspondientes a los beneficiarios PAPIR del ejercicio 2006 que se evalúa y PAPIR 2001-2003. El análisis de impactos se realiza diferenciando resultados por tipo de beneficiario, por nivel de marginación de las localidades apoyadas, por tipo de actividad (agrícola, pecuaria y no agropecuaria) y por tipo de proyecto (proyecto marco y proyecto regular).

#### 4.1 Características generales de los beneficiarios 2006 y de sus inversiones

El marco muestral del ejercicio 2006 estuvo integrado por 4,750 beneficiarios ubicados en Lista de beneficiarios proporcionada por la UTOE. Es importante señalar que, por acuerdo de la Comisión de Desarrollo Rural del Estado y el CTEE, se excluyó del Marco de Muestreo a los beneficiarios que recibieron el componente de Huertos Familiares y Huertos comunitarios, por considerar que su análisis en los términos de evaluación de impactos planteado por el cuestionario no se considera pertinente; sino más bien en un sentido más cualitativo.

La muestra obtenida estuvo integrada por 222 productores, de los cuales 86.5% manifestaron haber recibido el apoyo solicitado. De estos últimos, el 60% recibieron el apoyo dentro de proyectos marco y el 40% mediante proyecto regular. Las actividades apoyadas en la muestra fueron en 41.14% pecuarias, 33.33% pecuarias y 25.52% actividades no agropecuarias. El 100% de los grupos apoyados en 2006 se definieron como grupos típicos, ya que utilizan de manera individual el apoyo solicitado. El 47.79% de los beneficiarios del PAPIR 2006, son beneficiarios del PROCAMPO y el 18.75% del PROGAN.

La media escolar de beneficiarios 2006 es de 5.94, aunque existen fuertes diferencias entre estratos, ya que mientras en el estrato I es de 3.9 años, en el V el promedio es de 16 años de escolaridad. La edad media es de 47.5 años con poca variación, y el nivel tecnológico es de 0.35 (escala de 0 a 1). Sin embargo, aquí se vuelve a observar una correlación directa entre el tamaño de la unidad de producción y su nivel tecnológico, siendo tres veces menor en el estrato I que en el V (Cuadro 11).

Del total de grupos apoyados en 2006, 30% están clasificados como prioritarios de mujeres (22.07%), personas con capacidades distintas (4.5%), jóvenes (3.15%) y personas de la tercera edad (0.45%), con una participación en los recursos aplicados del 47.92%.



El nivel de capitalización de los beneficiarios de 2006 presenta grandes contrastes entre estratos, ya que mientras el tipo I dispone de tan sólo 1.56% del capital promedio de toda la muestra, los estratos IV y V tienen 8 y 19 veces más capital que los de menores ingresos.

Es importante señalar que 13.5% de los beneficiarios encuestados del PAIR 2006 manifestaron no haber recibido el apoyo, lo que se atribuyó, según la respuesta del productor, a la formación de grupos simulados para acceder al apoyo, donde el apoyo se lo quedó tan sólo uno o varios de los integrantes del grupo. Esta inconsistencia también pudo ocurrir, según opinión de algunos técnicos y funcionarios, por sustituciones de último momento en algún(os) integrante(s) de algunos grupos al negarse a cooperar económica y/o laboralmente en el proyecto.

**Cuadro 11. Características de los beneficiarios del PAPIR1 2006 y de sus inversiones**

<b>Característica</b>	<b>TP I</b>	<b>TP II</b>	<b>TP III</b>	<b>TP IV</b>	<b>TP V</b>	<b>Total</b>
Total beneficiarios (%)	24.48	46.35	25.52	3.13	0.52	100.00
Edad promedio (años)	48.32	46.42	48.80	49.17	44.00	47.56
Escolaridad media (años)	3.89	5.66	7.42	9.63	16.00	5.94
Capital promedio (\$)	770	9,039	111,803	379,575	950,000	49,237
Bovinos equivalente promedio	3.34	7.67	14.41	59.57	200.00	12.45
Superficie de riego equivalente (ha)	5.21	14.56	41.07	78.31	30.00	21.33
Nivel tecnológico promedio	0.19	0.32	0.46	0.61	0.52	0.35

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

<sup>1</sup>Subprograma de Apoyo a la Inversión Rural

Destaca que 25.52% de los entrevistados en 2006 recibieron apoyos de programas distintos de Alianza, 44.79% recibieron apoyo de Procampo, 18.75% de Progan y 38.54% de Oportunidades. La presencia de estos programas sugiere la ventaja de construir compromisos institucionales de coordinación y complementariedad de las inversiones.

El cuadro 12 muestra que al clasificar a los beneficiarios en función del grado de marginación de las localidades donde habitan, 74.73% se localizan en zonas de alta y muy alta marginación y 55.38% de ellos pertenecen a los estratos I y II. Cuando se analiza cómo se distribuye el presupuesto del PAPIR, el resultado es que las regiones prioritarias, señaladas en las Reglas de Operación, recibieron 70.16% de los recursos ejercidos.

La programación y asignación de los apoyos del PAPIR 2006 se realizó con base en los índices de marginación por localidad 2000 de la CONAPO; actualmente se encuentran disponibles los índices de marginación por localidad 2005, en los cuales se reducen notablemente el porcentaje de localidades de alta marginación para Tamaulipas. En este sentido y para que el Programa contribuya a reducir aún más estos niveles de marginación, es necesario que para sus ejercicios posteriores la programación y asignación de recursos considere los índices actualizados.

**Cuadro 12. Porcentaje que representan en la muestra los beneficiarios en función del grado de marginación de sus localidades.**

Beneficiarios que recibieron apoyo (%)	Grado de marginación <sup>1</sup>					Total
	Muy alto	Alta	Medio	Baja	Muy bajo	
Tipo I	<b>0.54</b>	<b>17.74</b>	4.84	0.54	0.54	24.19
Tipo II	<b>2.69</b>	<b>34.41</b>	4.84	3.76	0.00	45.70
Tipo III	0.00	17.74	6.45	2.15	0.00	26.34
Tipo IV	0.00	1.61	1.61	0.00	0.00	3.23
Tipo V	0.00	0.00	0.54	0.00	0.00	0.54
<b>Total</b>	<b>3.23</b>	<b>71.51</b>	18.28	6.45	0.54	100.00
Distribución de los recursos PAPIR 2006 por grado de marginalización						
	<b>2.55</b>	<b>67.61</b>	22.09	4.08	3.67	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas PAPIR, 2006.

<sup>1</sup>De acuerdo a las clasificación de índice de marginación por localidades de CONAPO, 2000.

Dentro del PAPIR, existieron dos tipos diferentes de apoyo de acuerdo al tipo de proyecto: proyectos marco y proyectos regulares. Los primeros generalmente constituyen grandes grupos de beneficiarios por proyecto (desde 6 hasta 113), con un solo componente o paquete tecnológico por proyecto y en general una inversión menor por productor (\$4,834); mientras que los proyectos regulares son el resto de proyectos, en los cuales la inversión por productor es mayor (\$16,391). Otra característica de los proyectos marco es que un mismo proyecto aplica a diferentes grupos; al grado que 4,280 (68%) de los beneficiarios de la Lista proporcionada son atendidos por los seis proyectos marco apoyados: Agave, Huertos hortícolas, Fomento de la sanidad en Tamaulipas, Tecnificación de cítricos y Producción de alimentos en traspatio y Cadena productiva primaria ganadería.

En los proyectos marco de huertos hortícolas, Producción de alimentos en traspatio y Cadena productiva primaria ganadería, los apoyos están destinados a productores de menos recursos y ubicados en regiones prioritarias.

#### 4.2 Bases de Datos 2001-2003

Con el objeto de comparar los resultados de inversiones realizadas en años anteriores y los impactos registrados a los dos años de ello en cada caso, se consideraron las bases de datos del PADER 2001 (Evaluación 2003), PAPIR 2002 (Evaluación 2004) y PAPIR 2003 (Evaluación 2005), cuyos muestreos se describen en el Cuadro 13.

**Cuadro 13. Características de la muestra de las bases de datos 2001-2003**

Ejercicio	Marco de Muestreo	Tamaño de muestra	Beneficiarios que manifestaron haber recibido el apoyo	% que manifestó no haber recibido el apoyo
2001 <sup>a</sup>	7,276	139	120	13.67
2002 <sup>b</sup>	10,488	213	88	41.78
2003 <sup>b</sup>	4,846	217	185	14.75

Fuente: Evaluaciones del Programa 2003-2005

<sup>a</sup> Muestra parcial aleatoria de beneficiarios PADER

<sup>b</sup> Muestreo aleatorio estratificado de beneficiarios PAPIR

### 4.3 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.

#### 4.3.1 Ingreso 2006

Para el caso de los beneficiarios del PAPIR 2006, el ingreso más que como un efecto de la inversión del Programa (por no haber madurado aún las inversiones), se presenta un análisis de su estructura (Cuadro 14).

Considerando las actividades apoyadas que continúan, es decir que ya se practicaban desde antes de llegado el apoyo, se observó que La UPR tiene mayor importancia en el caso de los productores apoyados en actividades agrícolas, en los cuales otro empleo ajeno a la UPR aporta sólo el 25.8% del ingreso, esto a diferencia de los productores apoyados en actividades pecuarias, quienes su ingreso depende en un 54.6% de otro empleo, aportando la UPR sólo el 31% de su ingreso.

Lo anterior es comprensible en el Estado de Tamaulipas, donde la ganadería extensiva de bovinos de carne, los rebaños de cabras u ovejas o las aves de traspatio que prevalecientes reciben poca inversión de tiempo, al ser la alimentación a base del pastoreo extensivo (bovinos, cabras y ovejas) o a través de subproductos de desecho (aves y cerdos) y en ocasiones realizadas por menores de edad o mujeres (cabras, ovejas y aves), por lo que productor tiene oportunidad de buscar otras fuentes de ingreso, más aún cuando en estas condiciones de producción extensiva la rentabilidad es baja. Recordemos además que los ganaderos tamaulipecos que viven exclusivamente de sus animales generalmente son apoyados por el Programa de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo.

Es importante señalar que los beneficiarios que se apoyaron en actividades que se venían realizando desde antes del apoyo y que continúan, representan el 62.83% de la muestra, mientras que los beneficiarios que se apoyaron en actividades nuevas representan el restante 37.17%. Estas proporciones son variables de acuerdo al tipo de actividad, pues mientras que en las actividades agrícolas y pecuarias las actividades que continúan representan el 87.5% y el 62.03% respectivamente, en las actividades no agropecuarias en su mayoría se apoyó actividades nuevas (67.35%).

**Cuadro 14. Origen del ingreso de los beneficiarios apoyados por actividad y tipo de productor (Actividades que continúan)**

Actividad	Tipo de productor	UPR	Otro empleo	Remesas o apoyos familiares	Otras fuentes de ingreso
Agrícola	I	65.7	30.8	2.4	1.0
	II	41.0	51.0	7.3	0.7
	III	95.7	3.5	0.4	0.4
	IV	50.0	50.0	0.0	0.0
	<b>Total</b>	<b>70.2</b>	<b>25.8</b>	<b>3.4</b>	<b>0.6</b>
Pecuario	I	21.1	75.4	3.5	0
	II	42.6	41.7	4.7	11.0
	III	20.0	72.6	6.3	1.1
	IV	40.0	17.6	17.6	24.8
	<b>Total</b>	<b>31.0</b>	<b>54.6</b>	<b>6.8</b>	<b>7.7</b>
No agropecuaria	I	100.0	0.0	0.0	0.0
	II	71.8	5.9	22.0	0.4
	III	87.8	0.0	0.0	12.2
	<b>Total</b>	<b>76.9</b>	<b>4.3</b>	<b>15.9</b>	<b>3.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

Por lo anteriormente expuesto, en el caso de los beneficiarios apoyados en actividades no agropecuarias, es más importante analizar la composición del ingreso con base en las actividades nuevas (no presentadas en el cuadro 13), donde sólo el 21.3% de su ingreso lo obtenían de su UPR y el 61.3% de otro empleo, situación que indica que para dichos beneficiarios las actividades dentro de su UPR no representaba una fuente importante de recursos, esto pudiera ser congruente con el hecho de que dentro de las actividades agropecuarias (en el marco de muestreo) el 67.86% correspondió a la rama de servicios.

Para el caso de origen de los ingresos por tipo de productor, la situación es muy variable, pues mientras en actividades agrícolas con excepción de los beneficiarios tipo II, los beneficiarios obtienen más del 50% sus ingresos totales a partir de su UPR, en las actividades ganaderas los beneficiarios tipo I y III dependen sólo alrededor del 20% de sus UPR para obtener sus ingresos.

#### **4.2.2 Indicadores de ingreso 2001-2003**

El análisis del impacto en el ingreso promovido por los apoyos del PADER 2001 sólo se realizó en la actividad ganadera con bovinos carne; por ser la única actividad con información significativa. El precio de los bovinos sufrió un cambio del 34% de 2001 a

2004. Gracias a este incremento, al incremento en volumen de producción y en productividad, se registro un incremento en los ingresos del 78.9%.

Por otro lado, el incremento en el ingreso de los beneficiarios apoyados dentro de actividades agrícolas por el PAPIR 2002 fue de 6.3%. Por su parte, el cambio en la actividad pecuaria fue de 70.0%. Finalmente, en las actividades no agropecuarias apoyadas, el cambio fue del 41%.

El incremento en el ingreso de los beneficiarios que desarrollan actividades agrícolas, y que fueron apoyados por el PAPIR 2002, se afectó por el cambio en el precio del producto (3.0%) y por el cambio en producción (3.0%). Por otro lado, los incrementos registrados en el ingreso de los productores pecuarios, se provocaron principalmente por cambios en la cantidad producida, (67.0%) gracias a un incremento en la escala de producción. El efecto del índice de precios, (2.0%) resultó insignificante, a diferencia de 2001. La incorporación de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo no fue perceptible en ambos casos.

El incremento en el ingreso bruto promedio para las actividades agrícolas apoyadas por el PAPIR 2003 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 apoyadas por el PAPIR 2003 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%).

#### **4.3.2 Empleo 2006**

La generación y diversificación del empleo es un objetivo general de Alianza, pero es particularmente relevante para el Programa de Desarrollo Rural, debido al grave problema de desempleo y migración que caracterizan a la población rural de las zonas marginadas del país, por lo que se requiere prestar especial atención al efecto del Programa en la creación de fuentes de trabajo.

Al igual que para el caso del empleo, más que como un efecto de la inversión del Programa (por no haber madurado aún las inversiones), se presenta un análisis de su estructura (Cuadro 15).

El 90.24% de los empleos de las UPR de la muestra laboran en las actividades apoyadas. El 90% de los empleos existentes en las UPR son de tipo familiar. Donde el valor promedio de un jornal es \$88.00. Los beneficiarios tipo IV y V son quienes más contratan jornales. En las actividades agrícolas en promedio cada beneficiario contrata 33 jornales al año y emplea 338 jornales familiares; en las actividades pecuarias se contratan muy raramente, pues casi el 100% son jornales familiares, nuevamente recalamos que se trata principalmente de ganadería de traspatio o de muy pequeña escala. En las actividades no agropecuarias el comportamiento es muy similar a las actividades pecuarias en cuanto a proporciones de contratados y no contratados, sin embargo, se emplean mucho menos jornales (Cuadro 15).

Debe recordarse que se trata de la situación antes de haber madurado los apoyos, por lo que será interesante analizar dentro de dos años como cambian las situaciones de empleo dentro de las UPR apoyadas en el ejercicio 20002.

**Cuadro 15. Empleo en las actividades apoyadas en la UPR**

Actividad	Tipo productor	Jornales por beneficiario			% en Actividad apoyadas
		Contratados	Familiares	Total	
Agrícola	I	0	455	455	89.5
	II	15	248	263	78.3
	III	7	342	349	91.8
	IV	405	405	810	100.0
	V	810	0	810	100.0
	<b>Total</b>		<b>33</b>	<b>338</b>	<b>371</b>
Pecuario	I	0	180	180	84.3
	II	1	169	170	87.6
	III	0	151	151	80.2
	IV	0	338	338	100.0
	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>174</b>	<b>175</b>	<b>87.1</b>
No agropecuaria	I	0	23	23	100.0
	II	16	222	238	100.0
	III	34	418	452	100.0
	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>156</b>	<b>167</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

#### 4.3.2 Indicadores de empleo 2001-2003

El cambio en el empleo total registrado dentro de las UPR agropecuarias apoyadas por el PADER 2001 fue de un 45% (considerando las UPR con cambios); el 67.7% de este incremento fue atribuible a la Alianza. Por otro lado en el 65% de las UPR el empleo permaneció estable. La actividad ganadera aportó al incremento del empleo el 79.2% y la actividad agrícola el 20.8%.

Como efecto de los apoyos del PAPIR 2002, se generó un 20% de incremento promedio en el empleo de las UPR beneficiadas. Las actividades agropecuarias fueron las que mas impacto registraron en la creación de empleo, por el contrario, las actividades pecuarias son las que menos impacto manifestaron. En promedio cada beneficiario del Programa 2002 generó 112 empleos por efecto del apoyo otorgado. Los jornales generados por el PAPIR 2002 fueron predominantemente familiares, ya que de cada 100 jornales 63 fueron familiares y 37 contratados. Las actividades no agropecuarias utilizaron una mayor cantidad de jornales contratados que las agrícolas y las pecuarias.

Se estima que el PDR 2003 generó 328 empleos en Tamaulipas (entre 2003 y 2006), 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.

En general, 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 estos últimos sobre todo empleos del tipo familiar.

#### 4.4 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.

##### 4.4.1 Capitalización

La capitalización es uno de los principales objetivos del Programa de Desarrollo Rural, por lo que deben evaluarse los efectos del PAPIR en la inducción de la inversión y capitalización de las unidades de producción.

Se estima que el capital existente en la UPR beneficiadas se incrementó en un 30% con las inversiones promovidas por el programa. Además el efecto multiplicador nos indica que por cada peso que la Alianza depositó en la UPR, el beneficiario invirtió 1.82 pesos más para alcanzar 2.82 pesos en la UPR; la parte que el beneficiario puso pudo ser a través de su inversión complementaria o mediante inversiones adicionales para operar el componente adquirido (Cuadro 16).

La tasa de capitalización fue mayor en las actividades no agropecuarias, puesto que se partió de capitales muy pequeños en su UPR, sobre todo porque la actividad apoyada fue en su mayoría una actividad nueva para la UPR. A pesar de lo anterior y de que estos beneficiarios en promedio aportaron más que los de otras actividades, sus inversiones no generaron un efecto multiplicador de la inversión de Alianza al mismo nivel, puesto que la aportación promedio de Alianza para actividades no agropecuarias fue por mucho mayor.

**Cuadro 16. Inversión y capitalización promedio por tipo de actividad**

Variable	Actividad			Total
	Agrícolas	Pecuarias	No agropecuarias	
Número de beneficiarios	63	79	45	187
Capital antes del apoyo(\$)	10,795,021	6,777,930	673,500	18,246,451
Capitalización total(\$)	934,761	2,543,503	2,007,623	5,485,888
<b>Tasa de capitalización (%)</b>	<b>8.7</b>	<b>37.5</b>	<b>298.0</b>	<b>30.1</b>
Capitalización promedio antes (\$)	171,350	85,797	14,967	97,575
Capitalización promedio (\$)	14,837	32,196	44,614	29,336
Aportación gobierno promedio (\$)	3,042	7,315	18,583	8,587
Aportación beneficiario promedio (\$)	214	1,467	4,627	1,805
Aportación total promedio (\$)	3,255	8,782	23,210	10,392
<b>Efecto multiplicador (%)</b>	<b>4.56</b>	<b>3.67</b>	<b>1.92</b>	<b>2.82</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

Las UPR apoyadas en actividades agrícolas fueron las que tenían mayor capital antes del apoyo y quienes menor capitalización total recibieron, combinación que resultó en una tasa de capitalización más baja; a pesar de ello estas UPR inyectaron mayores recursos adicional y proporcionalmente a los de Alianza, por lo que la inversión de esta última experimentó una mayor multiplicación.

Al analizar la capitalización por tipo de productor, se observó que la tasa de capitalización fue mayor en los beneficiarios tipo I y II (235.0% y 14.6% respectivamente) por tener como base un capital anterior muy pequeño en sus UPR; pero por el contrario la inversión de Alianza realizada en sus UPR no se multiplicó en la misma medida (sólo 0.5 y 0.17 veces) que en otro tipo de productores, debido a que sus aportaciones complementarias y/o inversiones adicionales al apoyo fueron de bajo monto.

#### **4.4.2 Nivel tecnológico**

Con la medición del nivel tecnológico, se busca medir el grado en que el Programa está induciendo mejoras en la tecnología empleada en las unidades de producción rural. Este índice contempla variables tales como el grado de mecanización, genética, fertilización y tipo de riego para el caso de las actividades agrícolas. Para las actividades pecuarias incluye las variables de genética, alimentación, infraestructura y equipo. Por último, en el caso de las actividades no agropecuarias se consideran variables referidas a la organización del trabajo, mecanización e instalaciones.

A pesar de considerar diferentes factores, el nivel tecnológico en los tipos de actividades apoyadas es muy similar; sin embargo la variación es muy grande cuando se considera la tipología de productores, pues obviamente los beneficiarios de estratos superiores presentan un mayor grado de tecnología, siendo esta drásticamente inferior en los beneficiarios tipo I en las tres actividades apoyadas.

Dentro de las actividades agrícolas la calidad de las semillas fue un aspecto determinante en disminuir el nivel tecnológico de los productores tipo I, mientras que los sistemas de riego obsoletos afectaron casi en igual medida a todos los beneficiarios. La calidad genética de los animales de las UPR con actividades pecuarias fue el factor que causó mayores diferencias entre los diferentes tipos de productores y en menor medida el tipo de infraestructura y alimentación. En forma similar impacto el nivel de organización en las UPR con actividades no agropecuarias apoyadas, aunque aquí también fueron determinantes las diferencias en el nivel de mecanización y organización entre los diferentes tipos de productores apoyados (Cuadro 17).

Lo anterior indica el camino a seguir en que tipo de componentes apoyar para elevar el nivel tecnológico en cada una de las diferentes actividades productivas del sector, sobre todo en los productores de menor desarrollo económico.

En el caso de los beneficiarios apoyados por proyectos marco, el nivel tecnológico fue muy superior (61%) al de los proyectos regulares (18%), lo anterior porque dentro de los proyectos marco, los productores con proyectos de Agave y Tecnificación de la producción de cítricos son productores que adoptan tecnologías de mayor desarrollo dada la magnitud de las inversiones que implican sus cultivos. Aunque lo contrario sucede con



los proyectos marco de Producción de alimentos en el traspatio, Fomento de la sanidad en Tamaulipas y Cadena productiva primaria ganadería, esto no afecto en forma significativa el indicador general de proyectos marco.

**Cuadro 17. Nivel tecnológico por actividad y tipo de beneficiario**

Actividad	Característica	Tipo de beneficiario					Total
		Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	
Agrícolas (AA)	NT Semillas	6.25	45.45	78.95	100.00	---	55.13
	NT Plántulas	22.22	25.00	37.50	50.00	50.00	28.00
	NT Semillas y Plántulas	14.71	35.71	71.74	75.00	50.00	44.53
	NT fertilización	29.41	42.86	26.09	50.00	100.00	34.38
	NT riego	0.00	19.05	20.87	0.00	0.00	13.75
	NT Mecanización	22.35	38.57	77.35	80.00	60.00	49.39
	<b>Nivel Tecnológico AA</b>	<b>16.62</b>	<b>34.05</b>	<b>48.89</b>	<b>51.25</b>	<b>52.50</b>	<b>35.58</b>
Beneficiarios	17	21	23	2	1	64	
Pecuarias (AP)	NT Genética	17.95	22.56	35.99	54.93	---	26.91
	NT Infraestructura	24.76	31.73	47.41	92.86	---	37.86
	NT Alimentación	30.00	48.60	52.69	66.25	---	49.26
	<b>Nivel Tecnológico AP</b>	<b>23.50</b>	<b>34.70</b>	<b>46.01</b>	<b>71.35</b>	---	<b>38.28</b>
	Beneficiarios	6	51	18	4	---	79
No agrope- cuarias (ANA)	NT Organización	0.00	4.76	40.00	---	---	16.67
	NT Mecanización	25.00	42.86	50.00	---	---	42.86
	NT Organizaciones	25.00	50.00	40.00	---	---	42.86
	<b>Nivel Tecnológico ANA</b>	<b>16.67</b>	<b>32.54</b>	<b>43.33</b>	---	---	<b>34.13</b>
	Beneficiarios	24	17	8	---	---	49

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

#### 4.4.3 Integración de cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

Considerando la orientación de las inversiones del PAPIR en apoyo al desarrollo vertical de las UPR, se analizan los cambios en los canales de comercialización usados por el productor y su acceso a procesos de postproducción y de transformación.

Las cadenas prioritarias a apoyar en 2006 y consideradas en el Anexo técnico del Programa fueron Avicultura, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, las cuales, de acuerdo al cierre financiero del PDR 2006, recibieron el 35.93% de total de los recursos; cubriendo apenas lo establecido en la norma de apoyar con al menos 35% del presupuesto. A pesar de lo señalado en el cierre, en la lista proporcionada como marco de muestreo (con un avance al 4 de abril de 2007 del 84.61% de los recursos asignados al PAPIR) las cadenas prioritarias habían recibido el 27.85% del monto de inversión.

A diferencia de ejercicios 2004 y 2005 en que predominaron las actividades no agropecuarias, en el ejercicio 2006 las proporciones por tipo de actividad fueron muy similares. Para el caso del ejercicio 2006, las actividades pecuarias ocuparon la proporción más alta de los recursos del PAPIR, seguidas de las actividades no agropecuarias y las agrícolas.

Dentro de las actividades no agropecuarias apoyadas en 2006, el 67.86% del presupuesto se dirigió a la rama de servicios, el restante 29.53% a actividades de transformación de productos agropecuarios de cadenas no prioritarias y tan sólo el 2.61% para transformación de productos agropecuarios de cadenas prioritarias. Lo anterior es preocupante, pues indica que no se está promoviendo las actividades no agropecuarias que dan valor agregado a la producción primaria de cultivos y especies animales considerados prioritarios para el Estado en 2006.

#### **4.5 Valoración de conjunto de los impactos**

El nivel tecnológico y de capital de los productores del medio rural susceptibles de los apoyos de este Programa es un factor que condiciona los impactos de las inversiones de la Alianza. Por ello es importante estudiar los factores que más influencia negativa tienen en el nivel tecnológico de las UPR para determinar la dirección de los apoyos (no sólo de inversión, sino también de desarrollo de capacidades y de apoyo a la organización) hacia estas áreas estratégicas y favorecer con ello un ambiente productivo más adecuado para la inyección de recursos.

En el caso del escaso nivel de capitalización existente en las UPR de los productores tipo I y II, es necesario recurrir a esquemas de financiamiento alternos que permitan que al momento de operar los apoyos estos cuenten con las herramientas suficientes para manifestar su impacto potencial en el mejoramiento de la producción y por ende en el nivel de ingreso y empleo de las UPR beneficiadas.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presenta una valoración analítica y crítica sobre el desempeño del Programa en el Estado, destacando sus logros y retos, y aportando respuestas factibles a los tomadores de decisiones, para introducir cambios necesarios y deseables en su diseño y gestión.

#### 5.1. Conclusiones

##### 5.1.1. Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno

1. Tamaulipas presenta un grado de desarrollo económico relativamente alto con relación a muchos otros estados del país; sin embargo, existe una marcada diferencia en el nivel de desarrollo al interior de sus comunidades, detectándose enormes discrepancias socioeconómicas entre las áreas rurales y los centros urbanos de la frontera norte y puertos del Golfo de México.
2. Por lo anterior y por la diversidad de condiciones naturales encontradas en el medio rural tamaulipeco, el uso de una estrategia única en la búsqueda de un desarrollo rural sostenible es inapropiada; sino más bien una estrategia diferenciada por nivel de marginación de las localidades y condiciones naturales prevalecientes.
3. El Programa Desarrollo Rural ha atendido a 182,137 beneficiarios entre 1996 a 2006, de manera que se ha apoyado a un promedio superior a los 15,000 productores anualmente.
4. El 30% de los grupos atendidos por el PDR 2006 en Tamaulipas fueron grupos prioritarios de mujeres (22.07%), personas con capacidades distintas (4.5%), jóvenes (3.15%) y personas de la tercera edad (0.45%), con una participación en los recursos aplicados del 47.92%.
5. La población beneficiada por el PDR 2006 se constituyó en un 74.73% por productores ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, los cuales recibieron el 70.16% de los recursos del Programa.
6. Las cadenas prioritarias de amplia inclusión social consideradas para Tamaulipas en el Anexo técnico del PDR 2006 fueron: Avicultura, Naranja, Miel, Nopal y Piscícola, las cuales, de acuerdo al cierre financiero del PDR 2006, recibieron el 35.93% de total de los recursos. Sin embargo, en la lista proporcionada como marco de muestreo (con un avance al 4 de abril de 2007 del 84.61% de los recursos asignados al PAPIR) estas cadenas habían recibido el 27.85% del monto de inversión.

7. 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.
8. 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.
9. 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.
10. Los servicios que presta el municipio son cada vez más relacionados con la Alianza y así lo perciben los productores, pues el 90% de los beneficiarios del PAPIR 2006 manifestó haber recibido apoyo en este sentido por parte del Municipio.
11. 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.
12. También se carece de esquemas alternativos de financiamiento para que los productores de bajos ingresos tengan acceso a las inversiones del Programa.

#### **5.1.2. 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 buscando la apropiación del Programa.
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.

4. 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.
5. En la operación 2007 del Programa se ha integrado una Guía de Ponderación Técnica para la dictaminación de los proyectos, con criterios de priorización (factibilidad comercial, productiva, tecnológica, financiera, económica, organizativa, administrativa y de impacto) mediante los cuales se asignará un puntaje que permitirá valorar y jerarquizar con base en la factibilidad global de las solicitudes.
6. Una proporción importante de los productores han sido apoyados vía proyectos marco mediante componentes únicos y de monto generalmente reducido por productor; sin embargo, con excepción de los dos proyectos marcos manejados en el esquema PESA, los proyectos marcos sufren la ausencia de un seguimiento pertinente en asesoría y capacitación.
7. En el proyecto marco de Huertos hortícolas familiares y comunitarios, se contempló el componente de mochilas aspersoras; sin embargo su entrega se hizo indiscriminadamente, pues en 2006 un 49.45% se están utilizando en granos y caña de azúcar, en un 40.66% en UPR ganaderas y solamente en un 1.1% en huertos hortícolas.
8. Un producto de la supervisión que el CECADER realiza desde el ejercicio 2003, existe una lista de desempeño en la página [www.cecader.gob.mx](http://www.cecader.gob.mx), que integra 200 PSP que han participado en PRODESCA y en la cual los productores pueden acudir y conocer que técnicos y en que servicios están autorizados para participar en el Programa.
9. Dentro del PRODESCA se apoya poco el diseño de proyectos, a lo que los funcionarios resaltan la baja calidad en su formulación y la práctica del “clonado” de los mismos. Por lo que se detecta una necesidad urgente de capacitación de PSP en este sentido.
10. El esquema de atención de proyectos marco atendidos por PESA es atractivo de implementarse en el resto de los proyectos de este tipo, pues su seguimiento es indispensable para asegurar el éxito en impactos.
11. A diferencia de ejercicios 2004 y 2005 en que predominaron las actividades no agropecuarias, en el ejercicio 2006 las proporciones por tipo de actividad fueron muy similares.
12. Al parecer no se esta promoviendo las actividades no agropecuarias que dan valor agregado a la producción primaria de cultivos y especies animales considerados prioritarios para el Estado, pues dentro de las actividades no agropecuarias apoyadas en 2006, el 67.86% del presupuesto se dirigió a la rama de servicios, el restante 29.53% a actividades de transformación de productos agropecuarios de

cadena no prioritarias y tan sólo el 2.61% para transformación de productos agropecuarios de cadenas prioritarias.

### **5.1.3. Impactos del Programa**

1. El nivel de capitalización de los beneficiarios de 2006 presenta grandes contrastes entre estratos, ya que mientras el tipo I dispone de tan sólo 1.56% del capital promedio de toda la muestra, los estratos IV y V tienen 8 y 19 veces más capital que los de menores ingresos.
2. La UPR tiene mayor importancia en el ingreso en el caso de los productores apoyados en actividades agrícolas, en los cuales otro empleo ajeno a la UPR aporta sólo el 25.8% del ingreso, esto a diferencia de los productores apoyados en actividades pecuarias, quienes su ingreso depende en un 54.6% de otro empleo, aportando la UPR sólo el 31% de su ingreso. En este sentido vale recordar que se apoya principalmente ganadería de traspatio y/o extensiva, pues los ganaderos que viven exclusivamente de sus animales generalmente son apoyados por el Programa de Fomento Ganadero.
3. Las actividades que continúan dentro de las actividades agrícolas y pecuarias representan el 87.5% y el 62.03% respectivamente, mientras que en las actividades no agropecuarias se apoyó en su mayoría actividades nuevas (67.35%).
4. El 90% de los empleos existentes en las UPR son de tipo familiar. Los beneficiarios tipo IV y V son quienes más contratan jornales. En las actividades agrícolas en promedio cada beneficiario contrata 33 jornales al año y emplea 338 jornales familiares; en las actividades pecuarias se contratan muy raramente, pues casi el 100% son jornales familiares. En las actividades no agropecuarias el comportamiento es muy similar a las actividades pecuarias en cuanto a proporciones, sin embargo, los jornales empleados son menores en cantidad.
5. Se estima que el capital existente en la UPR beneficiadas se incrementó en un 30% con las inversiones promovidas por el programa. Además el efecto multiplicador indica que por cada peso que la Alianza deposita en la UPR, el beneficiario invirtió 1.82 pesos más para alcanzar 2.82 pesos en la UPR;
6. El nivel tecnológico y de capital de los productores del medio rural susceptibles de los apoyos de este Programa es un factor que condiciona los impactos de las inversiones de la Alianza. Por ello es importante estudiar los factores que más influencia negativa tienen en el nivel tecnológico de las UPR para determinar la dirección de los apoyos hacia estas áreas estratégicas y favorecer con ello un ambiente productivo más adecuado para la inyección de recursos.
7. En el caso del escaso nivel de capitalización existente en las UPR de los productores tipo I y II, es necesario recurrir a esquemas de financiamiento alternos que permitan que al momento de operar los apoyos estos cuenten con las herramientas suficientes para manifestar su impacto potencial en el mejoramiento

de la producción y por ende en el nivel de ingreso y empleo de las UPR beneficiadas.

#### **5.1.4. Valoración en conjunto sobre pertinencia, justificación y logro de objetivos del Programa**

El Programa ha cumplido en cuanto a la atención a regiones y grupos prioritarios, sin embargo, se requiere mayor atención en cuanto a actividades no agropecuarias ubicadas dentro de las cadenas prioritarias de amplia inclusión social. Ello permitirá incrementar el valor agregado de la producción primaria estratégica para el Estado.

La estrategia de municipalización es una realidad en el Estado y sus impactos favorables se empiezan a notar después de 4 años de su inicio. Los beneficiarios ya saben de la participación del municipio en la Alianza, lo que es favorable al proceso.

Los componentes apoyados mediante proyectos marco deben definir claramente su destino, pues en ocasiones se dirigen en forma diferente a lo especificado en el proyecto formulado.

Los impactos que se registran son en general alentadores, pero indican la necesidad de una mayor atención a los productores de bajos ingresos en los cuales el bajo nivel de capitalización y el bajo nivel tecnológico pueden condicionar el éxito en sus inversiones

## **5.2. Recomendaciones**

### **5.2.1. Para una mejor respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno**

1. Establecer un esquema diferenciado de apoyos con base en el estudio de regionalización y el estudio de estratificación de productores elaborados específicamente para el Estado.
2. Si aún no están validados los estudios anteriores, fijar las metas programáticas con base en los índices de marginación por localidad 2005 de CONAPO, en vez de hacerlo con la información de 2000, pues la nueva edición registra importantes cambios en el grado de marginación de las localidades de la entidad.
3. Hacer accesibles los apoyos a la población de las comunidades marginadas promoviendo mecanismos de reembolso mediante un esquema de firma de convenios en donde se les adelanta un porcentaje del 50% al 75% del apoyo como "crédito a la palabra".
4. 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. Ofrecer una mayor ponderación a los proyectos que favorezcan la sustentabilidad de acciones y un menor daño al ambiente para ejercer verdaderamente una política de desarrollo rural **sustentable**. Concertar la coordinación con la SEMARNAT y organismos relacionados, no sólo en forma conceptual y regulatoria, sino también considerando la mezcla de recursos para potenciar el impacto de este tipo de proyectos.
6. En las evaluaciones externas hacer análisis de las listas de avance de la población atendida, de manera que se verifiquen los avances en la asignación de recursos en cuanto a localidades y grupos prioritarios, cadenas agroalimentarias prioritarias, actividades no agropecuarias dentro de las cadenas agroalimentarias, etc., y con base en ello poder reorientar la asignación de recursos pendientes de autorizar, a fin de que al final del ejercicio se logre un cabal cumplimiento en las reglas de operación y metas programáticas trazadas.

### **5.2.2. Para una gestión más eficaz y eficiente**

1. 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.
2. Brindar capacitación a los PSP en formulación y evaluación de proyectos y pagar este servicio cuando la calidad del mismo garantice mayores posibilidades de éxito en las inversiones realizadas.
3. 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 PROMEMOR.
4. Consolidar el uso de la Guía de ponderación técnica para el dictamen de los proyectos, asesorándose en cada uno de sus puntos con especialistas del área.
5. Se requiere programar mejor la entrega de los apoyos dentro de los proyectos marco y cumplir cabalmente con lo estipulado en los proyectos formulados, integrando programas paralelos de seguimiento como la modalidad PESA.

### **5.2.3. Para incrementar la generación de impactos positivos**

1. 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.



2. 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.
3. Orientar los apoyos hacia áreas estratégicas que incrementen los niveles tecnológicos de las UPR, como calidad genética de los animales, sistemas de riego, controles sanitarios; áreas que incrementaran los impactos en forma notable.
4. 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.

**Cuadro 18. Resumen de las recomendaciones por orden de importancia**

No.	Ámbito	Recomendación	Plazo	Área ejecutora	Condicionante	Impacto esperado
1	Diseño	Esquema diferenciado de apoyos	Corto	SAGARPA-SDR	Utilización de estudios de regionalización y estratificación	Mayor cumplimiento de metas en atención a regiones y grupos prioritarios
2	Diseño	ó Fijación de metas programáticas con información actual	Corto	SAGARPA-SDR	Uso de índices de marginación por localidad 2005	Atención a regiones prioritarias con criterios actualizados
3	Operación	Uso de convenios contra avance de obras	Corto	SAGARPA-SDR	Acuerdos para implementar mecanismos alternativos de reembolso	Favorecer el acceso a las comunidades marginadas
4	Asignación de recursos	Apoyar actividades no agropecuarias de transformación dentro de cadenas prioritarias	Corto	CMDRS-UTOE-CDR	Recursos para transformación de productos primarios	Incrementar el valor agregado agropecuario estatal en áreas prioritarias
5	Asignación de recursos	Dar prioridad a proyectos que favorezcan un verdadero DRS	Corto	CMDRS-UTOE-CDR	Coordinación con organismos de regulación ambiental	Ejercer una verdadera política de DRS
6	Operación	Mayor seguimientos a proyectos apoyados	Mediano	UTOE-CECADER	Seguimiento de impactos	Detectar casos exitosos y convertirlos en modelo de desarrollo
7	Asignación recursos	Capacitar a PSP en formulación y evaluación de proyectos	Mediano	CECADER-INCA RURAL	Programar eventos de capacitación	Asegurar éxito en inversiones y evitar clonado de proyectos
8	Operación	Promover la constitución y continuidad de grupos	Corto	UTOE-CDR	Integralidad del PROFEMOR con el PAPIR	Mantener la unión del grupo después de recibido el apoyo

Fuente: Recomendaciones del capítulo 5

**Continuación cuadro 18. Resumen de las recomendaciones por orden de importancia**

<b>No.</b>	<b>Ámbito</b>	<b>Recomendación</b>	<b>Plazo</b>	<b>Área ejecutora</b>	<b>Condicionante</b>	<b>Impacto esperado</b>
9	Operación	Mejorar la operatividad de los proyectos marco	Mediano	UTOE-CDR	Mejorar calidad de proyectos marco no incluidos en modalidad PESA y ejecutar conforme a programación	Mejor atención de beneficiarios considerados y obtención de mayores impactos
10	Asignación de recursos	La asesoría técnica como potenciador de impactos	Mediano	UTOE-CDR	Mayores recursos al PRODESCA	Mayor impacto en los apoyos otorgados
11	Asignación de recursos	Apoyar proyectos que incrementen el nivel tecnológico en puntos estratégicos	Mediano	UTOE-CDR	Integrar conceptos que apoyen el nivel tecnológico	Mayores impactos provocados por concepto de los apoyos
12	Diseño	Fortalecer y consolidar la Ponderación técnica	Mediano	UTOE-CDR	Reajuste de ponderaciones de acuerdo a localidades, grupos y cadenas prioritarias	Mayor eficiencia en la asignación de apoyos
13	Operación y evaluación	Análisis de avance de listas de beneficiarios apoyados	Corto	SDR-SAGARPA	Consideración de indicadores de avance en el cumplimiento de metas por parte de las evaluaciones internas	Cumplir con la normatividad y las metas programáticas establecidas
14	Operación y Asignación de recursos	Canalizar productores IV y V a FA y FG	Corto	Asignación de recursos	Coordinación entre los programas de la Alianza	Focalizar recursos del PDR conforme a población objetivo

Fuente: Recomendaciones del capítulo 5

## Bibliografía

CEPAL, 2006. México; Tendencias, desafíos y obstáculos al crecimiento agropecuario. Santiago de Chile, 3 de marzo de 2006.

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

CONAPO, 2006. Índices de marginación por entidad federativa 2005. 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.

FAO-SAGARPA, 2006. Informe de evaluación nacional del Programa Desarrollo Rural 2005. 156 pag. México.

FAO-SAGARPA-Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2007. Términos de referencia para la evaluación estatal del Programa de Desarrollo Rural. Evaluación Alianza para el Campo 2006. 57 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.

Gobierno del Estado de Tamaulipas-SAGARPA. 2005. Reglas de Operación y distribución presupuestal 2005.

Gobierno del Estado de Tamaulipas-SAGARPA. 2006. Reglas de Operación y distribución presupuestal 2006.

Gobierno del Estado de Tamaulipas-SAGARPA. 2007. Reglas de Operación y distribución presupuestal 2007.

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.

INEGI, 2004. VIII Censo Ejidal, 2001. Aguascalientes, Ags., 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, 2006. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Formato electrónico.

INEGI, 2006. II Censo de Población y Vivienda 2005. México. Formato electrónico.

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

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

SAGARPA, 2003. Información básica del Estado de Tamaulipas. Delegación estatal de la SAGARPA en Tamaulipas\_Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.

SAGARPA, 2006. Información básica del Estado de Tamaulipas. Avance de programas. Delegación estatal de la SAGARPA en Tamaulipas. Ciudad Victoria, Tamaulipas, México.

## **ANEXOS**

### **1. Metodología de Evaluación**

Se considera la metodología utilizada diseñada por la UA-FAO, contenida en los lineamientos 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 CTEE proporcionó a la EEE el listado oficial de los beneficiarios del PAPIR 2006. En el listado oficial se identificaron cinco categorías de beneficiarios:

- I. Beneficiarios que presentaron solicitud individual.
- II. Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, para un componente de uso individual.
- III. Beneficiarios que presentaron una solicitud grupal, para un componente de uso colectivo.
- IV. Autoridades o instancias similares, como por ejemplo Presidencias Municipales que administran el bien y brindan servicios a beneficiarios individuales.
- V. Organizaciones beneficiarias, como Centros de Investigación, Fundaciones Produce, Universidades, etc.

De las anteriores categorías de beneficiarios se excluye del Marco de Muestreo a la categoría V, debido a que su dinámica no se circunscribe al contexto de operación de una unidad de producción rural.

Es importante señalar que, por acuerdo de la Comisión de Desarrollo Rural del Estado y el CTEE, se excluyó del Marco de Muestreo a los beneficiarios que recibieron el componente de Huertos Familiares y Huertos comunitarios, por considerar que su análisis en los términos de evaluación de impactos planteado por el cuestionario no se considera pertinente; sino más bien en un sentido más cualitativo. De esta manera, se permitió centrar la evaluación de impactos en el resto de componentes apoyados, que de otra manera ocuparían una proporción muy reducida de la muestra a pesar de su gran trascendencia en la inversión.

#### **Determinación del tamaño de muestra**

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

Para estimar el tamaño de muestra se tomaron en cuenta el nivel de confiabilidad, el nivel de precisión y la dispersión de la variable utilizada como referente para determinar la

variabilidad de la población. Con base en estos parámetros se estimó el valor  $\theta$ , que es el parámetro que se utiliza para determinar el tamaño de la muestra:

$$\theta = Z_{\alpha}^2 * \frac{\sigma^2}{e_p^2}$$

Donde:

$\sigma^2$  es la varianza de la variable considerada.

$e_p^2$  es el error de precisión o radio del intervalo de estimación.

$Z_{\alpha}^2$  es la medida estandarizada del riesgo de errar en la estimación.

Para la estimación del parámetro  $\theta$  se consideró un nivel de confianza del 95%, por ser un nivel aceptable entre el estimador y el verdadero parámetro. Así mismo, se consideró la varianza del nivel de capitalización de la Unidad de Producción Rural (UPR) con base en los datos de las encuestas de evaluaciones anteriores. De esta manera, el valor del parámetro  $\theta$  para el Programa Desarrollo Rural en Tamaulipas fue de 233.3.

Con el valor de  $\theta$  proporcionado y el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral, se obtuvo el tamaño de la muestra aplicando la siguiente fórmula:

$$n = \frac{\theta}{1 + \left(\frac{\theta}{N}\right)}$$

Donde:

$n$  es el tamaño de muestra para la evaluación del Programa 2006.

$N$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral del Programa 2006.

$\theta$  es el parámetro para el Programa en 2006.

Siguiendo el procedimiento, se determinó el número de beneficiarios a ser encuestados aplicando la siguiente fórmula:

$$n = \frac{\theta}{1 + \left(\frac{\theta}{N}\right)} = \frac{233.3}{1 + \left(\frac{233.3}{4,750}\right)} = \frac{233.3}{1.049} = 222$$

Adicionalmente se consideró un 20% de reemplazos, lo que equivale a 44 beneficiarios.

### **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:

Se ordenó alfabéticamente a los beneficiarios individuales y a los representantes de cada uno de los grupos.

Se numeró a los beneficiarios previamente ordenados, asignándole a cada representante de grupo tantos números como miembros tenga el grupo.

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.

Se calculó un coeficiente "k", que resulta de dividir el número total de beneficiarios del Programa (N) entre el tamaño de muestra calculado (n).

Se determinó el entero "s" redondeando un número aleatorio ubicado en el intervalo comprendido entre uno y "k".

Se seleccionaron los beneficiarios aplicando los parámetros "s" y "k", es decir los beneficiarios en las posiciones  $s$ ,  $s+1k$ ,  $s+2k$ ,  $s+3k$ ,..., 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).

Para determinar qué beneficiarios del grupo formaban parte de la muestra se revisó el expediente del grupo y seleccionó de la lista del grupo a los beneficiarios que ocuparan las posiciones 20, 50 y 80 (considerando el ejemplo). Para tal efecto, se ordenaron los beneficiarios del grupo por el orden físico que ocupaban 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, donde ahora k resulto de dividir N entre el número de reemplazos.



## 2. Cuadros complementarios

**Cuadro anexo 1. Composición de la muestra del PAPIR 2006**

Actividad	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	Total
Agrícola	17	21	23	2	1	64
Pecuario	6	51	18	4	-	79
No agropecuario	24	17	8	-	-	49
Total	47	89	49	6	1	192

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

**Cuadro anexo 2. Porcentaje de concentración según tipo de proyecto apoyado**

Proyecto	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	Total
Marco	11.30	51.30	31.30	5.22	0.87	100.00
Normal	44.16	38.96	16.88	0.00	0.00	100.00
Total	24.48	46.35	25.52	3.13	0.52	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

**Cuadro anexo 3. Características generales de los beneficiarios según tipo de proyecto apoyado**

Característica	Marco	Normal	Total
Total beneficiarios (%)	59.90	40.10	100.00
Recibieron el apoyo asignado (%)	50.08	43.51	47.38
Edad promedio (años)	87.79	84.62	86.49
Escolaridad media (años)	5.51	5.59	5.81
Capital promedio (\$)	73,661	13,504	49,237
Bovinos equivalente promedio	12.10	4.92	10.95
Superficie de riego equivalente (ha)	23.86	9.32	20.48
Nivel tecnológico promedio	38.49	29.68	35.24

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

**Cuadro anexo 4. Grado de marginación de los beneficiarios según el tipo de proyecto apoyado**

Beneficiarios que recibieron apoyo (%)	Grado de marginación					Total
	Muy alta	Alta	Medio	Baja	Muy bajo	
Marco	1.56	45.09	14.67	2.15	0.00	63.47
Normal	1.16	24.69	7.44	2.19	1.04	36.53
Total	2.72	69.78	22.12	4.34	1.04	100.00

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006.

**Cuadro anexo 5. Origen del ingreso en la unidad de producción por actividad y tipo de productor (Actividades que continúan)**

Actividad	Tipo de productor	Actividad apoyada	Agrícola primario	Pecuario primario	Actividad no agropecuaria
Agrícola	I	71.5	13.4	15.1	0.0
	II	81.1	10.6	7.2	1.1
	III	43.8	2.5	53.6	0.0
	IV	50.0	50.0	0.0	0.0
	<b>Total</b>	<b>55.0</b>	<b>5.5</b>	<b>39.3</b>	<b>0.3</b>
Pecuario	I	79.5	20.5	0.0	0.0
	II	63.8	31.3	4.9	0.0
	III	43.2	19.7	2.7	34.4
	IV	41.2	29.4	20.6	0.0
	<b>Total</b>	<b>54.8</b>	<b>27.3</b>	<b>6.3</b>	<b>10.4</b>
No agropecuaria	I	100.0	0.0	0.0	0.0
	II	78.6	0.0	0.0	21.4
	III	94.6	3.8	1.5	0.0
	<b>Total</b>	<b>84.2</b>	<b>1.0</b>	<b>0.4</b>	<b>14.5</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

**Cuadro anexo 6. Origen del ingreso de los beneficiarios apoyados por actividad y tipo de productor (Actividades nuevas)**

Actividad	Tipo de productor	UPR	Otro empleo	Remesas o apoyos familiares	Otras fuentes de ingreso
Pecuario	I	20.0	33.3	46.7	0.0
	II	5.0	56.7	27.8	10.6
	III	5.7	50.0	5.7	38.6
	IV	10.0	37.5	32.5	20.0
	<b>Total</b>	<b>7.0</b>	<b>51.5</b>	<b>24.8</b>	<b>16.7</b>
No agropecuaria	I	20.0	33.3	38.1	8.6
	II	13.3	48.9	11.1	26.7
	III	8.3	33.3	41.7	16.7
	<b>Total</b>	<b>17.1</b>	<b>37.6</b>	<b>31.1</b>	<b>14.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

**Cuadro anexo 7. Empleo en las actividades apoyadas en la UPR según el proyecto apoyado**

Proyecto	Tipo productor	Jornales por beneficiario		
		Contratados	Familiares	Total
Normal	I	0	5,230	5,230
	II	328	5,704	6,032
	III	270	3,828	4,098
	IV	0	0	0
	V	0	0	0
	<b>Total</b>		<b>598</b>	<b>14,762</b>
Marco	I	0	3,145	3,145
	II	50	9,893	9,943
	III	150	8,920	9,070
	IV	810	2,160	2,970
	V	810	0	810
	<b>Total</b>		<b>1,820</b>	<b>24,118</b>

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

**Cuadro anexo 8. Inversión y capitalización promedio por tipo de actividad en proyectos normales**

Variable	Actividad			Total
	Agrícolas	Pecuarias	No agro-pecuarias	
Número de beneficiarios	10	16	45	71
Capital antes del apoyo(\$)	301,745	1,176,200	673,500	2,151,445
Capitalización total(\$)	33,919	152,387	2,007,623	2,193,929
<b>Tasa de capitalización (%)</b>	<b>11.2</b>	<b>13</b>	<b>298.1</b>	<b>102</b>
Capitalización promedio antes (\$)	30,175	73,513	14,967	30,302
Capitalización promedio (\$)	3,392	9,524	44,614	30,900
Aportación gobierno promedio (\$)	7,359	15,569	18,583	16,323
Aportación beneficiario promedio (\$)	120	2,658	4,627	3,548
Aportación total promedio (\$)	7,480	18,227	23,210	19,871
<b>Efecto multiplicador (%)</b>	<b>0.45</b>	<b>0.52</b>	<b>1.92</b>	<b>1.56</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

**Cuadro anexo 9. Inversión y capitalización promedio por tipo de actividad en proyectos Marco**

Variable	Actividad		Total
	Agrícolas	Pecuarías	
Número de beneficiarios	53	62	115
Capital antes del apoyo(\$)	10,703,876	5,839,610	16,543,486
Capitalización total(\$)	901,492	535,776	1,437,268
<b>Tasa de capitalización (%)</b>	<b>8.4</b>	<b>9.2</b>	<b>8.7</b>
Capitalización promedio antes (\$)	201,960	94,187	143,856
Capitalización promedio (\$)	17,009	8,642	12,498
Aportación gobierno promedio (\$)	1,945	5,402	3,809
Aportación beneficiario promedio (\$)	220	1,274	788
Aportación total promedio (\$)	2,165	6,675	4,596
<b>Efecto multiplicador (%)</b>	<b>7.86</b>	<b>1.29</b>	<b>2.72</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas a beneficiarios PAPIR 2006

**Cuadro anexo 10. Nivel tecnológico por actividad y tipo de beneficiario en proyectos Marco**

Actividad	Característica	Tipo de beneficiario					Total
		Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	
Agrícolas (AA)	NT Semillas	0.00	45.45	78.95	100.00	0.00	60.00
	NT Plántulas	0.00	22.22	50.00	50.00	50.00	23.68
	NT Semillas y Plántulas	0.00	35.00	75.00	75.00	50.00	47.22
	NT fertilización	55.56	45.00	27.27	50.00	100.00	40.74
	NT riego	0.00	10.00	12.73	0.00	0.00	8.89
	NT Mecanización	42.22	40.50	77.35	80.00	60.00	57.62
	<b>Nivel Tecnológico AA</b>	<b>24.44</b>	<b>32.63</b>	<b>48.09</b>	<b>51.25</b>	<b>52.50</b>	<b>38.62</b>
	Beneficiarios	9	20	22	2	1	54
Pecuarías (AP)	NT Genética	24.42	22.77	39.12	54.93	---	28.74
	NT Infraestructura	21.67	26.17	46.55	92.86	---	34.67
	NT Alimentación	33.75	48.21	55.71	66.25	---	50.16
	<b>Nivel Tecnológico AP</b>	<b>26.61</b>	<b>32.71</b>	<b>48.01</b>	<b>71.35</b>	---	<b>38.36</b>
	Beneficiarios	4	39	14	4	---	61

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas a beneficiarios PAPIR 2006