



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Estatal Desarrollo Rural

MÉXICO
Tlaxcala

México, Septiembre, 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Estatal **Desarrollo Rural**

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)
Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)
Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)

Directorio

**Gobierno del Estado de
Tlaxcala**

**Secretaría de Agricultura,
Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca
y Alimentación**

MVZ. Alfonso A. Sánchez Anaya
Gobernador Constitucional del Estado

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. Vicente M. Castellanos Villa
Secretario de Fomento Agropecuario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura

Ing. Miguel Ángel Quiroz Romero
Subsecretario de Fomento Agropecuario

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

LAE Florencio Elizalde Ramos
Director Técnico

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Ing. Arturo Garza Carranza
Director General de Fomento a la Agricultura

Ing. María Guadalupe Guerrero Córdova
Delegada de la SAGARPA en el Estado

Comité Técnico Estatal de Evaluación

Ing. María Guadalupe Guerrero Córdova
Presidenta del CTEE

Ing. Vicente Santacruz García
Coordinador del CTEE

LAE. Florencio Elizalde Ramos
Representante del Gobierno del Estado

Ing. Ángel Hernández Olvera
Representante de la Delegación de la SAGARPA

C. Abel Hernández Lima y C. Antonio Briteño Tzoni

Representantes de los Productores

Dr. Rafael Cueva Rolón, Dr. Efrén Ramírez Bribiesca e Ing. José Vega Jiménez

Representantes de los Profesionistas y Académicos

Créditos

Este documento fue elaborado por la entidad evaluadora estatal

Evolución Integral S.A. de C.V.

Lic. Rolando Rodríguez Cámara
Director de la Empresa

Lic. José de Jesús Carlos Tobón Escobar
Director del Proyecto

Consultores

Lic. Yolanda Jacob Araiza
ArqIgo. Agustín Menchaca Ramírez
Ing. Omar Gregorio Guzmán Fuentes
Tec. Inf. Daniel Bello Pérez

Índice de contenido

	Pág.
Índice de contenido	i
Siglas	v
Presentación	vi
 Resumen ejecutivo	 1
 Capítulo 1. Introducción	 7
1.1. Bases de la evaluación	7
1.2. Objetivos de la evaluación	7
1.3. Enfoque de la evaluación	8
1.4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información	9
 Capítulo 2. Características del grupo de programas	 11
2.1. Características del grupo de programas 2002	11
2.2. Evolución del grupo de programas 1996-2003	13
2.2.1. Cambios relevantes en el grupo de programas	13
2.2.2. Evolución de la inversión total del número de programas y diferencias significativas detectadas	14
2.3. Cobertura geográfica de los apoyos 2002	16
2.4. Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002	18
 Capítulo 3. Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios	 20
3.1. Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias en el Estado ...	20
3.1.1. La disponibilidad de recursos	21
3.1.2. La producción	22
3.1.3. La población	23
3.1.4. Niveles de marginación.....	24
3.1.5. Problemática del sector.....	24
3.2. Identificación y jerarquización de las cadenas agrícolas y pecuarias.....	24
3.3. Cadenas de valor identificadas como estratégicas para el Estado.....	26
 Capítulo 4. Evaluación de procesos	 34
4.1. Diseño de los programas	34
4.1.1. Coordinación o complementariedad entre los Programas de Desarrollo Rural	34
4.1.2. Correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico del sector	35
4.1.3. Ajustes en el diseño de los programas base de Desarrollo Rural	35
4.2. Planeación y normatividad	36
4.2.1. Elementos de planeación y normatividad del grupo de programas	36
4.3. Arreglo institucional	38
4.3.1. Conformación de la estructura institucional	38
4.3.2. Análisis comparativo del arreglo institucional del grupo de Programas de Desarrollo Rural en 2001 y 2002	39
4.3.3. Establecimiento de los consejos municipales, distritales y regionales de Desarrollo Rural Sustentable	40
4.4. Operación	40

4.4.1. Consecución de recursos	40
4.5. Mecánica operativa	43
4.5.1. Desempeño de las ventanillas receptoras de solicitudes, SISER, contraloría social y seguimiento de los proyectos	43
4.5.2. Cumplimiento de los requisitos para la selección de proveedores	45
4.5.3. Desempeño de la UTOE	46
4.5.4. Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER)	48
4.5.5. Capacitación	48
4.6. Vinculación y sinergias entre programas	48
4.7. Seguimiento y evaluación	49
4.7.1. Sistema de seguimiento y control	49
4.8. Análisis global: conclusiones y recomendaciones	50
4.8.1. Análisis de los cambios relevantes en la operación 2001 y 2002	50
4.8.2. Influencia de los cambios en la eficiencia operativa del grupo de programas ..	50
4.8.3. Cambios necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos del grupo de programas	51
4.8.4. Principales factores que influyen en el desarrollo y la consolidación institucional de los organismos que participan en la operación	51
4.8.5. Ajustes recomendables para mejorar el funcionamiento de los órganos de representación	52
4.8.6. Recomendaciones para mejorar el diseño y la planeación.....	52
4.8.7. Recomendaciones para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación, y para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.....	53
Capítulo 5. Evaluación de resultados e impactos	54
5.1. Resultados de la operación del PAPIR	54
5.2. Resultados de la operación del PRODESCA	56
5.3. Resultados de la operación del PROFEMOR	58
5.4. Impactos del PAPIR 2002 y PADER 2000	59
5.4.1. Indicadores de operación de la Alianza	59
5.4.2. Cambio tecnológico	61
5.4.3. Capitalización	62
5.4.4. Desarrollo de capacidades	63
5.4.5. Conversión productiva	64
5.4.6. Producción, productiva e ingreso	66
5.4.7. Cadenas de valor	69
5.5. Articulación de los Programas de Desarrollo Rural con los Programas de Sanidad e Inocuidad Alimentaria	70
5.6. Conclusiones y recomendaciones	71
Capítulo 6. Conclusiones y recomendaciones	73
6.1. Conclusiones	73
6.1.1. Principales resultados de la evaluación de procesos	73
6.1.2. Principales resultados e impactos	75
6.2. Recomendaciones	77
Bibliografía	82
Anexos	
Anexo 1. Metodología de la evaluación	
Anexo 2. Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos	

Índice de cuadros

	Pág.
Cuadro R-1. Indicadores relevantes	2
Cuadro 1.4.1. Encuestas y entrevistas realizadas a beneficiarios, funcionarios y otros actores de los programas de desarrollo rural 2003	10
Cuadro 2.1.1. Presupuesto ejercido y distribución del mismo por programa y subprograma	12
Cuadro 2.2.2.1. Recursos ejercidos y beneficiarios por los Programas de Desarrollo Rural entre 1996 y 2002	15
Cuadro 2.2.2.2. Inversión del grupo de programas y beneficiarios en relación con el total de la Alianza	15
Cuadro 2.2.2.3. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC	16
Cuadro 2.4.1. Criterios utilizados para la tipología de productores	18
Cuadro 3.1.1. Distritos de Desarrollo Rural	20
Cuadro 3.3.1 Cadenas agrícolas apoyadas por el grupo de programas.....	32
Cuadro 3.3.2. Cadenas pecuarias apoyadas por el grupo de programas.....	32
Cuadro 4.4.1.1. Aportaciones de los participantes del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002	41
Cuadro 4.4.1.2. Recursos canalizados por los programas del grupo en el 2002 a las regiones prioritarias	42
Cuadro 5.4.1.1. Indicadores de operación del PAPIR 2002 y PADER 2000	60
Cuadro 5.4.3.1. Capitalización de la unidad productiva	62
Cuadro 5.4.3.2. Capitalización de la unidad productiva PAPIR y PADER	63
Cuadro 5.4.4.1. Desarrollo de capacidades (frecuencia de respuestas)	64
Cuadro 5.4.5.1. Conversión productiva agrícola PAPIR	64
Cuadro 5.4.5.2. Conversión productiva pecuaria PAPIR	65
Cuadro 5.4.5.3 Conversión productiva pecuaria PADER	65
Cuadro 5.4.6.1. Producción, productividad e ingreso de las actividades agrícolas	66
Cuadro 5.4.6.2. Producción, productividad e ingreso de las actividades pecuarias	67
Cuadro 5.4.6.3. Producción, productividad e ingreso PAPIR y PADER	67
Cuadro 5.4.6.4. Empleo en las unidades de producción rural agrícolas	68
Cuadro 5.4.6.5 Empleo en las unidades de producción rural pecuarias	69

Índice de Figuras

	Pág.
Figura 2.3.1. Cobertura geográfica y distribución de los apoyos del PAPIR	17
Figura 2.3.2. Cobertura geográfica y distribución de los apoyos por DDR en municipios de alta marginación	17
Figura 2.3.3. Cobertura geográfica y distribución de los apoyos del PRODESCA	18
Figura 2.4.1. Distribución de beneficiarios con base en la tipología de productores	19
Figura 3.3.1. Distribución de la superficie, volumen y valor de la producción de las principales producciones agrícolas	26
Figura 4.4.1.1. Distribución de los apoyos por cadenas productivas	43
Figura 5.1.1. Distribución del total de los recursos destinados al Programa	54
Figura 5.1.2. Recursos programados y ejercidos al mes de Julio por el Programa	55
Figura 5.2.1. Distribución de municipios, proyectos beneficiarios e inversión realizada ...	57

Figura 5.4.2.1. Comportamiento de los apoyos pecuarios del PAPIR	61
Figura 5.4.2.2. Comportamiento de los apoyos pecuarios del PADER	62

Siglas

APC	Alianza para el Campo
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural
DDR	Distrito de Desarrollo Rural.
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
PADER	Programa de Apoyo al Desarrollo Rural
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PDR	Programas de Desarrollo Rural
PEAT	Programa Elemental de Asistencia Técnica
PIB	Producto Interno Bruto.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo.
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEFOA	Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado.
SINDER	Sistema Nacional de Capacitación y Extensión Rural Integral
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UPR,	Unidades de Producción Rural
UTOE	Unidad Técnica Operativa Estatal

Presentación

La Empresa Evolución Integral, S.A. de C.V. agradece al Gobierno del Estado de Tlaxcala y al Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE) la oportunidad de participar en el proceso de evaluación 2002 del Grupo de Programas de Desarrollo Rural. El contenido y calidad del informe de la evaluación es responsabilidad directa de esta empresa.

La evaluación 2002 del Grupo de Programas de Desarrollo Rural del Estado de Tlaxcala ocurre como consecuencia de un largo proceso con cinco años de experiencia en los cuales esta empresa como otras del País y algunas Universidades, han formado un valioso grupo de profesionistas evaluadores de programas públicos. En este sentido Evolución Integral S.A. cuenta en este ciclo con más de 100 estudios de evaluación externa, en los cuales ha participado en forma directa o asociada.

La experiencia y responsabilidad adquirida obliga a continuar con los esfuerzos de evaluación de los programas, a perfeccionar los métodos y sugerir con mayor precisión los procesos que el Gobierno Federal y los de los Estados deben de aplicar en la operación de los programas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural.

El método aplicado en la evaluación del año 2002 fue diseñado por los Asesores Técnicos de Unidad de Apoyo de la FAO, es un proceso complementario al que se ha realizado en los años anteriores y pretende dar una imagen más amplia al evaluar un grupo de programas de la Alianza para el Campo. Incluye también un esfuerzo mayor de diagnóstico y propone que los evaluadores contribuyan con mayor énfasis en las recomendaciones.

El proceso de evaluación fue conducido por el comité Técnico Estatal de Evaluación, el cual fue responsable del proceso de licitación, contratación, supervisión de los trabajos así como del proceso de revisión, calificación y dictamen. Evolución Integral S.A. de C.V. agradece el esfuerzo realizado por este Comité.

Las evaluaciones de los programas públicos son la fase en la cual se cierra el ciclo del proceso de aplicación de un programa. La evaluación, mas allá de las técnicas aplicadas y de los indicadores utilizados son instrumentos para definir la marcha general de las acciones públicas, determina el cumplimiento de su marco normativo, la efectividad de los órganos administrativos y los impactos detectados, en especial a los beneficiarios definidos como población objetivo. Sin embargo, la evaluación no supe a las actividades precedentes en los programas, en especial a las de planeación y diseño. La evaluación mide en última instancia el desarrollo de las acciones de los programas y reconoce virtudes y carencias. Así, se reconoce y se recomienda una visión integral de los programas públicos dedicados al sector agropecuario y al desarrollo rural, una planeación y diseño de conjunto en la que interactúen los diversos instrumentos públicos de los tres niveles de gobierno. Evolución Integral se suma a estos esfuerzos.

Resumen Ejecutivo

En este apartado se presentan los principales resultados de la evaluación que se realizó sobre el grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 del Estado de Tlaxcala

I. Síntesis de las características del grupo de programas en el Estado

Los programas de Fomento al Desarrollo Rural operan en el Estado desde 1996 e iniciaron con dos de ellos: Equipamiento Rural y el de Capacitación y Extensión; y en el 2002, en su vertiente federalizada, operaron tres, que son los que constituyen el objeto de la presente evaluación: Programa de Apoyo a los 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).

Con respecto a lo anterior, se pudo observar que en primer lugar se dio un proceso de desarrollo en la ejecución de Programas instrumentados, para que en una segunda fase, que inició con la actual administración federal, se procediera a la simplificación y combinación de los mismos. Sin embargo los objetivos fundamentales se han mantenido, pero rediseñándose la forma de cumplir con dichos objetivos, lo que ha impactado en el esquema de los programas realizados.

Dentro de los principales cambios que se dieron en la normatividad, se encuentran la ampliación de la definición de la población objetivo, la extensión de la área de atención a población con condiciones similares a las prioritarias, el fomento a los proyectos productivos y la inclusión de cadenas estratégicas.

Se observó que los Programas de Desarrollo Rural se vinculan con los de Sanidad e Inocuidad Alimentaria, a través de los requisitos que se demandan a los beneficiarios de los programas, de esta manera se ayuda a preservar y en algunos casos mejorar el status sanitario del Estado. En los apoyos pecuarios, esta supervisión es directa, ya que forman parte del expediente los documentos que aprueban la salud física de los animales subsidiados. En los agrícolas se transfiere esta responsabilidad a las organizaciones beneficiadas.

El monto de recursos canalizados a los Programas de Desarrollo Rural aumentó de 3,240.14 miles de pesos en 1996 a 38,503.86 miles de pesos en el 2002. En pesos de 1993, estos montos pasaron de 1,808.11 miles de pesos a 12,715.84 miles de pesos, es decir, el monto se multiplicó 11.88 veces; el PAPIR fue el programa que recibió la mayor aportación equivalente al 77.20% del total. El número de beneficiarios totales aumentó de 12,209 en 1996 a 25,585 en 2002, lo cual probablemente se debió al cambio en la

orientación de los programas los cuales, en sus inicios, atendían primero a la demanda y posteriormente a los proyectos productivos.

El total de recursos ejercidos por la Alianza para el Campo (APC), fue en 1996 de 11,211.32 miles de pesos y pasa a 25,269.96 miles de pesos para el año 2002, por lo que la proporción de recursos canalizados a los Programas de Desarrollo Rural se incrementó de 16.12% a 50.31%. Por otra parte, el número de beneficiarios disminuyó de 39,463 a 25,585; la participación de los beneficiarios de los programas dentro del total cambió de 30.93% a 85.79%. El subsidio real para los beneficiados por los Programas de Desarrollo Rural en el 2002 fue de 579.53 pesos, para los de la APC de 987.69; la inversión total real para los primeros fue de 1,754.80 y para los de la APC de 2,990.72 pesos (Cuadro R-1).

Cuadro R-1. Indicadores relevantes

Indicador	Valor	Indicador	Valor
% de beneficiarios PDR en APC	85.79	% de recursos PDR en los de APC	50.31
Inversión total real por beneficiario PDR (\$)	1,754.80	Inversión total real por beneficiario APC (\$)	2,990.72
Subsidio real PDR (pesos)	579.53	Subsidio real APC (pesos)	987.69

Fuente: Cierres físicos y financieros varios años.

En lo que respecta al cumplimiento de metas 2002, en el cuadro R-2 del anexo, se observa que el PAPIR ejerció casi todos sus recursos y que al momento de la evaluación cubrió la mayor parte de sus metas físicas y financieras; y en cuanto a las metas de beneficiarios, éstas fueron satisfechas por todos los Programas. Cabe señalar que los programas lograron cumplir con lo establecido en las Reglas de Operación en cuanto a canalizar los recursos a las áreas prioritarias, a los grupos minoritarios y hacia proyectos productivos. No se pudo determinar la proporción de recursos destinados a cada una de las cadenas, pero sí se observó la inclusión de proyectos que impactaban a las cadenas señaladas como prioritarias.

La tipología que se construyó con base en la metodología de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), contempla su caracterización de manera extrema, ya que el primer tipo (I), aglutina a aquellos productores que tienen menor escolaridad, menor superficie, pocos o ningún animal, escaso valor de activos y la mayor parte de su producción es de autoconsumo. Del otro lado, el productor del tipo V, tiene el valor máximo de todas las variables consideradas para la determinación de la tipología y destina la mayor parte de su producción a los diferentes mercados. Con base en lo anterior se obtuvo que el 58.50% de los entrevistados corresponde al tipo I, el 22.10% al tipo II, el 13.4% al tipo III, el 5.70 al tipo IV y el 0.30% al tipo V.

II.-Principales resultados del diagnóstico de las actividades agropecuarias y no agropecuarias

El sector agropecuario y forestal representó el 6.9% del total del producto del Estado, sólo por arriba del sector minero (0.1%), del de construcción (4.4%) y el de electricidad, gas y agua cuya aportación fue de (1.3%), esto obedeció al menor dinamismo que la actividad en el sector primario ha presentado en los últimos años. Con este bajo nivel de desarrollo, la aportación del PIB sectorial estatal al PIB sectorial nacional es de tan sólo 0.5% en promedio.

La población económica activa (PEA) ocupada en el sector representa el 18.21% del total de la PEA estatal. En cuanto al nivel de marginalidad, el Estado se ubica en la posición 18° de nivel medio en el país.

Se identifican 21 actividades que se desarrollan de manera permanente y que, debido a que sus procesos van desde la producción hasta el consumo, se pueden considerar como cadenas productivas; Con base en el estudio se concluyó que 13 de ellas corresponden al sector agrícola (cultivos cíclicos y perennes), 6 al sector pecuario (producción de carne, leche, etc.) y 2 al sector forestal (producción maderable).

De las 1,245 comunidades con las que cuenta el Estado, el 95.10% son menores a 2,500 habitantes. Las 1,245 localidades se encuentran ubicadas en 60 municipios que integran al estado, de estos 16 son considerados como de alta marginación y 44 como marginados.

En cuanto a las cadenas productivas, se detectó que la mayoría no se encuentran desarrolladas, es decir, se comercializa sin incluir ningún proceso de transformación; asimismo, presentan problemas de financiamiento. A pesar de que existen paquetes tecnológicos que mejorarían las oportunidades de los productores, dichos paquetes no son adoptados por la baja rentabilidad que se refleja en la baja capitalización de las unidades de producción y aunado a esto, la resistencia de los productores al cambio.

Los principales problemas que presenta el sector agropecuario en el Estado son: la alta pulverización de la tierra sobre todo en la zona sur, las condiciones climatológicas adversas que prevalecen principalmente en la zona oriente y poniente y la falta de organización en todo el Estado. El Gobierno del Estado a implementado programas de apoyo para beneficio de los productores como son: agricultura segura, de fertilizantes de seguro agropecuario, entre otros.

III.-Principales resultados de la evaluación de procesos y de la gestión del grupo de programas

Se pudo percibir durante el proceso de evaluación que los funcionarios señalan que el nuevo diseño del grupo de programas se ajusta a las prioridades estatales: que existe correspondencia con los objetivos plasmados en el Programa Rector de Desarrollo Agropecuario y en el Plan Estatal de Desarrollo en cuanto a la atención de las comunidades con mayor grado de marginación y en cuanto a la articulación con las cadenas productivas locales.

En el Estado los funcionarios entrevistados consideran como bueno el rumbo de integralidad de los Programas de Desarrollo Rural, sin embargo, consideran que PROFEMOR se relacionó en menor medida con el PRODESCA y el PAPIR. En cambio, el diseño de los programas afectó las actividades de planeación y programación, ya que se carecía de elementos que sustentaran la toma de decisiones, lo que obligó a una reconsideración, por lo que la Comisión de Desarrollo Rural autorizó la ampliación de los municipios de atención prioritaria y marginados entre los programas.

La estructura administrativa y operativa de los programas se vio modificada al incorporarse las nuevas instancias señaladas en la normatividad: la UTOE y el CECADER, las que deberían de haber trabajado de forma articulada, sin embargo, el CECADER no tuvo un representante estatal que sirviera de interlocutor y con capacidad de toma de decisiones.

Asimismo, se logro la consolidación de tres Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentables, sin embargo, los resultados de sus trabajos apenas se están reflejando ya que empiezan a promover la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

En el Estado de Tlaxcala existen sistemas de seguimiento y control, como el Sistema de Información del Sector Rural (SISER), el cual se encuentra en su fase de adaptación por lo cual no opera, ya que aún se detectan algunas insuficiencias en los recursos humanos y físicos necesarios para que inicie sus actividades. Por otra parte, las bases de datos que utilizan los responsables operativos tienen que desarrollarse de manera independiente a las generadas por la instancia responsable, ya que su estructura no corresponde a las necesidades de operación. Asimismo, se pudo constatar que se elabora un acta de entrega-recepción, que constituye un mecanismo de seguimiento y verificación en la entrega de los apoyos, lo que permite responder con oportunidad cualquier requerimiento de información.

IV.-Principales resultados e impactos del grupo de programas

El 82.99% de los beneficiarios PAPIR y el 74.19% del PADER que fueron encuestados, manifestaron que el apoyo les llegó oportunamente, y lo calificaron como de buena calidad.

El indicador de capitalización del programa fue creciente ya que los beneficiarios del programa (74 y 41 PAPIR Y PADER respectivamente), son los que manifestaron tener más bienes, lo que infiere la capitalización de su unidad de producción.

En lo referente al desarrollo de capacidades, solo el indicador de capacidad de innovación reportó 1.00% no relevante, y los de capacidad administrativa y de gestión, fueron cercanos a cero, lo que posiblemente significa que solo se atendió a la adquisición de bienes y no al desarrollo de capacidades.

La aplicación del bien en la actividad preponderante en el ingreso del productor confirma su actividad o provoca una reconversión. La conversión productiva global para las actividades agrícolas fue del 50%, y para las pecuarias del 59.33%

El programa cumplió con el propósito de inducir una mejora en los ingresos de los beneficiarios atendidos, sin embargo fueron escasos para considerarlos como detonante de progreso.

Recomendaciones relevantes

Que se dé continuidad a los programas y que la normatividad no se ajuste año con año. Que se fortalezca a las instituciones que se crearon para apoyar el desarrollo rural, con la finalidad de cumplir con la mayor oportunidad en la entrega de los apoyos a los productores participantes.

La programación de recursos en los proyectos productivos debe de ser multianual. Se debe favorecer la especialización de los técnicos en función de las diferentes fases del proyecto. La normatividad del Programa debe ser más flexible, para que responda más eficientemente a las prioridades estatales.

Se debe de beneficiar con mayores montos diferenciados a los productores más pobres, para que puedan de esa forma acceder a la adquisición de bienes de capital como son entre otros maquinaria, equipo y herramientas.

La UTOE debe de depurar sus bases de datos, con el fin de integrar una sola que sea confiable y que contenga toda la información que establece la norma. Debe de conformar un archivo para las solicitudes y uno para expedientes y así poder tener un mejor manejo y control de ellos.

Se debe de dotar al SISER de la infraestructura física y humana suficiente, así como de los recursos financieros suficientes para su funcionamiento.

Capítulo 1

Introducción

La evaluación externa, así como las conclusiones y recomendaciones emanadas de ella, constituyen una herramienta útil para diseñar, planear y realizar los ajustes a futuro de programas, planes y proyectos que buscan promover el desarrollo rural y de esa manera, mejorar la eficiencia y eficacia de su operación. El presente informe contiene los resultados de la evaluación externa practicada al grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 (PAPIR, PRODESCA Y PROFEMOR), que operó en el Estado de Tlaxcala, dentro del esquema de los programas Federalizados de la Alianza para el Campo 2002.

Este capítulo resume las bases legales de la evaluación, señala los objetivos generales y específicos de la misma, describe el enfoque y de manera breve, reseña las fuentes de información, el diseño muestral y los procedimientos seguidos para la obtención de la información de campo y el procesamiento de la información.

1.1. Bases de la evaluación

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con el propósito de utilizar más eficientemente los recursos públicos, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 estableció en los artículos 63 y 64, que los programas que integran la Alianza Para el Campo (APC) quedan sujetos a una evaluación externa por instituciones académicas o especializadas en la materia, con el fin de verificar que los subsidios que emanan del programa se canalicen de manera efectiva a la población objetivo definida en las Reglas de Operación, y con ello rendir cuentas con transparencia a la sociedad.

Con los resultados y recomendaciones obtenidas de ésta evaluación, los gobiernos federal y estatal (como tomadores de decisiones), podrán realizar acciones tendientes a mejorar sus procesos y en su caso, reorientarán las políticas y estrategias para operar y flexibilizar los programas encaminados a atender a las zonas rurales marginadas.

1.2. Objetivos de la evaluación

El objetivo general de la evaluación de la Alianza para el Campo 2002, es aportar al Gobierno Federal y al Gobierno del Estado de Tlaxcala, elementos de juicio para la orientación de la política agropecuaria y rural, de manera que ésta responda de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto competitivo de economía abierta.

Por lo que se refiere a la evaluación estatal, ésta tiene como objetivo particular, analizar los procesos operativos y la gestión de la Alianza, así como determinar los resultados y el impacto de los grupos de programas en el contexto del cumplimiento de sus objetivos, además de brindar elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de los actores estatales.

1.3. Enfoque de la evaluación

La evaluación del grupo de Programas de Desarrollo Rural del Estado de Tlaxcala, se realizó conforme a lo establecido en los Términos de Referencia, es decir, en forma grupal buscando analizar los resultados e impactos de la estrategia de integralidad y complementariedad del grupo de programas, sin perder el análisis individual del programa y en casos determinados el análisis por componente de apoyo; tomando en cuenta el hecho de que los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo fueron sujetos a un proceso de integración y simplificación, presentándose como programas base únicamente tres: el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), el Programa de Desarrollo de Capacidades (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Bajo ese contexto, tres aspectos son los puntos que contempló el análisis de la presente evaluación, es decir, se estimó en qué medida el PAPIR propició e incrementó el capital físico de las unidades de producción familiar apoyadas; cuál fue el nivel alcanzado por el capital humano debido a la integración de proyectos de inversión productiva y cómo el capital social se fortaleció al desarrollar integralmente los procesos organizativos de empresas u organizaciones superiores.

De igual manera, la evaluación incluyó la realización de un diagnóstico de las actividades rurales que se desarrollan en la entidad federativa, con el objeto de identificar la correspondencia de las acciones y apoyos contemplados en el grupo de programas con la problemática y el potencial de desarrollo del Estado.

Para medir la eficacia y la eficiencia de la ejecución del Programa de Desarrollo Rural, se realizaron análisis comparativos y de contrastes entre los procesos, las instancias, el arreglo institucional, así como de los tiempos que se emplean entre la presentación de la solicitud y la autorización de los apoyos, y los requisitos y criterios establecidos para el otorgamiento de dichos apoyos, tanto del año 2002 como del año 2003.

La medición de los impactos que se realizó tanto para el año 2000 como para el 2002; tiene dos objetivos: el primero, diferenciar si la estrategia seguida en 2002 ofreció mayores resultados con respecto a la utilizada en el año 2000, cuando los Programas de Desarrollo Rural se ejecutaban de manera independiente. El segundo consiste en analizar la permanencia, funcionalidad, aprovechamiento e impactos relevantes de los programas a lo largo del tiempo de operación.

De igual manera, cabe señalar que la finalidad de la evaluación de los procesos del grupo de programas base, fue la de lograr un análisis continuo de la gestión de la Alianza, identificando, mediante debilidades y fortalezas prevalecientes, las ventajas o inconvenientes de su integración.

Contar con información útil y de manera oportuna, es el enfoque principal de la evaluación del Programa. Útil en el sentido que las recomendaciones sean aplicables y mejoren los procesos o modifiquen el diseño o en todo caso, algunos elementos de las Reglas de Operación, y que sean oportunos en el sentido de simplificar trámites y mejorar y acortar los tiempos de autorización, entre otros.

1.4. Fuentes de información, diseño muestral y procesamiento de información

La evaluación del Grupo de Programas se apegó a la metodología diseñada por la FAO. Las fuentes de información a las que se acudieron para la realización de la evaluación fueron la documental y de fuentes primarias. En este último caso, se utilizaron las siguientes herramientas: la observación directa, cuestionarios de encuestas, reuniones de trabajo y entrevistas estructuradas.

La información documental analizada fue la siguiente: Anexos Técnicos del programa de Desarrollo Rural 2000 y 2002, Reglas de Operación de los programas de la APC, avances físico-financieros del ejercicio, listados de beneficiarios y padrón de proveedores proporcionados por la institución que opera el Programa. Para la elaboración del Diagnóstico Sectorial, se consultaron los censos editados por el INEGI y se consultó el informe de cadenas productivas elaborado por las Fundaciones PRODUCE, así como la información estadística de la SAGARPA.

Para obtener la información de campo se consideró el universo de beneficiarios del PAPIR 2002 y del programa de Apoyos al Desarrollo Rural (PADER) 2000, así como el universo de prestadores de servicios profesionales del PRODESCA y las organizaciones de primer nivel beneficiarias de PROFEMOR.

En el caso del PAPIR y PRODESCA debido al número de beneficiarios se realizó un muestreo utilizando el método sugerido por la FAO, que se caracteriza por ser un muestreo aleatorio sistemático con una precisión del 95% y un margen de error del 5%, a la muestra le fue aplicada una encuesta. En el caso del PROFEMOR se realizó un censo de las 12 organizaciones participantes en este programa, realizando el levantamiento de la información mediante una entrevista estructurada a las representantes de las organizaciones.

Por otra parte se realizaron entrevistas con diferentes participantes en la operación del programa desde personal de los CADER hasta funcionarios de primer nivel de la SEFOA y la delegación de la SAGARPA en el Estado. En el siguiente cuadro se presentan un resumen de encuestas y entrevistas realizadas. La aplicación de los instrumentos de colecta de la información se realizó en el periodo comprendido entre el 15 de junio y el 8 de julio de 2003.

Cuadro 1.4.1. Encuestas y entrevistas realizadas a beneficiarios, funcionarios y otros actores de los programas de desarrollo rural 2003

Actor	Número de encuestas y entrevistas
Beneficiarios PAPIR 2002	341*
Beneficiarios PADER 2000	62
Técnicos PRODESCA y PROFEMOR	22
Funcionarios	17
Otros Actores	16
Total	426

Fuente: Información documental

*Nota: Se realizaron 32 encuestas más a beneficiarios 2002 con la finalidad de complementar la muestra, por los beneficiarios que declararon no haber recibido el apoyo.

La información obtenida en las encuestas y entrevistas, fue capturada en el sistema de información diseñado específicamente por la FAO. Finalmente, se calcularon los indicadores mediante los procedimientos establecidos por la FAO y se realizó un análisis para precisar los resultados e impactos que tuvo el grupo de Programas del Desarrollo Rural en el Estado de Tlaxcala.

Capítulo 2

Características del grupo de programas

En este capítulo se hace un recuento del grupo de programas que opera en el Estado, los objetivos a alcanzar y la población objetivo a la que éstos atienden. También se analiza la evolución de 1996 a 2003 en el grupo de Programas, los cambios relevantes que se han presentado, la cobertura geográfica, la inversión canalizada y la tipología de la población beneficiada por los mismos

2.1. Características del grupo de programas 2002

En el Estado de Tlaxcala, el Grupo de Programas de Desarrollo Rural ejercicio fiscal 2002, operó mediante los siguientes programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, los cuales fueron ejecutados de manera federalizada, ya que la operación de éstos la asumió la Secretaria de Fomento Agropecuario (SEFOA), institución encargada del desarrollo agropecuario en la entidad.

La nueva estrategia de desarrollo rural trata de resolver el problema de bajo desarrollo relativo en las zonas rurales marginadas, mediante tres líneas de acción derivadas de los objetivos generales de cada programa, a saber:

- A)** Fomentar la inversión en bienes de capital físico, apoyando proyectos de reconversión productiva, transformación y acondicionamiento de la producción primaria.
- B)** Desarrollar las capacidades técnico-productivas de la mano de obra rural, para llevar a buen término los proyectos productivos que se emprendan.
- C)** Fortalecer a las organizaciones sociales en el aprovechamiento del valor agregado obtenido, a través de los proyectos emprendidos.

El Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), ha sido el programa de inversión en capital físico por excelencia y fue el que más recursos ejerció; a él se destinaron el 76.42% del total de los recursos. En ese orden de importancia, le siguen los recursos canalizados al Programa para la Formación del Capital Humano y Organizacional PRODESCA con el 21.34% de ellos, y el PROFEMOR, al que se le destinó sólo el 2.24%.

Los porcentajes del cuadro 2.1.1, se calcularon con base en el total ejercido por cada programa.

Cuadro 2.1.1. Presupuesto ejercido y distribución del mismo por programa y subprograma.

Programa	Subprograma	Federal		Estatal		Total	
		Monto	%	Monto	%	Monto	%
PAPIR	Desarrollo Rural	14,074,415.57	46.12	1,761,748.70	5.77	15,386,200.27	51.90
	Pecuario	4,634,437.01	15.19	782,874.76	2.57	5,417,311.77	17.75
	Agrícola	9,248,881.56	30.31	13,368.42	0.04	9,262,249.98	30.35
PRODESCA	Servicios Profesionales y Desarrollo de capacidades	6,501,542.00	76.28	2,021,737.00	23.72	8,523,279.00	100.00
PROFEMOR	Fortalecimiento Institucional	270,000.00	30.30	90,000.00	10.10	360,000.00	40.40
	Consolidación Organizativa	398,250.00	44.70	132,750.00	14.90	531,000.00	59.60

Fuente: Avances físicos y financieros del Grupo de Programas de Desarrollo Rural a julio del 2003.

Vistos de manera integral, los programas se complementan como en el caso del PAPIR y PRODESCA, los que utilizan a los mismos técnicos en la realización de actividades propias de cada programa. Por otra parte el PROFEMOR operó casi de manera independiente, ya que se encontraba en una etapa de integración.

La población objetivo y los criterios de elegibilidad fueron los establecidos en las Reglas de Operación de la APC. Tiene que destacarse que la amplia gama de grupos sociales vulnerables considerada dentro de la población objetivo, así como las formas de atención, individualizada o grupal, son elementos que exigieron un gran esfuerzo por parte de los operadores del Programa, debido a los diferentes intereses que cada grupo social persigue en lo que a actividad productiva se refiere.

Por otro lado, los criterios de elegibilidad han generado inquietudes entre los operadores del Programa, debido a que éstos procuran no violentar la normatividad, ya que lo fundamental para que una población objetivo sea elegible, es el número de personas que la conformen en un núcleo de población de 2,500 o 5,000 habitantes.

En lo que respecta a los componentes de apoyo, se observa que con base en las Reglas de operación, los términos de referencia y el anexo técnico, el grupo de Programas de Desarrollo Rural está diseñado para dar atención prioritaria a las áreas estratégicas de las regiones marginadas, es decir, al desarrollo regional, a las cadenas productivas y a los grupos prioritarios.

Bajo esta línea de acción, las Reglas de Operación establecieron que al menos 70% de los recursos destinados al Programa se canalizarían a las regiones y municipios definidos como marginados (Anexo 1) que al menos 20% del total se aplicarían a grupos prioritarios (jóvenes, mujeres e indígenas), y que al menos 35% deberá incidir en las cadenas

productivas. Por otro lado, hasta 4% se destinarían para la operación del Programa y 0.5% al manejo centralizado de las actividades de difusión, promoción y fortalecimiento institucional.

Bajo este marco de referencia, se deduce que los apoyos que brindó el grupo de programas en el Estado, tienen como principal característica el funcionar como subsidios complementarios a las inversiones de los productores rurales y grupos prioritarios, y como una forma de impulsar la inversión en bienes de capital, es decir, incrementar el capital fijo de las UPR o de los grupos prioritarios a través de dos vías: atención a la demanda y apoyo a los proyectos de inversión. La otra línea de acción con referencia a las características de los apoyos, fue que éstos incidieran en la identificación y diseño de proyectos productivos, así como en formular proyectos productivos que incluyeran la factibilidad técnica, económica y financiera, como opciones para fortalecer el capital humano o social.

Sin embargo, en el marco de la nueva estrategia para operar los tres programas de Desarrollo Rural de manera integral, secuencial y complementaria, se observa que dicha estrategia no pudo desarrollarse en su totalidad en el Estado, debido a la tendencia de los operadores de realizar su actividad de manera individual; es decir, las nuevas estructuras aún están en su etapa de implementación y por tal motivo, se requiere de un tiempo razonable para establecer los mecanismos y procedimientos que las consoliden.

2.2. Evolución del grupo de programas 1996–2003

2.2.1. Cambios relevantes en el grupo de programas

Los Programas de Desarrollo Rural que se han instrumentado en el Estado, han sufrido los cambios que ha propuesto la entidad normativa, en este caso, la SAGARPA. En Tlaxcala, el Programa de Equipamiento Rural, el de Capacitación y Extensión y el PEAT - SINDER, integraron la estrategia de desarrollo rural organizada en la Alianza para el Campo.

El Programa de Equipamiento Rural estuvo encaminado a atender las necesidades de los productores de bajos ingresos de las regiones consideradas como prioritarias en el Estado: la Malinche, Valle de Huamantla y Sierra Norte.

En 1998, el objetivo del Programa se modificó y la estrategia para su cumplimiento se ajustó, buscando incorporar nuevos productos, tecnologías y procesos que resultaran más favorables a mediano plazo; se agruparon los diversos componentes en lo que se llamaron *sistemas de agronegocios*, y se determinaron dos tipos de subsidios: atención a la demanda, orientado a satisfacer las necesidades de los productores y los de inducción, que promueven el uso de tecnologías y que fomentan su utilización proporcionando

estímulos adicionales. Así continuó operando hasta el 2000 y también, en este último año, se creó el Programa de Mujeres en el Desarrollo Rural, dejando éste de ser un componente del PADER.

En el 2001 y en cumplimiento de lo estipulado en el Plan Sectorial, se realizaron algunas modificaciones al Programa, entre las que se encuentran la ampliación del objetivo, en donde se reclasificaron los componentes en *producción primaria y transformación*.

Por su parte, el Programa de Capacitación y Extensión estuvo encaminado a transmitir conocimientos técnicos –productivos y de transferencia de tecnología a los productores de bajos ingresos, mediante tres tipos de eventos: cursos de capacitación, parcelas demostrativas y giras de intercambio tecnológico. En el año 2001, el Programa cambia de nombre y se le denomina Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales. Los componentes del Programa se modifican y el proyecto productivo toma valor como instrumento de cambio en las condiciones de los grupos de productores de bajos ingresos. Finalmente, en el año 2002, el Grupo de Programas de Desarrollo Rural quedó integrado por los programas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, los cuales impulsan la formación de capital físico, humano y organizacional. Esta estrategia reordena y agrupa los objetivos y las líneas de acción del grupo de Programas para alcanzar óptimos niveles de desarrollo y capitalización en las Unidades de Producción de los productores de bajos ingresos.

Dentro de los principales cambios que se dieron en la normatividad del grupo de programas, resaltan los siguientes: la inclusión de los grupos minoritarios dentro de la población objetivo, la extensión del área de impacto de los programas a comunidades que presentaran índices de marginalidad similares a los de las áreas prioritarias, la búsqueda de un mayor impacto al favorecer con tasas de apoyo preferenciales a los proyectos productivos que fueran presentados por grupos organizados, y la formación de cadenas productivas.

Asimismo y como resultado de los cambios en la estrategia de los programas, se ajustó la forma de atención de la población objetivo, de tal forma que, en sus inicios, los programas favorecían la entrega de componentes que servían para satisfacer las demandas de los beneficiarios, pero posteriormente se orientaron a favorecer la integración de proyectos productivos.

2.2.2. Evolución de la inversión total del número de programas y diferencias significativas detectadas

La inversión en el grupo de Programas de Desarrollo Rural ascendió significativamente en el 2002. En términos nominales, aumentó de 1996 a 2002 de 3,240.14 miles de pesos a 38,503.86 miles de pesos (tomado de Avance Físico julio 2003, con gastos de operación y

evaluación), es decir, los recursos ejercidos se multiplicaron en casi 11 veces (Cuadro 2.2.2.1.) En términos reales la inversión creció a una tasa media anual de 51.06%.

El número de beneficiarios en el desarrollo del grupo de programas desde su inicio, marca un comportamiento irregular entre 1996 al 2002; en los años 1999 y 2000, se aprecia una diferencia a la baja muy significativa. Con base en lo anterior se estima que la tendencia referida, posiblemente fue resultado de la forma de distribución de los apoyos, lo que implicó privilegiar la atención a la demanda sobre las necesidades de los proyectos.

Cuadro 2.2.2.1. Recursos ejercidos y beneficiarios por los Programas de Desarrollo Rural entre 1996 y 2002

Programa	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recursos *	3,240.14	3,525.50	5,819.78	8,853.11	9,313.47	8,510.34	38,503.86
Beneficiarios	12,209	29,766	37,363	33,420	19,306	25,844	25,585

Fuente: Cierres físicos y financieros, varios años; 2002, Avances físicos y financieros julio de 2003.

* Miles de pesos corrientes

El análisis de la evolución de los recursos ejercidos por los Programas de Desarrollo Rural, se realizó con base en precios constantes a junio de 1993, y para su estimación, se utilizó el índice de precios al productor del sector primario. Los recursos asignados al Grupo de Programas crecieron a una tasa media anual del 38.41%, mientras que el total de la Alianza (federal y estatal) lo hizo en 14.50%, por lo que de representar 16.12% en 1996 al inicio de la Alianza pasaron a totalizar 50.31% del total del gasto de la APC, lo que denota la prioridad que tiene tanto para el gobierno federal como para el estatal beneficiar el desarrollo rural en el Estado (Cuadro 2.2.2.2.)

En el cuadro se puede apreciar que la proporción promedio de productores beneficiarios del grupo de programas con respecto del total de beneficiarios de la Alianza fue de 42.78%; sólo en el año 2000 la proporción fue menor en casi 20 puntos porcentuales; dentro de ellos, el mayor número de beneficiarios se dio en los componentes destinados a favorecer la formación de capital físico.

Cuadro 2.2.2.2. Inversión del grupo de programas y beneficiarios en relación con el total de la Alianza

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Monto Total D. R.	1,808.11	1,783.25	2,477.55	3,319.50	3,564.28	3,026.43	12,715.84
Monto Total APC	11,211.32	13,893.77	13,889.69	16,045.78	21,523.75	21,636.89	25,269.96
DR/APC	0.16	0.12	0.17	0.20	0.16	0.13	0.50
Beneficiarios D. R. (A)	12,209	29,766	37,363	33,420	19,306	25,844	21,942
Beneficiarios Total APC (B)	39,463	95,724	79,693	94,693	94,864	56,165	25,585
A/B	30.93	31.09	46.88	35.22	23.55	46.01	85.79

Fuente: Cierres físicos y financieros, varios años.

Nota: Los datos presentados para el ejercicio 2002 corresponden a los avances físicos y financieros a julio de 2003. Las cantidades se expresan en miles de pesos.

En el cuadro 2.2.2.3. se observa que la tendencia de la inversión total real por beneficiario de desarrollo rural, fue irregular. Con respecto a la inversión total real por beneficiario de la Alianza, fuera de una caída registrada en 1997, se aprecia un incremento constante de la inversión. Con base en lo anterior, se percibe que independientemente del comportamiento inestable en la dotación de recursos para el desarrollo rural, la APC, garantiza el incremento de la inversión de los apoyos, tendiendo así a crear un escenario estable en beneficio del productor.

El subsidio real por beneficiario del grupo de programas de desarrollo rural aumentó de 148.10 pesos en 1996 a 579.53 pesos en el 2002, lo que significa que en este último año los componentes que se entregaron tienen un valor mayor que los suministrados en los inicios de la Alianza, Sin embargo, al comparar el subsidio promedio (en términos absolutos) que reciben los productores beneficiados por el grupo de programas, éste es menor que los que reciben en conjunto los apoyados por la Alianza.

Cuadro 2.2.2.3. Subsidio promedio real e inversión total por beneficiario del grupo en relación al total de la APC

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Inversión total real por beneficiario D.R.	265.39	118.44	155.76	264.90	482.41	329.30	1,754.80
Inversión total real por beneficiario APC	509.10	286.95	409.41	451.92	592.87	1083.29	2,990.72
Subsidio real D.R.	148.10	59.91	66.31	99.33	184.62	117.10	579.53
Subsidio real APC	284.10	145.14	174.29	169.45	226.89	385.24	987.69

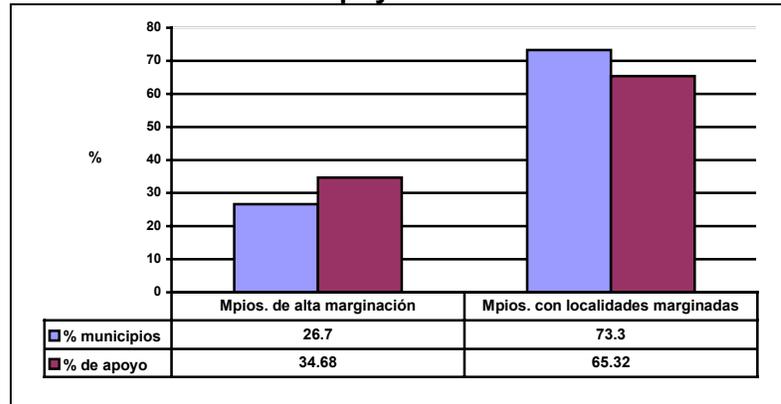
Fuente: EEE con base en los cierres físicos y financieros de varios años.

Nota: Los valores corresponden a pesos de 1993.

2.3. Cobertura geográfica de los apoyos 2002

Del grupo de Programas de Desarrollo Rural, el PAPIR destinó proporcionalmente el mayor número de apoyos a los municipios de alta marginación, de los cuales Ixtacuixtla, Altzayanca y Tlaxco, concentraron el mayor número de beneficios del Programa (ver figura 2.3.1.), lo cual cumple con lo estipulado en las normas de operación.

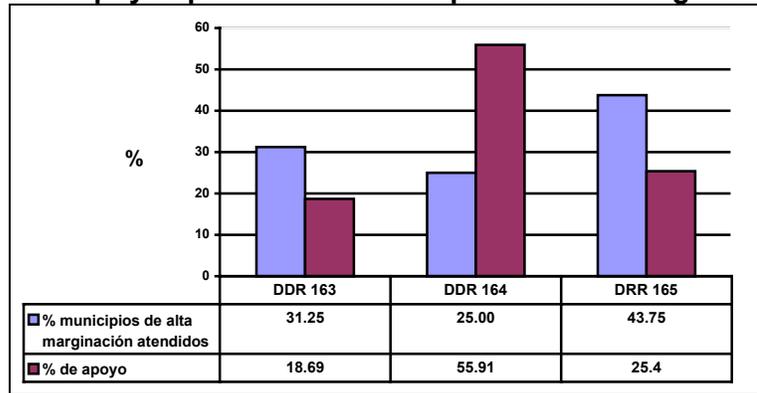
Figura 2.3.1. Cobertura geográfica y distribución de los apoyos del PAPIR



Fuente: EEE con base en los avances físicos y financieros del año 2003.

En la distribución geográfica de los apoyos por DDR, se observa que el 164, atendió sólo 4 municipios de alta marginación, pero concentró mas de la mitad de los apoyos totales del programa, mientras que los dos DDR's restantes, a pesar de que tienen dentro de su jurisdicción un mayor número de municipios de alta marginación, no fueron beneficiados de la misma manera.

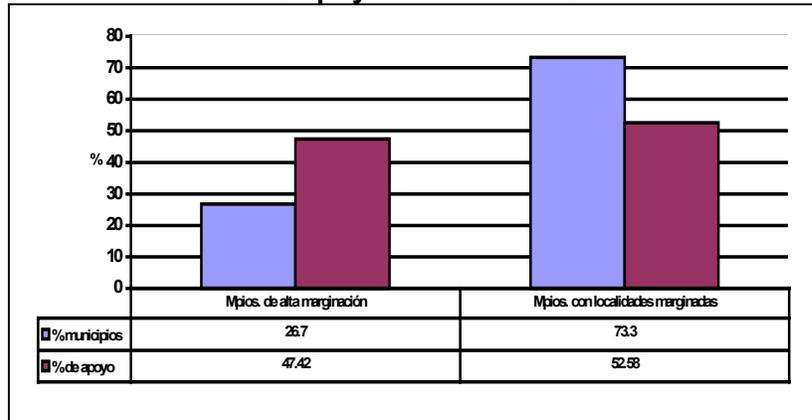
Figura 2.3.2. Cobertura geográfica y distribución de los apoyos por DDR en municipios de alta marginación



Fuente: EEE con base en los avances físicos y financieros del año 2003.

En el programa PRODESCA, de los 504 proyectos atendidos, 239 correspondieron a los 16 municipios considerados como prioritarios, y benefició al 56.06% de productores atendidos por el programa.

Figura 2.3.3. Cobertura geográfica y distribución de los apoyos del PRODESCA



Fuente: EEE con base en los avances físicos y financieros del año 2003.

2.4. Población beneficiada y tipología de beneficiarios del grupo de programas 2002

Debido a las características propias de los apoyos que otorgan los programas, el diseño de la evaluación consideró únicamente PAPIR para el levantamiento de información para caracterizar a los beneficiarios, por lo que la tipología aquí presentada corresponde únicamente a ese programa.

La tipología de productores propuesta por la FAO, contempla su caracterización de manera extrema, ya que el primer tipo (I), aglutina a aquellos productores que tienen la menor escolaridad, nada o la menor superficie propia de trabajo, pocos o ningún animal, un escaso valor de sus activos y dedican la mayoría de su producción al autoconsumo. Del otro lado, el productor del tipo V, tiene la mayor escolaridad, cuenta con la mayor cantidad de tierra de labor, así como de animales, además de que sus activos son los de mayor valor y destina la mayor parte de su producción a los diferentes mercados.

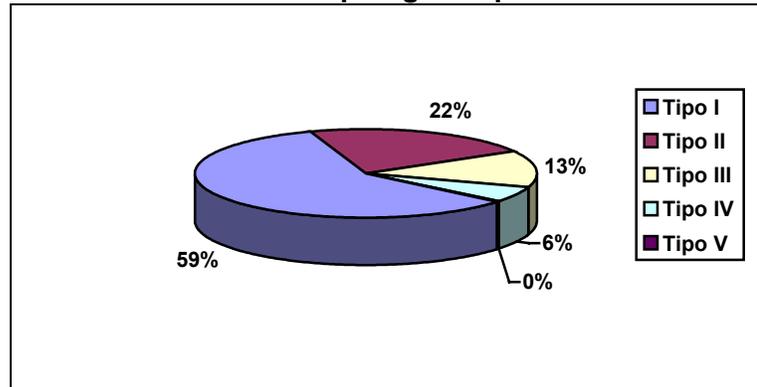
Cuadro 2.4.1. Criterios utilizados para la tipología de productores

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Escolaridad (años)	Primaria (1-6)	Secundaria (7-9)	Preparatoria (10-12)	Licenciatura (13-16)	Licenciatura concluida y más (17 o más)
Superficie equivalente	Hasta 3 ha	Más de 3 ha hasta 10 ha	Más de 10 ha hasta 50 ha	Más de 50 ha hasta 100 ha	Más de 100 ha
Bovino equivalente	Hasta 5 cabezas	Más de 5 hasta 10	Más de 10 hasta 50	Más de 50 hasta 100	Más de 100
Valor de activos productivos	Hasta \$5,000	Más de \$5,000 hasta \$25,000	Más de \$25,000 hasta \$100,000	Más de \$100,000 hasta \$500,000	Más de \$500,000
% de ventas	Hasta el 20 %	Más del 20% al 40 %	Más del 40% al 60%	Más del 60% al 80%	Más del 80% al 100%

Fuente: Metodología FAO

Con base en esos criterios y los datos obtenidos de los productores, se encontró que el 81% de los beneficiarios corresponde a los productores marginados, 13% a productores en transición y 6% a productores empresariales (Figura 2.4.1)

Figura 2.4.1. Distribución de beneficiarios con base en la tipología de productores



Fuente: Elaborado por Evolución Integral con metodología FAO

Capítulo 3

Diagnóstico de las actividades económicas predominantes en las regiones y municipios prioritarios

En este capítulo se presenta un diagnóstico sobre la importancia que tiene el sector agropecuario en la entidad, analizando el subsector agrícola, el pecuario y el forestal, además de un análisis de las cadenas estratégicas identificadas, considerando su situación actual y sus oportunidades.

3.1. Posición de las actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias en el Estado

El Estado de Tlaxcala está dividido en tres Distritos de Desarrollo Rural, que son: DDR-163 Calpulalpan; DDR-164 Tlaxcala y DDR-165 Huamantla. La importancia de cada Distrito radica en la disponibilidad de sus recursos naturales, la dinámica de su proceso productivo, su aportación anual al valor de la producción, en este caso, agropecuario y forestal, así como en su capacidad para la generación de empleos productivos.

Cuadro 3.1.1. Distritos de Desarrollo Rural

Distrito	Número de Municipios	Extensión Territorial (km ²)	Aportación al valor de la producción agropecuaria y forestal (miles de pesos)	PEA agropecuario
163 Calpulalpan	11	112,270.78	969,891.70	14,484.00
164 Tlaxcala	36	48,562.54	1,022,514.60	23,904.00
165 Huamantla	13	80,377.64	589,861.60	21,124.00
Total	60	241,210.97	2,582,267.90	59,512.00

Fuente: Anuario Estadístico Estado de Tlaxcala.- INEGI edición 2002

De los tres Distritos en que se divide el Estado es el 164 Tlaxcala, el que presenta un mayor grado de concentración de municipios, aportación al valor de la producción agropecuaria en un 39.59% y a la población económicamente activa en el sector agropecuario en el orden del 40.16%; lo anterior contrasta con su poca extensión territorial, en comparación con los Distritos 163 Calpulalpan y 165 Huamantla, los que en conjunto aportan el 60.40% de la producción agropecuaria del Estado, y dan ocupación al 59.83% de la población económicamente activa dentro del sector.

3.1.1. La disponibilidad de recursos

De acuerdo con el INEGI Tlaxcala cuenta con 76,816 Unidades de Producción Rural, de las cuales, 96% desarrollan actividades agropecuarias o forestales. La superficie de esas UPR hace un total de 241,211 hectáreas, de las cuales, en 221,942 hectáreas, es decir, 92%, son potencialmente productivas ya que en ellas se desarrollan actividades agropecuarias y forestales.

Para la actividad agrícola, el Estado de Tlaxcala se dispuso en el año 2001 e 243,517 hectáreas (60.64% de la superficie estatal), de las cuales, 239,372 es decir, 98.29%, se destinaron a los cultivos de ciclo corto, y 4,145 (1.71%) fueron para los cultivos perennes. Para el desarrollo de la actividad ganadera existen un total de 26,171 hectáreas (6.52% de la la superficie estatal), de las cuáles 90.63% se compone por pastos naturales de agostadero.

El anuario estadístico del INEGI del año 2002, indica que el inventario ganadero de la entidad está compuesto por las siguientes especies: 177,685 cabezas de ganado porcino; 153,279 cabezas de ganado ovino para carne; 121,872 cabezas de ganado bovino, principalmente de doble propósito, y 85,385 cabezas de ganado caprino para producción de leche y carne. El ganado de lidia no fue considerado, ya que éste no se destina al consumo alimenticio.

En la silvicultura se cuenta con tres principales especies de producción forestal maderable, que son: pino, oyamel y encino, cuya producción en 2001 fue de 41,095 metros cúbicos de madera en rollo, correspondiendo al pino 35.7% de la producción total, al oyamel 58.30%, al encino 5.4% y a otras especies sólo 0.60%.

Las condiciones climatológicas del Estado son las siguientes: templado subhúmedo con lluvias en verano; semifrío subhúmedo con lluvias en verano; semiseco templado y frío, con un 92.93%, 6.07%, 0.74 y 0.26% de la superficie total del Estado respectivamente. Las heladas y granizadas se presentan en todo el territorio estatal de acuerdo con las zonas definidas por el clima, y se encuentran distribuidas de la siguiente forma: en climas templados con una frecuencia de 20 a 40 días al año; en los climas semifríos de 80 a 100 días al año y en clima frío de 140 a 160 días al año. Todo lo anterior propicia que los índices de siniestralidad sean altos

La superficie estatal está compuesta por ocho tipos de suelo: cambisol, regosol, litosol, andosol, fluvisol, feosem, solonchsc y luvisol, con un 42.72%, 1.32%, 11.75%, 3.64% 4.55%, 10.60%, 24.75%, 0.50% y 0.17% de la superficie Estatal. Por otro lado, la superficie afectada por erosión hídrica fue la siguiente: ligera 52%; moderada 37%; Alta 7% y muy alta 4% y la superficie afectada por erosión eólica: sin erosión 12%; ligera 23%; moderada 46%; alta 16% y muy alta 3%.

3.1.2. La producción

La producción del Estado de Tlaxcala ha crecido a una tasa media anual de (4.54%) entre 1993 y el año 2000. El Producto Interno Bruto pasó de 5'859,721 (miles de pesos de 1993) a 7'993,853 (miles de pesos de 1993). De acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI, en el Sector Agropecuario la silvicultura mantuvo un leve crecimiento en el mismo periodo: creció a un ritmo de 1.64% anual, al pasar a precios constantes de 1993, de \$496,037.00 a \$555,750.00 en el año 2000; es decir, el sector agropecuario creció a un ritmo menor que el conjunto de la economía estatal.

En el Estado, el Sector Agropecuario Forestal aportó en el año 2000 6.9% del Producto Interno Bruto, por debajo de los sectores de Industria Manufacturera (29.6%), Comercio, Restaurantes y Hoteles (13.7%), Servicios Financieros, Seguros, Actividades Inmobiliarias y de Alquiler (15.0%), Servicios Comunales, Sociales y Personales (20.1%) y Transporte, Almacenaje y Comunicaciones de (9.5%); el sector sólo está por arriba de los Sectores Minería, (0.1%), el de Construcción (4.4%) y el de Electricidad, Gas y Agua (1.3%). La aportación del Sector Agropecuario en Silvicultura y Pesca, en el periodo (1993-2000) al Producto Interno Bruto Nacional sectorial, ha sido de alrededor de 0.5% en promedio.

La principal actividad económica en el Estado es la agrícola, ya que concentra el mayor porcentaje de la PEA, así como de la superficie, las cuales se ocupan primordialmente en la producción de cultivos cíclicos, siendo los principales el maíz, la cebada, el trigo, el frijol, la avena y la papa. El valor de la producción total de los cultivos en el periodo 2000/2001 fue de 1,715,246.6 miles de pesos, como aportación de esta actividad al PIB estatal.

Las UPR con orientación pecuaria en la entidad son 43,042, dedicadas principalmente a la producción de bovinos, porcinos, ovinos y caprinos, y concentrándose principalmente en los municipios de Huamantla, Tetla., Nanacamilpa, Nativitas, Calpulalpan Atlangatepec Cuapixtla, Tlaxco, Ixtacuixtla, Terrenate, Hueyotlipan; de los cuales los seis últimos son considerados como municipios prioritarios. Las explotaciones ganaderas que tienen fines comerciales se dedican principalmente a la producción de porcinos y bovinos. El total del valor total de la producción de carne en canal en sus diferentes tipos es de 415,048.1 miles de pesos, y el valor de la producción de leche de bovino es de 154,851.5 miles de pesos.

El valor de la producción forestal en los últimos seis años se ha situado entre los 23'719,778.00 pesos; su composición principal la conforman tres tipos de productos maderables: el pino que contribuyó con 8'448,750.00 pesos del valor de la producción, el oyamel que aportó la cantidad de 14'640,191.00 pesos y el encino con 607,735.00 pesos, y el resto denominado a otras especies contribuyó con 23,102.00 pesos.

3.1.3. La población

En el año 2000, según el Censo de Población y Vivienda, en el Estado de Tlaxcala se registró a 962,646 habitantes, de los cuales 469,948 son del género masculino y 492,698 del femenino. Esta población está asentada en 1,245 localidades y en 60 municipios, su distribución es irregular, ya que la mayor concentración se ubica en 6 municipios, que son: Tlaxcala (7.60%), Apizaco (7.00%), Huamantla (6.9%), Chiautempan (6.0%), San Pablo del Monte (5.6%) y Calpulalpan (5.0%), mientras que el resto de los municipios tienen el 65%.

La concentración de la población está directamente relacionada con el tamaño de la localidad y los servicios que ésta ofrece. El Estado, de acuerdo con el tamaño de sus localidades, es básicamente rural, dado que de las 1,245 localidades, el 95.10% son menores a 2,500 habitantes. No obstante, a dichas localidades sólo las habita una cuarta parte de la población total.

La población del Estado ha sufrido cambios sustanciales en lo rural y lo urbano; en 1930 la población rural representaba 72.44% con respecto de la población total del Estado, mientras que la urbana 27.56%. Para 1970 la situación casi se empareja, pues la población rural representaba 50.29% del total y para el año 2000, ésta representó 21.54%, mientras que la población urbana representó 78.45%.

Tlaxcala es un Estado que no tiene altos índices de población emigrante. Según el censo de población y vivienda 2000, hay un saldo neto migratorio de -4.38%. Lo anterior muestra que una proporción importante de las personas permanece en el Estado. Por otra parte la población es relativamente joven: 82.78% tienen entre 0 y 44 años, 9.27% se sitúa entre los 45 y 59 años y 7.95% tiene 60 o más años.

Por lo que respecta a la población rural de la entidad se observa el siguiente comportamiento: la población rural la conforman 207,383 habitantes, 49.84% son hombres y 50.16% mujeres. La urbana se compone de 755,263 habitantes, 48.54% son hombres y 51.46% mujeres. Con respecto a la población total del Estado, la urbana representa 78.46% y la rural 21.54%.

La población económicamente activa ocupada en el sector rural suma 59,822 en el año 2000, lo cual representa 18.21% de la PEA total, que fue de 328,585, habitantes que declararon en el periodo censal estar ocupados.

3.1.4. Niveles de marginación

El Estado de Tlaxcala presenta un índice y un grado de marginalidad medio (0.18493); ocupa el 18° lugar al nivel nacional, por arriba de los Estados de Morelos y Quintana Roo, cuyo índice y grado de marginación es también medio, y de los Estados con grado de marginación alto y muy alto.

Lo anterior se refleja en los siguientes indicadores: 9.46% de la población de 15 años y más es analfabeta y 28.46% no concluyó la primaria; 9.90% ocupa viviendas sin drenaje o servicio sanitario exclusivo; 11.23% vive sin agua entubada y 4.79% sin energía eléctrica; 45.94% de las viviendas presentan algún nivel de hacinamiento; 14.79% de las viviendas poseen piso de tierra y 50.99% de la población ocupada percibe ingresos de hasta dos salarios mínimos.

Por otro lado, los niveles de marginación y el empleo son algunos de los problemas que enfrenta el sector en la entidad. De acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), los 60 municipios que integran el Estado de Tlaxcala tienen los siguientes grados de marginación: alto, cuatro municipios (6.6%) (Alzayanca, Españita, Terrenate y Emiliano Zapata); con grado de marginación medio 17 (28.36%), con grado de marginación bajo 29 (48.32%), y muy bajo 10, que representan 16.6%.

3.1.5. Problemática del sector

La problemática del sector agropecuario en el Estado de Tlaxcala reside principalmente en tres aspectos: el primero de ellos es la pulverización de la tenencia de la tierra (minifundismo), problema que se presenta con mayor importancia en la zona sur del Estado; el segundo se refiere a las condiciones climáticas adversas (heladas, lluvias torrenciales y sequías), que se presentan con mayor frecuencia en la zona oriente y poniente del estado y el tercer problema es organizacional que comprende a todo el Estado, por ejemplo en la zona poniente se encuentra la impulsora industrial que condiciona la producción de los cebaderos ya que les vende todos los insumos relacionados con el cultivo y condiciona el precio a la hora de la venta, además, de que propicia un monocultivo que deteriora las propiedades propias de la tierra.

3.2. Identificación y jerarquización de las cadenas agrícolas y pecuarias.

Tlaxcala es un participante muy pequeño en la producción nacional de productos agropecuarios y forestales, sólo aporta 0.5% del total nacional de este sector.

El Estado de Tlaxcala durante el año 2002 ha mantenido un patrón de cultivo compuesto principalmente por granos básicos y hortalizas, en donde destacan el maíz, con una

superficie de 115,731 hectáreas; la cebada, con alrededor de 54,708 hectáreas; el trigo, con 31,937 hectáreas; el frijol, con alrededor de 7,358 hectáreas; la avena, con cerca de 10,260 hectáreas y la papa, con 1,496 hectáreas. Las hortalizas se siembran en aproximadamente 4,000 hectáreas.

El sector agrícola del Estado produce principalmente bajo esquemas de temporal y para el autoconsumo y mercado internos; los cultivos de ciclo corto se practican casi en todo el Estado, ya que predomina el clima templado subhúmedo con una marcada temporada de lluvias y otra de estiaje. Cabe señalar que Tlaxcala no produce para el mercado externo.

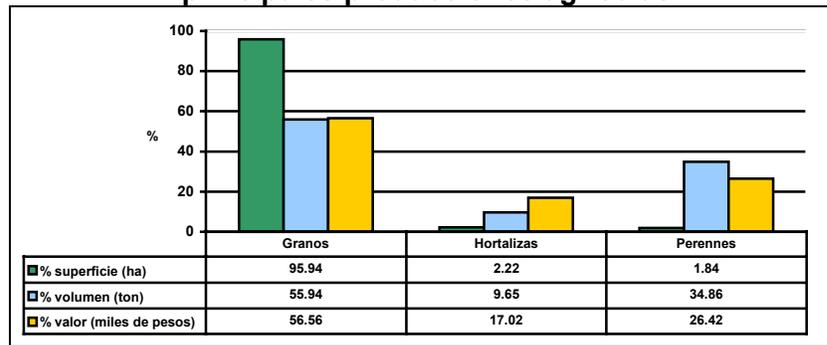
Por otra parte, el sector pecuario implicó el destino de 20,129 hectáreas a la producción de forrajes. La población ganadera se cuantificó por cabezas de la siguiente manera: bovinos 121,872, porcinos 177,685, ovinos 153,279, caprinos 85,385, aves 435,600; y colmenas 16,170. Con respecto a la producción de carne en canal por tonelada, los bovinos suman 8,475.2, los porcinos 10,838.5, los ovinos 1.200.9, los caprinos 528.4, y las aves 1,112.5. El valor de la producción representada en miles de pesos por especie fue en el caso de los bovinos de \$154,148.7, porcinos \$198,802.6, ovinos, \$35,867.5, caprinos \$10,592.5 y aves \$15,636.8.

Por otra parte, el sector pecuario opera bajo condiciones de traspatio para especies como conejos, aves, ovinos y caprinos. Con respecto a los porcinos y bovinos, éstos se desarrollan en una situación que presume tecnificación cuando los hatos son mayores a 20 cabezas; la calidad genética de los animales tiende a ser criolla, con excepción de la ganadería de lidia, en la cual se hacen grandes inversiones por parte de los productores para garantizar las características que se demandan a ese tipo de ganado.

Dentro de las actividades productivas del sector primario de la economía estatal, se observa la práctica de un total de 21 actividades agrícolas que se desarrollan de manera permanente, debido a que sus procesos van de la producción – intermediación – transformación hasta el consumo. Pueden clasificarse como cadenas productivas, de las cuales 13 de ellas corresponden al sector agrícola (cultivos cíclicos y perennes), 6 al sector pecuario (producción de carne, leche, etc.), y 2 al sector forestal (producción maderable).

En lo tocante a granos básicos, son importantes la producción de maíz grano, cebada grano, trigo y frijol, que en conjunto abarcan una superficie de 215,490 hectáreas. Estos productos aportaron 565,859 toneladas de granos básicos con un valor de 864,290.0 miles de pesos. En la rama hortícola, la producción se centra en la papa, el haba verde y seca, tomate verde, brócoli, lechuga, espinacas, cebolla, cilantro, ebo, entre otros, y en aproximadamente 5,000 hectáreas y produjo además un total de 98,449 toneladas y un valor de 260,046 miles de pesos.

Figura 3.2.1. Distribución de la superficie, volumen y valor de la producción de las principales producciones agrícolas



Fuente: Anuario estadístico del Estado de Tlaxcala. Ed. 2002.

En los cultivos perennes destacan los siguientes: alfalfa, pastos naturales, durazno, manzano y otros cultivos, que en su conjunto aportaron a la producción 864,290 toneladas de productos con un valor de 403, 523.6 miles de pesos; ocupan una superficie de 4,145 hectáreas y dan ocupación a cerca de 43,903 personas.

En el sector pecuario destacan las actividades encaminadas a producir carne y leche de ganado bovino. La explotación de miel y de especies menores como el conejo, son actividades que están adquiriendo importancia por el bajo nivel de capitalización que requiere su explotación y a que hay un mercado creciente para los productos y subproductos que se derivan de ellos.

La finalidad de integrar las cadenas productivas, es la de incluir una mayor participación organizada de los habitantes rurales y de sus organizaciones, para que así éstos agreguen valor a sus productos. Las cadenas productivas se consideran como estratégicas en función de las prioridades productivas de los estados, distritos de desarrollo, municipios y las áreas de menor desarrollo.

3.3. Cadenas de valor identificadas como estratégicas para el Estado.

En el Estado de Tlaxcala se identificaron las siguientes cadenas de valor como estratégicas: el maíz, la cebada, el trigo y producción de leche bovino.

Cadena maíz

Una de las cadenas de valor identificada como estratégica es el maíz por tratarse de un grano básico para la alimentación humana; en Tlaxcala, de acuerdo con los datos del Anuario Estadístico 2002 del Estado, publicado por el INEGI, este cultivo se siembra en una superficie de 120,762 hectáreas, es decir, en el 49.59% de la superficie total

destinada a la agricultura; aporta a la producción 314,973.6 toneladas con un valor de 418,688.8 miles de pesos, lo que representa el 24.40% de los ingresos totales de la agricultura. Los seis municipios que más volumen de producción de maíz aportan son: Huamantla, Cuapiaxla, Tlaxco, Alzayanca, Ixtacuixtla, Tetla y Zitlaltepec (44.75%).

Por grupo de superficie de UPR, la producción agrícola de maíz en el Estado se realizó principalmente en las que cuentan con hasta 5 hectáreas (84.0%), mientras que solamente el 16% se realizó en UPR con superficies mayores a 5 hectáreas. Con relación al tipo de tenencia de las UPR, el 47.54% de la superficie se localizó en unidades de propiedad privada, el 44.93% en la ejidal y el 7.5% en mixta.

El cultivo de maíz enfrenta diversas problemáticas, como el bajo precio en el mercado, que lo hacen poco rentable, sin embargo, por su valor cultural-alimenticio, el maíz persiste como una actividad para un vasto grupo de productores. En Tlaxcala la superficie promedio por productor para este cultivo es de 3 hectáreas, el rendimiento promedio es de 1.2 toneladas por hectárea y dado el precio promedio rural de \$1,489.50 por tonelada, los productores llegan a percibir un ingreso promedio de \$5,362.20 en un ciclo productivo. El 93.90% de la producción de maíz se destina al autoconsumo, mientras que el restante 6.10% va al mercado local.

Los procesos de producción de este cultivo se hacen en forma semimecanizada; es decir, se barbecha, rastrea y se siembra en forma mecanizada y se cosecha en forma manual. El proceso de agregación de valor es muy bajo, dado que se vende a granel, por tanto, el proceso de transformación es casi nulo, la mayor parte de la producción se comercializa en el mercado estatal para el consumo humano. Es bastante apreciado el maíz blanco.

El nivel tecnológico utilizado en el año de referencia para el cultivo del maíz de acuerdo con los datos del Anuario Estadístico 2002, fue el siguiente: del total de la superficie sembrada el 18.14% utilizó semilla mejorada; el 44.68% tuvo asistencia técnica y el 19.45% servicios de sanidad. Con respecto a la dotación de fertilizantes, el Gobierno del Estado ha implementado un programa especial denominado Agricultura Segura, el cual además de abastecer fertilizantes a bajo costo a los productores, los provee de un seguro agrícola.

En Tlaxcala no se ha desarrollado una industria que procese y transforme el grano en productos industrializados, sino que se agrega valor para la producción de nixtamal y tortilla para el consumo humano.

En Tlaxcala, al igual que en todo el país, el cultivo de maíz recibe subsidios del PROCAMPO, por lo que representa una de las opciones para iniciar procesos de capitalización con este tipo de productores. En el 2002 los productores de este cultivo fueron atendidos por el Programa como cadena prioritaria, destinándoles el 2.93% del monto total de los recursos de PROCAMPO en el ámbito nacional.

Cadena cebada

La producción de la cebada en el Estado está orientada principalmente para el malteo, proceso primario previo a la elaboración de cerveza, producto que le ha permitido a la cadena productiva de la cebada tener un progreso especial con respecto a los demás cultivos, motivando el incremento de la superficie sembrada en los últimos años y un aumento en la cantidad de productores que se dedican a este cultivo.

La producción nacional de cebada en los últimos años ha logrado que el país se ubique en el séptimo lugar como productor de cerveza en el ámbito mundial, contando con una aportación del 4% de producción de cebada a la producción mundial.

El volumen de la producción de cebada en el ciclo agrícola Primavera – Verano 00/01 fue de 139,929.7 ton, con un valor de \$241,801.3 miles de pesos, que representa el 14.1% del valor de la producción total del Estado. Tlaxco, Nanacamilpa y Calpulalpan (municipios de atención prioritaria) son los municipios que se destacan en la producción de cebada, aportando el 61.01%.

En lo referente al paquete tecnológico registrado para la cebada, el total de la superficie fue sembrada con semilla mejorada, el 37.83% fue superficie con asistencia técnica y el 45.9% fue superficie atendida con servicios de sanidad.

La superficie de producción de cebada para malta ha crecido en los últimos años, debido a la obtención de mejores precios de venta y a la seguridad de la venta del producto. La producción en el Estado implica una superficie de 38,171 hectáreas, de las cuales 172 son de riego y las restantes 37,999 de temporal, lo cual arroja un rendimiento promedio de 6.5 toneladas por hectárea, lo que implica una tasa media anual de crecimiento del 15.1%, y el precio medio rural es de 1,718.84 pesos, lo que puede provocar la capitalización de los cebaderos. El mercado de la cebada es únicamente nacional.

El principal mercado para la cebada del Estado, son las industrias cervecera y maltera, las cuales han asegurado la compra de la producción por siete años a partir del 2003, por medio de un convenio con la empresa Impulsora Agrícola. Lo anterior es importante, ya que resalta la participación del Estado en la fase primaria de la producción de cerveza, en la cual México ocupa el séptimo lugar en el ámbito mundial.

Los principales problemas detectados en la cadena de cebada son: la falta de organización de los productores, la cual principalmente se debe a la carencia de un fin acorde con las necesidades primordiales del productor; el escaso financiamiento para la adquisición de infraestructura e insumos, para lo cual el Estado ha generado un programa especial de apoyo a los productores de este cereal. Por otra parte las necesidades de la industria son superiores a la producción, lo cual provoca la importación de insumos para malta, por lo que sería conveniente la introducción de nuevas variedades de grano que

permitan aumentar el volumen de la producción y por ende satisfacer las necesidades del mercado.

Los productores de cebada se enfrentan a un mercado cautivo dominado por un intermediario, el cual por un lado garantiza la compra de la producción y por otro establece las condiciones del valor del grano en el mercado. La adquisición de la semilla también está ligada al intermediario, el cual la vende a los productores, determinando así su valor.

Cadena trigo

En el ciclo agrícola Primavera – Verano 00/01 se utilizaron 38,633 hectáreas para la siembra de trigo, en las que se obtuvieron 105,405.9 ton con un valor de \$135,438.3 miles de pesos, 7.9% del valor de la producción agrícola total del Estado. Los municipios que destacaron por su aportación a este cultivo fueron Tlaxco, Xaltocan, Hueyotlipan, Sanctorum, registrando 54.48% de esta producción, siendo los tres últimos municipios prioritarios.

El nivel del avance tecnológico registrado en el año de referencia para el trigo incidió en que de la superficie sembrada, el 50.86% utilizó semilla mejorada, el 21.48% tuvo asistencia técnica y el 28.99% servicios de sanidad.

El Estado aporta el 1.8% de la producción nacional de trigo, con un rendimiento promedio de 2.48 toneladas por hectárea en sistema de riego y de 1.67 toneladas por hectárea de temporal, lo cual lo ubica por debajo del promedio nacional que es de 3.6 toneladas. La producción se orienta al mercado regional ya que en Puebla se localizan molinos, por lo que los productores no requieren buscar otras zonas para comercializar.

La agregación de valor de este cultivo se observa en la industrialización y procesamiento del cultivo en harina de trigo, y posteriormente en la producción de pan para el consumo humano. Los productores de trigo del Estado intervienen en la fase primaria de la cadena al aportar una producción cuyo valor agregado está en relación con la variedad de semilla utilizada.

Por otra parte, la producción de trigo en Tlaxcala enfrenta heladas y sequías que afectan el volumen del cereal a obtener; además, los productores no cuentan en su mayoría con maquinaria actualizada y adecuada para la siembra y cosecha del grano, ni con la infraestructura para su correcto almacenamiento. Como el trigo exige toda una serie de actividades de transformación para ser utilizado, prácticamente no existe el autoconsumo y su beneficio es realizado por las empresas harineras.

Cadena leche

El volumen de la producción de leche de bovino en 2001 fue de 154,851.5 miles de litros, con un valor de 442,688.4 miles de pesos que representa al 94.8% del valor de la producción de otros productos pecuarios.

Los municipios que se destacan en esta producción son Huamantla, Apizaco, Calpulalpan, Tetlatlahuca, Atlangatepec, Sanctorum, Tlaxco y Altzayanca, aportando el 50% de la producción del Estado, siendo considerados los últimos 4 como municipios prioritarios.

El grado de tecnificación de los sistemas de producción lechera de las UPR, denota la existencia de animales de buena calidad genética, la práctica de inseminación artificial, cuentan con asesoría técnica y aplican dietas balanceadas a los animales.

La concentración del hato ganadero en el Estado, el 74.1% de los animales se concentra en grupos de hasta 20 cabezas; el 6.4% en un rango de 20 a 50 cabezas y finalmente, el 19.5, en más de 50. Con respecto a su distribución física, los municipios productores de leche son: Tlaxco, Huamantla, Tetlatlahuca, Ixtacuixtla y Altzayanca, aunque en casi toda la entidad se practica esta actividad de manera familiar y para el auto-consumo.

Otro punto que fundamenta la importancia de las cadenas prioritarias para el Estado, son los montos y tipos de crédito otorgados por la banca para el desarrollo de la actividad. En 2001, el monto total de créditos otorgados en la entidad fue de \$ 34,317 miles de pesos. 41.77% de avío y 58.22% refaccionario. El total del refaccionario fue de \$19,981 miles de pesos, destinándose 42.60% para bovinos de carne y bovinos de leche.

La comercialización de la leche se realiza por una parte en forma de leche bronca que es vendida en el mercado local, y por otra, se destina para ser trasladada a centros de acopio. Tlaxcala cuenta con 52 centros de distribución de leche fluida y en los municipios de Tetlatlahuca y Tlaxco, se encuentran plantas recolectoras, aunque la mayor parte del producto se destina a fabricación de productos derivados o se utiliza para autoconsumo. Es importante señalar que un número importante de productores enfría la leche, adicionándole valor al producto para su industrialización, mientras que otros elaboran quesos frescos y sus derivados.

Cadena Cunicola

Por sus características reproductivas, la crianza de conejos para carne o para la obtención de pieles está catalogada como una actividad de traspatio, que se realiza en forma familiar o por medio de agrupaciones formadas principalmente por mujeres.

Para iniciar la crianza y engorda cunícola, implica la dotación al productor de 18 a 20 hembras y cuatro machos, para obtener de 2 a 10 gazapos por camada. Una coneja puede tener hasta 6 camadas por año.

Para su crianza, los conejos son alojados en jaulas o conejeras, que normalmente se ubican dentro de construcciones o naves. Se requiere contar mínimo con 20 jaulas madres y de 20 jaulas de destete colectivo para maduración. Los conejos requieren para su alimentación de concentrados energéticos o protéicos (sorgo, cebada, avena, etc.), además de otros alimentos como alfalfa, ensilados, hoja de maíz, así como suplementos de vitaminas y minerales. Una característica de los alimentos balanceados consiste en el precio alto que ostentan, lo cual hace que el productor aumente su inversión a costa de disminuir su utilidad.

La producción cunícola aporta básicamente dos productos primarios: carne y pieles. Desde el punto de vista nutricional, la carne de conejo es considerada como una de las mejores por su alta calidad, su gran contenido de proteínas, además de que tiene una baja proporción de grasas. Con respecto a las pieles, se utilizan para la confección de prendas de vestir y artesanías, y el pelo para la elaboración de sombreros y pinceles.

Por otra parte se obtienen dos productos secundarios: el excremento o conejaza y el orín. El primero se utiliza como abono y complemento de las dietas de otros animales. El segundo es requerido por la industria del perfume para la elaboración de fijadores.

En Tlaxcala, la producción cunícola ha sido impulsada y apoyada por el Gobierno del Estado, para fomentar el desarrollo regional, brindando una alternativa a los productores de bajos ingresos, a productores que carecen de tierra, así como a agrupaciones de mujeres y de jóvenes. El principal logro de esta actividad, reside en la conformación de 12 organizaciones de primer nivel concentradas en una representación central que las aglutina. Las organizaciones ya tienen por lo menos tres años de haberse constituido y por medio del órgano integrador han podido colocar su producción de carne en canal en un mercado cautivo en el ámbito regional, lo que ha garantizado la percepción de ingresos a los productores.

Pese a la capacidad de organización para la producción cunícola, las pieles, excremento y orín, aún no son aprovechadas en su totalidad, ya que pocas agrupaciones han comenzado a incursionar en la explotación de dichos productos.

Aún cuando la actividad cunícola ha sido una de las partes para impulsar el desarrollo del Estado, sus volúmenes de producción y comercialización, no son hasta el momento significativos.

Análisis de congruencia

Las principales cadenas agrícolas en el Estado fueron: maíz grano, cebada grano, trigo, maíz forraje, cebada forraje y otros cultivos (hortalizas, frijol, etc.), fueron atendidas por el grupo de programas las cadenas de maíz grano, cebada grano y trigo en el proyecto de producción de básicos con los componentes de adquisición de yuntas con un apoyo de la Alianza de 4,895.83 pesos para cada productor beneficiando a 24 y la adquisición de una cosechadora con la cantidad de 19,366.00 pesos en beneficio de un productor; en el proyecto de equipo para la producción agrícola se apoyo la adquisición de 5 sembradoras aportando la Alianza un monto de 138,603.00 pesos correspondiendo 27,720.60 pesos en promedio a cada productor beneficiado (5), también, se adquirieron 72 tractores con un monto de apoyo de la Alianza de 5,975,999.60 pesos para beneficiar a 567 productores, correspondiéndole en promedio a cada uno la cantidad de 10,539.68 pesos (cuadro 3.3.1.1).

Cuadro 3.3.1 Cadenas agrícolas apoyadas por el grupo de programas

Cadena	Proyecto	Componente	Apoyo	Productores	Monto (\$)
Maíz grano	Producción de básicos	Yuntas	48	24	117,500.00
		Cosechadora	1	1	19,366.00
Cebada grano y trigo	Equipamiento para la producción agrícola	Sembradoras	5	5	138,603.00
		Tractores	72	567	5,975,999.84

Las cadenas pecuarias apoyadas por el grupo de programas fueron la producción de leche de bovino y la cunícola, para la primera de estas, la de leche de bovino se apoyó mediante el proyecto de bovino semitécnificado, con los componentes de corrales 10, galeras 5, silos 5 y ordeñadoras 4; con un monto total de la Alianza de 122,192.86 pesos para beneficiar a 47 productores. A la cadena cunícola se le beneficio con apoyo de asesoría profesional para la constitución de una organización integradora en beneficio de doce organizaciones de primer nivel productoras cunícolas.

Cuadro 3.3.2. Cadenas pecuarias apoyadas por el grupo de programas

Cadena	Proyecto	Componente	Apoyo	Productores	Monto (\$)
Leche de Bovino	Bovino semitecnificado	Corrales	10	19	78,618.00
		Galeras	5	12	23,088.20
		Silos	5	5	10,000.00
		Ordeñadoras	4	11	10,486.66
Cunícola	Integradora	Asesoría empresarial	1	12 organizaciones	No especifica

Existe congruencia entre los objetivos del grupo de programas con la problemática de las cadenas productivas atendidas ya que uno de estos problemas es la falta de organización de los productores lo cual el grupo de programas estará en posibilidades de atenderlo de forma integral, atendiendo primeramente la elaboración de un proyecto productivo, apoyarlo con los componentes necesarios y asesorarlo profesionalmente.

Puede decirse de manera general que los apoyos otorgados si están relacionados con la problemática detectada durante la presente evaluación. Los apoyos otorgados por los programas de APC si están llegando a las regiones y grupos de población más necesitados.

Al analizar los datos de la población total y población económicamente activa de los municipios prioritarios, de las principales cadenas agropecuarias de importancia en los mismos, se encuentra que si hay congruencia con la cantidad de apoyos y personas beneficiadas (Cuadro anexo).

Capítulo 4

Evaluación de procesos

En este capítulo se analiza el proceso operativo del grupo de Programas de Desarrollo Rural, para ello se hace un análisis del arreglo institucional, de la forma en que se vinculan los diversos actores, del proceso de toma de decisiones y del funcionamiento administrativo y operativo del grupo de programas; también se confronta que tanto los procesos se apegan a la normatividad vigente y el nivel de correspondencia que los objetivos y acciones implementados por el grupo de programas tiene con la política sectorial estatal. Se divide en cinco ejes temáticos, que son: diseño de los programas, planeación y normatividad, arreglo institucional, operación y seguimiento y evaluación.

4.1. Diseño de los programas

Como se comentó en el capítulo 2, para el ejercicio 2002, los Programas de Desarrollo Rural fueron concebidos bajo un diseño diferente del que venía operando; fueron integrados y simplificados en sólo tres programas base, y se incorporó en su diseño la visión de complementariedad entre ellos.

4.1.1. Coordinación o complementariedad entre los Programas de Desarrollo Rural

Se ha observado que los objetivos que persigue el grupo de Programas de Desarrollo Rural son congruentes y se complementan con los objetivos estatales definidos en el Programa Rector de Desarrollo Agropecuario 1999 – 2005 del Plan Estatal de Desarrollo, pues éste último intenta fomentar el desarrollo de las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, cuya práctica permite que las familias rurales mejoren sus niveles de bienestar, así como que fomenten la rentabilidad en su actividad, corrijan las disparidades del desarrollo regional e incrementen la productividad de sus sistemas de producción, entre otros beneficios.

El Gobierno del Estado ha creado una serie de programas especiales de los cuales se consideraron para el año 2002 apoyos para el fondo de contingencias, el programa de fertilizantes, el de apoyo al desarrollo rural, para los programas de maíz y trigo.

De la misma forma, los programas del grupo de Desarrollo Rural de la APC se coordinan y complementan con los otros programas operados en el esquema de la Alianza: con los programas de Fomento Agrícola y Pecuario se completan al atender a los grupos más pobres de productores agropecuarios, brindándoles mejores oportunidades de adquisición de bienes, pues las tasas de subsidio son mayores; en paralelo, se relacionan con los

programas de Sanidad Vegetal y Salud Animal, Transferencia de Tecnología, así como con los Programas Especiales del Gobierno del Estado de Agricultura Segura, Fondo de Contingencias, Cebada; Avena, Acuacultura y Fertilizantes. Otros programas que se interrelacionan con el apoyo de los beneficiarios de los Programas de Desarrollo Rural son PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización y el de Empleo Temporal, cuyas ayudas no están condicionadas a la obtención o no de otras similares otorgadas por otros programas y los propios de la APC.

4.1.2. Correspondencia entre el diseño de los programas y el diagnóstico del sector

El Programa Rector de Desarrollo Agropecuario y el Plan Estatal de Desarrollo incluyen un análisis completo del sector en el que se establecen objetivos, estrategias, ejes funcionales y líneas de acción acordes con los objetivos de los Programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo. Los ejes funcionales en los que se sustenta la política del sector son: disminución del grado de marginación de las comunidades rurales del Estado; fomentar el desarrollo agropecuario a través de programas de corto, mediano y largo plazo y la articulación de las cadenas productivas locales.

Asimismo, la APC en particular el grupo de programas de Desarrollo Rural en su nueva concepción de integralidad, es un mecanismo idóneo para responder a la problemática que presenta el Estado, ya que este grupo de programas primeramente PAPIR proporciona los apoyos, PRODESCA la asesoría técnica especializada y el PROFEMOR la asesoría empresarial. Así de ésta forma, hacer frente a la problemática del sector en el Estado. Atender por medio de invernaderos y sistemas de riego tecnificado el minifundismo prevaleciente en la zona sur; por medio de la constitución de organizaciones y proyectos productivos el problema social.

4.1.3. Ajustes en el diseño de los programas base de Desarrollo Rural

El 2002 fue el primer año en el que los programas de la Alianza comenzaron a operar bajo el esquema organizativo de grupos de programas; en la concepción de este nuevo esquema participaron los funcionarios de mayor nivel en el Estado (federales y estatales), para ello asistieron a reuniones de discusión y análisis organizadas por las instancias centrales; asimismo, a través de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Rural, dichos funcionarios hicieron conocer a las autoridades centrales sus observaciones a la propuesta de normatividad federal.

En el Estado de Tlaxcala los programas se ajustaron para precisar a la población objetivo y a las comunidades consideradas prioritarias, inicialmente las Reglas de Operación sólo señalaban a las comunidades de los municipios de Alzayanca, Emiliano Zapata, Españaita, San Francisco Tetlanohcan, Terrenate y Tlaxco como prioritarias, a propuesta del Estado se incluyó a 16 municipios como de alta marginación que podían ser atendidos de forma preferente y 44 municipios como marginados.

Es importante señalar que los apoyos ejercidos en el Estado para los fondos de garantías líquidas, ya formaban parte de lo otorgado por la APC en Tlaxcala. Este mecanismo fue considerado a nivel nacional en las Reglas de Operación de 2003. Cabe mencionar que también se ajustaron los porcentajes de los apoyos.

4.2. Planeación y normatividad

4.2.1. Elementos de planeación y normatividad del grupo de programas

Este apartado se construye fundamentalmente con la información proporcionada por los funcionarios responsables de la operación del grupo de Programas de Desarrollo Rural (2 directivos y 9 operativos) y con la opinión vertida por otros actores a través de las entrevistas que se realizaron para este propósito.

Existencia de procedimientos o mecanismos de planeación del grupo de programas

La opinión de los actores en este punto es variada, esto obedece a que tradicionalmente los funcionarios establecían sus metas con base en los resultados obtenidos en los ejercicios previos; este año, debido a la innovación en el diseño de los programas, hubo unos procesos de reconocimiento de nuevas formas y reglas para trabajar, lo que dificultó el proceso de programación-presupuestación. En este sentido, los funcionarios calificaron la existencia de mecanismos de planeación como regular 77.78%, lo cual fue producto del arranque tardío de los programas, así como de la discusión e interpretación de las Reglas de Operación 2002, además del desarrollo de las nuevas estructuras en apego a la norma establecida.

Relación entre las acciones del PAPIR, el PRODESCA y PROFEMOR

Los funcionarios entrevistados consideraron a la relación entre los programas de Desarrollo Rural como regular con base en una nota de seis; sin embargo las organizaciones de productores de primer nivel tuvieron una apreciación mas alta de esta relación al calificarla como buena por medio de un valor de ocho, en una escala del uno al diez.

Criterios para el establecimiento de apoyos diferenciados y la distribución de recursos entre las regiones y grupos prioritarios establecidos en la normatividad

El 72.73% de los entrevistados indicó que el principal criterio para otorgar apoyos diferenciados obedeció a la atención de regiones prioritarias; 63.64% dijo que se realizó con base en la tipología de los productores; mientras 45.45% manifestó que se hizo con

base en las potencialidades del proyecto presentado en la solicitud. No obstante lo anterior, los apoyos se otorgaron de conformidad con los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación.

El operativo de campo permitió observar, con respecto al otorgamiento de apoyos en atención a la demanda para la producción primaria el 64.03% del total fue otorgado a los municipios de alta marginación, los cuales además concentraron el 67.67% de la ayuda para proyectos enfocados a la producción primaria. Consecuentemente con la tipología del productor, el 58.5% de los apoyos fueron distribuidos entre los productores del tipo I (de alta marginación), cumpliendo así con lo estipulado en la normatividad.

Procedimientos y criterios para la definición de cadenas productivas prioritarias de amplia inclusión social o las consideradas como estratégicas para el estado

Para la determinación de las cadenas productivas, los funcionarios entrevistados manifestaron que se hizo con base en los siguientes criterios: la aportación al PIB estatal y el empleo de mano de obra rural correspondió el 72.73% respectivamente, mientras que la participación preponderante de mujeres concentró el 63.64%. La inclusión en una estrategia estatal de mediano plazo fue considerada en un 18.18%; y la amplia inclusión social de la actividad, el bajo impacto sobre los recursos naturales, y la potencialidad de crecimiento en el mercado les correspondió el 9.09%. Se pudo observar la determinación de las cadenas estratégicas en el Anexo Técnico, siendo éstas las siguientes: cebada, trigo, producción de leche de bovino, cunícola y maíz.

Disponibilidad y complementariedad de recursos de distintas fuentes para la planeación de los programas

Con respecto a este punto, las entrevistas permiten observar que la mayoría de los productores encuestados, consideraron que existen suficientes fuentes de financiamiento y califican su disponibilidad con 10 (18.18%), con 9 (18.18%) y con 8 (36.36%), que en su conjunto suman 72.73%. Sin embargo en la operación del Programa no se observó la complementariedad de recursos.

Correspondencia entre objetivos, metas, plazos y presupuestos

En este apartado, los resultados promedio obtenidos fueron en general bajos: para la correspondencia entre objetivos y plazos asociados a su cumplimiento la calificación promedio fue de 6; para la de objetivos de los programas y sus presupuestos asignados 7; para la establecida entre metas físicas y financieras y plazos para comprometer los recursos de 6; entre metas físicas y financieras y plazos para ejercer los recursos de 5; y entre metas físicas y financieras y capacidad operativa de las instancias responsables de la instrumentación fue de 6.

Con base en la información contenida en el anexo técnico de los Programas de Desarrollo Rural, firmado el 7 de junio de 2002, la publicación de las Reglas de Operación de la APC se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 2002, la radicación de recursos tanto federal como estatal al 25 de septiembre del 2002 fue del 63.54% de conformidad a lo reportado en la primera evaluación interna de programas de la APC, lo que nos demuestra el desfase que acarrea el grupo de programas desde su inicio.

Acciones para promover la transparencia y la rendición de cuentas en la operación de los programas

La contraloría social del grupo de programas es una instancia que se está impulsando, por lo que algunos funcionarios no emitieron su opinión al respecto pero se manifestaron por que se promueva su integración y operación. Sin embargo, otros identificaron y calificaron las funciones propias de una contraloría social de tal forma que en promedio se estimó con una nota de 8 a la transparencia de la operación de los programas, así como a la rendición de cuentas de los productores; con 6 a la funcionalidad de los buzones de quejas y sugerencias, y con 5 al funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

Implicaciones normativas y de planeación del cambio en el enfoque de desarrollo rural 2001-2002 en el proceso de federalización

A los funcionarios entrevistados les pareció en lo general que la planeación y organización de los programas de desarrollo rural fue adecuada, sin embargo manifestaron que los cambios en la normatividad generan incertidumbre y diferencias para su interpretación, lo que dificulta el proceso operativo

4.3. Arreglo institucional

4.3.1. Conformación de la estructura institucional

Organizaciones e instancias involucradas en el diseño, planeación y operación del grupo de programas

Como ya se comentó, en el diseño participan los funcionarios directivos del grupo de programas en reuniones que se celebran en el ámbito central, pues la elaboración de las normas es una obligación de la SAGARPA, cuyos bosquejos son sometidos a la consideración de los responsables estatales; las fases de planeación y operación se realizan en cada Estado y en función de sus objetivos y estrategias locales.

En el Estado de Tlaxcala, la planeación y operación del grupo de Programas de Desarrollo Rural se realizó en un marco institucional que interrelaciona los ámbitos federal y estatal. Participaron la Secretaría de Fomento Agropecuario del Estado (SEFOA), la UTOE, la delegación estatal de la SAGARPA, los DDR y los CADER. Asimismo, se establecieron instancias de coordinación entre las que se encuentran el Fideicomiso de la Alianza para el Campo y la Comisión de Desarrollo Rural, las cuales se integran por funcionarios federales, estatales y representantes de organizaciones; para validar los proyectos del PAPIR se formó un grupo con especialistas de los diferentes campos.

Los funcionarios directivos y operativos califican con promedio de 8 el arreglo institucional con respecto al logro de los objetivos del grupo de programas; la coordinación entre instancias federal y estatal y/o municipales; la delimitación de funciones y responsabilidades entre las instancias federales, estatales y/o municipales participantes en la operación; el predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones y el flujo de información sobre la operación del programa. No obstante el promedio de calificación alto, en las entrevistas se recomienda que exista una mayor coordinación interinstitucional, un mayor flujo de información en todos los niveles operativos y realizar un mejor seguimiento a los acuerdos y al ejercicio presupuestal con la finalidad de que los operativos de los D.D.R. y CADER tengan conocimiento de los recursos ejercidos y por ejercer.

Con promedio de siete calificaron la coincidencia de objetivos y acciones entre las instancias que operan el grupo de programas, y con 6 la representatividad de los actores (incluidos los productores) en las instancias de decisión, ya que de conformidad con lo observado, la participación de los productores o de sus representantes es nula por lo que se recomienda se de oportunidad de participación a los productores en las instancias de planeación y de decisión.

4.3.2. Análisis comparativo del arreglo institucional del grupo de Programas de Desarrollo Rural en 2001 y 2002

En el año 2001, existían las instancias de coordinación anteriormente señaladas, pero cada programa operaba administrativamente bajo una representación independiente; en el 2002 se crea la UTOE, de la que depende la operación de los programas del grupo de Desarrollo Rural en su modalidad federalizada; esta instancia se encarga de la integración y resguardo de expedientes, de la revisión y validación de solicitudes y proyectos productivos, de la emisión de informes derivados de los seguimientos físicos y financieros, de la contratación de los Prestadores de Servicios Profesionales, entre otras actividades. El diseño también contempló la creación de otra instancia: el CECADER, la cual sería la responsable del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales. Idealmente ambas instancias deberían de trabajar de forma articulada, lo que no sucedió del todo en el Estado, manifestando así que su actividad la han venido realizando en forma casi independiente.

4.3.3. Establecimiento de los consejos municipales, distritales y regionales de Desarrollo Rural Sustentable

Características del proceso de integración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable

En el Estado se estableció, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Rural, el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable. La Alianza apoyó con recursos del PROFERMOR la contratación de 3 Coordinadores de Distrito de Desarrollo Rural Sustentable: Calpulalpan, Tlaxcala y Huamantla. Los Consejos municipales se encuentran en proceso de integración. Los Consejos Distritales fueron apoyados con recursos del Programa PROFEMOR. Con base en las entrevistas que se realizaron, se pudo precisar que el comienzo de sus operaciones se realizó después de iniciado el ejercicio del presupuesto, es decir, no estaban todavía constituidos en el momento en el que se diseñaron y ajustaron los programas, por lo que no pudieron participar en esta fase.

Además de la integración del El Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable, se deben conformar por ley los Consejos Distritales y los Consejos Municipales. La organización y funcionamiento de estos, se regirá por los estatutos que al respecto acuerden el gobierno federal y el estatal.

Los Distritos de Desarrollo Rural fomentaran el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable y promoverán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción, además contarán con un Consejo Distrital integrado por los representantes de los Consejos Municipales.

Los coordinadores de Distrito de Desarrollo Rural Sustentable, son los encargados de promover y constituir los Consejos Municipales, los cuales al momento de la evaluación estaban convocando a estos.

4.4. Operación

4.4.1. Consecución de recursos

Proporción de las aportaciones de los gobiernos federal, estatal, de los beneficiarios o de otras fuentes

En el Cuadro 4.4.1.1. se puede observar la proporción de apoyo promedio que aportaron los productores con respecto a la aportación que realizó la Alianza (federal y estatal), que para el total del grupo de programas fue de 81.01%; esta varió entre programas, para el

PROFEMOR fue del 4.31%, para el PAPIR del 102.80%, 2.8% más de lo que aportó por la APC hasta en momento de generarse esta información; finalmente, para el PRODESCA no hubo contribución por parte de los productores. Los recursos gubernamentales de la Alianza se encuentran conformados por una relación de 88.16% de aportación del gobierno federal y de 11.14% del estatal.

Cuadro 4.4.1.1. Aportaciones de los participantes del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002.

Programa	Alianza (a)	Productor (b)	Total	b/a (%)
PROFEMOR	891.00	38.44	929.44	4.31
PAPIR	29,089.59	29,906.48	58,996.07	102.80
PRODESCA	8,523.28	N.A.	8,523.28	N.A.
Total	38,503.87	29,944.92	68,448.79	81.01

Fuente: avances físicos y financieros del grupo de programas julio 2003

Nota: Los valores se expresan en miles de pesos

Complementariedad entre los programas en cuanto a recursos

Se observó que idealmente existe complementariedad entre los Programas PRODESCA y PAPIR; lo anterior se deriva de lo siguiente: el primero cubre los costos de los proyectos y el segundo proporciona los recursos para la adquisición de los bienes que demandaban los proyectos que se apoyaron; sin embargo, esta relación se dio de forma parcial, pues dentro del PRODESCA 504 proyectos fueron beneficiados y en el PAPIR sólo se favoreció a 25. De los proyectos apoyados por PRODESCA, ninguno fue ayudado por PAPIR, ya que por ser el primer año en que se dio la innovación en la integración del grupo de programas, los proyectos PRODESCA, aun no estaban validados, por lo que se sugiere que en el ejercicio siguiente sean los primeros en ser financiados por el PAPIR.

El PAPIR impulsó proyectos cunícolas, al otorgar apoyos por 982.64 miles de pesos, que corresponden al 3.22% del monto total; complementariamente se ha constituido una integradora cunícola, que apoya a las organizaciones de primer nivel dentro del programa PROFEMOR.

Proporción de la distribución de recursos entre regiones y grupos prioritarios

La distribución de los apoyos, con base en la edad de los beneficiados fue la siguiente: en un rango 15 a 24 años correspondió el 7.03%, de 25 a 34 el 18.76%, de 35 a 44 el 23.75%, de 45 a 54 el 19.35% y finalmente a los de 55 y más años fue del 31.08%. Con respecto a la repartición por sexos, el 42.23% de los individuos fueron hombres, mientras el restante 57.77% mujeres. Por último, el grado de escolaridad se aprecia de la siguiente forma: el 8.5% no contaron con estudios, el 53.67% manifestó entre 1 a 6 años de escuela, el 21.11% de 7 a 9 años, y el 16.72% diez o más años.

En correspondencia con lo anterior, los funcionarios entrevistados consideran que se está logrando la inclusión y equidad de los grupos más desprotegidos (mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad): a esta actividad le dan una calificación de 7 en promedio.

Dan calificación de 8 en promedio en lo que respecta a la incorporación de prioridades nacionales, estatales y locales en la operación del grupo de programas. Conviene señalar que en este renglón los funcionarios de más nivel otorgan calificaciones más altas. Es de hacer mención que los componentes de los programas corresponden con las prioridades en los diferentes ámbitos nacional, estatal y regional.

En el Estado se definieron 16 municipios de atención prioritaria, y fue ahí donde se canalizó el 49.85% del capital de los tres programas (cuadro 4.4.1.2.). PROFEMOR aportó la mayor parte de los apoyos a las zonas prioritarias (82.12%), al igual que PAPIR que aportó el 47.68%. PRODESCA, aportó el 53.89% de sus recursos.

Cuadro 4.4.1.2. Recursos canalizados por los programas del grupo en el 2002 a las regiones prioritarias

Programas	Prioritarias	En transición	Cadenas productivas	Total	Prioritarias / total (%)
PROFEMOR	731.70	159.30		891.00	82.12
PAPIR	13,870.73	7,016.20	8,202.66	29,089.59	47.68
PRODESCA	4,593.13	615.69	3,314.46	8,523.28	53.89
Total	19,195.56	7,791.19	11,517.12	38,503.87	49.85

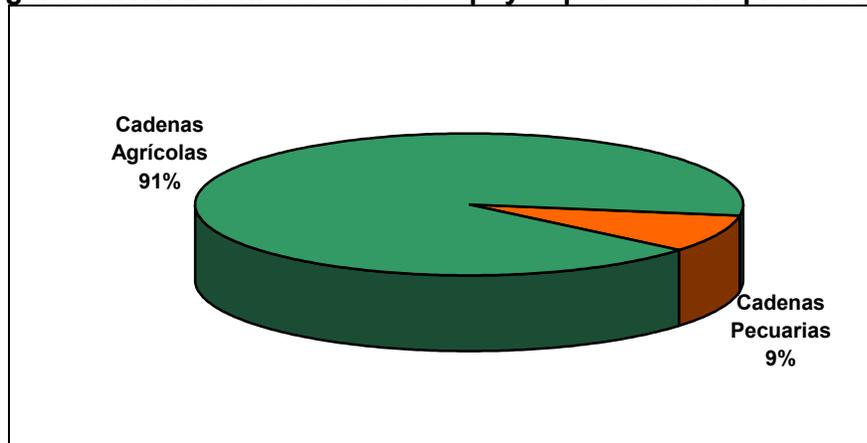
Fuente: avance físico y financiero de los programas.

Nota: cifras en miles de pesos

Recursos canalizados a cadenas de valor consideradas como prioritarias

En el Anexo Técnico se definieron como cadenas prioritarias las siguientes: cebada, trigo, producción de leche de bovino, cunícola y maíz. Dentro del programa PAPIR, se estableció el Proyecto pecuario, al cual se destinaron apoyos por un monto de 1,219.63 miles de pesos, 9% del monto total para cadenas de valor, con lo cual se apoya a la cadena de producción de leche y la de conejos. Para producción agrícola se otorgaron apoyos relacionados con las cadenas de cebada, trigo y maíz, por 12,886.20 miles de pesos, que representan el 91% del monto total de los apoyos. Resumiendo, esas inversiones representan el 48.49% del total ejercido por el PAPIR.

Figura 4.4.1.1. Distribución de los apoyos por cadenas productivas



Fuente: Avance físico y financiero del PAPIR, julio del 2003.

Oportunidad de radicación de recursos

Para la protocolización de los acuerdos, el 30 de enero de 2001 la SAGARPA y el Gobierno del Estado de Tlaxcala celebraron un Convenio de Coordinación para la realización de las acciones en torno al Programa de la Alianza para el Campo; este Convenio fue refrendado con la firma del Anexo Técnico del grupo de Programas de Desarrollo Rural el 07 de junio de 2002, en él se comprometen y programan los recursos que cada una de las partes involucradas proporcionará para promover el desarrollo rural del Estado.

La oportunidad en la radicación de los recursos federales fue calificada por parte de funcionarios directivos entrevistados como regular con 7 y con 8 la radicación de los recursos estatales, ya que ambos indicadores fueron asociados con el retraso en la llegada de los recursos, lo que evidentemente demoró el ejercicio de los programas. Con base en la primera evaluación interna del Grupo de Programas de Desarrollo Rural, al 25 de septiembre de 2002, se habían radicado por parte del gobierno federal y estatal el 63.54% del total de los recursos programados.

4.5. Mecánica operativa

4.5.1. Desempeño de las ventanillas receptoras de solicitudes, SISER, contraloría social y seguimiento de los proyectos

En este apartado se analiza el desempeño de las ventanillas de recepción de solicitudes y se toman como base las respuestas dadas por los funcionarios operativos y por las

organizaciones de primer nivel entrevistados, así como por los beneficiarios encuestados del PAPIR.

La promoción de programas, recepción y validación de solicitudes por parte de las ventanillas, desde el punto de vista de las organizaciones de primer nivel y de los funcionarios es buena, ya que fue calificada con un 8; de acuerdo con ellos éstas proporcionan información suficiente a los beneficiarios y su realización de los trámites es eficiente, incluyendo la verificación de la elegibilidad de los beneficiarios como uno de los criterios de validación de las solicitudes.

Los beneficiarios entrevistados del PAPIR manifestaron lo siguiente; con respecto al acopio de la documentación requerida, el 55.64% declaró que fue fácil; con relación al llenado de la solicitud, el 51.88% dijo que fue regular y la recepción de la misma fue calificada como regular por el 82.71%. El tiempo de espera en ventanilla para entregar la solicitud fue percibido como regular por el 74.44%, Por otra parte, la asesoría del personal de ventanilla para la gestión de la solicitud y la disposición del personal de la ventanilla fue ponderada como regular por el 87.22%. 84.21% respectivamente. Finalmente el tiempo de entrega entre la presentación de la solicitud y la recepción del apoyo fue regular para el 58.65% y rápida para el 26.32%.

El acceso al sistema de información del sector rural, SISER, para conocer el avance del trámite de su solicitud fue apreciado como malo por parte de las organizaciones de primer nivel (calificación de 3 en una escala del uno al diez), ya que la mayoría desconoce su funcionamiento y los beneficios potenciales que les puede proporcionar. Por su parte, los funcionarios consideraron que los beneficiarios tienen poco acceso al sistema, ya que la infraestructura instalada para operarlo es escasa.

A pesar de que no existe una contraloría social relacionada con el grupo de programas, algunos funcionarios y organizaciones consideraron que su promoción fue mala, pues la calificaron en promedio con 5 y 6 respectivamente.

La verificación de la entrega y recepción de recursos fue estimada con 9 por parte de los funcionarios entrevistados, y con 8 por las organizaciones, aunque esta actividad no la realizan las ventanillas, es llevada a cabo por operativos a cargo de los DDR.

A pesar de que las ventanillas no realizan acciones de coordinación del seguimiento de los apoyos en campo, ya que esta es una actividad que implementan tanto la SEFOA como la UTOE, al respecto los entrevistados manifestaron que se realiza de manera eficiente, pues recibió una calificación buena.

4.5.2. Cumplimiento de los requisitos para la selección de proveedores

De acuerdo con la mayoría de los funcionarios operativos entrevistados (88.89%) los proveedores se inscriben a un padrón como requisito para participar en el programa. Por su parte el 33.33% de los proveedores manifestaron que no tuvieron que inscribirse en el padrón para participar. Lo mismo ocurre con los requisitos legales, ya que la mayoría de funcionarios (77.78%) y proveedores (66.66%), aseguraron que tuvieron que cumplir con dicha exigencia. Lo anterior indica que la mayoría de los funcionarios y proveedores conocen las condiciones de participación, sin embargo no siempre son cumplidas dichas condiciones para la contratación.

Con respecto al cumplimiento de la certificación de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, para el 66.67% de los funcionarios fue una condición que se cumplió, sin embargo, 2 de los 3 proveedores entrevistados manifestaron que no fue necesario cubrir el requisito.

Con respecto a las autorizaciones y certificados zoonosanitarios, el 66.66% de los funcionarios indicó que se efectuó, mientras que la concertación de precios de bienes y servicios fue cumplida en un 77.77%.

Las condiciones de pago y la capacitación al cliente no es un requisito que necesariamente se tenga que cumplir, ya que solamente un funcionario (11.11%) y un proveedor de los entrevistados consideran que sí lo es. Aquí es importante considerar el tipo de bien que es otorgado al productor, ya que algunos no requieren de una capacitación, pero en el caso de maquinaria mayor, aplicación de agroquímicos, siembra de semillas, riego, etc. (casos excepcionales y específicos), si se debe considerar como condición.

La entrega de lista de precios y la garantía de los bienes otorgados son dos requisitos que de acuerdo con todos los funcionarios no fueron cumplidos, sin embargo 2 de los tres proveedores entrevistados afirman que si cumplieron con estos.

La información de proveedores y listados de precios en las ventanillas receptoras de solicitudes, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, en ocasiones no está disponible para los beneficiarios o no está actualizada, por lo que dan un 5 de calificación a este respecto; las organizaciones de primer nivel por su parte otorgan una calificación de 7 en la realización de esta tarea.

La participación de los proveedores en el programa es considerada en general como transparente, y fue calificada con 8 por los funcionarios (operativos y directivos) entrevistados, y su proceso de selección fue calificado con un punto menos (7); las organizaciones entrevistadas califican los dos aspectos mencionados con 8 y 9

respectivamente, mientras que los proveedores califican este aspecto como excelente y le otorgan un 10 de calificación.

4.5.3. Desempeño de la UTOE

La Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE) se conformó para desempeñar las funciones de las Vocalías Ejecutivas, por lo que se hace cargo de los asuntos administrativos derivados de la planeación y operación de los programas.

En sesión de la Comisión Estatal de Desarrollo Rural, de fecha 16 de julio del 2002, se acuerda que la Unidad Técnico Operativa (UTOE), la asumirá la Secretaria de Fomento Agropecuario (SEFOA), aprobándose por la Comisión Estatal de Desarrollo Rural la designación del responsable. Lo anterior ahora una condición obligatoria estipulada en las Reglas de Operación 2003, la cual en Tlaxcala se cumplió con anterioridad, dando transparencia al proceso.

Organización interna

Debe señalarse que la SEFOA generó la estructura de la UTOE, por lo que no se contrató ningún despacho para realizar sus funciones. La UTOE se encuentra conformada por tres áreas que se responsabilizan del diseño y seguimiento del PAPIR, del PRODESCA y del PROFEMOR, más una avocada a la de verificación en campo del funcionamiento de los programas. De acuerdo con los funcionarios, la pertinencia del cumplimiento de los propósitos de los programas fue regular, y la calificaron con 7 en promedio.

De acuerdo con los funcionarios, la pertinencia de su estructura para cumplir los propósitos de los programas fue regular, ya que la calificaron con 7, lo mismo opinaron los Prestadores de Servicios Profesionales, mientras que los Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable opinan que trabaja bien y le otorgan un 8.

Para mejorar su desempeño, la UTOE requiere la infraestructura y el personal capacitado y suficiente, para realizar de manera optima sus tareas, destacando el registro de los expedientes de los beneficiarios, independientemente hayan o no recibido los apoyos solicitados.

Elaboración del programa anual de actividades y distribución de recursos entre el PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR

El programa anual de actividades se definió en la Comisión de Desarrollo Rural, para ello se apegaron a lo especificado en las Reglas de Operación. En este punto, los funcionarios

opinan que el plan anual de actividades fue elaborado con cierto atraso y lo califican con un 7. Lo mismo ocurre con los Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA). Los Coordinadores de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable consideran que la UTOE realizó un buen papel en esta actividad, y lo califican con un 8.

Funciones y Servicios que proporciona

En cuanto al manejo y organización de los expedientes de proyectos por parte de la UTOE, los funcionarios opinan que éste es deficiente, y lo califican con 6. Por su parte, los PSP del PRODESCA consideran que es regular y lo califican con un 7, mientras que los Coordinadores de Consejo de Desarrollo Rural Sustentable consideran que hace un buen trabajo, y lo califican con 8.

En lo referente al análisis y dictamen de solicitudes, tanto los funcionarios como los Coordinadores de Consejo de Desarrollo Rural Sustentable consideran que es deficiente y lo califican con 6, mientras que los PSP PRODESCA consideran que realizan estas funciones de manera eficiente y lo califican con 8.

El seguimiento a las acciones del PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR y el seguimiento de las acciones de los PSP del PRODESCA son calificadas como regulares, de acuerdo con los funcionarios y lo califican con 7 al igual que los Coordinadores del Consejo Rural Sustentable, mientras que los PSP PRODESCA consideran que su desempeño es bueno y lo califican con 8.

La relación de la UTOE con otras instancias federales, estatales y municipales es calificada por los tres grupos de actores como regular, calificándola con 7. Lo mismo consideran en cuanto al grado de coordinación de la UTOE con las ventanillas receptoras de solicitudes, solamente que en este último aspecto, los PSP consideran que la coordinación es buena y la califican con 8.

Con lo anterior se puede observar que desde el punto de vista de dos grupos de actores de la APC, la UTOE tiene una eficiencia regular en sus mecanismos, y la califican con un promedio de 7.5.

En los servicios que desempeña la UTOE se observaron detalles relativos al seguimiento en campo de los proyectos, donde la entrega de los apoyos, sobretodo la realizada por terceras personas, no fue supervisada hasta que se otorgaron a los posibles beneficiarios. Por otra parte, el diseño y operación de los sistemas de registro y seguimiento de solicitudes hasta su autorización, mostró deficiencias, destacando la forma de sistematizar y dar a conocer la información, ya que se generó una base de datos que no diferenciaba a los productores apoyados de los que no fueron sujetos del beneficio de los programas.

4.5.4. Centros de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER)

El CECADER es la instancia responsable del aseguramiento de la calidad de los servicios profesionales. De acuerdo con los funcionarios operativos, su funcionamiento en general fue malo, y dieron calificaciones de 6 a la mayoría de sus funciones. En los aspectos de Elaboración del padrón de PSP, y de catálogos de cursos en la entidad, así como en la calidad de los capacitadores y las acciones para crear redes de empresas y de profesionales individuales, consideran que hicieron un trabajo regular.

A diferencia de éstos los PSP, en general, consideran que el CECADER tiene un desempeño bueno, calificando la mayoría de sus funciones con un 8. En la elaboración de catálogos de cursos en la entidad, los PSP consideran que este tiene un mejor desempeño y lo califican con 7.

El CECADER en el Estado de Tlaxcala realizó continuamente sus funciones en la verificación y seguimiento de los PSP, sin embargo, esto lo hizo en cierta medida de manera independiente, ya que no hubo una vinculación real del CECADER con la UTOE, por lo cual su desempeño dentro de los proyectos se consideró como regular.

4.5.5. Capacitación

En el Estado se impartieron cursos a los PSP PRODESCA dentro del programa de actualización-capacitación. De estos, los PSP opinan que la capacidad de los que impartieron los eventos (capacitadores, formadores de formadores) fue muy buena y la calificaron con 9, al igual que la utilidad de la información, habilidades o destrezas adquiridas y la aplicabilidad del conocimiento adquirido a la situación de los productores. Los PSP consideran que hace falta aportación por parte del Programa a los PSP para capacitación, y califican este aspecto con 8.

Para promover y difundir tecnologías disponibles se realizó un evento, en el cual participaron solamente 6 beneficiarios pertenecientes a zonas en transición dentro del programa de desarrollo de capacidades.

No se realizaron consultorías o cursos de capacitación a empresas rurales ni programas especiales de desarrollo de capacidades.

4.6. Vinculación y sinergias entre programas

El 2002 fue el primer año que el grupo de programas funcionó con estas características, por lo que se presentaron ciertas desarticulaciones derivadas de los tiempos empleados

en la ejecución de las acciones que le correspondían a cada programa. En la relación PRODESCA - PAPIR que fue la más estrecha de las que se dieron, el PRODESCA no se encontró en condiciones de proporcionar al PAPIR proyectos completamente validados de acuerdo a la nueva normatividad, por lo que PAPIR empezó a atender proyectos que no fueron apoyados por el PRODESCA, lo cual era válido de acuerdo a la normatividad, pero no potencializaba la sinergia existente entre programas; la relación del PAPIR y PRODESCA con el PROFEMOR fue casi inexistente. Los funcionarios directivos y operativos entrevistados tienen la misma opinión, por lo que calificaron este aspecto de la operación con 7.

Una forma de analizar la vinculación entre los programas es señalar que el PAPIR no apoyó proyectos elaborados por PRODESCA, pero sus PSP si atendieron proyectos PAPIR, los cuales ya estaban elaborados y con cierto grado de avance en su ejecución. Por ejemplo se asignaron PSP a los módulos tecnificados cunícolas y módulos cunícolas, además de que atendieron proyectos para la producción de hortalizas en microtúneles con microgoteo.

Tiene que considerarse que PRODESCA no tomó en cuenta que ya había acciones iniciadas y en ejecución de otros proyectos, lo cual generó el apoyo nuevas propuestas, restándoles posibilidades a las ya existentes.

Por otra parte hay sinergia con otros programas de la APC, por ejemplo, en la asignación de PSP para apoyar proyectos lecheros, de producción de ovinos, de reconversión de la agricultura con canola, de postcosecha y comercialización de cebada, etc.

4.7. Seguimiento y evaluación

4.7.1. Sistema de seguimiento y control

Dentro de los procedimientos establecidos para dar seguimiento y control al grupo de programas se encuentran el empleo de sistemas de información, la comparación entre lo programado (Anexo Técnico) y lo ejercido, y los mecanismos para retroalimentar a los procesos de tomas de decisiones.

El Sistema de Información del Sector Rural SISER de acuerdo con la mayoría de los funcionarios entrevistados, funciona actualmente (63.34%); sin embargo, su capacidad de operación es baja. Con base en lo anterior los funcionarios opinan que la infraestructura para operarlo y la cobertura geográfica del sistema es reprobable; además que no es fácil su operación y que no cuenta con los recursos humanos calificados, por lo que estimaron estos aspectos con 5. Sobre el soporte técnico y la información que genera el sistema, la apreciación con relación a ambos aspectos es regular. De acuerdo con la mayoría de los

funcionarios entrevistados, además del SISER, se cuenta con un sistema de seguimiento alternativo desarrollado en la entidad.

En paralelo, la UTOE y la SEFOA cuentan con bases de datos desarrolladas de manera independiente, que permiten llevar un seguimiento y control del ejercicio del presupuesto y del avance en el cumplimiento de las metas físicas y financieras; con esta información se realizan las evaluaciones interna y la externa, cuyos resultados se convierten en herramientas para apoyar el proceso de toma de decisiones.

4.8. Análisis global: conclusiones y recomendaciones

4.8.1. Análisis de los cambios relevantes en la operación 2001 y 2002

En el 2001, las instancias de coordinación de los programas trabajaban de manera independiente. En el 2002, cambia este esquema con la creación de la UTOE, encargándose de la operación de los programas.

La operación 2002 también contemplaba la incorporación del CECADER como instancia responsable del aseguramiento de la calidad de los servicios, sin embargo, ésta no observó una debida vinculación con las diferentes instancias federales y estatales.

4.8.2. Influencia de los cambios en la eficiencia operativa del grupo de programas

Los cambios que se realizaron en la normatividad de la operación de los programas del año 2001 al 2002, provocaron un atraso en el inicio de éstos, ya que la realización del presupuesto, así como las metas físicas y financieras que se establecieron, resultaron poco viables, teniendo que reformarse. Lo anterior fue provocado además por la mecánica operativa especificada en Reglas de Operación, ya que presentaba ciertas ambigüedades que dificultaron su interpretación y que ocasionaron divergencias entre los funcionarios.

Con la creación del CECADER, se esperaba tener un mayor control de los servicios ofrecidos, sin embargo, faltó vinculación de éste con las diferentes instancias federales y estatales, por lo que no rindió los resultados que se esperaban.

Debido a su reciente conformación, la UTOE en el Estado de Tlaxcala no se encuentra totalmente organizada y tiene algunas deficiencias en sus funciones y servicios, las cuales fueron referidas con anterioridad, lo que se reflejó en la operación, con respecto a la integración de la información, manejo de expedientes, en el retraso para el cumplimiento de las metas, y en la asignación de recursos a nuevos proyectos, entre otros.

4.8.3. Cambios necesarios para lograr el cumplimiento de los objetivos del grupo de programas

Con base en el comportamiento de los programas de Desarrollo Rural de la APC desde su inicio en 1996, además de la opinión externada por los funcionarios entrevistados, se considera conveniente que la normatividad no cambie año con año, y si es necesario, ajustar algunos apartados de las Reglas de Operación, además de homologar los criterios para su aplicación.

Una de las dificultades que presentan los programas es lograr sus objetivos dentro de los plazos establecidos en la normatividad: en ocasiones no se logró cumplirlos en su totalidad. Para lograrlo, uno de los aspectos que podría cambiar sería el de la puntualidad en el inicio del funcionamiento de los órganos de representación, así como un menor tiempo de proceso operativo desde la recepción de solicitudes hasta la entrega del beneficio. Además, se podría atender una menor cantidad de proyectos, en aras de beneficiar propuestas sustanciosas, e impulsar la participación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable y su integración a los Consejos Distritales.

4.8.4. Principales factores que influyen en el desarrollo y la consolidación institucional de los organismos que participan en la operación

Los funcionarios entrevistados concluyeron con base en las variables establecidas en el cuestionario que se les aplicó, que la eficacia del arreglo institucional, la coordinación entre instancias federales, estatales y/o municipales, la delimitación de funciones y responsabilidades entre esas instancias, el predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones, así como el flujo de información sobre la operación de los programas, constituyeron los principales factores que influyeron en el desarrollo y consolidación institucional de los organismos que participaron en la operación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural.

La coordinación e integración entre las entidades federales, estatales e instituciones participantes, es necesaria para que la operación de los programas sea exitosa, por lo que se requiere que las instituciones cuenten con la infraestructura física y humana de manera oportuna, en la cantidad suficiente y con la calidad más adecuada para la realización eficiente de las actividades de su competencia dentro de los diferentes programas, evitando así los espacios sin atender y duplicidad de acciones.

4.8.5. Ajustes recomendables para mejorar el funcionamiento de los órganos de representación

Con respecto a este tema, los funcionarios encuestados apreciaron que la representatividad de los actores, incluidos los productores, en las instancias de decisión, fue escasa.

Es importante que a los participantes se les actualice mediante cursos o talleres, con respecto a los alcances e implicaciones de la Ley de Desarrollo Rural, además sería deseable que las instituciones designen a una sola persona para que las represente, lo que facilitaría la interlocución y el seguimiento de acuerdos. Por último, se tiene que ampliar el esfuerzo para convocar a los representantes de las organizaciones y grupos prioritarios, para que asistan y exterioricen sus opiniones en las reuniones.

4.8.6 Recomendaciones para mejorar el diseño y la planeación

Los funcionarios opinaron que la mejora en el diseño y la planeación de los programas depende básicamente de tres factores, el primero, la aplicación de los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación; el segundo, la consideración de la opinión de los potenciales beneficiarios; y por último, de la elaboración y empleo de diagnósticos estatales / regionales.

Una de las formas de mejorar el diseño y la planeación de programas es establecer un proceso de planeación más participativo, para que se otorgue a la población apoyos que realmente necesiten. Además, idealmente es necesario que confluyan los presupuestos de varias instituciones orientados hacia los programas y proyectos regionales y que no se dispersen los recursos de las instituciones.

Existe un desfase temporal que influye en la operación de los programas con relación a su evaluación, lo cual obliga que la convocatoria para su valoración se emita cuando el programa se encuentra operando o concluyendo, lo cual hace que el reporte sea entregado ya cuando inició el siguiente ejercicio del programa, lo que le resta oportunidad para la aplicación de las recomendaciones que surgieron del análisis del período observado.

Con base en lo anterior, sería conveniente adelantar los tiempos para la emisión de la convocatoria para la evaluación del programa, con la finalidad de que ésta se realice al concluir el período de operación del programa, y sus resultados estén disponibles al comenzar el próximo ejercicio.

4.8.7 Recomendaciones para mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación, y para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas

Tomar las medidas necesarias, como el establecimiento de un criterio para el ordenamiento de la información, para la elaboración de bases de datos compatibles y complementarias con otras instituciones, la dotación de recursos humanos capacitados, así como de los insumos materiales y financieros suficientes, para lograr que el SISER funcione adecuadamente y que amplíe su cobertura geográfica. Mejorar el funcionamiento del Consejo Consultivo Estatal para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, por medio de la constitución y operación Procuraduría Social, así como incentivar a los beneficiarios y diferentes actores del programa a acudir y hacer uso de estas instancias. También se recomienda mejorar la presentación y ubicación de los buzones de quejas y sugerencias. Además, es importante que se realice una mayor divulgación de los resultados de las evaluaciones externas.

El SISER es una herramienta subutilizada, ya que necesita que se dote del equipo necesario, los recursos suficientes para su operación y mantenimiento, además del personal capacitado que lo opere eficientemente. La aportación de los recursos para apuntalar la utilización del SISER debe de considerarse dentro del anexo técnico de los ejercicios siguientes, donde los gobiernos federal y estatal, estipulen el monto correspondiente de participación, así como la determinación para su operación, y el manejo de los recursos.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

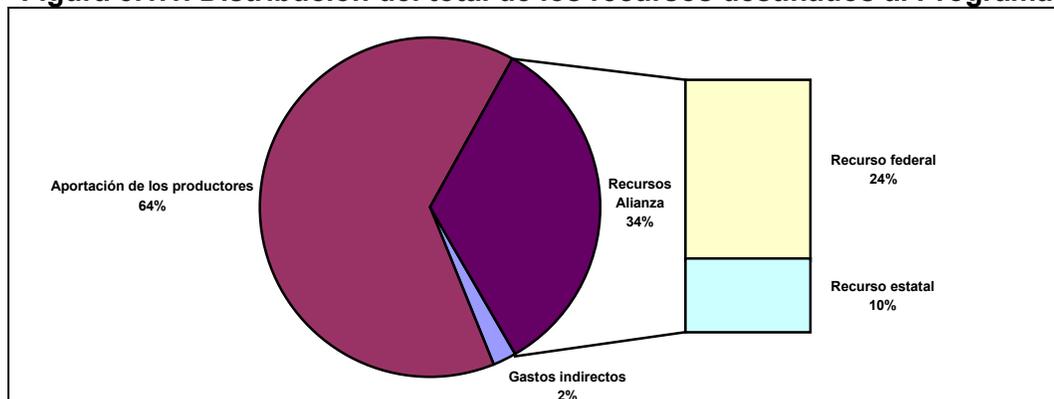
En este capítulo se presentan los resultados e impactos que los apoyos brindados por el PAPIR 2002 y PADER 2000 generaron en la población objetivo. Asimismo, se presentan los principales resultados alcanzados, en cuanto al cumplimiento de objetivos y de metas físicas y financieras, por los programas que conforman el grupo.

5.1. Resultados de la operación del PAPIR

En este apartado se analizan los resultados alcanzados en la operación del PAPIR en sus dos modalidades, atención a la demanda y proyectos productivos.

Como se comentó anteriormente, en el ejercicio sujeto a evaluación se rediseñaron los programas que conforman el grupo de desarrollo rural, esto dificultó el proceso de presupuestación, lo que afectó el cumplimiento en tiempo tanto de las metas físicas como de las financieras.

Figura 5.1.1. Distribución del total de los recursos destinados al Programa

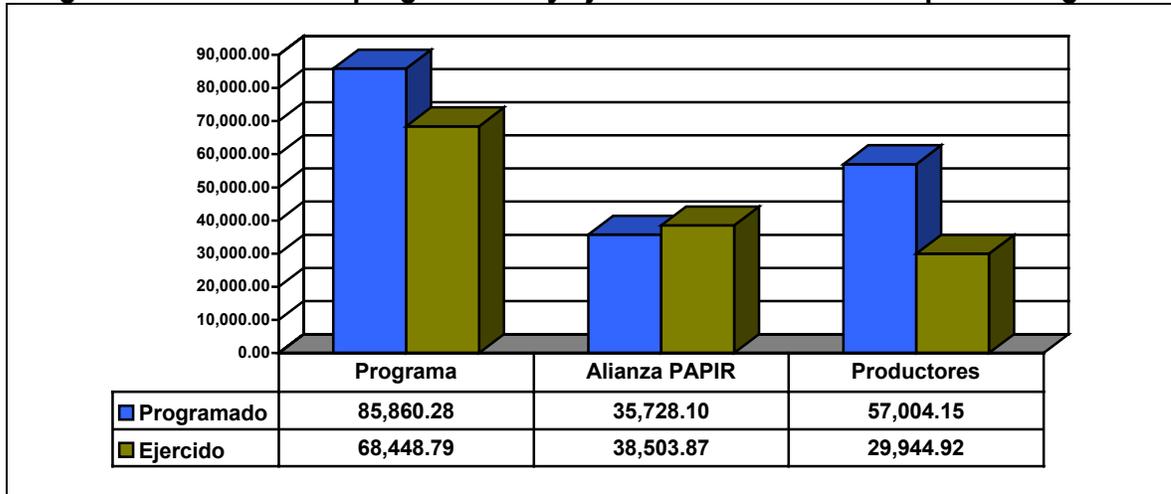


Fuente: Anexo técnico 2002

Inicialmente el programa tenía presupuestado un total de 94,531.68 miles de pesos, de estos el 2.10% correspondían a gastos indirectos, el 33.61% a recursos proporcionados por la Alianza (35,728.10 miles de pesos en una proporción de 71.72% de recursos federales y 28.28% estatales) y el 64.29% (57,004.15 miles de pesos) a las aportaciones de los productores (Figura 5.1.1).

El Programa a la fecha de realizar este informe aún no cerraba su ejercicio, por lo que se reportan metas de ejercicio financiero de acuerdo con el último avance reportado en julio de 2003, el programa ejerció 68,448.79 miles de pesos (no incluye gastos indirectos), donde la Alianza aportó 38,503.87 miles de pesos 56.25% y los productores 29,944.92 miles de pesos (43.75%); por lo que las metas originales no se han cumplido, el presupuesto ejercido no cumplió con lo programado en 20.28% (se eliminaron los gastos indirectos para hacer los resultados comparables).

Figura 5.1.2. Recursos programados y ejercidos al mes de Julio por el Programa



Fuente: Anexo técnico 2002 y Avance a junio de 2003.

Con la información que se contó con respecto al avance físico, a la fecha de la realización de la evaluación no fue posible cuantificar los proyectos apoyados por el programa, en virtud de que en el anexo técnico se manejan proyectos y en avance físico-financiero acciones y número de beneficiarios; no obstante, del análisis de las acciones programadas y realizadas que están reportadas en el avance físico-financiero, se desprende un porcentaje en el cumplimiento de metas físicas del 83.02%, mientras que en las metas financieras se observa un cumplimiento del 79.72%.

De acuerdo a las Reglas de Operación se deben destinar al componente Atención a la demanda (producción primaria y valor agregado), hasta el 40% y al de Apoyos vía proyectos (producción primaria, valor agregado y garantía líquida), al menos el 60% restante. Se observó que se destinó a atención a la demanda el 43% de los recursos y al componente apoyos vía proyectos se le destino el 116% de los recursos, por lo que se sobrepasó la meta en un 16% a la programada.

En la ejecución del programa se dio prioridad a los proyectos productivos, a pesar de que en el Anexo Técnico se programó el 70% de los recursos para los proyectos y el 30%

para la atención a la demanda (tal y como lo establecía la norma), en su ejecución se canalizó el 86.29% a los proyectos y el 13.71% a la atención de la demanda.

Los apoyos otorgados tanto a los proyectos productivos como a la atención de la demanda pueden beneficiar dos diferentes vertientes del proceso productivo: la primaria y la transformación; de esta forma dentro del total de recursos canalizados a los proyectos productivos (25,611,661.07 pesos) se programó atender en 78.12% a los que favorecieran la producción primaria, 10.15% la transformación y 11.73% en garantías líquidas; la distribución alcanzada en atención a la demanda con el total de recursos ejercidos (4,068,485.13 pesos) fue la siguiente: 80.25% para la producción primaria y 19.75% para la agregación de valor.

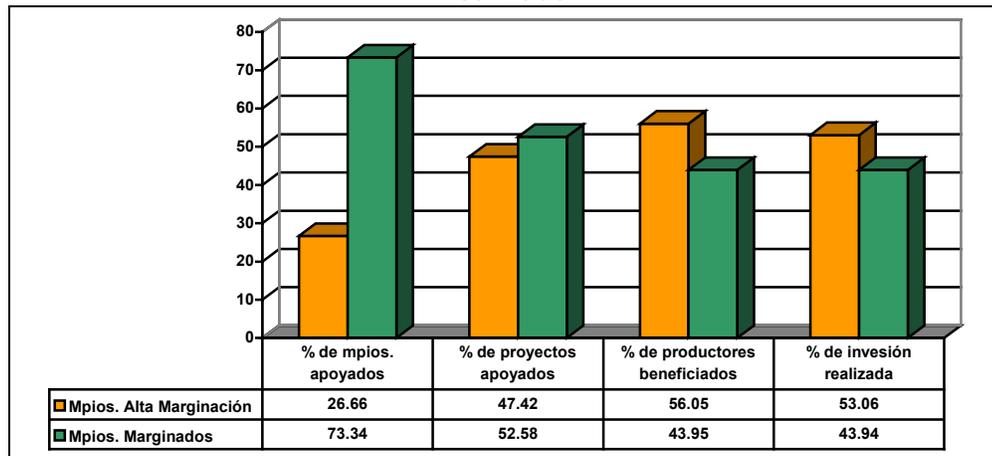
Garantía líquida

Dentro de la modalidad Garantía Líquida orientada hacia organizaciones económicas o grupos productivos compuestos por lo menos de seis socios beneficiarios directos de diferentes UPR familiares o habitantes del medio rural en lo individual, en el cual se ejerció un monto de 3,003.28 miles de pesos por parte de Alianza, de los cuales \$650.00 miles de pesos se ejercieron en zonas prioritarias en beneficio de 35 productores y \$2,353.28 miles de pesos se destinaron a cadenas productivas. La información con que se contó para la realización de este análisis no permitió ubicar de manera más precisa los proyectos, su distribución geográfica, así como la correspondencia con el número de productores apoyados. Lo anterior permite afirmar que el PAPIR cumplió con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.

5.2. Resultados de la operación del PRODESCA

El PRODESCA, en el Estado de Tlaxcala apoyó los siguientes aspectos dentro del componente servicios profesionales: promoción, identificación, diseño e implementación de proyectos de desarrollo (504 proyectos); supervisión de servicios y control de calidad. En el componente de otras actividades para el desarrollo de capacidades apoyo: la promoción de agroproductos no tradicionales (una acción) y la participación en la Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (2 acciones).

El PRODESCA apoyó a los 16 municipios de alta marginación, financiando 239 proyectos en beneficio de 5,034 productores, lo cual implicó la inversión del 56.06% del total de los recursos. Para el resto del Estado, el programa cubrió las necesidades de 44 municipios por medio de 265 proyectos que favorecieron a 3,946 personas, lo cual comprometió el 43.94% de los recursos restantes.

Figura 5.2.1. Distribución de municipios, proyectos beneficiarios e inversión realizada

Fuente: Información documental y avances físicos y financieros a julio del 2003

Los municipios de alta marginación que concentraron la mayor cantidad de proyectos fueron Tlaxco con 44, Alzayanca con 43 e Ixtacuixtla con 32, lo cual significó la aglutinación del 50.36% del total de los recursos destinados por el programa a este tipo de municipios. Por otra parte, las localidades que menor número de proyectos registraron fueron Acuamala, Teolocholco y Tetlanohcan, con uno, que equivalen al 1.28% del total destinado para la atención de las áreas de alta marginación.

Con base en la opinión de los funcionarios entrevistados, se estimó que las acciones de seguimiento y monitoreo de la calidad de los servicios profesionales no fueron los esperados, por lo que en una escala de 1 a 10 calificaron con 4. Es necesario señalar que la mayoría de los entrevistados no tenían conocimiento sobre este tema, por lo cual emitieron notas bajas; por otra parte los PSP sólo tienen la obligación de reportar sus actividades a la UTOE.

Con la misma escala los funcionarios entrevistados calificaron con 5 la acción de fomento al mercado laboral de prestadores de servicios profesionales, tanto de despachos como de forma individual. Lo anterior no es el objetivo del programa, sin embargo, esté esta creando personal capacitado y los proyectos que realizaron puedan ser validados y apoyados por el grupo de programas cada uno en sus respectivas responsabilidades.

Es importante mencionar que la totalidad de los servicios profesionales apoyados por el PRODESCA fueron pagados con los recursos del programa: los productores no hicieron aportaciones; esto se verificó a través de las encuestas que se les hizo a los PSP, en las que casi la totalidad de los entrevistados (95.45%), afirmó que no recibió ningún incentivo adicional de parte de los productores

Por otra parte, los funcionarios entrevistados acerca de los efectos de los procesos de capacitación en el desarrollo de las capacidades técnicas, de innovación comerciales, organizativos, gerenciales y financieros de los beneficiarios, respondieron que aún son incipientes dichos efectos, pues calificaron con 5 en promedio el resultado de las actividades citadas.

De los 24 PSP entrevistados, 23 ostentan una licenciatura, mientras que el restante tiene el grado de maestría; la mayor parte de los profesionales fueron formados dentro del área de agronomía y tienen más de tres años vinculados con el grupo de programas.

La mayor parte de los PSP del programa presta sus servicios de manera independiente (87.50%), lo que podría limitar su desempeño y no permitir que se tenga un enfoque multidisciplinario en los proyectos, acciones y servicios que oferta.

La percepción de los prestadores de servicios profesionales sobre la operación del programa es buena, expresaron que los trámites son normales, la respuesta a las solicitudes, la coordinación de las instancias responsables de la operación y reconocen que en el programa hay una correspondencia entre los apoyos entregados y los requeridos por el productor y califican en promedio con 7 todas estas acciones, y a las acciones de difusión, complementariedad entre el grupo de programas, correspondencia de los apoyos y población beneficiada le ponen 8 de calificación en promedio.

5.3. Resultados de la operación del PROFEMOR

El programa apoyó dos tipos de componentes en el Estado: Fortalecimiento Institucional y Consolidación Organizativa; el primero se orientó a apoyar la conformación y operación de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable y el segundo a fortalecer la estructura interna de las organizaciones.

En total dentro del programa se apoyaron 23 acciones: en fortalecimiento Institucional 3, siendo estas la constitución de tres Consejos Distritales y en consolidación organizativa 20. las cuales se orientaron hacia organizaciones de primer nivel en zonas de alta marginación.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios entrevistados y en una escala de medición del uno al diez, las acciones realizadas para la integración y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Rural y de la calidad de los productos de los coordinadores en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (diagnóstico y planes de desarrollo) fueron buenas las calificaron con 8 de promedio; para la aplicabilidad de los diagnósticos y planes de desarrollo rural su calificación fue de 7, regular y para la realización de acciones para fomentar la planeación participativa y coordinación institucional, así como para el monto de recursos y acciones realizadas a través de los municipios tienen un 6 de

calificación. Con base en lo anterior los Consejos de Desarrollo Rural aglutinados hasta ahora en tres Coordinaciones Distritales, deben mejorar e incrementar las actividades para consolidar de una forma más expedita los consejos municipales de desarrollo rural sustentable, para posibilitar dentro de los tiempos y formas requeridos, los planes y proyectos regionales de acuerdo a cada DDR.

Se les preguntó a los funcionarios entrevistados que calificaciones daban a las siguientes actividades fomentadas por el programa PROFEMOR, en una escala del uno al diez, y sus notas fueron de 8 en promedio a la integración de las organizaciones en redes micro-regionales, regionales o por rama productiva; y de 7 en promedio al desarrollo de la capacidad empresarial de los grupos, a la participación de las organizaciones, a la gestión y la toma de decisiones para el desarrollo local y al fortalecimiento de la estructura interna de las organizaciones participantes, así como para el fortalecimiento de la capacidad de autogestión de los grupos prioritarios. Lo anterior indica que las actividades desarrolladas por el programa tienen oportunidad de mejorar, sobretodo si se refuerza su difusión y los beneficios que de él derivan. Es importante señalar que el programa no operó a plenitud durante en el año de estudio, debido a que la programación de recursos fue limitada con respecto a los alcances del mismo. No obstante, el PROFEMOR cumplió con las metas programadas.

Por otra parte, el programa apoyó con asistencia técnica para el fortalecimiento de la estructura interna, en la integración de las organizaciones en redes por rama productiva y en el desarrollo de la capacidad empresarial a 12 organizaciones de primer nivel que se encuentran distribuidas en municipios de alta marginación de los tres DDR del Estado.

5.4. Impactos del PAPIR 2002 y PADER 2000

Los indicadores de impacto servirán como base para el análisis y así determinar si el objetivo se alcanzó en el año 2002; éstos se presentan de acuerdo con la orientación del tipo de apoyo recibido (agrícola, pecuario o no agropecuario) según sea la clase del indicador

5.4.1. Indicadores de operación de la Alianza

De los encuestados del PAPIR que recibieron el apoyo al momento del operativo, el 82.99% consideraron que éste fue oportuno. La calidad de los apoyos, fue buena, ya que obtuvo una calificación promedio de 7.93. Con respecto al PADER, el 74.19% manifestó que fue otorgada de manera oportuna y su calidad fue apreciada con una nota del 7.98. Con base en lo anterior se distingue que la recepción del apoyo y la oportunidad del mismo se incrementa entre el año 2000 y el 2002, y la calidad sufre una ligera baja, aunque no deja de reconocerse como buena (Cuadro 5.4.1.1).

Cuadro 5.4.1.1. Indicadores de operación del PAPIR 2002 y PADER 2000

Nombre del Indicador	2002	2000
Recepción del apoyo %	87.68	70.97
Oportunidad del apoyo (%)	82.99	74.19
Calidad del apoyo (calificación)	7.93	7.98
Difusión del programa (medio principal: compañeros) (%)	31.38	n. a.
Calidad del trámite	aceptable	n. a.
Selección del proveedor (quién la hizo: no sabe) (%)	45.48	n. a.
Servicios adicionales del proveedor (cuáles: ninguno) (%)	92.98%	100.00
Criterio de selección del proveedor: (mejor precio) (%)	43.75	n. a.
Permanencia del apoyo: lo conserva (%)	78.93	100.00
Nivel promedio de uso del apoyo (%)	63.83	77.89
Nivel de uso del apoyo: del 50 al 74 en el 2002 y del 75 al 100 para el año 2000 (%)	30.64	47.73

Fuente: EEE con base en las encuestas a los beneficiarios 2000 y 2002

En el caso del PAPIR, se evaluaron los siguientes indicadores: el principal medio por el cual los beneficiarios se enteraron del programa, fue a través de compañeros (31.38%); la calidad de la gestión fue calificada como aceptable; por último, el criterio de selección del proveedor fue desconocido para el 45.48% de los productores, sin embargo, el 38.80% reconoció que fue a través de un funcionario, y sólo el 10.70% fue por medio del beneficiario. Con respecto al parámetro para la selección del proveedor, se identificó al mejor precio ofrecido por el 43.75% de los encuestados. Esos indicadores no se aplicaron para el PADER.

Los servicios adicionales ofrecidos por el proveedor, en la opinión de los beneficiarios encuestados, fueron nulos en el año 2000, situación que varió en poco para el 2002.

La permanencia del apoyo ente el año 2000 y 2002 disminuyó en un 21.07%, lo cual se debe al tipo del bien recibido, ya que para el PADER los beneficiarios encuestados principalmente fueron dotados de maquinaria y equipo, mientras que en el PAPIR recibieron paquetes familiares y de traspatio.

El nivel promedio de uso del apoyo reportó un decremento importante, entre un año y otro ya que fue del 14.06%, además de que en ninguno de los dos programas el bien otorgado fue utilizado en su totalidad. Por otra parte, el nivel de uso del apoyo también disminuyó entre el año 2000 y el 2002. En el primero la opinión de la mayoría de los productores, el 47.73%, manifestó la utilización de los bienes en un rango de entre el 75 al 100%, pero para el 2002, el 30.64% dijo que aprovechó el beneficio otorgado entre un 50 a 74%.

Con base en el comportamiento descrito en el párrafo anterior, en el caso del PADER, es posible que las condiciones de operación de la maquinaria y equipo no hayan sido las ideales para su total funcionamiento, mientras que el PAPIR, al dotar al productor principalmente de paquetes integrales familiares y de traspatio, existela posibilidad de que

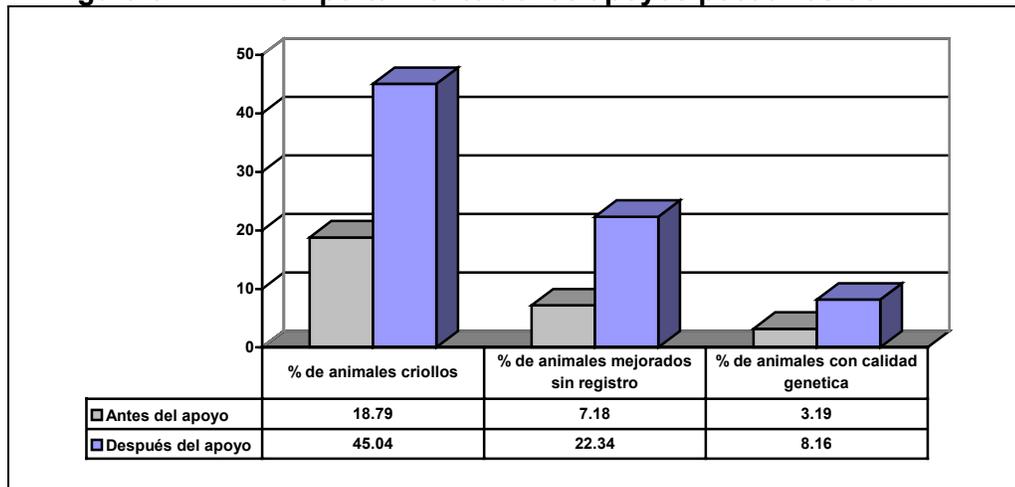
estos no hayan sido destinados exactamente para el uso especificado por el programa, lo cual no implica que se hayan aprovechado dentro de la normatividad del mismo, ya que se cubre un punto de la política estatal que busca otorgar la seguridad alimentaria a los productores de mas bajos recursos, además de constituirse como un requisito previo de los procesos de desarrollo.

5.4.2. Cambio tecnológico

De acuerdo con los beneficiarios que recibieron apoyo para actividades agrícolas tanto en el 2002, como para el 2000, no existió un cambio relevante en la forma de realizar las tareas de cultivo que tradicionalmente han venido realizando, ya que continuaron casi con los mismos porcentajes antes y después del apoyo. La labor de control sanitario observó el mismo comportamiento.

Para los que recibieron apoyo pecuario del PAPIR, se dio un cambio positivo la calidad de los animales: en animales criollos sin seleccionar antes del apoyo 18.79% de los beneficiarios respondieron que si tenían esta especie, incrementándose después del apoyo a 45.04%; en el tipo de animal mejorado sin registro; se incrementó de 7.8% al 22.34%; en animales con calidad genética o con registro cambio de 3.19 a 8.16%, para los beneficiarios del PADER únicamente se pudo observar un cambio del 25.00% antes del apoyo al 37.50% después del apoyo, en los productores que tienen animales criollos sin seleccionar (Figura 5.4.2.1).

Figura 5.4.2.1. Comportamiento de los apoyos pecuarios del PAPIR

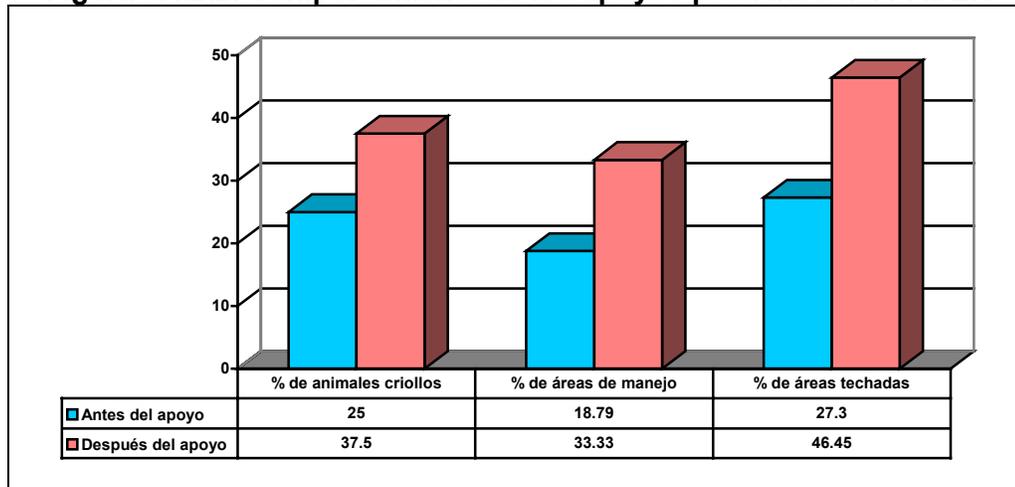


Fuente: EEE con base en la información recopilada

Lo anterior se debe a que antes no tenían animales. El tenerlos motivó a que se construyera algún tipo de infraestructura o equipo para cuidarlos, esto se demuestra en el cambio positivo que tuvieron las áreas para manejo: pasaron de 18.79% antes del apoyo

a 33.33% después del apoyo; en áreas techadas para proteger a los animales cambió del 27.30% al 46.45%. Para el año 2000, el cambio observado fue en áreas de manejo en una proporción del 25.00% antes del apoyo al 37.50% después del apoyo (Figura 5.4.2.2).

Figura 5.4.2.2. Comportamiento de los apoyos pecuarios del PADER



Fuente: EEE con base en la información recopilada

5.4.3. Capitalización

Las formas de capitalización que aquí se consideran, se refieren a la existencia en la UPR de maquinaria, vehículos y equipo; ganado; plantaciones o cultivos perennes, así como a la construcción de instalaciones, antes y después del programa.

El porcentaje de capitalización de la unidad productiva se incrementó en 33.00% y la tendencia de cambio ente los activos fue calificada como creciente, ya que sumó una diferencia de 20.40 puntos porcentuales entre un año y otro (Cuadro 5.4.3.1).

Cuadro 5.4.3.1. Capitalización de la unidad productiva

Concepto	PAPIR 2002	PADER 2000
Participación del apoyo en el capital (%)	74.00	41.00
Tendencia de cambio en los activos	Creciente	Creciente
Creciente (%)	69.12	48.72
Estable (%)	29.90	43.59
Decreciente (%)	0.98	7.69

Fuente: EEE con base en la información recopilada

Por otra parte, el valor de capitalización alcanzado de manera conjunta por el PAPIR y del PADER fue del 12%, lo que significó que el 69.12% de los productores registraran una

tendencia estable. El tipo de productor que más se capitalizó gracias a los programas fue el I, que caracteriza a los más marginados, con un grado del 51%, y una tendencia de cambio creciente, lo que significa que éste obtuvo una mayor variedad y cantidad de activos. Con respecto a la inversión realizada, ésta se ubicó mayoritariamente en la categoría 4 (inversiones hasta de \$100,000.00), lo cual constituyó el 27% de la capitalización en este rubro, y su tendencia de cambio fue estable. Por último, el componente que más se promovió para su capitalización fue el 3 (infraestructuras y obras), el cual mantuvo una tendencia de cambio similar al indicador anterior (Cuadro 5.4.3.2).

Cuadro 5.4.3.2. Capitalización de la unidad productiva PAPIR y PADER

Indicador	Promedio del Programa	Tipo de productor		Inversión		Componente	
		Tipo	Valor (%)	Categoría	Valor	Tipo	Valor (%)
Capitalización %	12.00	I	51.00	4	27.00	3	30.00
Tendencia de cambio en los activos	Estable (69.12)	I	Creciente (66.67)	4	Estable (50.00)	3	Estable (22.22)

Fuente: EEE con base en la información recopilada

Con base en lo antes descrito, los programas PAPIR y PADER ayudaron a incrementar el grado de capitalización de los productores del tipo I, sin aumentar su grado de inversión ni variar el componente.

5.4.4. Desarrollo de capacidades

El programa pretende incidir en el productor para el desarrollo de sus capacidades tanto gerenciales como de gestión y de innovación tecnológicas. Este indicador mide el grado en que el beneficiario conoce y participa en las citadas actividades.

Con respecto de las capacidades de innovación, en el PAPIR evidencian un incremento del 2% después de haber recibido el apoyo; por su parte el PADER reportó un aumento del 4.26%. Con respecto a las capacidades administrativas reportaron para el PAPIR un pequeño decremento del orden del 0.34%, después de que se contó con el apoyo, mientras que para el PADER no se registraron variaciones. Por último, las capacidades de gestión en ambos programas tienen un comportamiento similar al descrito anteriormente, sólo que la disminución porcentual del PADER fue el 1% (Cuadro 5.4.4.1).

Cuadro 5.4.4.1. Desarrollo de capacidades (frecuencia de respuestas)

Programa	Capacidades de innovación		Capacidades administrativas		Capacidades de gestión	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
PAPIR 2002 (%)	32.11	34.11	25.42	25.08	37.12	36.12
PADER 2000 (%)	12.76	17.02	10.64	10.64	34.04	34.04

Fuente: EEE con base en la información recopilada

Ahora bien, el desarrollo conjunto de las capacidades de innovación en ambos programas fue de solamente el 1%, mientras que las capacidades administrativas y de gestión no mostraron incrementos. Con base en lo anterior, tanto el PAPIR como el PADER no impactaron de manera significativa en los productores para mejorar el desarrollo de sus capacidades.

5.4.5. Conversión productiva

La aplicación del bien recibido en la actividad predominante en el ingreso del beneficiado (agrícola, pecuaria o no agropecuaria), confirma su actividad o produce una conversión, basada en la relación de ingreso que ésta le proporciona.

El PAPIR posibilitó en los productores entrevistados un cambio productivo en dos de nueve actividades agrícolas. En el caso de las plantaciones y frutales hay un incremento en la conversión, mientras que de manera compensatoria se registra un decremento en los forrajes y praderas. Las demás actividades no sufrieron cambios (Cuadro 5.4.5.1).

Cuadro 5.4.5.1. Conversión productiva agrícola PAPIR

Actividades desempeñadas	Antes del apoyo %		Después del apoyo %	
	Sí	No	Sí	No
Hortalizas	17.65	82.35	17.65	82.35
Plantaciones y/o frutales	0.00	100.00	5.88	94.12
Cultivos agroindustriales	11.76	88.24	11.76	88.24
Granos y semillas	70.59	29.41	70.59	29.41
Forrajes y praderas	29.41	70.59	23.53	76.47

Fuente: EEE con base en las entrevistas realizadas a beneficiarios

El PADER no registró ninguna conversión productiva aún con la recepción de apoyo otorgado.

Todo lo anterior implica que los productores agrícolas apoyados por el PAPIR en el Estado optan por la realización de las actividades que tradicionalmente han venido realizando.

De doce actividades pecuarias apoyadas por el PAPIR, diez registraron un incremento después de la obtención del apoyo, una disminuyó y la restante no sufrió cambio alguno. Destaca el aumento asentado en las aves de postura, el cual fue del 19.5% (Cuadro 5.4.5.2).

Cuadro 5.4.5.2. Conversión productiva pecuaria PAPIR

Actividades desempeñadas	Antes del apoyo %		Después del apoyo %	
	Sí	No	Sí	No
Bovinos de carne	4.61	95.39	4.96	95.04
Bovinos de doble propósito	1.42	98.58	1.42	98.58
Bovinos lecheros	14.18	85.82	7.09	92.91
Ovinos de carne	3.55	96.45	4.26	95.74
Ovinos para lana	2.13	97.87	2.48	97.52
Caprinos para carne	1.42	98.58	1.77	98.23
Caprinos para leche	0.71	99.29	1.77	98.23
Porcinos	10.28	89.72	11.35	88.65
Aves de engorda	3.90	96.10	4.26	95.74
Aves de postura	35.46	64.54	54.96	45.04
Abejas	2.13	97.87	2.84	97.16
Otras especies animales	10.28	89.72	18.79	81.21

Fuente: EEE con base en las entrevistas realizadas a beneficiarios

Para el año 2000, el PADER impactó en la conversión de dos de las actividades pecuarias: caprinos para leche y otras especies animales, lo cual fue resultado que a los productores se les dotó de cabras para producir leche, así de conejos para su cría en traspatio (Cuadro 5.4.5.3).

Cuadro 5.4.5.3 Conversión productiva pecuaria PADER

Actividades desempeñadas	Antes del apoyo %		Después del apoyo %	
	Sí	No	Sí	No
Ovinos de carne	12.50	87.50	12.50	87.50
Ovinos para lana	12.50	87.50	12.50	87.50
Caprinos para carne	12.50	87.50	12.50	87.50
Caprinos para leche	0.00	100.00	12.50	87.50
Porcinos	25.00	75.00	25.00	75.00
Aves de engorda	12.50	87.50	12.50	87.50
Aves de postura	50.00	50.00	50.00	50.00
Otras especies animales	12.50	87.50	25.00	75.00

Fuente: EEE con base en las entrevistas realizadas a beneficiarios

En el aspecto pecuario se percibe que los programas PAPIR y PADER generaron un mayor impacto con respecto a la conversión de las actividades, ya que ésta se ve incrementada globalmente en un 59.33%, valor determinado por el cálculo del indicador propuesto en la metodología de FAO.

5.4.6. Producción, productividad e ingreso

El análisis de este apartado se hizo con base en las actividades del sector agrícola y pecuario, tomando como año base el 2000 y midiendo sus diferencias en el año 2002.

Las actividades agrícolas representativas del Estado son las siguientes: hortalizas, plantaciones y/o frutales, cultivos agroindustriales y granos y semillas; las demás no reportaron información para su análisis. Con respecto a la producción, tres actividades la incrementaron, y sólo los granos reportaron una pérdida de 89.86 toneladas al año como consecuencia de la sequía que se presentó en el año de estudio. La productividad se incrementó en las hortalizas y en los cultivos agroindustriales (v.g. trigo, cebada), fue estable en las plantaciones y/o frutales y disminuyó en los granos y semillas. Por último, el ingreso en las cuatro actividades que se analizan aumentó, pese a las condiciones climáticas adversas (Cuadro 5.4.6.1).

Cuadro 5.4.6.1. Producción, productividad e ingreso de las actividades agrícolas

Actividades desempeñadas	Indicadores		
	Producción	Productividad	Ingreso
Hortalizas	9.50 ton	0.30 ton	\$2,478.80
Plantaciones y/o frutales	0.04 ton	0.00	\$952.50
Cultivos agroindustriales	4.87 ton	0.81 ton	\$8,081.00
Granos y semillas	-89.86 ton	-4.14 ton	\$42,105.68

Fuente: EEE con base en la información recopilada

El comportamiento de las actividades pecuarias con respecto a la producción, reportó que todas tuvieron un aumento, la menor en términos de 0.08 K/día y que corresponde a otras especies animales, principalmente conejos, y la mayor de 1,031.16 piezas de huevo al año correspondiente a las aves de postura. La única actividad que registró un decremento fue la de abejas, que implicó la pérdida de 260.63 kilos de miel. La productividad disminuyó en 6 actividades (bovinos lecheros, ovinos de carne, caprinos de carne, caprinos de leche, porcinos y abejas), se mantuvo en dos sin cambios (ovinos para lana y otras especies animales), mientras que en las restantes 4 actividades se aprecia un aumento aunque sea marginal como en el caso de los bovinos doble propósito y porcinos. Los ingresos reportaron el siguiente comportamiento: todas las actividades tuvieron una ganancia en cuanto a su valor con excepción de los bovinos lecheros y las abejas (Cuadro 5.4.6.2).

Cuadro 5.4.6.2. Producción, productividad e ingreso de las actividades pecuarias

Actividades desempeñadas	Indicadores		
	Producción	Productividad	Ingreso
Bovinos de carne	1.15 K/día	16.15 K/día	\$2.78
Bovinos doble propósito	0.32 K/día	0.02 K/día	\$13.91
Bovinos lecheros	0.27 K/día	-0.80 K/día	-\$23.47
Ovinos de carne	1.34 K/día	-0.06 K/día	\$18.50
Ovinos para lana	6.00 K/año	0.00 K/año	\$80.57
Caprinos para carne	0.25 K/año	-0.42 K/año	\$0.04
Caprinos para leche	2.36 K/día	-1.14 K/día	\$16.80
Porcinos	0.47 K/día	-0.03 K/día	\$10.88
Aves de engorda	5.70 ave/año	0.37 ave/año	\$3.60
Aves de postura	1,031.16 huevo/año	46.82 huevo/año	\$4,654.65
Abejas	-260.63 K/año	-1.99 K/año	-\$92.48
Otras especies animales	0.08 K/día	0.00 K/día	\$1.49

Fuente: EEE con base en la información recopilada

Dentro del sector agrícola los productos agroindustriales, granos y hortalizas presentaron incrementos en su productividad, sin embargo en superficie se mantuvo constante, sólo las hortalizas crecieron en 0.11%, por lo que la producción de estos varió positivamente traduciéndose en un aumento de su nivel de ingreso: los productores agroindustriales ganaron 37,706 pesos adicionales, los de granos 966.23 miles de pesos, los de hortalizas 12.39 miles de pesos y los de plantaciones de maguey 2.85 miles de pesos. (ver cuadro en el anexo).

En el Cuadro 5.4.6.3 se percibe que los beneficiarios agrícolas apoyados presentaron un incremento de su ingreso total de 1,019.19 miles de pesos, de estos los que más ganaron fueron los del tipo I, productores de alta marginación, ya que recibieron el mayor monto de apoyo \$1,051.74 miles de pesos y que fueron dotados con maquinaria, equipo y herramientas.

Cuadro 5.4.6.3. Producción, productividad e ingreso PAPIR y PADER

Indicador	Programa	Tipo de productor		Inversión		Componente	
		Tipo	Valor	Categoría	Valor	Tipo	Valor
Incremento en el ingreso agrícola (miles de pesos)	1,019.19	I	570.65	1	1,051.74	4	979.28
Incremento en el ingreso pecuario (miles de pesos)	1,690.70	I	1,210.04	2	1,088.61	5	1,679.88

Fuente: EEE con base en la información recopilada

Paralelamente se estimaron los cambios en la productividad, superficie, producción e ingreso para los productos pecuarios. Se encontró que los productores de ave de postura,

ave de engorda; bovinos carne, doble propósito y leche, así como los cunícolas presentaron incrementos en su productividad. La superficie en la que se desarrolló su actividad creció en el caso de las abejas, aves de engorda y postura, así como en bovinos doble propósito y leche, caprinos de carne y leche, producción cunícola, de ovino carne, lana y en porcinos, por lo que la producción de éstos varió positivamente traduciéndose en un incremento de sus ingresos: para los productores de aves postura fue del \$1,651,142.00, para los de aves engorda de \$541.00, los criadores de bovino doble propósito fue de \$2,008.00, los productores de caprino carne en \$30.00, los de caprinos leche en \$4,924.00, los dedicados a los conejos ganaron \$39,979.00, los de ovino carne en \$14,727 pesos y finalmente los avocados a los ovinos lana en \$600.00. (ver cuadro en el anexo).

En el Cuadro 5.4.6.3 se aprecia que los beneficiarios pecuarios apoyados por el programa (2000-2002) incrementaron su ingreso total en \$1,690,703.00. Los que más ganaron fueron los productores del tipo I, los que recibieron apoyos hasta por \$5,000.00 en semovientes, materiales biológicos, insumos y capital de trabajo.

El empleo fue una variable que registra un comportamiento heterogéneo en todos sus indicadores en cuanto al tipo de productor, la clase de inversión y el tipo de componente.

La frecuencia de los efectos positivos sobre el empleo fue del 1% en los productores del tipo III y se dedicó a la realización de infraestructuras y obras. Con respecto a la tasa de variación de empleo contratado, ésta varió negativamente impactando en el productor de tipo IV, el cual contrató a un menor número de personas y disminuyó el monto de inversión; además, bajo este indicador disminuyó la adquisición de maquinaria, equipo y herramientas. Por último, la tasa de variación de empleo familiar indica que el productor del tipo I incorporó a un mayor número de familiares en las actividades de la UPR, sobre todo para la realización de infraestructura y obras.(Cuadro 5.4.6.4).

Cuadro 5.4.6.4. Empleo en las unidades de producción rural agrícolas

Indicador	Programa	Tipo de productor		Inversión		Componente	
		Tipo	Valor	Clase	Valor	Tipo	Valor
Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo (%)	1.00	III	2.27	4	13.04	3	11.11
Tasa variación empleo contratado (%)	-0.33	IV	-5.26	2	-1.47	4	-1.63
Tasa variación empleo familiar (%)	43.15	I	65.05	4	560.95	3	1,433.33

Fuente: EEE con base en la información recopilada

En las unidades de producción pecuarias, la frecuencia de los efectos positivos sobre el empleo fue del 37.9% en los productores del tipo II, con un bajo nivel de inversión y los componentes dotados fueron materiales biológicos semovientes, insumos y capital de

trabajo. La tasa de variación de empleo contratado, varió negativamente impactando en el productor de tipo IV, el cual contrató a un menor número de personas y aumentó marginalmente el monto de inversión; además, de adquirir maquinaria, equipo y herramientas en poca cantidad. Por último, la tasa de variación de empleo familiar indica que el productor del tipo V incorporó a un mayor número de familiares en las actividades de la UPR. (Cuadro 5.4.6.5).

Cuadro 5.4.6.5 Empleo en las unidades de producción rural pecuarias

Indicador	Programa	Tipo de productor		Inversión		Componente	
		Tipo	Valor	Categoría	Valor	Tipo	Valor
Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo (%)	37.79	II	48.78	2	47.05	5	41.02
Tasa variación empleo contratado (%)	-0.28	IV	-4.56	4	0.57	4	0.21
Tasa variación empleo familiar (%)	3.35	V	71.64	2	4.56	5	3.55

Fuente: EEE con base en la información recopilada

Vistos de manera global, la frecuencia de los efectos positivos en el empleo sin marginales en el caso de las actividades agrícolas e importante en las pecuarias; la tasa de variación del empleo contratado, en ambos casos indica que hay menor oportunidad de incorporar a trabajadores asalariados a las UPR, lo cual impacta en la tasa de variación del empleo familiar, la cual crece para compensar la pérdida de trabajos.

5.4.7. Cadenas de valor

Este punto mide el impacto del programa en el desarrollo de mercados para las actividades apoyadas o el grado de integración que tienen éstas en la cadena de valor de los diferentes bienes y servicios producidos por la UPR.

Tomando como punto de partida al productor, en el caso de las actividades agrícolas el productor no está en posibilidad de agregar valor a su producción, sin embargo invierte en la adquisición de insumos como semillas, fertilizantes etc., y al momento de vender parte o la totalidad de su cosecha participa en la cadena de valor al proveer un insumo al intermediario o a un industrial con el cual se haya comprometido la venta de su producto.

Con respecto a las actividades pecuarias, el productor adquiere insumos biológicos semovientes, equipos de enfriamiento para leche etc., los cuales agregan valor a su producto. Al momento de colocarlo en el mercado, aporta un insumo para los intermediarios e industriales ó tiene la opción de transformarlo en productos y derivados que puede colocar de manera directa, incrementando en diferente medida el valor de su producción.

5.5. Articulación de los Programas de Desarrollo Rural con los Programas de Sanidad e Inocuidad Alimentaria

Esta vinculación se lleva a cabo de manera marginal, pues sólo se da cuando un apoyo o componente pueda afectar la salud de los consumidores, debiendo en este caso ajustarse a las normas establecidas para su aplicación.

Por ejemplo si el componente se refiere al sector pecuario, el productor debe llevar un control sanitario de los animales que adquiere y asegurar que estén libres de enfermedades que se transmitan al ser humano y al resto del hato. De esa manera existen constancias en los expedientes de los beneficiarios sobre vacunas y pruebas que exigió el Programa, como requisito para poder otorgar un apoyo.

Cuando el componente o apoyo se relaciona con la producción agrícola, el productor debe controlar o aplicar los agroquímicos permitidos por las normas oficiales mexicanas, en ese sentido las organizaciones en el Estado fueron las encargadas de aplicar las campañas fitosanitarias para combatir las plagas, apegándose al uso de agroquímicos autorizados.

Sin embargo, no se detectó que el Programa de Sanidad e Inocuidad haya fomentado u obligado a los productores utilizar la normatividad específica que regula el control fito zoo sanitario, sobre todo en las explotaciones familiares o de traspatio.

El Programa de Transferencia de Tecnología en su diseño se relacionó con los de Desarrollo Rural, a través de los prestadores de servicios profesionales, quienes fueron los principales difusores de los beneficios de cualquier innovación tecnológica. Sin embargo, en el Estado no existe un sistema de información que permita identificar el número global de productores beneficiados que se apropiaron de alguna tecnología relacionada con la producción agrícola, pecuaria o no agropecuaria. No obstante los PSP de los proyectos de canola y fertirrigación por microgoteo fueron capacitados en cursos financiados por la fundación PRODUCE, y en el caso específico de la canola recibieron recursos para realizar demostraciones de campo.

Existen registros parciales donde se relacionan las nuevas técnicas incorporadas en los procesos productivos, lo cual no implica que el productor la adopte o la explote a toda capacidad, por lo que no se puede estimar del total de proyectos apoyados la proporción que incorporó una innovación tecnológica, ni los empleos que gracias a ésta se generaron. Sin embargo, como un ejemplo de este proceso, se puede mencionar la adquisición de 13 tanques de enfriamiento que el programa apoyó y que permitió a los productores vender la leche con mejor calidad y a mayor precio.

5.6. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones: En general se puede observar que los impactos reportados por los indicadores no logran ilustrar del todo la realidad, pues están contruidos para obtener impactos en la UPR y el caso de la muestra de Tlaxcala, donde la mayoría de los beneficiarios entrevistados recibieron el beneficio por medio de representantes de los grupos o funcionarios municipales, no se observan cambios significativos en la forma de producir, comercializar y de vincularse con el mercado.

Es de hacer notar que los productores que obtuvieron apoyos pecuarios fueron los que manifestaron ciertos indicios de cambios en conversión productiva, así como en la producción, productividad e ingreso de las unidades de producción.

Lo que respecta a los beneficiarios del PADER 2000, la mayor parte de los productores manifestó que recibió el apoyo, por otra parte aseveraron que les llegó con oportunidad, y lo calificaron como bueno por medio de una nota de ocho en promedio. La totalidad de los encuestados declaró que conservan el apoyo y que este se encuentra funcionando, ya que recibieron maquinaria, equipos y herramientas.

El grupo de beneficiarios agrícolas 2002, no registró cambios tecnológicos, en contraste con los pecuarios cuyos indicadores están mostrando una mejora en las técnicas utilizadas en su proceso productivo.

Es necesario seguir apoyando las labores de traspatio ya que estas representan a las familias una oportunidad de ahorrar, además de contribuir con su alimentación, por medio de la integración de los beneficiarios en organizaciones de producción, entre otras opciones.

Los logros en el cambio tecnológico no corresponden al monto de la inversión realizada por cada beneficiario, ya que sus actividades no sufrieron cambios relevantes, por lo que se concluye que el programa no tuvo el impacto esperado para producir cambios.

Los valores de los indicadores de capacidad de innovación, de capacidad administrativa y de capacidad de gestión fueron cercanos a cero, lo que significa que se privilegió la adquisición de bienes y no al desarrollo de capacidades ni de organización.

El programa cumplió con el propósito de motivar una mejora en los ingresos de los productores atendidos, sin embargo, esta derrama económica fue insuficiente para hacer que el mismo se considere un detonante de desarrollo.

Recomendaciones: Es necesario fomentar la capacitación a los productores de bajos recursos sobre todo en el manejo y mejor aprovechamiento de los apoyos y en la adopción de nuevas tecnologías ya que la capitalización que les brinda la Alianza es en la mayoría de los casos los recursos con que cuenta la unidad de producción rural

Propiciar que los prestadores de servicios profesionales apoyen mediante la capacitación apropiada el desarrollo de las capacidades administrativas y de gestión a los beneficiarios

Verificar el cumplimiento de todas las acciones encaminadas a la conservación de los recursos naturales que son incorporadas en los proyectos de desarrollo productivo para las unidades de producción rural.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones que se derivan de la evaluación realizada al grupo de programas de Desarrollo Rural en el Estado de Tlaxcala.

6.1. Conclusiones

6.1.1. Principales resultados de la evaluación de procesos

El diseño de los Programas de Desarrollo Rural en el Estado de Tlaxcala, fomentó la adquisición de bienes de capital, apoyó los servicios de asistencia técnica y consultoría proporcionada por una red de prestadores de servicios profesionales. Así mismo, fomentó la consolidación y la estructura interna de grupos de productores.

Las instancias operativas participaron en la planeación del grupo de programas, en lo concerniente a la ampliación de la cobertura a otras localidades que no estaban contempladas en las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo.

El programa opera de manera federalizada pero aún existen elementos que no permiten su descentralización, como son la normatividad y los procesos programáticos (montos asignados por la federación).

Dentro del proceso de evaluación se observó que se crearon dos instancias nuevas: la UTOE y el CECADER. La primera se hizo cargo del proceso operativo de los programas: desde que la solicitud llegaba a sus instalaciones, pasando por la verificación de la viabilidad técnica y económica del proyecto, hasta que el apoyo era entregado a los beneficiarios. El CECADER fue el órgano que supervisó la calidad de los servicios profesionales, sin embargo, esta instancia no realizó una coordinación adecuada con la UTOE y los operadores del programa, lo que dificultó el desarrollo de su operación.

Los cambios en la normatividad dificultan la continuidad de los programas tanto para los funcionarios responsables, que tienen que entender y aplicar las normas, las que particularmente en este año tuvieron ajustes que provocaron diferencias en su interpretación que entorpecieron la instrumentación de los programas; como para los productores que desconocen si el tipo de componente que habían planeado solicitar va a continuar apoyándose.

Las innovaciones que se realizaron en la operación del programa del año 2002, con respecto al año 2001 no resultaron como se había esperado. Los órganos de reciente creación están pasando por un periodo de ajuste, ya que no cuentan con toda la infraestructura física y humana que requieren para realizar sus funciones, aunque se han llevado a cabo actividades conjuntas con otras instituciones en el ámbito estatal o federal como SEDESOL.

Así también, se pudo constatar que en las ventanillas de atención a los productores solicitantes de los beneficios de los programas, no cuentan con una relación de proveedores ubicada en un lugar visible donde pueda ser consultada, además carecen de listados que señalen los requisitos que deben de cumplir los productores con relación al apoyo que pretenden solicitar; con base en lo anterior, se recomienda que la información anteriormente señalada se ubique en las ventanillas receptoras, lo que ayudaría al productor en la toma de decisiones y además en la agilización de los tramites.

La asignación de apoyos a las solicitudes de este grupo de programas se realiza principalmente por orden de llegada y en segunda instancia por las prioridades regionales o tipos de productores.

Los sistemas de seguimiento fueron los que la norma estableció; a pesar de no contar con el SISER, se utilizó un sistema alternativo. Además se obedeció la indicación de poner un folio a cada solicitud aceptada para su dictamen. Se cumplió con el levantamiento de las actas entrega-recepción.

Uno de los principales aspectos que limitan y retrasan la operación del grupo de programas de desarrollo rural es la oportunidad en la radicación de los recursos económicos.

Es necesario definir con claridad las acciones de seguimiento y evaluación de los proyectos apoyados por el PAPIR por parte de los PSP del programa PRODESCA, así como el apoyo de los PSP PROFEMOR a las organizaciones económicas.

Las reuniones públicas de información con los potenciales beneficiarios es el principal medio de difusión del grupo de programas de desarrollo rural.

Se crearon en el Estado de Tlaxcala 3 Coordinaciones Distritales de Consejos de Desarrollo Sustentable, quienes están abocados a la constitución de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

De la observación en campo y de los resultados de las entrevistas se pudo determinar que la Contraloría Social no opera, por lo cual es necesaria su integración y puesta en operación.

6.1.2. Principales resultados e impactos

La novedad en la conformación del grupo de programas de Desarrollo Rural es un avance positivo con miras a mejorar la situación económica de productores con tierra y sin tierra de las zonas de alta marginación y en etapa de transición ya que cumple principalmente con la atención de las necesidades primarias de estos al proporcionarles una ayuda, que si bien no mejora su situación, les proporciona los medios para su subsistencia, además de ser el principio tendiente a fomentar la capitalización del campo.

La complementariedad entre el grupo de programas se observó principalmente entre el PRODESCA Y PAPIR y en menor proporción con el PROFEMOR, esto debido a que fue el primer año de operación de este grupo de programas. El PROFEMOR atendió a organizaciones formalmente constituidas pero su actuación fue en cierta manera independiente. Los programas, cumplieron con lo establecido en las normas con respecto a la proporcionalidad en que debían de ser apoyadas las regiones prioritarias, los grupos más vulnerables, y los proyectos productivos, en particular aquellos que agregaran valor o favorecieran su transformación.

Los apoyos estuvieron orientados a las regiones consideradas como prioritarias, ya que se destinaron a 44 municipios marginados y 16 de alta marginación, canalizándose a estos últimos más de la mitad de los recursos ejercidos, lo cual, por un lado, cumple con lo establecido en la norma de operación, pero por otro resulta adecuado para subsanar las necesidades primarias de los productores, aunque sería deseable aumentar la inversión.

Los apoyos vía proyectos son la forma más adecuada inducir a la inversión y capitalización de los productores, claro está, sin desatender la atención a la demanda.

Asimismo, el 74.19% de los productores manifestó que fue oportuna su llegada, calificando con un promedio de 8 su calidad. A pesar del tiempo transcurrido el 93.62% de los beneficiarios que si recibieron apoyo declararon la permanencia de este y la totalidad de ellos dijo que se encuentra en funcionamiento, lo anterior es consecuencia de que los apoyos otorgados a estos beneficiarios fueron principalmente maquinaria, equipo y herramientas.

De manera general, tanto el PADER como el PAPIR provocaron impactos en la producción, productividad e ingreso de los beneficiarios del tipo I dedicados a las tareas agrícolas y pecuarias, ya que el valor del ingreso fue de \$570.651.00 para los productores agrícolas, y de \$1,210,046.00 para los productores pecuarios.

El empleo en las UPR's agrícolas se comportó de la siguiente manera: sus efectos positivos fueron del orden del 1%, lo cual no es significativo, la contratación de empleo decreció en un porcentaje poco importante, pero la incorporación de familiares a las actividades de la unidad se incrementó de manera importante. Lo anterior es indicativo de que la baja capitalización del productor se vea reflejada en la incapacidad de contratar jornaleros y que éstos sean sustituidos por miembros de la familia.

Por otra parte, las UPR's pecuarias reportaron lo siguiente con respecto al empleo: sus efectos positivos fueron del orden del 37.79%, lo que es importante y la incorporación de familiares a las actividades de la unidad se incrementó en sólo el 3.35%. En consecuencia, las actividades pecuarias por el tipo de labores y necesidades específicas para la atención de los hatos, implican la permanencia de personal, lo cual estimula la contratación de empleados.

Los Programas de Desarrollo Rural de la APC tuvieron un impacto creciente en el desarrollo de organizaciones de productores, ya que 19.06% de los beneficiarios se aglutinaron en organizaciones formalmente constituidas.

Las organizaciones de productores participaron en forma marginal en los órganos que dan dirección a los programas. En este sentido, los representantes de las agrupaciones asistieron a las reuniones del Consejo Estatal Agropecuario, pero no formaron parte de las instancias que operan el grupo de programas.

Las cadenas del estado están poco desarrolladas. La mayoría de los productores vende su producción sin agregar ningún tipo de valor o sin incluir ningún proceso de transformación de sus productos; esto ha provocado, que ante la caída de los precios de los productos básicos su rentabilidad se viera disminuida provocando un proceso de descapitalización de las unidades de producción.

Una de las cadenas que presenta oportunidades a los productores y que les da seguridad en la comercialización es la cadena de cebada grano, ya que el mercado es la industria cervecera y el precio medio rural es un estimulante para que se sumen a este tipo de producto los agricultores.

Dentro del análisis de la problemática se pudo constatar que los programas que se han instrumentado han sido insuficientes para revertir el deterioro de los términos de intercambio de los productos del campo y el nivel de bienestar de los productores.

La actividad pecuaria fue la más beneficiada por los apoyos que otorgó el PAPIR, ya que la mayoría de estos beneficios están relacionados con esta actividad.

6.2. Recomendaciones

Los programas deben tener continuidad, para evitar cambios en la normatividad año con año, los cuales dificultan los procesos de planeación, programación y operación de los programas. Esto daría certeza a los productores, los cuales hacen un esfuerzo por conseguir sus aportaciones.

La publicación de las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, debe ser dentro de tiempos pertinentes que coadyuven a la radicación oportuna de los recursos, para que los responsables operativos se ajusten a los tiempos programados.

Los instrumentos de planeación deben ser redefinidos por el Consejo Estatal Agropecuario, para adecuarlos a la realidad de la entidad y así mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones de los Programas de Desarrollo Rural. Por ejemplo, el Estado cuenta con mecanismos que facilitan el establecimiento de las prioridades con base en las necesidades locales; sin embargo, no fueron utilizados óptimamente ante el cambio en el diseño de los programas.

Junto con los ajustes a la normatividad de los programas, se deben de organizar cursos de actualización para los actores operativos de los programas, con el fin de homologar su conocimiento y facilitar su instrumentación, ayudando así para que el proceso operativo arranque sin inseguridades.

Si se adaptara la calendarización de las actividades de inicio y cierre de los programas, acorde a los ciclos productivos del Estado, se obtendría un plazo más acorde y se posibilitaría una mayor oportunidad para planear, programar, difundir y operar las actividades de los programas. El impacto sería inmediato en cuanto a la atención y beneficios oportunos que obtendrían los productores.

En lo referente a la operación del PAPIR 2003, se sugiere que se atienda primero a los proyectos ya validados en el 2002 por el PRODESCA, con el fin de fomentar la articulación existente entre estos programas; asimismo, se debe dar una difusión más intensa del PROFEMOR entre las organizaciones apoyadas por el PAPIR. Lo anterior obedece a que en el ejercicio 2002 no se observó óptimamente esta vinculación entre los programas, por ser el primer año de su operación.

La programación de recursos en los proyectos debe ser multianual, asimismo debe de permitir la integración de diferentes PSP para que atiendan, con base en su especialización, las diferentes fases de los proyectos que se desarrollen. La previsión de recursos por varios años, debe de comprender también la transición entre el PRODESCA y el PAPIR.

Es prudente señalar que las microrregiones productivas no siempre concuerdan con las áreas en las que se ubican la población más pobre, por lo que no necesariamente el grupo de programas debe favorecer a los productos con mayor potencial, sino aquellos que permitan mejorar las condiciones de vida de las comunidades más marginadas.

De conformidad con lo anterior, y como los productores más pobres carecen de los recursos para hacer su aportación, se recomienda que el programa los beneficie con mayores montos diferenciados para la adquisición de productos acordes con sus necesidades, lo que posibilitaría la adquisición de bienes de capital (maquinaria, equipo y herramientas), con aportaciones mínimas.

Es importante impulsar la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, ya que manifestarían las necesidades de los productores de su región, así como los proyectos importantes que tendrían que ser promovidos, además de participar en la planeación y programación de los recursos.

Por su parte la UTOE, debe de concluir su proceso de adaptación para iniciar con una fase de estabilidad que brinde continuidad a los procesos operativos, que ofrezca seguridad a los beneficiarios potenciales, y que permita que el flujo de información circule entre las diferentes instancias creadas para apoyar el desarrollo rural. Asimismo, debe de depurar sus bases de datos, con el fin de integrar una sola que sea actualizada y confiable y que contenga toda la información establecida en la normatividad de Alianza.

El manejo de las solicitudes y expedientes por parte de la UTOE, necesita ser mejorado, por lo que es deseable dotarlo de espacio sobre todo para la integración de una área de archivo; mobiliario y equipo necesario y de personal suficiente para la realización de sus actividades.

Las ventanillas receptoras deben de flexibilizar sus horarios de atención, con la finalidad de ofrecer mejores condiciones de participación en los programas de la APC al productor; además deberán de contar con una lista de proveedores y precios en las ventanillas receptoras de solicitudes, notificación del dictamen por escrito al solicitante, publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas, establecimiento y aplicación de tiempos de respuesta a las solicitudes presentadas, así como de impresos que especifiquen los requisitos que deben cubrir las personas que deseen obtener un apoyo de los programas de la APC.

Por otra parte, el personal de las ventanillas receptoras debe ser capacitado con respecto a los criterios de elegibilidad establecidos en la normatividad de la APC y profesionalizado en la atención al usuario, para brindar un mejor servicio y orientación a los solicitantes de este.

La Alianza para el Campo en el Estado, lograría un gran avance en el seguimiento de las solicitudes y proyectos si se dota al SISER de la infraestructura física y humana suficiente, así como de los recursos para su funcionamiento.

Para mejorar al CECADER, se considera que en el estado se nombre un interlocutor que sea capaz de tomar decisiones; que los procesos de certificación que realiza sean claros; que los supervisores no sean los prestadores de servicios profesionales que están desarrollando proyectos; que se instauren mecanismos de seguimiento y control de las actividades de supervisores, para evitar irregularidades.

Se deben desarrollar mecanismos de control que garanticen que las instancias que operan los programas, cumplan con los propósitos para lo que fueron diseñadas. Asimismo, se les debe de dotar de los recursos tanto físicos como humanos suficientes, para que puedan desempeñar de forma eficiente y eficaz su trabajo.

Verificar el cumplimiento de todas las acciones encaminadas a la conservación de los recursos naturales que son incorporadas en los proyectos productivos de las unidades de producción rural

Las organizaciones de productores que participan en el Consejo Estatal Agropecuario, deben de incrementar su participación en la planeación, diseño y determinación de componentes de los programas, manifestando las necesidades de apoyo de sus representados.

Implementar acciones de capacitación para los representantes de organizaciones y coordinadores de desarrollo rural sustentable sobre la normatividad de los programas de Alianza para el campo y de manera específica precisar los caminos para incidir en la planeación de los programas en el ámbito estatal.

Para mejorar el desarrollo de las organizaciones de productores es necesario que se les encauce a la participación en el desarrollo de mercados, economías de escala y agregación de valor.

No obstante que la focalización de la población objetivo por medio de los proyectos es la adecuada, porque permite distribuir los apoyos, con montos mayores, lo que tiene un impacto favorable en la capitalización de la unidad de producción e induce cambios que facilitan el tránsito de los productores hacia otro nivel de desarrollo. Sin embargo se debe de verificar si realmente los productores beneficiados están trabajando de acuerdo a las especificaciones del proyecto o si sólo lo están utilizando como una forma para la obtención de recursos.

Apoyar sobre todo a los productores de bajos ingresos a que utilicen los beneficios del programa de transferencia de tecnología sobre todo por los bajos índices obtenidos en la innovación.

La existencia de un registro oficial de proveedores, así como la publicación de su padrón, facilitaría la toma de decisiones por parte de los productores y autoridades, para la solicitud y adquisición de apoyos; además de que ayudaría a la transparencia de los procesos.

La evaluación mejoraría sus resultados si se revisa la metodología con el fin de diferenciar los apoyos que reciben los productores dedicados a las actividades de traspasio, de aquellos que les son dotados a los beneficiarios que no las realizan. No se pueden mezclar todos los componentes otorgados por el programa y medirlos de manera similar; es necesario establecer diferentes escalas de medición que tomen en cuenta el tipo de productor beneficiado, la actividad que desarrolla y el destino final del bien asignado

Es deseable que se mejore el sistema de calculo de muestra, en el caso del Grupo de Programas de Desarrollo Rural. Se propone que se calcule la muestra tomando en cuenta los diferentes beneficios que otorga el programa, para que esta posibilite la obtención de los impactos en la población beneficiada de manera más confiable e indicativa.

Facilitar el acceso a la información existente sobre los diagnósticos estatales y regionales que favorezcan el desarrollo de proyectos con una base sólida de antecedentes.

Extender la difusión de los resultados de la evaluación externa de los programas de la Alanza para el Campo a todos los actores que intervienen en los programas.

Bibliografía

INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición 2002. México 2003.

INEGI-Gobierno del Estado de Tlaxcala, Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala, Edición 2002. México.

INEGI-Gobierno de Tlaxcala, Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala, Edición 200 1. México.

INEGI-Gobierno del Estado de Tlaxcala, Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala, edición 2000. México.

INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados básicos, Estado de Tlaxcala, México 2001.

INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen General, Tabulados complementarios, México 1993.

INEGI, VII Censo agrícola-ganadero, Estado de Tlaxcala. Resultados definitivos, México 1994.

INEGI, Destino de la producción agropecuaria en el Estado de Tlaxcala, México 1997.

SAGARPA, Guía normativa de los programas de Desarrollo Rural, México 2002.

INEGI, El sector alimentario en México, edición 2002, México 2002.

INEGI, EL sector agropecuario en el Estado de Tlaxcala, México 1997.

Anexo 1. Metodología de la Evaluación

El cálculo del tamaño de la muestra del grupo de programas de Desarrollo Rural, así como la selección de beneficiarios a ser entrevistados, se hará en apego a la metodología descrita en el documento “Métodos de Muestreo para la Evaluación Estatal Alianza para el Campo 2002”, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

1. Marco muestral

El marco muestral quedará integrado por el listado oficial de los beneficiarios del Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), que deberá ser proporcionado por el Comité Técnico Estatal de Evaluación. En dicho listado se espera se incluya a cada uno de los integrantes de los grupos que recibieron el apoyo de manera colectiva. Al momento de la presente propuesta, se cuenta solamente con el total de beneficiarios del programa y, para efectos de cálculo, se asume que se incluye al total de beneficiarios individuales y al total de integrantes de los beneficiarios en grupo.

2. Margen de error y confiabilidad

El margen de error se define como la diferencia absoluta entre el valor estimado (a partir de la muestra) y el valor verdadero (sólo conocido en el supuesto de que se consultara a toda la población) de alguna característica poblacional de interés.

La confiabilidad, por otra parte, es la probabilidad de que el valor verdadero, se encuentre en el intervalo definido por los extremos valor estimado – margen de error, valor estimado + margen de error.

Con las definiciones anteriores, se construirá una muestra con un margen de error del 5.5% y una confiabilidad aproximada del 94.946%, para el grupo de programas de Desarrollo Rural.

3. Técnica de muestreo

Con la intención de que la técnica de muestreo sea aplicable a todos los programas de Desarrollo Rural, se considera la técnica de muestreo simple aleatorio para proporciones, considerando varianza máxima (cuando se estima una proporción p , la varianza máxima posible es $p(1-p) = 25\%$).

4. Ecuaciones y cálculos

Para un nivel de confianza de 94.946%, el percentil respectivo de la distribución normal es $z_{.94946} = 1.9554$; y con un margen de error de 5.5% ($d = 0.055$), de la fórmula de muestreo aleatorio simple para proporciones (ver Cochran, sección 4.4), resulta:

$$\theta = p(1 - p) \left(\frac{z_{.94946}}{d} \right)^2 = 0.5(1 - 0.5) \left(\frac{1.9554}{0.055} \right)^2 = 315.99.$$

De esta manera se obtiene la constante indicada en el documento arriba mencionado. Después se aplica la corrección para poblaciones finitas, indicada en el paso 1 del apartado A de la metodología.

$$n = \frac{\theta}{1 + \frac{\theta}{N}}$$

Donde N es el número total de beneficiarios en el grupo de programas de Desarrollo Rural.

5. Distribución de la muestra

Debido a que en este grupo sólo se considera un programa (PAPIR), el tamaño de muestra calculado se toma como definitivo, salvo que el número de beneficiarios del programa sea menor o igual a 20, en cuyo caso se levantará un censo.

6. Selección de beneficiarios

El marco muestral del programa se ordena alfabéticamente de acuerdo al apellido paterno de los beneficiarios, siempre que esto sea posible, se calcula el factor de selección "k", como el cociente del total de beneficiarios del programa (N) entre el tamaño de muestra (n) calculado en el numeral 4 anterior; redondeando al entero superior:

$$k = \frac{N}{n}$$

Posteriormente se elige al primer elemento de la muestra, seleccionando un número aleatorio entre 1 y el valor k calculado.

Los siguientes elementos de la muestra se eligen de manera sistemática añadiendo k unidades al número de identificación del elemento anteriormente seleccionado, volviendo al inicio de la lista, cuando ésta se haya agotado sin encontrar el total de elementos de la muestra.

Bajo el mismo procedimiento aquí descrito, se elegirá una lista de reemplazos, equivalente al 10% del tamaño de la muestra obtenido para cada programa.

7. Evaluación de la permanencia, funcionalidad y aprovechamiento de las inversiones

Con el fin de evaluar la sostenibilidad de las inversiones e identificar los impactos relevantes del grupo de programas de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo, la evaluación estatal 2002, incluirá la aplicación de una encuesta de los beneficiarios de programas seleccionados de inversión que operaron durante el año 2000.

El tamaño de esta muestra será el equivalente al 20% del total de encuestados para el año 2002, siempre que el total de beneficiarios de aquél ejercicio sea al menos 20% de los encuestados el presente año.

Para la selección de programas del año 2000, se tomará en cuenta la equivalencia de programas según la siguiente tabla:

Programa 2002	Programa 2000
Apoyo a Proyectos de Inversión Rural (PAPIR)	Apoyo al Desarrollo Rural (PADER)

La selección de beneficiarios 2000 a ser incluidos en la muestra se realizará de la forma descrita en el numeral 6 anterior.

Asimismo, se elegirá un listado de reemplazos para estos productores, equivalente al 10% del tamaño de muestra calculado para cada programa, los cuales serán seleccionados de acuerdo al mismo procedimiento.

Bibliografía

Cochran, William, 1988
Elementos de Muestreo. CECSA.

Anexo 2. Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos

- Indicadores de impacto por Tipología de productor y componente recibido, Grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002 Tlaxcala

(Cuadro anexo en archivo en formato Excel)

Cuadro R-2. Resumen de los principales datos e indicadores del grupo de Programas de Desarrollo Rural 2002

Concepto	Programado Anexo Técnico	Avance Ejercido	% cumplimiento
Recursos Alianza (miles de pesos) 1/	44,438.10	38,309.24	86.21
PAPIR	35,728.10	29,089.59	81.42
PRODESCA	8,179.00	8,523.27	104.21
PROFEMOR	531.00	696.38	131.15
Recursos productor (miles de pesos)	57,064.15	29,944.92	52.47
PAPIR	57004.15	29,906.48	52.46
PRODESCA	N. A.	N. A.	N. A.
PROFEMOR	60.00	38.44	64.06
Beneficiarios	9,160	21,967	239.81
PAPIR	nd	12,821	nd
PRODESCA	8,980	9,005	100.28
PROFEMOR	180	141	78.33
Metas físicas (proyectos)	1,104	527	47.73
PAPIR	641	Nd.	nd
PRODESCA	440	504	114.54
PROFEMOR	23	23	100

Fuente: Anexo Técnico 2002, avances físicos y financieros julio de 2002.

1/ no incluye gastos indirectos. Los recursos Alianza están conformados con una proporción de 75% de recursos federales y 25% de estatales.

Cuadro anexo 3.3.2

Atención a la demanda										
	Producción Primaria					Valor Agregado				
	Aportación					Aportación				
MUNICIPIOS	Apoyos	%	Federal	Estatad	Total	Apoyos	%	Federal	Estatad	Total
MARGINADOS	44	1767	35.97	971,343.64	203,102.30	1,174,445.93	466	41.20	251,303.12	79,840.46
ALTA MARGINACION	16	3145	64.03	1,728,848.74	361,492.20	2,090,340.95	665	58.80	358,619.25	113,935.42
TOTAL	60	4912	100	2,700,192.38	564,594.50	3,264,786.88	1131	100	609,922.37	193,775.88
Apoyos vía Proyectos										
	Producción Primaria					Valor Agregado				
	Aportación					Aportación				
MUNICIPIOS	Apoyos	%	Federal	Estatad	Total	Apoyos	%	Federal	Estatad	Total
MARGINADOS	44	1981	32.33	6,061,069.01	407,703.35	6,468,772.36	254	60.05	1,386,999.72	174,043.30
ALTA MARGINACION	16	4147	67.67	12,686,437.99	853,480.96	13,539,918.95	169	39.95	922,846.27	115,800.47
TOTAL	60	6128	100	18,747,507.00	1,261,184.31	20,008,691.31	423	100	2,309,845.99	289,843.77