



Evaluación Alianza Contigo 2003



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

SAGARPA



Informe de Evaluación Estatal Programa Desarrollo Rural

Tlaxcala

MÉXICO

SEPTIEMBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Estatal **Programa Desarrollo Rural**

Tlaxcala

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA

MVZ. Alfonso Abraham Sánchez Anaya
Gobernador Constitucional del Estado
de Tlaxcala

Lic. Eustolio Flores Conde
Secretario de Fomento Agropecuario

Ing. Javier Juárez Sánchez
Subsecretario de Fomento Agropecuario

Lic. Tito Cortés Espinosa
Coordinador de la UTOE

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

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

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

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

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

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

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

COMITÉ TÉCNICO ESTATAL DE EVALUACIÓN

Ing. María Guadalupe Guerrero Córdova.- Presidenta

Ing. Teresa Sastré Durán.- Secretaria Técnica

C. Abel Hernández Lima y C. Antonio Briteño Tzoni.- Representantes de los Productores

Dr. Efrén Ramírez Bribiesca e Ing. José Vega Jiménez.- Representantes de Profesionistas y Académicos

Ing. Enrique Meneses Sánchez.- Coordinador del CTEE

Centro Multidisciplinario de Apoyo al Desarrollo Rural S.C.

Dra. Perla Arroyo Salazar.- Responsable de la Evaluación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Tabla de contenido

| | Pág. |
|---|-------------|
| Siglas..... | vii |
| Presentación | viii |
| Resumen ejecutivo..... | 1 |
| Introducción | 6 |
| Capítulo 1 Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural..... | 9 |
| 1.1. Objetivo del capítulo | 9 |
| 1.2. Contenido | 9 |
| 1.2.1. La estrategia de Desarrollo Rural | 9 |
| 1.2.2. Correspondencia conceptual y operativa del programa de Desarrollo Rural con las líneas estratégicas de la SAGARPA | 10 |
| 1.2.3. Elementos específicos de la estrategia de Desarrollo Rural en Tlaxcala | 11 |
| 1.2.4. Avances en el proceso de municipalización de la Alianza 2004..... | 12 |
| 1.2.5. La relación entre el Grupo de Programas y los otros Programas de la Alianza | 13 |
| 1.2.6. Cambios recientes en la estrategia de Desarrollo Rural de Alianza respecto a la visión de Desarrollo Rural, los Programas que operacionalizan la estrategia, los componentes de apoyo y la población objetivo | 14 |
| 1.2.7. Evolución física y financiera del Programa en Tlaxcala..... | 16 |
| 1.2.8. Cumplimiento de metas 2003 | 17 |
| 1.2.9. Articulación del programa con las líneas estratégicas de la política sectorial del estado de Tlaxcala..... | 18 |
| Capítulo 2 Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Grupo de Programas..... | 19 |
| 2.1. Objetivo del capítulo | 19 |
| 2.2. Caracterización general de la economía rural en la entidad | 19 |
| 2.2.1. Producción agrícola | 21 |
| 2.2.2. Producción pecuaria | 24 |
| 2.3. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Grupo de Programas de Desarrollo Rural | 26 |
| 2.4. Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada..... | 27 |
| Capítulo 3 Evaluación de procesos..... | 32 |
| 3.1. Objetivo del capítulo | 32 |
| 3.2. La capitalización de las Unidades de Producción fomentadas por el PAPIR..... | 32 |

| | Pág. |
|--|-------------|
| 3.2.1. El tejido institucional en la implementación y operación del PAPIR..... | 32 |
| 3.2.2. La orientación de las inversiones en función de una visión estratégica del Desarrollo Rural | 34 |
| 3.2.3. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos..... | 36 |
| 3.2.4. El concepto de proyecto, su rol en la demanda de inversiones y como mecanismo de selección del beneficiario | 37 |
| 3.2.5. La asignación de los recursos entre grupos y regiones prioritarias..... | 37 |
| 3.2.6. La asignación de los recursos a cadenas productivas de alta inclusión social | 38 |
| 3.2.7. La supervisión y el seguimiento a las inversiones financiadas por PAPIR..... | 39 |
| 3.3. El desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA) | 39 |
| 3.3.1. La contribución del PRODESCA al desarrollo de un mercado de servicios..... | 39 |
| 3.3.2. La contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades de la población rural | 40 |
| 3.3.3. La contribución del PRODESCA a la generación de proyectos de calidad | 40 |
| 3.3.4. Los Prestadores de servicios Profesionales (PSP's) formación y perfil profesional | 41 |
| 3.3.5. Calidad y seguimiento de los servicios profesionales; rol y desempeño del CECADER | 41 |
| 3.3.6. Mecanismos de acreditación de los PSP | 42 |
| 3.4. El fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa | 43 |
| 3.4.1. Conformación de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (fortalecimiento institucional) | 43 |
| 3.4.2. Legitimidad de los Consejos | 44 |
| 3.4.3. Aportes de PROFEMOR a la generación de Planes Municipales..... | 44 |
| 3.4.4. Financiamiento logrado para las inversiones priorizadas en los Planes Municipales..... | 45 |
| 3.4.5. Cambios relevantes en el proceso de municipalización (propuesta 2004) | 45 |
| 3.4.6. Alcances en el fortalecimiento organizativo, ámbitos a los que se orienta y pertinencia de los mismos | 46 |
| 3.4.7. Criterios y mecanismos de selección de organizaciones económicas y formas de acceso al apoyo..... | 46 |
| 3.4.8. Sostenibilidad de los procesos desencadenados por el Programa..... | 46 |
| 3.4.9. Formación y perfil de los coordinadores y técnicos, y la calidad de los servicios prestados | 47 |
| 3.4.10. Mecanismos de control de calidad, soporte y seguimiento al desempeño y a los servicios de los técnicos y coordinadores PROFEMOR..... | 47 |

| | Pág.. |
|--|--------------|
| Capítulo 4 Evaluación de impactos..... | 48 |
| 4.1. Objetivo del capítulo | 48 |
| 4.2. Generalidades | 49 |
| 4.3. Impactos de PAPIR | 51 |
| 4.3.1. Indicadores de Primer Nivel | 51 |
| 4.3.2. Indicadores de segundo nivel | 54 |
| 4.4. Impactos PRODESCA..... | 60 |
| 4.5. Impactos PROFEMOR | 62 |
| 4.6. Impactos de la Estrategia de Desarrollo Rural en su conjunto..... | 63 |
| Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones..... | 65 |
| 5.1. Objetivo del capítulo | 65 |
| 5.2. Conclusiones | 65 |
| 5.2.1. La estrategia de desarrollo rural, la pertinencia de los componentes y los cambios recientes en ella | 65 |
| 5.2.2. Correspondencia entre problemática de la economía rural y el Programa..... | 66 |
| 5.2.3. Principales resultados de la evaluación de procesos | 66 |
| 5.2.4. Principales impactos | 68 |
| 5.3. Recomendaciones..... | 69 |
| 5.3.1. La estrategia del Programa | 69 |
| 5.3.2. Procesos operativos..... | 71 |
| 5.3.3. Generación de impactos | 72 |
| 5.3.4. Con respecto a la evaluación..... | 73 |
| Bibliografía | 74 |

Índice de cuadros

| | Pág. |
|---|-------------|
| Cuadro 1.2.7.1. Recursos ejercidos y beneficiarios de los programas de Desarrollo Rural (1996-2003)..... | 17 |
| Cuadro 1.2.8.1. Comparación de Metas y Resultados | 18 |
| Cuadro 2.2.1. Superficie y distribución de los CADER por DDR en la entidad | 19 |
| Cuadro 2.2.2. Empleo y población en el sector agropecuario de la entidad | 21 |
| Cuadro 2.2.3. Indicadores Niveles de marginación para Tlaxcala | 21 |
| Cuadro 2.2.1.1. UPR con superficie agrícola, según disponibilidad de agua | 22 |
| Cuadro 2.2.1.2. Superficie cosechada y valor de la producción de los principales cultivos perennes en la entidad para el 2003 | 23 |
| Cuadro 2.2.2.1. Volumen y valor de la producción de otros productos pecuarios para el 2003 | 25 |
| Cuadro 2.4.1. Distribución presupuestal para las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social..... | 27 |
| Cuadro 2.4.2. Beneficiarios del PRODESCA para el 2003 | 30 |
| Cuadro 2.4.3. Organizaciones apoyadas por el PROFEMOR en el 2003..... | 31 |
| Cuadro 3.2.5.1. Porcentaje de mujeres apoyadas por tipo de apoyo | 38 |
| Cuadro 3.4.1.1. Avance en la conformación de los Consejos distritales y municipales | 44 |
| Cuadro 4.1.1. Nivel de uso de los apoyos otorgados | 49 |
| Cuadro 4.2.1. Características por tipo de productor beneficiado en 2003 | 50 |
| Cuadro 4.2.2. Características por tipo de productor beneficiado en 2001 | 50 |
| Cuadro 4.2.3. Características generales de la población beneficiada..... | 50 |
| Cuadro 4.3.1.1. Ingreso, costo y excedente para la actividad agrícola (actividades apoyadas en 2001) | 52 |
| Cuadro 4.3.2.1. Tendencia a la capitalización de las UPR | 55 |
| Cuadro 4.3.2.2. Tendencia a la capitalización con respecto al monto promedio del apoyo | 55 |
| Cuadro 4.3.2.3. Cambios en la escala de producción y productividad | 57 |
| Cuadro 4.3.3.4. Índice por concepto e índice de innovación tecnológica para actividades pecuarias | 58 |
| Cuadro 4.3.3.5. Tendencia de la integración hacia atrás en las actividades pecuarias ... | 59 |
| Cuadro 4.3.3.6. Tendencia de la integración hacia atrás en las actividades agrícolas | 60 |
| Cuadro 4.3.3.7. Integración hacia delante por cultivo y tipo de productor | 60 |
| Cuadro 4.4.1. Indicadores descriptivos sobre el PRODESCA | 61 |

Índice de figuras

| | Pág. |
|--|-------------|
| Figura 1.2.4.1. Fórmula de asignación de los recursos para la operación municipalizada | 13 |
| Figura 1.2.7.1. Evolución de la participación monetaria federal, estatal y de productores en el Programa (1996-20003)..... | 16 |
| Figura 2.2.1. Distribución del uso del suelo por actividad productiva en Tlaxcala | 20 |
| Figura 2.2.2. Composición del PIB del estado de Tlaxcala, serie histórica de 1997 al 2002 (miles de pesos a precios de 1993 en valores básicos) | 20 |
| Figura 2.2.1.1. Evolución de los precios medios rurales de los 3 principales cultivos de la entidad | 22 |
| Figura 2.2.1.2. Unidades de Producción Rural con superficie agrícola según destino de la producción | 22 |
| Figura 2.2.2.1. Participación porcentual del total del valor de la producción Generado por especie para el 2003, (carne en canal) | 24 |
| Figura 2.4.1. Estratos de productores apoyados por PRODESCA..... | 30 |
| Figura 3.2.2.1. Indicador de congruencia en el diseño del Programa y la Planeación | 35 |
| Figura 3.4.5.1. Propuesta para la asignación de recursos para el 2004..... | 45 |
| Figura 4.2.1. Tipología de productores beneficiados 2001 y 2003 | 51 |

Índice de anexos

Anexo I Metodología de evaluación

Anexo 2. Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos

Anexo 3. Estudios de caso

Siglas

| | |
|----------|---|
| APC | Alianza Para el Campo |
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CDRS | Comité de Desarrollo Rural Sustentable |
| CECADER | Centro de Calidad para el Desarrollo Rural |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| DDR | Distrito de Desarrollo Rural |
| EEE | Entidad Evaluadora Estatal |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática |
| PADER | Programa de Apoyo al Desarrollo Rural |
| PAPIR | Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PEC | Programa Especial Concurrente |
| 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 | Prestador de Servicios Profesionales |
| RENRUS | Red Nacional de Desarrollo Rural Sustentable |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación |
| SEFOA | Secretaría de Fomento Agropecuario del Gobierno del Estado de Tlaxcala |
| SIAP | Sistema de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera |
| SIDER | Sistema de Información de Desarrollo Rural |
| SISER | Sistema de Información del Sector Rural |
| UA FAO | Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| UPR | Unidad de Producción Rural |
| UTOE | Unidad Técnica Operativa Estatal |

Presentación

El presente informe contempla los resultados de la Evaluación Externa del Grupo de Programas de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo 2003 en el Estado de Tlaxcala, e incluye los tres programas que lo integran, Programa de Apoyo a la Inversión Rural (PAPIR), Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR). La evaluación fue realizada por el Centro Multidisciplinario de Apoyo al Desarrollo Rural S.C. (CEMADER S.C.), quien es la responsable de la calidad y contenido de éste.

En el desarrollo de la evaluación fue necesaria la participación de la Unidad de Apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (UA-FAO), quien diseñó la metodología de evaluación y el soporte técnico continuo, cuya finalidad fue orientar a la Entidad Evaluadora Estatal (EEE) y al Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) para la elaboración del informe.

El proceso de evaluación fue coordinado y conducido por el Comité Técnico Estatal de Evaluación (CTEE) del Estado de Tlaxcala, quien fue el responsable de la contratación y supervisión de la Empresa Evaluadora Estatal. Asimismo, realizó la revisión, calificación y dictamen de este informe de evaluación. La supervisión se enfocó al proceso de evaluación, iniciando con el diseño muestral (marco muestral, determinación del tamaño de muestra, cálculo del tamaño de muestra, procedimiento para seleccionar a los beneficiarios a encuestar y reemplazos), la aprobación del diseño muestral y la supervisión en la recopilación de la información de los beneficiarios encuestados, así como organizar la agenda de reuniones con funcionarios directivos y operativos tanto federales como estatales, involucrados en la instrumentación del Grupo Programas de Desarrollo Rural en el Estado.

El CEMADER S.C., agradece su total colaboración al CTEE por las facilidades otorgadas y su apoyo absoluto para la elaboración de la presente evaluación, así como a los funcionarios directivos y operativos, prestadores de servicios profesionales, y representantes de organizaciones, por la información proporcionada que facilitó el desarrollo del informe. De manera especial agradecemos a los productores beneficiarios el tiempo que dedicaron para dar información sobre el Grupo de Programas, ya que los elementos que aportaron constituyeron parte importante para la realización del presente estudio de evaluación.

Resumen ejecutivo

En este apartado se presenta de forma sintética un panorama completo de los principales resultados de la evaluación

| Indicador | Valor | |
|--|--------------|-----------------|
| Presupuesto comprometido (\$) | 44'925,917 | |
| Presupuesto pagado (\$) | 39'249,994 | |
| Número de beneficiarios | 23,190 | |
| Porcentaje del presupuesto del Grupo en el total de la Alianza en la entidad | 54.6 | |
| Subsidio por beneficiario | | |
| Inversiones físicas | 8,000 | |
| Traspatio (paquetes de pollos, pavos y/o herramientas) | 400 | |
| Principales indicadores de impacto | | |
| Porcentaje de productores que recibieron el apoyo | 92.3 | |
| Porcentaje de productores que calificaron como oportuno el apoyo | 54.8 | |
| Calidad de la maquinaria y equipo | 8.9 | |
| Calidad de las construcciones e instalaciones | 9.0 | |
| Calidad en semillas y plántulas | 9.0 | |
| Calidad animales | 7.5 | |
| Nivel de uso del apoyo | 75.5 | |
| Porcentaje de beneficiarios con efectos positivos sobre generación de empleo | | |
| Actividades agrícolas | 27.7 | |
| Actividades pecuarias | 20.9 | |
| Índice de innovación tecnológica | Antes | Después |
| Actividades agrícolas | 0.18 | 0.30 |
| Actividades pecuarias | 0.17 | 0.24 |
| Porcentaje de beneficiarios con tendencia positiva a la capitalización | 83.5 | |
| Integración vertical de cadenas | Atrás | Adelante |
| Actividades agrícolas | 0.14 | 0.30 |
| Actividades pecuarias | 0.11 | 0.15 |

Fuente: CEMADER S.C. con base en los resultados de la evaluación.

Síntesis de las características del programa en el Estado. Los programas de Desarrollo Rural llevan operando en el Estado desde los inicios de la Alianza para el Campo en 1996, desde entonces, los distintos programas y subprogramas que han conformado la línea de desarrollo Rural han ejercido un presupuesto de \$147'984,741, (incluyendo aportación de beneficiarios), apoyando a un total de 191,103 beneficiarios,

El grupo de programas de Desarrollo Rural para el 2003, estuvo compuesto de 3 programas con líneas de acción diferentes y un objetivo común, "fomentar el desarrollo rural", estos programas son 1) PAPIR, cuyo fin es el apoyo a proyectos de inversión rural, fomentando la inversión en bienes de capital que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas a fin de revitalizar las actividades del medio rural (agropecuarias o no), y ampliar las expectativas de empleo e ingreso; 2) PRODESCA que busca el desarrollo de capacidades de la población rural y 3) el PROFEMOR, que tiene como objetivo la incorporación de las UPR y grupos prioritarios de manera organizada, a la apropiación de

valor agregado, a la promoción de sinergias entre organizaciones y al fortalecimiento de los procesos de participación y autogestión.

El Grupo de Programas contó con un presupuesto (federal y estatal) de \$44'925,917 (54.6% del total de la Alianza), mismo que se distribuyó entre los tres programas de la manera siguiente: PAPIR (84.9%), PRODESCA (11.24%) y PROFEMOR (3.7%).

Al momento de realizar la evaluación, el Grupo de Programas presenta un avance en su asignación del 87.46%, distribuido de la siguiente forma: para PAPIR (86.3%), PRODESCA (85%) y PROFEMOR (100%).

La meta programada en el número de beneficiarios fue de 16,269, sin embargo se observó un incremento del 42%. Así, el PAPIR tuvo 1,980; PRODESCA 4,885 y PROFEMOR 56 beneficiarios más.

Los beneficiarios del Grupo de Programas de Desarrollo Rural, corresponden geográficamente a las siguiente zonas: 55.2% a zonas marginadas, 31.8% a zonas no marginadas y 13.9% a zonas en transición.

Principales resultados del análisis del contexto y su correspondencia con el Programa. El sector rural de Tlaxcala enfrenta problemas significativos de pobreza que afectan el desarrollo integral de las UPR y sus habitantes, a este respecto Tlaxcala ocupa el lugar número 18 a nivel nacional en el índice de marginación. Las UPR presentan diversidad con referencia a las fuentes de ingreso. El 38% de la población rural no cuenta o cuenta con poca superficie de tierra (existe una gran atomización de la superficie), por lo que en la composición de su ingreso, las actividades agropecuarias aportan alrededor del 30%. Con respecto a las actividades agropecuarias, en términos mercantiles, el sector aporta el 5.69% del PIB estatal, no obstante la importancia del sector radica en el porcentaje de la población económicamente activa que emplea (18.49%). En lo referente a las actividades agropecuarias, en general, las UPR presentan bajos niveles de tecnificación y agregación de valor en los productos que genera. En lo relacionado a las actividades agrícolas, el Estado tiene ya definidas 5 cadenas prioritarias (cebada, maíz, trigo, durazno y nopal), de ellas la de mayor integración es la cebada. No obstante en todas se enfrentan problemas de tecnificación, productividad, valor agregado y organización para la producción. Las actividades pecuarias se llevan a cabo bajo diferentes particularidades; dependiendo de las especies se dan condiciones de producción de traspatio como es el caso de aves, ovinos y caprinos, mientras que otras se desenvuelven en contextos que implican un mayor nivel de tecnificación (porcinos y los bovinos cuando los hatos son mayores a 20 cabezas).

El diseño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural esta encaminado para atender de manera primordial a la población rural vulnerable (con o sin tierra), a fin de ampliar sus posibilidades de ingreso y empleo, pese a ello en la entidad no se consideraron otras alternativas que no fuesen actividades agropecuarias netamente. Con el fin de responder a dicha problemática se dirigieron apoyos a las actividades de traspatio, Sin embargo esta última con mucha dispersión en los esfuerzos (muchos beneficiarios con poco monto) y sin ningún tipo de acompañamiento (capacitación, proyecto o financiamiento), respondiendo parcialmente al objetivo de generación de ingreso. Por lo que el grado de

correspondencia del Programa con la problemática presente en las UPR fue poco significativo.

Con respecto a las actividades agropecuarias, los 3 programas, dirigieron sus esfuerzos al apoyo de 5 cadenas de alta inclusión social (cebada y canola, granos básicos, frutales, bovinos y especies menores), de las que 4 son prioritarias para el Estado. Siendo estas actividades a las que se enfocaron apoyos para inversiones físicas a través del PAPIR; PRODESCA participó con el desarrollo de capacidades, y para la consolidación organizativa a través del PROFEMOR. Sin embargo en la dirección de los esfuerzos se presentó poca correspondencia con respecto a la integración vertical de cadenas agroalimentarias.

Principales resultados de la evaluación de procesos. La conformación del arreglo institucional se encuentra acorde con lo establecido en las Reglas de Operación, pese a ello en los procesos que conllevan la toma de decisiones y operación de los programas, se presentan problemas que limitan su eficiencia, entre ellos se encuentran: débil flujo de información entre instancias y actores, falta de claridad con respecto a los derechos y obligaciones de cada una de las instancias y actores inmersos (provocando retrasos en la asignación y aprobación de recursos), y la duplicidad de funciones lo que provoca un desfase en el proceso concerniente a la integración y revisión de solicitudes.

La falta de una adecuada coordinación entre las instancias involucradas, ha provocado problemas con relación a la orientación y tipo de apoyos a ofrecer a través de los Programas. Lo anterior es el resultado de la falta de una estrategia clara y puntual de planeación para el desarrollo rural de la entidad.

Desde la percepción de algunos operadores y funcionarios, aunado a la falta de coordinación entre instituciones, existen elementos de tipo político que dificultan la toma de decisiones y por ende los procesos.

En el 2004 la Jefatura Agrícola de la SAGARPA en Tlaxcala, está realizando los diagnósticos de las 5 cadenas productivas en el área agrícola que se han determinado como estratégicas (cebada, maíz, trigo, durazno y nopal), situación que busca mejorar los niveles de planeación y coordinación entre los distintos Programas de la Alianza y el programa de Desarrollo Rural,

Impactos del PAPIR. Los apoyos del PAPIR han provocado impactos en las UPR, sin embargo es todavía un proceso incipiente.

Ingreso: Los impactos del PAPIR al respecto de los indicadores de primer nivel son: en las actividades agrícolas, un excedente promedio por hectárea de \$209; en el caso de la tendencia mostrada por beneficiarios PADER 2001, el aumento en el ingreso por hectárea fue de hasta \$771. Los cultivos con mejores resultados son: maíz, trigo, durazno y cebada. En las actividades pecuarias, se presentaron aumentos en excedentes monetarios de hasta 20% por UPR, dependiendo la especie apoyada.

Empleo: En actividades agrícolas, el 73% de los casos tuvo un comportamiento estable. Para los beneficiarios en los que se presentaron cambios, la utilización de jornales contratados aumento en un 32% y una disminución de la utilización de mano de obra

familiar del 20% (fundamentalmente en aquellos casos donde el apoyo provocó mayor eficiencia en los procesos productivos). Para el caso de las actividades pecuarias, el impacto del PAPIR provocó una mayor utilización de la mano de obra familiar especialmente en las actividades de traspatio, no se presentaron casos con aumento en el número de jornales contratados.

Inversión y capitalización: Se presentó una tendencia positiva a la inversión y capitalización en el 83% de los beneficiarios, el impacto del Programa provocó un aumento en promedio del 22% en el valor total de los activos presentes en las UPR. La tendencia positiva se observó en aquellos productores cuyo monto promedio de apoyo fue de \$8,000, las actividades con mayores tendencias a la capitalización e inversión fueron; bovinos leche, cebada y maíz, y con productores tipo II y III

Producción y productividad: En las actividades pecuarias se observaron cambios positivos en el 76.5% de los beneficiarios, esto se debió a un aumento en la escala de producción para 21.9% de los casos, a un incremento en productividad en el 0.9% de los mismos y a la combinación de ambos en el 46.5%. En las actividades agrícolas el aumento en los indicadores se dio en el 60% de los casos, de los cuales el 20% fue por un aumento en la superficie sembrada, para el 14.3% por incremento en productividad y finalmente a la combinación de ambos en el 25.7% de los beneficiarios.

Impactos PRODESCA. Este programa ha contribuido al desarrollo del capital humano, sus efectos se han visto reflejados en aquellos proyectos financiados por PAPIR. Las condiciones que reflejan las actividades apoyadas por el PRODESCA son sensiblemente mayores que los no apoyados, especialmente en lo referente a la integración vertical de las cadenas, no obstante aún se presentan problemas en el desarrollo de capacidades dado que el tiempo de acompañamiento entre el proyecto apoyado por PAPIR y la capacitación ofrecida por PRODESCA es muy poco (consecuencia del pago por servicio, no existe seguimiento).

Si bien es verdad que el PRODESCA ha contribuido a elevar los niveles de impacto del Programa, estos no han sido lo suficientemente notorios como para que los beneficiarios reconozcan las ventajas del servicio, los tiempos de seguimiento de los proyectos se ven restringidos a los servicios que paga el Programa (elaboración, gestión y puesta en marcha del proyecto).

Impactos en PROFEMOR. El fortalecimiento de las organizaciones aún se encuentra en transcurso, los impactos son poco notorios al respecto, el Programa enfrenta una serie de dificultades que aún deben ser solucionadas, tal es el caso de la falta de información de los beneficiarios sobre el PROFEMOR (se le considera como un apoyo para mantener al personal que labora en las organizaciones), y la presencia de elementos políticos que dificultan el proceso mismo.

En lo referente al fortalecimiento institucional, el Programa ha contribuido a la conformación de sus 3 consejos distritales, 24 consejos municipales, la elaboración de 13 diagnósticos y 2 planes municipales.

Recomendaciones relevantes. *Sobre la Estrategia de Desarrollo Rural.* Se propone al programa PRODESCA como requisito indispensable para acceder a los apoyos, ello podría permitir mayor seguridad sobre los impactos esperados del Programa con respecto a la capitalización, innovación tecnológica, producción y agregación de valor. El Programa no sólo debe preocuparse por iniciar un proyecto, sino en darle las herramientas que permitan, en un mediano plazo su sostenibilidad, por lo que se sugiere una asignación multianual de los recursos a fin de planear las inversiones y necesidades anualmente, para lo anterior el fortalecimiento en la planeación resulta indispensable.

La información surgida de los diagnósticos municipales y las líneas de acción definidas en ellos y establecidas en los Planes Municipales, pueden servir de soporte para la construcción de las líneas estratégicas del Desarrollo Rural.

Sobre los procesos. A fin de hacer más eficiente los procesos, se recomienda una mayor coordinación entre las instancias federal y estatal, la comunicación entre ambos es primordial en la operación de los Programas.

Se sugiere la descentralización de la UTOE, es decir, que se ubique a un representante de esta instancia en cada uno de los DDR o CADER del Estado, ello permitirá una mayor eficiencia en el proceso de identificación y dictaminación de las solicitudes, debiéndose establecer de manera clara las obligaciones y responsabilidades de cada uno de ellos.

Realizar una reestructuración de los mecanismos de contratación, evaluación y seguimiento de los PSP's. Esto puede ser llevado a cabo a través de una relación de trabajo y coordinación entre CECADER-UTOE-CADER-beneficiario, lo que permitirá, además de un seguimiento de los servicios profesionales, identificar con mayor precisión los problemas presentes en las UPR.

De igual forma el desarrollo de capacidades debe enfocarse a atender las prioridades definidas en la entidad; el diagnóstico detallado de las condiciones en que se encuentra cada cadena agroalimentaria y tipo de productor permitirá orientar el trabajo de los PSP's hacia la oferta de los servicios requeridos.

Introducción

1. Fundamentos de la evaluación

La evaluación es “un proceso continuo y sistemático para estimar el valor del Programa con el objeto de orientar la toma de decisiones con relación al futuro del mismo”¹. Con la evaluación que se presenta en este informe, se califica la operación e instrumentación del Programa, lo que permite detectar inconsistencias y hacer sugerencias que ayuden a instrumentar medidas correctivas tanto para el gobierno Federal como para el Estatal. Por otro lado, está orientada a determinar el desempeño global del Grupo de Programas de Desarrollo Rural en Tlaxcala en el año 2003, evaluando el cumplimiento de sus objetivos y las metas de los programas, su cobertura y operación, la participación de los productores y sus organizaciones; la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados a los Programas, su efectividad, resultados e impactos.

En esta evaluación, para algunos criterios se utilizaron datos de los resultados de los beneficiarios PADER 2001, con fines comparativos. Se pretende que los resultados de la evaluación permitan retroalimentar mediante sus conclusiones y recomendaciones, las acciones necesarias que permitan a los tomadores de decisiones adoptar las medidas pertinentes para un mejor desempeño y operación del Programa, así como para la redefinición y alcances de los objetivos planteados.

2. Bases de la evaluación

La evaluación de los programas de la Alianza para el Campo, responde a la exigencia establecida en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación comprendida en los artículos 54, 55, 59, y 60 y en el artículo 27 de las Reglas de Operación de la APC 2003. En lo específico, esta evaluación está normada por el Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2003 emitido por la Coordinación General de Enlace y Operación (CGEO) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

En las Reglas de Operación de la APC 2003 (publicadas en el Diario Oficial de Federación el 25 de julio del mismo año), se establece la obligatoriedad de la realización de una “evaluación externa para medir el impacto de los programas una vez alcanzado al menos, el 60% de avance en el ejercicio de los programas” como un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

3. Objetivos de la evaluación

3.1 Objetivo General

Analizar la articulación y consistencia del Grupo de Programas de Desarrollo Rural prevista en Alianza contigo 2003, con el fin de concluir y recomendar sobre la pertinencia de sus componentes, la articulación entre los Programas, así como la identificación de la población objetivo del mismo. A partir de lo anterior y cuando corresponda, se propondrán

¹ Santoyo Cortés H. Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural. INCA RURAL- CIESTAAM 2000.

áreas de mejora, y en su caso, cambios en el diseño y operación, para incrementar la eficacia operativa y los impactos.

3.2 Objetivos específicos

- Evaluar el impacto de las inversiones en bienes de capital financiados por PAPIR, así como los procesos que conlleva la asignación de los recursos a los grupos y regiones prioritarias, a cadenas productivas y a diferentes tipos de beneficiarios.
- Valorar los efectos del Grupo de Programas en el desarrollo de un mercado de servicios profesionales, así como en la formación de capacidades en la población rural beneficiaria, en cuanto a cuestiones administrativas, productivas y tecnológicas.
- Analizar el aporte del Grupo de Programas en la conformación y el funcionamiento de los consejos municipales y distritales de Desarrollo Rural Sustentable y en el fortalecimiento de las organizaciones económicas

4. Enfoque de la evaluación

La evaluación del programa de Desarrollo Rural de Alianza 2003 adquiere un enfoque integral considerando las acciones como parte de un proceso en marcha. La evaluación de los procesos e impactos obtenidos en 2003 es fundamental, ya que dará elementos para fortalecer las acciones comprendidas por los Programas, o en su caso reorientar actividades y modificar procesos.

La evaluación examina la articulación entre los diferentes programas (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), así como también la medida en que esa articulación potencia los impactos del Programa.

La evaluación se enmarca en las cuatro líneas estratégicas definidas por SAGARPA y que son la integración de las cadenas agroalimentarias, la reconversión productiva, la atención a regiones y grupos prioritarios, y la atención a factores críticos.

En esta evaluación se analizan las acciones de los Programas y la interacción entre sus tres componentes para lograr ese objetivo. Se analizan los resultados respecto a la formación de capacidades, al fomento a las inversiones en bienes de capital y al fortalecimiento institucional en los consejos municipales y distritales, así como a la consolidación de las organizaciones económicas, principalmente en relación con los grupos y las regiones prioritarias.

El enfoque de la evaluación está definido en función de dos criterios fundamentales que la ordenan; la utilidad práctica y la oportunidad de sus resultados a efectos de la toma de decisiones.

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

5.1 fuentes de información

Las principales fuentes de información utilizadas fueron las entrevistas realizadas a los principales actores de los Programas tales como: Beneficiarios, funcionarios, operadores, Prestadores de Servicios Profesionales del PRODESCA y PROFEMOR, Coordinadores de los Comités Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable.

Se utilizó información documental relacionada con el Grupo de Programas de Desarrollo Rural de 1996 al 2003, tales como: Anexos técnicos, addendum, y cierres y/o avances físicos y financieros; a fin de tener elementos de análisis retrospectivos y comparativos, listados de beneficiarios del PAPIR 2003 y beneficiarios del PADER 2001.

Se revisaron documentos de política sectorial a nivel nacional y estatal, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa sectorial de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Plan de Desarrollo Estatal de Tlaxcala y el Programa Rector del Sector Agropecuario; también se revisaron estadísticas nacionales, estatales y a nivel municipio, y finalmente bibliografía especializada referida a los temas que aborda el Grupo de Programas en evaluación, documentos normativos, estudios previos en el estado, estadísticas oficiales, entre otros.

5.2. Método de análisis de la información

La metodología de la evaluación se basó en el diseño metodológico para la evaluación externa del Grupo de Programas de Desarrollo Rural elaborada por la UA – FAO 2003. Los instrumentos que se utilizaron para obtener la información básica fueron, los cuestionarios estructurados por la UA-FAO y las entrevistas a otros actores (funcionarios, personal operativo, técnicos del gobierno del Estado, Distrito de Desarrollo Rural (DDR), Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), CECADER), y a otras instituciones o dependencias participantes en el grupo de programas; líderes y representantes de productores.

La información de las encuestas y entrevistas aplicadas tanto a beneficiarios como a otros actores se capturaron en el sistema informático Evalalianza, exportando los datos de dichas encuestas al paquete computacional Microsoft Excel. De esta forma se obtuvieron los resultados estadísticos que permitieron realizar las inferencias necesarias para elaborar la evaluación.

Capítulo 1

Análisis de la estrategia de Desarrollo Rural

1.1. Objetivo del capítulo

Presentar la visión integral y el marco de referencia en que se ubican las acciones del Grupo de Programas de Desarrollo Rural de la Alianza 2003. En este capítulo se analizan las características actuales de los Programas, además de un análisis retrospectivo de su evolución. El análisis de la estrategia de Desarrollo Rural y su contraste con la problemática existente en la economía rural del estado de Tlaxcala que darán elementos de juicio sobre la pertinencia del diseño del Programa.

1.2. Contenido

1.2.1. *La estrategia de Desarrollo Rural*

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, El Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación 2001-2006, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente 2002-2006, son cuatro documentos que confirman la estrategia para el Desarrollo Rural y agropecuario en México, misma que plantea la ejecución de políticas diferenciadas que permitan mediante la innovación tecnológica, capitalizar, aumentar la productividad, ajustar las estructuras productivas, promover la organización de los productores para revitalizar las actividades agropecuarias, ampliar las expectativas de empleo e ingreso de las familias con altos índices de marginación, contribuyendo así a la atención de las necesidades del Desarrollo Rural y agropecuario en un contexto económico internacional, caracterizado por mercados altamente competitivos.

La estrategia gubernamental tiene como propósito a mediano y largo plazo, el mejorar y dignificar el nivel de vida de los habitantes del sector rural y aumentar la productividad del sector agropecuario, reposicionar al sector como un aporte significativo al desarrollo económico, potenciar las fortalezas y consolidar las oportunidades que ofrece el campo mexicano procurando un desarrollo rural integral que tenga como eje central el desarrollo de las personas, para las personas y por las personas.

Tomando en consideración lo anterior, la política general para el sector, esta basada en principios como: la justicia social (eliminar sistemas y prácticas que suponen privilegios), orientación positiva y equidad (subsana la discriminación a la que en forma explícita o implícita ha estado sujeta gran parte de la población rural), organización y participación (para fortalecer los consejos y favorecer la autogestión de los procesos de desarrollo por parte de la sociedad rural), federalización (acercar la toma de decisiones en el nivel regional y local) y sustentabilidad (articular el modelo de desarrollo rural con plena viabilidad en el presente y no comprometa el aprovechamiento de los recursos naturales para generaciones futuras).

Con la finalidad de cumplir con el propósito de un desarrollo rural integral, la Alianza Contigo se plantea bajo un esquema de manejo coordinado de los instrumentos de política agrícola con que cuenta el gobierno federal con la finalidad de impulsar un proceso masivo, y es dentro de este proceso que se inserta el Grupo de Programas de Desarrollo Rural, cuyo papel dentro de la estrategia se orienta a “fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales; al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación, agregación de valor y generación de servicios; al desarrollo de capacidades en el medio rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial, entre otros”².

El Grupo de Programas que integran la estrategia de Desarrollo Rural de la Alianza, están concebidos como de los más completos con respecto a la lógica bajo la que operan, ya que en su conjunto representan una alternativa real para fomentar el desarrollo rural integral, dichos Programas son: PAPIR (Apoyo de Inversión Rural), PRODESCA (Desarrollo de Capacidades) y PROFEMOR (Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Social).

Los principios bajo los que opera el Grupo de Programas de Desarrollo Rural son: la atención a productores de bajos ingresos, con énfasis a grupos y regiones prioritarias y atención a la integración de cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social.

1.2.2. Correspondencia conceptual y operativa del programa de Desarrollo Rural con las líneas estratégicas de la SAGARPA

Una vez establecidos los objetivos del Grupo de Programas de Desarrollo Rural, es posible establecer la correspondencia conceptual y operativa con las líneas estratégicas de la SAGARPA.

La SAGARPA plantea el desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sostenible de los sectores agroalimentario y pesquero. Para ello, establece dentro de sus líneas estratégicas: a) La reconversión productiva, b) La integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, c) Atención a grupos y regiones prioritarias; y c) Atención a factores críticos.

Los Programas de Desarrollo Rural tiene las siguientes líneas de acción: a) El desarrollo del capital humano del sector, b) Desarrollo del capital social buscando el desarrollo regional más equitativo, c) Desarrollo del capital físico de infraestructura requeridos para ser más competitivos, d) Impulsar la diversificación productiva para multiplicar las fuentes de ingreso y empleo en el medio rural, y e) Desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina en el consumidor.

Con base en lo anterior es posible afirmar que existe una alta correspondencia entre el los Programas de Desarrollo Rural y las líneas estratégicas de la SAGARPA.

²De acuerdo las Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 25 de julio de 2003.

1.2.3. Elementos específicos de la estrategia de Desarrollo Rural en Tlaxcala

El sector agropecuario de la entidad, registró en los últimos años serios rezagos en su desarrollo, presentando una grave descapitalización de las UPR, la falta de una cultura productiva que induzca a la reconversión productiva, a la adopción de nuevas tecnologías, canales inadecuados de comercialización, desorganización, poco acceso a financiamiento, descapitalización y falta de capacitación.

El sector rural de Tlaxcala enfrenta actualmente problemas importantes de pobreza, mismos que inciden de manera directa en el desarrollo integral de la población rural, lo que ha dado origen, entre otros, a una inadecuada alimentación, bajos niveles de educación y pocas alternativas de ingreso a la unidad familiar.

Como se señala en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 "...Existen en la entidad, prácticas muy injustas e inadecuadas que han llevado a que ciertos grupos queden al margen o sean poco beneficiados por los programas: mujeres, jóvenes, niños, ancianos, discapacitados y grupos indígenas..."³

Otra problemática existente es la insuficiente coordinación entre las instituciones, lo que dificulta la dirección integral de los esfuerzos encaminados a un desarrollo rural integral. A fin de buscar una alternativa de solución a la problemática presente, en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, se establece la promoción del desarrollo llevada a cabo de manera incluyente, sostenida, sustentable, regional y equilibrada.

Los elementos específicos para lograr lo anterior se establecieron⁴ a través de objetivos específicos entre los que se encuentran: a) El fomento al desarrollo de las actividades agrícolas para incrementar la productividad, coadyuvando en la generación de empleos, b) Generar y difundir tecnología de alta eficiencia productiva y sostenible para los principales sistemas de producción agrícolas, pecuarias y forestales, c) El apoyo a la capacitación de los productores, y d) Apoyar a la comercialización de los productos agropecuarios.

En la estrategia se establece como prioridad el promover la participación coordinada de las instituciones con los productores y sus organizaciones, a fin de desarrollar la capacidad para el trabajo en equipo. Se plantea además, desarrollar la capacidad de cuadros técnicos entre las mismas organizaciones, concertando con ellos la transferencia de tecnología, la asistencia técnica y la capacitación, la orientación de los apoyos a las regiones y municipios de mayor potencial productivo, fomentar una mayor integración en la transformación y comercialización para la generación de productos agropecuarios con mayor valor agregado. A lo anterior, se suma la preocupación por atender a la población vulnerable con base en sus problemáticas específicas.

De igual manera, se señala el fortalecimiento de los municipios y ayuntamientos, señalando a este como un espacio importante para la participación comunitaria.

³ Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 pp 7.

⁴ Programa Rector del Sector Agropecuario 1999-2005.

Dados los elementos anteriores, y la estrategia del Grupo de Programas de Desarrollo Rural⁵, es posible establecer que el Programa es perfectamente aplicable a la estrategia plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Rector para el Sector Agropecuario, ambos 1999-2005.

Puesto que el Grupo de Programas de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo 2003 plantea objetivos que permitan un desencadenamiento favorable para el Desarrollo Rural, atendiendo elementos fundamentales como la inversión, la capacitación y la organización, expone como elementos específicos de la estrategia el establecer lo siguiente: 1) El proyecto como un criterio de asignación de los recursos, 2) La integralidad y multianualidad⁶ del proyecto en una visión de desarrollo rural de mediano plazo, 3) La generación de un mercado de servicios profesionales, 4) El fortalecimiento a organizaciones económicas y a consejos municipales y distritales, y 5) La identificación clara de la población objetivo de los Programas.

En un enfoque de conjunto, la integración de los tres Programas base (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), presenta como elementos específicos la generación de un proceso de Desarrollo Rural sobre bases sólidas, que pudieran atender la inversión, la capitalización y la organización. No obstante, el análisis de la operación e impactos del Grupo de Programas de Desarrollo Rural, que en capítulos posteriores se realiza, permitirá establecer que tan congruente es dicha complementariedad.

1.2.4. Avances en el proceso de municipalización de la Alianza 2004

A partir del 2004, el Grupo de Programas de Desarrollo Rural de la Alianza Contigo, promueve la municipalización de sus instrumentos de apoyo a la organización rural, el desarrollo de capacidades y la inversión productiva, bajo la premisa de que el municipio esta llamado a ser el territorio básico de planeación y acuerdo entre los actores locales, así como el espacio fundamental de concertación y operación de los apoyos para el Desarrollo Rural. Con esta acción, se pretende que en el medio rural se abra la oportunidad de los acuerdos y decisiones locales como premisas básicas para la pertinencia de las inversiones y las acciones orientadas al Desarrollo Rural.

Cada entidad federativa, en coordinación con la SAGARPA, determinará el monto del presupuesto estatal, formalizando el Anexo Técnico específico del programa de Desarrollo Rural.

De acuerdo con el convenio habrá dos modalidades mediante las que los municipios podrán participar: la primera, consiste en recibir transferencia directa de recursos, cuando cumplan con: a) Constitución formal del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, b) Establecimiento de un Plan de Desarrollo Rural validado por el Consejo Municipal, c) Creación de un departamento de Desarrollo Rural o equivalente, cuyo responsable haya sido validado por el Consejo Municipal, d) Presentación por parte del gobierno municipal de un programa-presupuesto del ejercicio 2004 validado por el Consejo Municipal y e) Definición de un mecanismo de ejercicio del recurso compartido

⁵ Explicada en el apartado 1.2.1.

⁶ Que cubra todos los aspectos (organización, producción, valor agregado, comercialización, entre otros), y que además sea planeado en base a metas multianuales para garantizar su sostenibilidad.

entre la Delegación de la SAGARPA, Gobierno del Estado y Gobierno Municipal. La segunda modalidad, es que en caso de que el municipio no cubra los aspectos antes señalados le serán reservados los recursos para las solicitudes validadas por el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

En cualquiera de las modalidades, los recursos asignados al municipio deberán orientarse a: localidades de alta y muy alta marginación, cadenas productivas estratégicas y grupos prioritarios.

Para el caso de Tlaxcala, en el 2004 se estableció como fórmula para la asignación de los recursos en la operación municipalizada, la asignación de cuando menos el 50% del monto total destinado al Grupo de Programas de Desarrollo Rural. La distribución se presenta en el gráfico siguiente.

Figura 1.2.4.1. Fórmula de asignación de los recursos para la operación municipalizada

$$\begin{array}{r}
 \text{Presupuesto} \\
 \text{municipal} \\
 \text{para} \\
 \text{Desarrollo} \\
 \text{Rural}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{r}
 \text{Mínimo del 50\% del} \\
 \text{presupuesto} \\
 \text{estatal del Grupo de} \\
 \text{Programas de} \\
 \text{Desarrollo Rural} \\
 \text{en el Estado}
 \end{array}
 \times
 \left[\begin{array}{l}
 \text{Marginalidad (30\%)} \\
 \text{Población Rural} \\
 \text{(30\%)} \\
 \text{Dispersión de} \\
 \text{localidades (20\%)} \\
 \text{Potencial productivo} \\
 \text{(20\%)}
 \end{array} \right]
 +
 \begin{array}{r}
 \text{aportaciones} \\
 \text{Municipales del Ramo} \\
 \text{33 (25\%)}
 \end{array}$$

Fuente: CEMADER S.C., con información proporcionada por la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA Delegación Tlaxcala.

Los criterios de la fórmula, así como los porcentajes de distribución se llevarían a cabo bajo un acuerdo entre el Gobierno Estatal y la delegación de la SAGARPA. La asignación de los recursos se pretende se de en los 55 municipios del Estado que presentan al menos una localidad con menos de 2,599 habitantes. Hasta la fecha de la presente evaluación, el proceso de conformación de los Consejos municipales lleva un avance del 40% y el 100% en el establecimiento de los Consejos Distritales.

1.2.5. La relación entre el Grupo de Programas y los otros Programas de la Alianza

Desde sus orígenes la Alianza para el Campo, ahora llamada Alianza Contigo, fue visualizado como un programa integral, encauzado a fomentar el desarrollo rural de manera incluyente y sustentable, por lo que las distintas líneas de acción del Grupo de Programas de Desarrollo Rural debiesen presentar una alta relación entre sí⁷. No obstante lo anterior, y de acuerdo con la percepción de funcionarios relacionados con los Programas, aún se tiende a considerarlos de manera aislada, y no como complementarios -como parte de un todo-. (Anexo figura 1)

⁷ Como parte de los elementos a analizar en esta evaluación, en capítulos posteriores abordará, de manera más detallada si en el estado de Tlaxcala, esta relación del programa de Desarrollo Rural con los demás programas de la Alianza se dio verdaderamente.

La vinculación entre el Grupo de Programas de Desarrollo Rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR), y los otros Programas de la Alianza Contigo, debe ser fomentada por las propias instancias involucradas en la operación. A este respecto se observa una vinculación estrecha entre los programas de Desarrollo Rural y los de Desarrollo Ganadero y DPAI, pues a través del programa PAPIR se propician las inversiones en infraestructura y equipo para los beneficiarios de Desarrollo Ganadero, dado que éste último sólo proporciona el apoyo para la ampliación del hato. Así mismo son los técnicos DPAI quienes han proporcionado asesoría técnica a los productores apoyados en actividades como la cunicultura y la caprinocultura.

Otra vinculación importante es la que se ha dado entre el PRODESCA y los programas de Fomento Agrícola, ya que los técnicos PRODESCA han sido los encargados de proporcionar los servicios de elaboración, gestión y puesta en marcha de los proyectos, además de proporcionar apoyo para la conformación y consolidación de las organizaciones de productores beneficiados.

En lo referente al PROFEMOR, existen evidencias de relación y vinculación con los subprogramas PAPIR y PRODESCA, dicho vínculo se ha presentado en actividades como la cunicultura⁸, la producción de cebada, leche y apícola. Sin embargo, aún existe la tendencia a ver al PROFEMOR de manera un tanto aislada de los demás programas, ya que sus apoyos se han centrado de manera más predominante al fortalecimiento institucional (municipalización), que a la consolidación organizativa⁹.

Si bien es cierto que existe una coincidencia entre los enfoques de los programas, por las cadenas agroalimentarias apoyadas (cebada, maíz, trigo, durazno, nopal y bovino leche), no se ha logrado que la vinculación responda con mayor certeza al fomento y fortalecimiento del Desarrollo Rural de la Entidad.

Puesto que la vinculación entre los programas de Desarrollo Ganadero, Fomento Agrícola y Desarrollo Rural debiese ser mucho más estrecha, se estableció para el 2004 (con miras al 2005), iniciar un proceso de rearticulación y vinculación entre los Programas – especialmente con Fomento Agrícola- planteando una mayor focalización de la población objetivo, congruencia y articulación de los apoyos de Desarrollo Rural hacia el fortalecimiento de las 5 cadenas productivas prioritarias para el Estado (cebada, maíz, trigo, durazno y nopal). Cabe mencionar que para el caso de Fomento Ganadero no se han determinado las cadenas prioritarias.

1.2.6. Cambios recientes en la estrategia de Desarrollo Rural de Alianza respecto a la visión de Desarrollo Rural, los Programas que operacionalizan la estrategia, los componentes de apoyo y la población objetivo

Resulta primordial establecer que es un hecho contundente que el espacio rural ha venido evolucionando, enfrentándonos hoy a un nuevo escenario rural, basado en un carácter territorial, que permite ver los asentamientos humanos y sus relaciones en un continuo

⁸ Ello se observa de manera más específica en los apoyos otorgados a la organización Toxtitlax S de RL de C.V. dedicada a la cunicultura.

⁹ Puesto que sólo ha apoyado a 3 organizaciones bajo el componente “consolidación organizativa”. Los esfuerzos se han centrado en el proceso de municipalización de la Alianza.

rural-urbano expresado entre otros aspectos, en el desarrollo progresivo de actividades agrícolas no tradicionales y actividades no agrícolas en el medio rural.

Un porcentaje importante de los ingresos de las familias rurales, en algunos casos superior al 50%, procede de actividades no agropecuarias (principalmente de los servicios y como asalariados)¹⁰, por lo menos un tercio de la población rural no tiene acceso a la tierra por lo que las posibilidades de desarrollo rural relacionadas con la producción agropecuaria enfrentan restricciones relacionadas con la escasa disponibilidad de recursos naturales (tierra y agua), esto evidencia la necesidad de considerar las actividades no agropecuarias como elemento fundamental en la estrategia de Desarrollo Rural en Tlaxcala.

En el 2001, la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y del PEC¹¹ acelera los cambios en la política agrícola del país y provoca el ajuste y reorientación de los programas hacia la operacionalización de lo expresado en la Ley (anexo figura 2), tal como: a) La creación de consejos ciudadanos para la planeación del desarrollo y la participación en la toma de decisiones (Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable, Consejos estatales, distritales y municipales de desarrollo rural sustentable), b) La creación de los sistemas de información y, c) Los comités de cadenas agroalimentarias, entre otras.

Dados los cambios que se han presentado en el escenario rural, los programas de Desarrollo Rural de la Alianza han tenido que ser reestructurados a partir del 2002, en virtud de las políticas públicas y privadas que los afectan. Es por ello que se hizo imprescindible el establecimiento de políticas de Desarrollo Rural que respondieran a las realidades y oportunidades que ofrece este sector, centradas en el desarrollo humano, aprovechando el capital humano, físico, natural, social y cultural, estableciéndose como objetivos generales para toda la Alianza, el incremento en el ingreso y la diversificación de las fuentes de empleo de los habitantes del medio rural.

Así, con la reformulación de la Alianza, la estrategia del Grupo de Programas de Desarrollo Rural sufre cambios relevantes, donde los subprogramas que lo conformaban¹² (Mujeres en el Desarrollo Rural, Programa de Apoyo al Desarrollo Rural, Programa de Extensión y Servicios Profesionales, y el Programa de Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas), son sujetos a un proceso de integración y simplificación operativa y administrativa, que dieron como consecuencia la puesta en marcha de tres nuevos Programas para Desarrollo Rural: 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). A partir de ese año (2002), el Desarrollo Rural en la Alianza se plantea desde un nuevo enfoque estratégico que permita por un lado, apoyar a la cadena productiva de valor (actividades agropecuarias y no agropecuarias), el apoyo a proyectos productivos integrales así como a componentes específicos, y por el otro el apoyo a las organizaciones rurales (Anexo figura 3).

¹⁰ De acuerdo a las encuestas anexas aplicadas.

¹¹ La Ley lo define como: Un conjunto de programas sectoriales relacionados con las materias motivo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

¹² De acuerdo a las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001

Cambios con respecto a la población objetivo

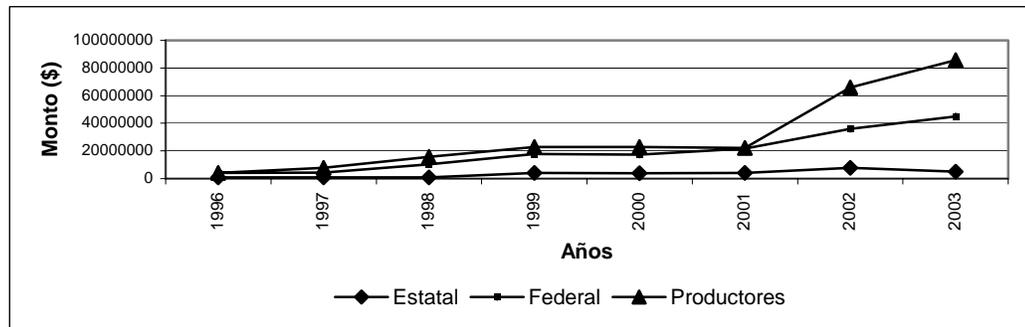
Para el 2002, la población objetivo del Programa fue: las Unidades de producción rural y los grupos prioritarios (mujeres, jóvenes, indígenas y personas de la tercera edad) que se encuentran en las regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación.

Para el 2003 la población objetivo en esencia es la misma, pero con una definición más amplia que en el 2002, ya que para este año se incluye a los productores “de bajos ingresos en zonas marginadas, no marginadas y en transición, conforme a lo establecido en el artículo 8 fracciones I, II y III de las Reglas de Operación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural para el 2003¹³; y en apoyo a la competitividad del resto de los productores, fracción IV del artículo 8, y lo que se establece en el artículo 80 del subprograma PRODESCA.

1.2.7. Evolución física y financiera del Programa en Tlaxcala

En lo referente al estado de Tlaxcala, el Programa de Desarrollo Rural lleva operando en la entidad desde los inicios de la Alianza (1996). Durante el período comprendido entre 1996 y 2003, el Programa ha ejercido un presupuesto de \$147'984,741 (Cuadro 1.2.7.1), con una tasa media anual de crecimiento (TMAC) de 45.7%, (anexo figura 4).

Figura 1.2.7.1. Evolución de la participación monetaria federal, estatal y de productores en el Programa (1996-2003)



Fuente: CEMADER S.C., con base en cierres y avances financieros 1996-2003.

Es importante observar como la aportación monetaria de los beneficiarios ha sido mucho más significativa a partir del 2002 (presentando una TCMA de 199%), lo que puede ser consecuencia de la participación de los beneficiarios a través de proyectos conformados por organizaciones, por lo que las aportaciones fueron mayores que en años anteriores. Lo contrario sucedió con la participación estatal, su aportación presentó sólo una TMAC de 27.5%, ello en respuesta al proceso de federalización de la Alianza, donde es el propio Estado el que establece sus montos de apoyo a los programas operados, de acuerdo a sus prioridades y estrategias con respecto al sector. Lo que puede dar una idea de la importancia que le da el Estado al Desarrollo Rural.

¹³ Publicadas el viernes 25 de julio de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

Tomando como base 1996, el Programa presenta durante el periodo 1996-2003 una TMAC de la población beneficiada del 9.6%, teniendo que hasta los avances¹⁴ del ejercicio 2003, se ha apoyado a un total de 191,103 beneficiarios (cuadro 1.2.7.1).

Cuadro 1.2.7.1. Recursos ejercidos y beneficiarios de los programas de Desarrollo Rural (1996-2003)

| Ejercicio | No. De productores | Presupuesto (\$) | Monto promedio por productor (\$) |
|--------------|----------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1996 | 12,209 | 3'225,000 | 264 |
| 1997 | 29,767 | 4'565,500 | 153 |
| 1998 | 37,363 | 10'438,000 | 279 |
| 1999 | 33,407 | 8'070,120 | 241 |
| 2000 | 33,456 | 17'167,929 | 513 |
| 2001 | 25,844 | 20'994,685 | 812 |
| 2002 | 19,657 | 38'597,590 | 1,963 |
| 2003 | 23,190 ^{a)} | 44'925,917 | 1,913 |
| Total | 191,103 | 147'984,741 | |

Fuente: CEMADER S.C con base en los Anexos Técnicos, Cierres y avances físicos y financieros de 1996 al 2003.

a) De acuerdo al avance físico del programa al 15 de julio de 2003.

Es preciso señalar que cuando existe una diseminación de los apoyos, caso que ocurre en Tlaxcala (cuando se dan apoyos poco significativos a un número grande de beneficiarios¹⁵), el monto promedio de apoyo no podría ser un reflejo de los montos reales con los que fueron apoyados los beneficiarios, ya que estos variaron según tipo de componente apoyado, sin embargo esto da la posibilidad de observar que tan dispersos están siendo aplicados los recursos. Para el ejercicio 2003, la dispersión se presenta cuando de 17,625 beneficiarios¹⁶, 13,000 fueron apoyados con un monto promedio de \$400 y 4,625 beneficiarios con un monto de \$8,000 en promedio.

1.2.8. Cumplimiento de metas 2003

De acuerdo al Anexo Técnico del Grupo de Programas de Desarrollo Rural, para el ejercicio 2003, se establecieron metas y montos para cada uno de los Programas que lo integran (cuadro 1.2.9.1).

Por la información vertida en el siguiente cuadro, es posible señalar que Desarrollo Rural presenta un avance en cumplimiento de metas financieras del 87.46%, sin embargo, se presentó una discrepancia con respecto al número de beneficiarios originalmente establecidos, dado que el número pasó de 16,269 a 23,190. (42% más de los programados), lo anterior como consecuencia de la disponibilidad de recursos y el número de solicitudes recibidas.

¹⁴ Al 15 de julio de 2004.

¹⁵ Caso que ocurre cuando se dan los paquetes de pollos, pavos y herramientas o traspatio.

¹⁶ Total de beneficiarios que contiene la base de datos proporcionada por el CTEE.

Cuadro 1.2.8.1. Comparación de Metas y Resultados

| De acuerdo al Anexo Técnico | | | De acuerdo al Avance físico y Financiero | |
|-----------------------------|-------------------|---------------|--|-----------------------------|
| Sub programa | Monto (\$) | Beneficiarios | Monto ^{a)} (\$) | Beneficiarios ^{b)} |
| PAPIR | 38'176,517 | 14,626 | 32'976,216 | 16,606 |
| PROFEMOR | 1'697,4000 | 150 | 1'625,576 | 206 |
| PRODESCA | 5'520,000 | 1,493 | 4'693,202 | 6,378 |
| Total | 44'925,917 | 16,269 | 39'294,994 | 23,190 |

Fuente Anexo Técnico para el Programa en 2003 y Avances físicos y financieros al 15 de julio de 2004

a) Monto pagado al 15 de julio de 2004.

b) Beneficiarios pagados al 14 de julio de 2004

1.2.9. Articulación del programa con las líneas estratégicas de la política sectorial del estado de Tlaxcala

En concordancia con los planteamientos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación 2001-2006 y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 del Estado de Tlaxcala, específicamente en el apartado referente a desarrollo rural, se establecen como objetivos primordiales estimular y apoyar la organización de productores, promover la competitividad del sector agropecuario y la generación de empleo, lo anterior a través de una canalización de recursos más focalizada (productores menos capitalizados), enfatizando los componentes de apoyo a la adquisición de activos fijos y transferencia de tecnología, además de promover y diversificar las actividades del sector, integrándolas a las distintas cadenas productivas¹⁷.

Para el estado de Tlaxcala además existe un Programa Rector del Sector Agropecuario 1999-2005¹⁸, que establece entre sus líneas de acción: a) El fomento a la asesoría para la integración y funcionamiento de organizaciones de productores agropecuarios, b) El fomento a la organización y capacitación de los productores para el aprovechamiento racional de los recursos agrícolas y pecuarios, y c) El impulso para la creación de nuevas empresas comerciales.

Realizando un análisis de la articulación que se ha dado del Grupo de Programas con la política sectorial en el Estado es posible realizar la siguiente observación: El programa ha sido articulado a la estrategia de desarrollo rural de 2 maneras distintas: 1) como proveedor de financiamiento para inversiones, como apoyo al fortalecimiento y consolidación de la organización y la institución; y como provisor de capacitación. Lo anterior establece una congruencia de objetivos y articulación entre el los Programas y la estrategia de política sectorial en el Estado, y 2) Como vía para proveer a la población rural de fuente proteínica para su alimentación y fomento al traspasio¹⁹, ésta última forma en la que se ha articulado el Programa PAPIR a los problemas de alimentación y desarrollo de las actividades de traspasio presenta poca congruencia en su operación con los objetivos del Programa²⁰, ya que se ha dado como un apoyo totalmente desconectado de la producción, sin una estrategia congruente de acción.

¹⁷ Plan Estatal de Desarrollo Tlaxcala. 1999-2005

¹⁸ Publicado en Octubre de 1999.

¹⁹ De acuerdo con las opiniones vertidas por funcionarios directivos del Programa en la Entidad.

²⁰ Sobre ello se abordará en capítulos posteriores.

Capítulo 2

Contexto en el que se desenvuelven las actividades que apoya el Grupo de Programas

2.1. Objetivo del capítulo

Este capítulo tiene como objetivo analizar el conjunto de elementos contextuales que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas por Desarrollo Rural, a efecto de identificar los factores críticos que limitan su desempeño productivo y de mercado, así como aquellas áreas de oportunidad para su fortalecimiento. A partir de este análisis se hará un contraste con lo que ofrecen los Programas y, con base en ello, se establecerá el grado de correspondencia.

2.2. Caracterización general de la economía rural en la entidad

En términos de organización territorial y administrativa, Tlaxcala cuenta con tres Distritos de Desarrollo Rural (DDR), que abarcan los 60 municipios por los que esta compuesto el Estado. Cada uno de estos DDR cuentan a su vez con un número determinado de Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER), y que en su conjunto atienden las 241,210.97 hectáreas que corresponden a la superficie rural del Estado, (cuadro 2.2.1).

Cuadro 2.2.1. Superficie y distribución de los CADER por DDR en la entidad

| No. de DDR y Nombre | CADER | Superficie |
|---------------------|---|-------------------|
| 163 Calpulalpan | Calpulalpan Apizaco Hueyotlipan Tlaxco | 112,270.78 |
| 164 Tlaxcala | Tlaxcala Zacatelco Ixtacuixtla | 48,562.54 |
| 165 Huamantla | Xalostoc Huamantla Cuapiaxtla | 80,377.64 |
| Total | 10 | 241,210.97 |

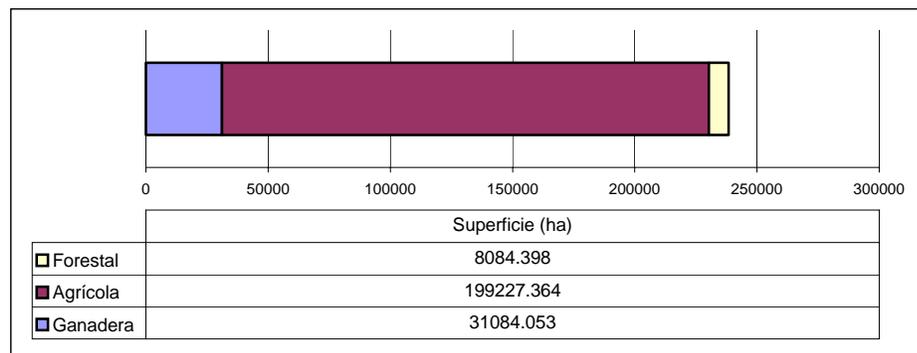
Fuente: CEMADER S,C: Con base en información proporcionada por la SAGARPA Tlaxcala

Con respecto a las UPR, en el Estado existen 76,816 ²¹, de las que el 92% están dedicadas a alguna actividad agropecuaria o forestal²².

²¹ VII Censo Agrícola y Ganadero, INEGI 1991.

²² Se debe recordar que no necesariamente las UPR se dedican a la producción agropecuaria o forestal.

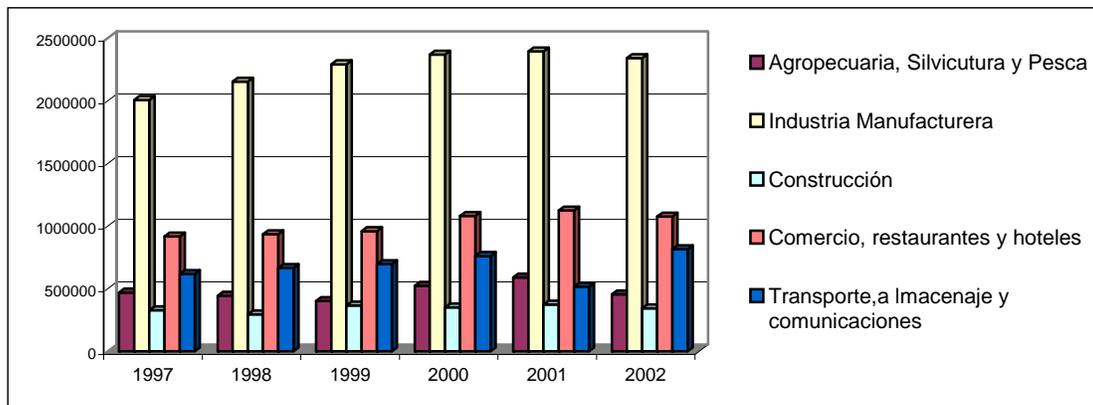
Figura 2.2.1. Distribución del uso del suelo por actividad productiva en Tlaxcala



Fuente: CEMADER S.C, con base en: INEGI El Sector Agropecuario en el estado de Tlaxcala.1997.

El comportamiento del sector con respecto a su aportación al PIB estatal, es posible establecer que el sector agropecuario genera un impacto relativamente bajo en términos económicos (5.69%)²³, comparándolo con otras actividades relevantes de la economía de Tlaxcala, (Figura 2.2.3).

Figura 2.2.2. Composición del PIB del estado de Tlaxcala, serie histórica de 1997 al 2002 (miles de pesos a precios de 1993 en valores básicos)



Fuente: CEMADER S.C, con base en INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México 2002.

Pese a la reducida contribución del sector agropecuario al PIB estatal, este es de gran importancia económica y social dada la cantidad de Población Económicamente Activa (PEA) que absorbe (18.47%)²⁴; sin embargo las condiciones laborales bajo las que se desenvuelve la población rural permite señalar que solo el 29.9% de la población ocupada en el sector primario recibe un salario por su actividad, de estos sólo el 1% recibe algún tipo de prestación laboral. Ello indica la enorme necesidad de la población rural de tener acceso a otras vías de ingreso, ya que este sector enfrenta una serie de problemas que

²³ INEGI. 2003. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

²⁴ Encuesta Nacional de Empleo. STPS-INEGI. 2004.

limitan su desarrollo, y por ende sus posibilidades de retención y/o absorción de mano de obra y generación de ingreso (cuadro 2.2.1).

Cuadro 2.2.2. Empleo y población en el sector agropecuario de la entidad

| Indicador | Total |
|---|-----------|
| Población total en Tlaxcala | 1,038,190 |
| Población económicamente activa | 407,105 |
| Población ocupada en el sector primario | 75,218 |
| Población asalariada en el sector primario | 22,502 |
| Población asalariada con prestaciones laborales en el ámbito agropecuario | 238 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en Encuesta Nacional de Empleo. STPS-INEGI. 2004.

En cuanto a niveles de marginación, Tlaxcala ocupa el lugar número 18 a nivel nacional²⁵, presentando un índice y grado de marginalidad medio (0.18493), lo anterior se ve expresado en los distintos indicadores (cuadro 2.2.2).

Cuadro 2.2.3. Indicadores Niveles de marginación para Tlaxcala

| Indicadores | % |
|--|-------|
| Población de 15 años o más analfabeta | 7.80 |
| Población sin primaria concluida | 23.42 |
| Viviendas sin drenaje sanitario o servicio sanitario | 8.43 |
| Viviendas con algún nivel de hacinamiento | 54.61 |
| Viviendas sin agua entubada | 2.48 |
| Población que percibe ingresos de hasta 2 salarios mínimos ^{a)} | 63.38 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en CONAPO, 2000.

a) de las zonas con grados de marginación alto y muy alto.

En el ámbito agroindustrial operan en la entidad empresas procesadoras tanto en el área de lácteos como empacadoras de cárnicos. En lo referente a alimentos balanceados, en el Estado se encuentran 2 de las industrias más importantes del país. Sin embargo, las materias primas que adquieren estas empresas, no son en su mayoría obtenidas en la entidad, dado que aún se enfrentan problemas en los estándares de calidad de la producción y niveles de productividad.

2.2.1. Producción agrícola

De la superficie dedicada a la actividad agrícola (199,227.36 ha), el 87% se da bajo un esquema de temporal y sólo el 4.2% restantes cuenta con riego. En las áreas de riego (27,027 ha)²⁶, los principales cultivos son: alfalfa, hortalizas, legumbres y frutales.

Para el año 2003, Tlaxcala presentó un patrón de cultivos compuesto por diversos productos, entre los que destacan, por el valor de su producción y el número de UPR que a ellas se dedican: el maíz, la cebada, la avena y el trigo, éstos en su conjunto generan alrededor del 75% del valor total de la producción agrícola de la entidad.

²⁵ CONAPO 2000.

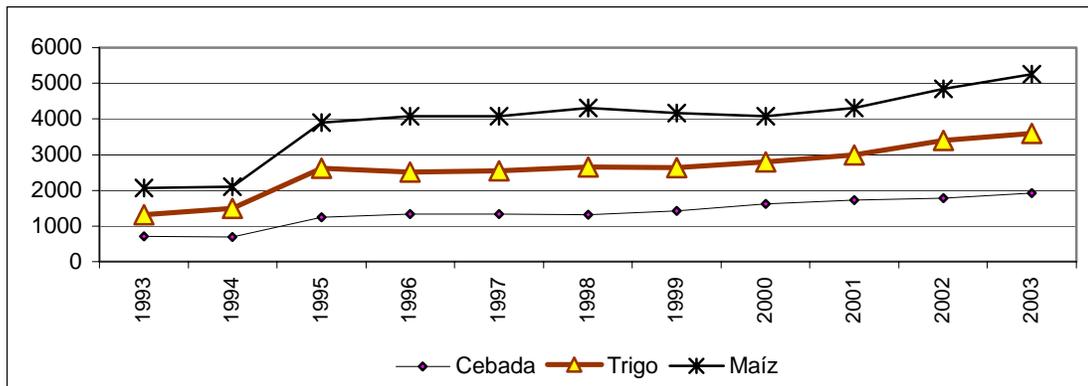
²⁶ INEGI. Anuario Estadístico de Tlaxcala. Edición 2004.

Cuadro 2.2.1.1. UPR con superficie agrícola, según disponibilidad de agua

| Superficie | Unidades de Producción Rural | | |
|--------------|------------------------------|--------------|---------------|
| | Total | Riego | Temporal |
| Hasta 5 ha. | 57,113 | 6,358 | 47,992 |
| Más de 5 ha. | 10,902 | 161 | 9,863 |
| Total | 68,015 | 6,519 | 57,855 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en: INEGI. El Sector Agropecuario en el estado de Tlaxcala.1997.

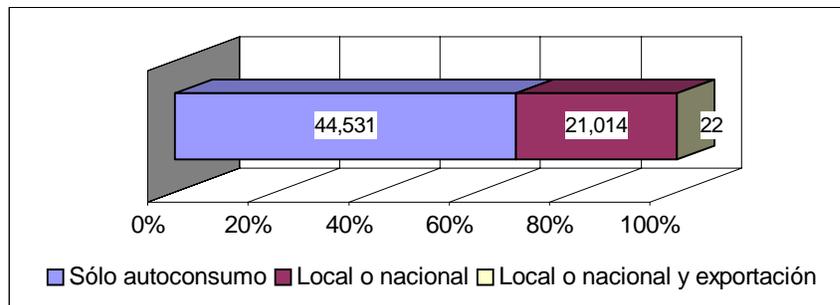
Figura 2.2.1.1. Evolución de los precios medios rurales de los 3 principales cultivos de la entidad



Fuente: CEMADER S.C., con base en: Servicio de Información Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), de la SAGARPA.

En lo que respecta al mercado de los productos agrícolas, de las 68,015 UPR con superficie agrícola, el 35.56% destina su producción al mercado local, nacional o para la exportación, lo que quiere decir que la producción agrícola para la mayoría de las UPR es destinada al autoconsumo.

Figura 2.2.1.2. Unidades de Producción Rural con superficie agrícola según destino de la producción



Fuente: CEMADER S.C, con base en el VII Censo Agrícola-Ganadero

En la producción de cultivos perennes, se destaca la producción de la alfalfa y el durazno, tanto por la superficie que se destina a estos cultivos como por el valor de su producción (Cuadro 2.2.1.2).

Cuadro 2.2.1.2. Superficie cosechada y valor de la producción de los principales cultivos perennes en la entidad para el 2003

| Cultivo | Superficie cosechada (hectáreas) | Valor de la producción (miles de pesos) |
|----------------------|----------------------------------|---|
| Alfalfa | 3,524 | 290,189.6 |
| Durazno | 815 | 6,024.4 |
| Pastos | 206 | 7,224.2 |
| Manzana | 58 | 427.3 |
| Resto de Cultivos a/ | 12 | NA |
| Total | 4,615 | 303,865.5 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en el Anuario Estadístico 2003, Tlaxcala
a) Comprende hierbabuena y rosas

El Estado presenta actividades agrícolas prioritarias²⁷ y con altas posibilidades de comercialización a precios aceptables, especialmente en lo que se refiere a la producción de granos, además se ha observado un esfuerzo por la introducción de nuevos cultivos como la canola y el nopal, el primero aún en un proceso de validación y el segundo ya identificado como cadena prioritaria para el Estado.

Problemática presente en cadenas prioritarias

Maíz: Este ocupa una superficie de 120,762 hectáreas (49.5% de la superficie destinada a la agricultura), el valor de su producción representa alrededor del 25% del valor total de la producción agrícola de Tlaxcala. La producción de este cultivo se lleva a cabo de manera primordial en UPR menores a 5 hectáreas (85%). El cultivo enfrenta diversas problemáticas entre las que se encuentran: a) Bajos niveles de productividad (1.2 t/ha); b) Poca colocación del producto en el mercado (10% de la producción total); c) Bajos niveles de tecnificación, y d) Nula agregación de valor.

Cebada: Esta es la cadena de mayor desarrollo en la entidad, ya que esta destinada a la producción agroindustrial (malteo para la producción de cerveza). La relación de los agentes que participan en la cadena esta regida por la industria cervecera a través de la Impulsora Agrícola S.A., instancia que funge como integradora de la producción primaria con la industria de la cerveza, por lo que es usual la relación de capital-trabajo entre el productor y la agroindustria, asegurando la colocación de la producción en el mercado. Los principales problemas que enfrenta son: disponibilidad de mano de obra, falta de consolidación de las organizaciones de productores, poco acceso a financiamiento para la adquisición de infraestructura y equipo; y poca integración vertical a la cadena agroalimentaria (agregación de valor y mejoramiento de los estándares de calidad).

Trigo: El valor de su producción representa 7.9% del valor de la producción agrícola del Estado, presenta rendimientos promedio que van de 1.67 a 2.4 ton/ha, dependiendo de la

²⁷ Cebada, Maíz, Trigo, Durazno y Nopal.

disponibilidad de riego de las UPR, la producción se orienta al mercado regional, la agregación de valor de este cultivo se da en su procesamiento para la obtención de harina de trigo. Los principales problemas que enfrenta son: a) Baja calidad de la producción; b) poca transformación del producto y generación de valor agregado y c) Falta de infraestructura básica para su correcto manejo.

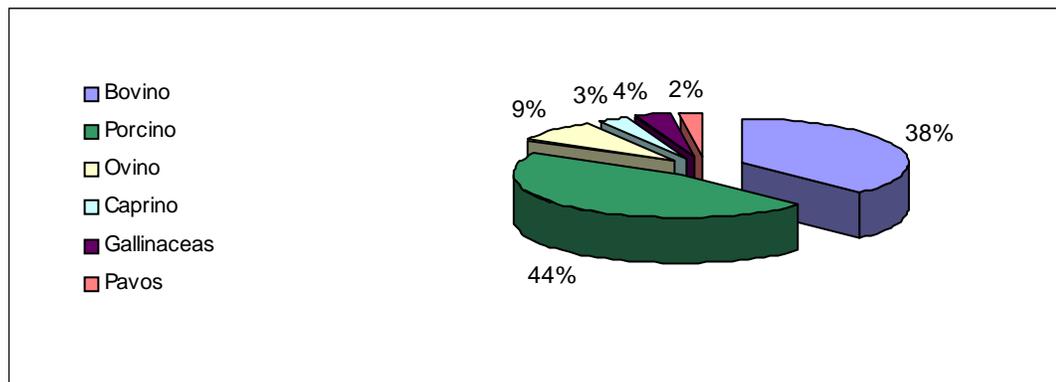
2.2.2. Producción pecuaria

En Tlaxcala existen aproximadamente 48,070 UPR²⁸ dedicadas a la actividad pecuaria, con una población cuantificada²⁹ en número de cabezas que asciende a: porcinos 180,742; ovinos 138,870; bovinos 126,221; caprinos 67,484; Gallináceos 429,287 y pavos con 94,664 cabezas. Estas especies son utilizadas para la producción de carne en canal, leche en el caso de bovinos y huevo.

Para la actividad pecuaria se destina un total de 26,807 hectáreas³⁰ de esta superficie: la avena forrajera ocupa el 44.5%, el maíz forrajero el 40.1 %, la alfalfa el 13.1% y los pastos y forrajes el 2.3% restante.

La actividad pecuaria destinada a la producción de carne en canal generó para el 2003, un valor de la producción de \$411'857,200; su distribución porcentual se presenta en el gráfico 2.2.2.1. Las actividades porcícola y bovina aportan el 82% del valor total de la producción, lo que permite observar la importancia de estos para la economía del sector rural del Estado.

Figura 2.2.2.1. Participación porcentual del total del valor de la producción Generado por especie para el 2003, (carne en canal)



Fuente: CEMADER S.C, con base en el Anuario Estadístico 2003, Tlaxcala

Además en la entidad se da la producción de leche (bovinos), lana en sucio, la miel y el huevo para plato.

²⁸ VII Censo Agrícola-Ganadero 1994.

²⁹ INEGI. 2003. Datos al 31 de Diciembre.

³⁰ Según el Anuario Estadístico del Estado de Tlaxcala. INEGI. 2003

Cuadro 2.2.2.1. Volumen y valor de la producción de otros productos pecuarios para el 2003

| Otros productos pecuarios | Volumen de la producción | Valor de la producción (miles de pesos) |
|--------------------------------|--------------------------|---|
| Leche bovino (miles de litros) | 158,000.5 | 442,400 |
| Lana sucia (ton) | 579.5 | 1,448 |
| Huevo para plato (ton) | 1,561.1 | 13,741 |
| Miel (ton) | 596.7 | n/d |
| Total | | 457,589 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en el Anuario estadístico 2003. Tlaxcala.

Las actividades apícola y cunícola, han adquirido importancia para la entidad, por el bajo nivel de capitalización que se requiere para su explotación y por la existencia de un mercado creciente para los productos y subproductos que de ellos se derivan.

La actividad cunícola se lleva a cabo, generalmente bajo condiciones de traspatio y por organizaciones compuestas de manera preponderante por mujeres, actualmente existen 86 organizaciones concentradas en una representación central que las aglutina, esta actividad ha sido impulsada por el Gobierno Estatal, con la finalidad de crear una alternativa de ingreso a la población de bajos recursos.

Problemática presente

El sector pecuario en la entidad se lleva a cabo bajo diferentes particularidades, para las distintas especies preponderantes de la actividad ganadera en la entidad. En especies como aves, ovinos, conejos y caprinos es muy común encontrarlos en condiciones de producción de traspatio, para el caso de los porcinos y los bovinos (cuando los hatos son mayores a 20 cabezas). se desenvuelven en contextos que implican un mayor nivel de tecnificación.

En lo concerniente al mercado, de las 48,070 UPR dedicadas a la actividad pecuaria, sólo el 13.56% lo destina al mercado local y nacional, y en un porcentaje mínimo a la exportación (0.01%). Lo anterior significa que cerca del 86% de la UPR destinan su producción al autoconsumo. Sin embargo, debido a que la actividad cunícola ha sido una de las estrategias para impulsar el desarrollo rural en Tlaxcala, los cunicultores de la entidad están logrando colocar volúmenes de producción significativos en el mercado.

Se detecta que un importante número de UPR destina su producción (dada su poca o nula disponibilidad de tierra³¹ para la producción agropecuaria), al autoconsumo, por lo que sus posibilidades de ingreso dependen de manera primordial de otras actividades, como la venta de mano de obra.

³¹ De acuerdo a los resultados obtenidos a través de la encuesta adicional aplicada a beneficiarios del Programa se detectó que existe un 38% de productores que carecen del activo y donde más del 70% de su ingreso proviene de otras actividades (servicios).

2.3. Factores que condicionan el desempeño de las actividades apoyadas por el Grupo de Programas de Desarrollo Rural

Dentro de los factores que condicionan el óptimo desempeño de las actividades apoyadas se encuentran:

Heterogeneidad de la población rural: En el sector rural de la entidad existen diferentes expresiones de dicha diversidad, una de ellas es la distribución y contribución del ingreso rural, ya que se observó que al interior de cada UPR se ubican agentes económicos, que además de tener actividades dentro de la producción primaria, tienen ocupaciones laborales en el sector secundario³² o de servicios, es decir existe una gran diversificación de las fuentes de ingreso de la población rural.

Diferencias significativas en tecnificación de la producción: En el sector se presenta una marcada diferenciación en los niveles de tecnificación dentro de las mismas actividades productivas, es decir, se pueden encontrar UPR con técnicas y tecnologías avanzadas y con mayores niveles de integración vertical y horizontal, y UPR con técnicas tradicionales de producción, poco mecanizadas, con uso intensivo de mano de obra y baja productividad. Los problemas de mecanización y tecnificación se detectan de manera primordial en la producción pecuaria. La actividad agrícola en la entidad presenta niveles de utilización de tecnología mucho mayor (anexo figura 5).

Organización de productores: Uno de los problemas fundamentales y que es un condicionante importante en la estrategia de Desarrollo Rural, es la falta de consolidación de las organizaciones de productores, ya que es un hecho que se toma a la organización como un mero requisito para acceder a los apoyos otorgados, y no como una alternativa que permite obtener ventajas (comercialización, compra de insumos, costos, entre otros).

El acceso a financiamiento: Un elemento sustancial en las actividades apoyadas por el Programa, es la participación económica del beneficiario en los proyectos, lo anterior ha sido un punto frecuente de conflicto dentro de la operación de Desarrollo Rural, ya que se presenta el argumento de la falta de capacidad financiera de los productores. Por otro lado, la falta de financiamiento puede traer serias consecuencias en el óptimo desenvolvimiento de las actividades y proyectos apoyados. No obstante, es evidente la dificultad que existe para muchos de los posibles beneficiarios del Programa para acceder a los financiamientos, tomando en cuenta las características de la población objetivo. (anexo cuadro 1).

Las instituciones de financiamiento juegan un papel preponderante en el logro de los objetivos del Programa, es un elemento que no debe ser excluyente de la operación del mismo, es aquí donde el PRODESCA y el PROFEMOR debiesen jugar un papel primordial, ya que el primero debiese fomentar la organización de productores a fin de conjuntar esfuerzos³³ para volverse sujetos de crédito, y el segundo, fortalecer en las organizaciones de productores la capacidad de gestión para acceder al financiamiento.

³² De acuerdo a lo obtenido en entrevistas aplicadas a beneficiarios del Programa.

³³ En la entidad existen instituciones de financiamiento (FONTLAX) con condiciones de crédito mucho más accesibles para la población de escasos recursos, sin embargo existe la problemática de que se deben dejar garantías 1:1, por lo que la conjunción de esfuerzos de los productores a través de las organizaciones es primordial.

Comercialización y transformación: La actividad agropecuaria en la entidad se caracteriza por ser en su mayoría de poco valor agregado, dirigida en su mayoría al autoconsumo, existiendo poca dirección hacia el mercado local y nacional, de la misma manera existe poca integración de cadenas productivas, además faltan estructuras y canales para la comercialización. Existe poca información y capacidad en la toma de decisiones ante señales de mercado en el sentido de: qué, cuándo, para quién y cómo producir.

Capacitación, educación, información y desarrollo del capital humano: Estos elementos son substanciales para fomentar y elevar los niveles de pobreza, competitividad y rentabilidad de las actividades apoyadas por el Programa.

2.4. Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada

El Grupo de Programas de Desarrollo Rural, plantea en sus objetivos la atención a problemas específicos de las UPR como son: falta de inversiones, falta de capacidades de la población rural para incorporar innovaciones tecnológicas en la producción y en la agregación de valor, y las carencias del capital social (fomento a la organización y fortalecimiento institucional). De manera prioritaria el Grupo de Programas esta dirigido a la población rural de municipios altamente marginados con o sin tierra, así como a la población vulnerable (mujeres, jóvenes, indígenas, discapacitados y tercera edad).

El Grupo de Programas de Desarrollo Rural están diseñados para atender de manera especial a la población rural de la entidad que carece de acceso a la tierra, debiese por lo tanto existir una correspondencia entre los Programas y el apoyo a las actividades no agropecuarias, no obstante Desarrollo Rural en Tlaxcala no ha sido enfocado para ampliar la gama de posibilidades de acceso a otras fuentes de empleo e ingreso que no sean las concernientes a las actividades agropecuarias. De igual forma el Grupo de Programas orientó sus componentes al apoyo de actividades y cadenas productivas identificadas como prioritarias y/o de alta inclusión social, tal es el caso del nopal, canola, cebada, maíz, trigo, y frutales (especialmente durazno). En el área pecuaria las actividades apoyadas fueron: bovinos productores de leche, ovinos, caprinos, apícola y especies menores (cunícola, couteruñícola, y avícola), a pesar de no tener claras las cadenas prioritarias para este sector.

Cuadro 2.4.1. Distribución presupuestal para las cadenas agroalimentarias de alta inclusión social

| Cadena | PAPIR | PRODESCA | PROFEMOR | Total |
|------------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|
| Cebada y canola | 4'885,426 | 467'310 | 275,268 | 5'628,004 |
| Granos básicos | 3'274,201 | 373,848 | 220,214 | 3'868,236 |
| Frutales | 503,723 | 186,924 | 110,107 | 800,754 |
| Bovinos | 5'037,232 | 467,310 | 275'268 | 5'779,810 |
| Especies menores | 5'037,232 | 373,848 | 220,214 | 5'631,294 |
| Total | 18'737,814 | 1'869,240 | 1'101,071 | 21'708,098 |

Fuente: CEMADER S.C; con base en el Anexo técnico del Programa para el 2003

Nota: De acuerdo al Anexo Técnico del Programa para el 2003, se establecieron 5 cadenas agroalimentarias de amplia inclusión social, de acuerdo a las prioridades señaladas por cada uno de los DDR.

De acuerdo a la asignación de los recursos, el Grupo de Programas presenta correspondencia con la problemática referente a la producción primaria (capitalización) y a la agregación de valor³⁴.

Se observó que en la dirección de los esfuerzos se presentaron apoyos a actividades de traspatio³⁵, como un elemento que permitiera elevar los niveles de vida de la población sin tierra y con índices altos de marginación (el apoyo consistió en la entrega de paquetes de pollos, pavos y herramientas). Sin embargo presenta poca correspondencia con la orientación general de Desarrollo Rural, ya que los apoyos se enfocaron de manera primordial³⁶ a la solución temporal de problemas de alimentación presentes en las UPR. El apoyo al traspatio no ha sido visto como un mecanismo de impacto en el empleo y el ingreso de las UPR. De lo anterior, se puede afirmar que con respecto a los recursos destinados a la actividad de traspatio, el Programa ha sido entendido bajo una definición de apoyo compensatorio (desconectado de la producción sin impacto ni estrategia).

De acuerdo a las bases de datos proporcionadas para esta evaluación, se pudo observar que el programa PAPIR, estuvo compuesto esencialmente de 4 componentes: 1) Inversiones físicas PAPIR (de apoyo a las cadenas estratégicas para el Estado); 2) paquetes de aves de postura; 3) paquetes de pavos y 4) integral PAPIR (las 3 últimas como apoyo al traspatio).

Para el primer componente, el programa asignó³⁷ un monto de \$30'143,306 para el apoyo de 4,265 productores, lo que implicó un subsidio promedio de \$8,000 por beneficiario, estos apoyos efectivamente están dirigidos a provocar impactos en las cadenas agroalimentarias significativas del Estado (cebada, canola, maíz, trigo, frutales, bovinos leche, caprinos, apícola, cunícola y coturnícola) (anexo cuadro 2).

Un elemento que es de llamar la atención, es el número de beneficiarios (13,000) atendido por los 3 últimos componentes y el monto asignado a los mismos (\$6'163,000), lo que significa que PAPIR aportó para el apoyo al traspatio, un subsidio en promedio de \$400 por beneficiario, por lo que el impacto que corresponde a estos apoyos como atenuantes de los problemas presentes en la actividad en lo general y en las UPR en lo particular, suelen ser casi nulos.

Los apoyos de Desarrollo Rural a través del PAPIR han sido canalizados vía proyectos y vía demanda libre. Basados en el número de productores beneficiados se ha apoyado más a través de la demanda, considerando que aproximadamente 13,000 beneficiarios fueron atendidos con paquetes de pollos, pavos y herramientas; conceptos que no requirieron la aprobación de un proyecto.

En referencia a la población apoyada, el programa aplicó solo lo establecido en las Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003; en el Estado no se establecieron lineamientos específicos³⁸.

³⁴ según los datos proporcionados para esta evaluación, del total de recursos ya asignados por el PAPIR, el 29.6% fue dirigido a atender "valor agregado".

³⁵ A través del componente llamado "Integral PAPIR" y que podía incluir pavos y/o pollos y/o conejos y herramientas.

³⁶ De acuerdo a las opiniones vertidas por funcionarios operativos y directivos del Programa en la Entidad.

³⁷ De acuerdo al avance financiero del Programa al 15 de julio del 2004 y las bases de datos proporcionadas por el Comité Técnico Estatal de Evaluación del estado de Tlaxcala.

³⁸ De acuerdo con las entrevistas aplicadas a otros actores del Programa.

Cobertura y focalización de los apoyos

Para atacar las disparidades de la población presente en el área rural de la entidad, se consideró la necesidad de dirigir los apoyos a los estratos más desfavorecidos, a fin de que el Programa impactara de manera positiva en la población apoyada, provocando un crecimiento autosostenido y de largo plazo.

De acuerdo a los avances físicos de Desarrollo Rural, los beneficiarios corresponden geográficamente a las siguientes zonas: 55.2% a zonas marginadas, 31.8% a zonas no marginadas y 13.9% a zonas en transición. Sin embargo, se observa que los montos asignados por tipo de productor no favorecen al estrato I, ni a las zonas llamadas prioritarias.

Lo anterior da la oportunidad de resaltar la dificultad que tienen los productores de tipo I y II, habitantes generalmente de zonas marginadas, para acceder a los apoyos relacionados con inversiones físicas, esta dificultad radica en el poco o nulo acceso de este tipo de productores al financiamiento.

Ello da la posibilidad de señalar que si bien Desarrollo Rural puede solucionar problemas presentes en la población vulnerable, también es cierto que existe gran dificultad de éstos para acceder a este tipo de apoyos, dada las limitantes a las que se enfrentan (falta de financiamiento, de tecnología y de proyectos acordes a sus necesidades), debe además tomarse en cuenta, que un número importante de los habitantes de las zonas carecen de tierra, por lo que una parte significativa de sus ingresos no provienen necesariamente de actividades agropecuarias.

A este respecto los Programas de Desarrollo Rural no han ofrecido alternativas reales a los beneficiarios, se ha desaprovechado la posibilidad que ofrece los Programas para apoyar proyectos relacionados con los servicios (diversificación de actividades en el medio rural).

Hay que aclarar que no se está sugiriendo la exclusión de los productores de zonas marginadas, sino más bien, una diversificación en los apoyos (componentes). Los productores de las zonas marginadas no presentan las condiciones para generar proyectos que detonen un desarrollo integral sin el apoyo adecuado.

Con respecto a los beneficiarios apoyados con conceptos dirigidos a la adquisición de infraestructura y equipo a través del programa PAPIR (4,652), la base proporcionada para esta evaluación arroja que alrededor del 4% del monto total asignado fue dirigido a zonas identificadas como de alta y muy alta marginación. Es importante aclarar que la mayoría de estos beneficiarios se concentraron en el DDR 165 de Huamantla, que es el que menos zonas marginadas tiene; por el contrario el DDR 164 de Tlaxcala es el que obtuvo menos apoyos tuvo, a pesar de ser el que cuenta el mayor número de municipios con alto y muy alto índice de marginación.

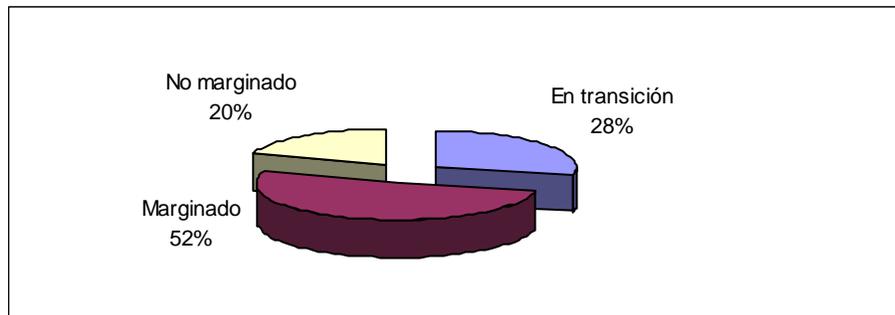
En relación al desarrollo de capacidades de la población rural, el Programa planteó en su Anexo Técnico 2003, la dirección de sus esfuerzos para el desarrollo de capacidades a través del PRODESCA con especial atención a productores de zonas marginadas y no marginadas, (cuadro 2.4.2.).

Cuadro 2.4.2. Beneficiarios del PRODESCA para el 2003

| Componentes | Beneficiarios | | | |
|---|-------------------|---------------|---------------------|---------------|
| | Zonas marginadas | | Zonas no marginadas | |
| | De bajos ingresos | En transición | De bajos ingresos | En transición |
| Diseño de proyectos de desarrollo | 55 | 30 | 38 | 42 |
| Puesta en marcha de proyectos | 12 | 24 | 48 | 6 |
| Asesoría técnica y consultoría para empresas rurales o redes de proyectos | 642 | 276 | 144 | 48 |
| Capacitación a empresas rurales | 12 | 24 | 48 | 6 |
| Otros apoyos | 20 | 6 | 6 | 6 |

Fuente: CEMADER S.C.; con base en el Anexo Técnico del Programa para el 2003.

El PRODESCA se ha enfocado al apoyo de cadenas agroalimentarias importantes para el sector rural de la entidad, apoyando a 246 organizaciones con capacitación, elaboración de planes (de mejora, de negocios y de gestión), y la elaboración de proyectos (anexo cuadro 3).

Figura 2.4.1. Estratos de productores apoyados por PRODESCA

Fuente: CEMADER S.C., con base en la información proporcionada por el CTEE.

El PRODESCA presenta una alta correspondencia con respecto a la orientación general del programa (dirección hacia las cadenas agroalimentarias importantes para el sector) y la problemática identificada, así como con la población apoyada, (figura 2.4.1).

De acuerdo con la metas programáticas para el desarrollo institucional, Desarrollo Rural encaminó sus esfuerzos³⁹ a través de PROFEMOR⁴⁰, para el fortalecimiento de un Consejo Estatal, 3 Distritales y 24 Municipales, así como para la consolidación organizativa de 206 beneficiarios pertenecientes a las cadenas: apícola, bovinos leche y cunícola. Lo anterior con un presupuesto de \$1'697,400⁴¹.

³⁹ Se estableció como meta en el Anexo Técnico del Programa para el 2003.

⁴⁰ Este componente es de ejecución Nacional, no hay aportación monetaria estatal

⁴¹ Incluyendo gastos de operación.

Cuadro 2.4.3. Organizaciones apoyadas por el PROFEMOR en el 2003

| Organización | Beneficiarios | Monto (\$) |
|--|----------------------|-------------------|
| Integradora "productos y servicios Apícolas de Tlaxcala S.A de C.V | 20 | 178,176 |
| Productores de leche Malintzi S. de R.L | 65 | 250,000 |
| Toxtli de R.L de C.V | 121 | 250,000 |
| Total | 206 | 678,176 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la información proporcionada por el CTEE de Tlaxcala.

Aquí se observó una incongruencia con lo establecido en Anexo Técnico, no se apoyaron a todas las cadenas productivas mencionadas⁴² (cebada y canola, granos básicos, frutales y bovinos).

⁴² Como se muestra en el cuadro 2.4.3

Capítulo 3

Evaluación de procesos

3.1. Objetivo del capítulo

En el presente capítulo se analizan los procesos que se llevaron a cabo para la implementación y operación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural en el estado de Tlaxcala, se presentan los argumentos principales en los que se sustenta el diseño de la estrategia de Desarrollo Rural, el funcionamiento de las instancias federales y estatales así como su coordinación y arreglo institucional.

Para ello se desarrolló un análisis profundo de los aspectos que presentan mayor incidencia para una operación eficiente del Grupo de programas. El análisis consideró tanto los procesos desarrollados durante el 2003 como los que estaban en ejecución al momento en que el evaluador inició esta parte de los trabajos de evaluación.

3.2. La capitalización de las Unidades de Producción fomentadas por el PAPIR

De los 3 programas de Desarrollo Rural, el PAPIR tiene como objetivo el proveer la capitalización, misma que debe ser concreta, real y ajustada a las necesidades de las UPR.

3.2.1. *El tejido institucional en la implementación y operación del PAPIR*

En el Grupo de Programas de Desarrollo Rural intervienen instancias federales y estatales en su funcionamiento. Corresponde a la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) coordinar su participación, además, debiese tomar el papel protagónico en el diseño de las políticas de Desarrollo Rural del Estado, en la coordinación de los programas, en el análisis y dictamen de las solicitudes de apoyo, en la autorización de los pagos y en la integración de los Anexos Técnicos⁴³.

Acorde con el proceso de federalización, el diseño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural consideró dos niveles para su operación: el normativo, que estaría a cargo de la federación (SAGARPA), y el operativo, que es llevado a cabo por el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Fomento Agropecuario (SEFOA).

En la entidad, la planeación y operación del Grupo de Programas de Desarrollo Rural se lleva a cabo bajo un contexto de interrelación entre el ámbito federal y estatal, en el que participan: la Delegación Estatal de la SAGARPA, SEFOA, la Unidad Técnica Operativa del Estado (UTOE), los DDR y los CADER.

⁴³ SAGARPA, Guía Normativa de los programas de Desarrollo Rural 2003.

El proceso previsto para la toma de decisiones, no se circunscribe tan solo a la participación de instancias federales y estatales, sino también distritales y municipales a través de los consejos.

Dado lo anterior, el análisis de los resultados finales y de los impactos del Grupo de Programas debe considerarse en el contexto de las interrelaciones y fenómenos presentes entre los diferentes actores que participan en el diseño, planeación, ejecución y entrega de los apoyos.

La UTOE es el organismo de apoyo a la CDR cuya función tiene que ver con aquellos asuntos técnicos y administrativos relacionados con la revisión y ejecución de las solicitudes aprobadas, además, entre sus funciones se encuentra la de coordinarse con el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER) este último responsable de la calidad de los servicios profesionales proporcionados a través del PRODESCA.

La forma en que se conformó el arreglo institucional correspondió con lo establecido en las Reglas de operación 2003, sin embargo se presentaron problemas que limitaron una eficiente toma de decisiones y por ende una óptima operación del Grupo de Programas. Entre los problemas de mayor relevancia se encontraron: a) Un débil flujo de información entre las distintas instancias inmersas en la operación y toma de decisiones, b) No existe una clara delimitación de las funciones, lo que ha provocado duplicidad de funciones. Esta situación se presenta en dos momentos del proceso: 1) El referente a la recepción e integración de los expedientes, ya que los CADER no fungieron como ventanillas únicas de recepción de las solicitudes⁴⁴, también lo han sido los DDR y SEFOA, provocando una dispersión de los apoyos y un atraso en el proceso de integración de las solicitudes, y 2) En el proceso que conlleva la revisión de las solicitudes y análisis de viabilidad de los proyectos se presenta duplicidad de funciones entre la UTOE y el “grupo de trabajo”⁴⁵, (anexo figura 7).

Es preciso señalar que la diversidad de funciones asignadas a la UTOE⁴⁶, han provocado un cuello de botella, ya que al asumir la revisión y debida integración de las solicitudes, la viabilidad técnica de los proyectos y la administración de los PSP's, no le permite cumplir de manera cabal en tiempo y forma con las tareas que le competen⁴⁷.

Otras debilidades observadas en la operación de los programas tienen que ver con la falta de coordinación entre las instancias involucradas, además, se presentan discrepancias en cuanto a los objetivos y acciones que se pretenden alcanzar a través del Grupo de Programas de Desarrollo Rural⁴⁸. Estas inconsistencias son notorias en el proceso de toma de decisiones con respecto al tipo de componentes, organizaciones y cadenas productivas a apoyar (anexo figura 7).

Otro proceso con problemas, es el relacionado con el aspecto administrativo, que inicia con la recepción de la solicitud y termina al levantarse el acta de entrega-recepción del

⁴⁴ Tal y como lo establecen las Reglas de Operación del Programa para el 2003.

⁴⁵ Instancia a la que la UTOE tiene que enviar las solicitudes una vez ya revisadas e integradas, para su nueva revisión y posterior envío a la Comisión de Desarrollo Rural.

⁴⁶ Funciones técnicas y administrativas.

⁴⁷ Información obtenida a través de entrevistas de calidad con actores claves del proceso.

⁴⁸ Lo que lleva a inferir que no existe una estrategia puntual para fomentar el desarrollo rural.

apoyo, esto debido a participación de distintas instancias y actores. La falta de orden en la recepción de las solicitudes y los documentos que la integran han provocado poca eficiencia en el proceso, y el atraso en la entrega de los apoyos; el tiempo promedio entre la entrega de la solicitud y la entrega del apoyo al beneficiarios es de alrededor de 90 días.

Desde la percepción de algunos operadores y funcionarios, existen elementos de tipo político que impiden el óptimo desenvolvimiento de la operación y de la toma de decisiones referentes al curso que debiesen llevar el Grupo de Programas de Desarrollo Rural. Lo anterior se identificó al momento en que se realizó el trabajo de campo para la evaluación, ya que se advirtió que algunos de los apoyos (caso de los apoyos dirigidos al traspato), no son identificados por los beneficiarios como apoyos del programa PAPIR, sino como apoyos que son otorgados por actores y partidos políticos de la entidad y otras instituciones u organismos particulares.

Con respecto al proceso de federalización de la Alianza, se presentan pocos avances, dado que la participación de los productores en la toma de decisiones, así como de la sociedad civil y los municipios, es aún incipiente. Ello aunado a la falta de una asignación clara y específica de las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno ha dificultado el proceso, (anexo figura 6).

3.2.2. La orientación de las inversiones en función de una visión estratégica del Desarrollo Rural

En el Estado existen líneas de acción dirigidas al fomento del Desarrollo Rural⁴⁹, sin embargo, no se cuenta aún con los instrumentos (tipología de productores, diagnóstico del sector, etc.) que le permitan tener marcos de referencia a acciones puntuales encaminadas a una visión sectorial de mediano y largo plazo, es decir el ¿qué?, ¿cómo?, ¿hasta cuando y hasta donde? y ¿para que?.

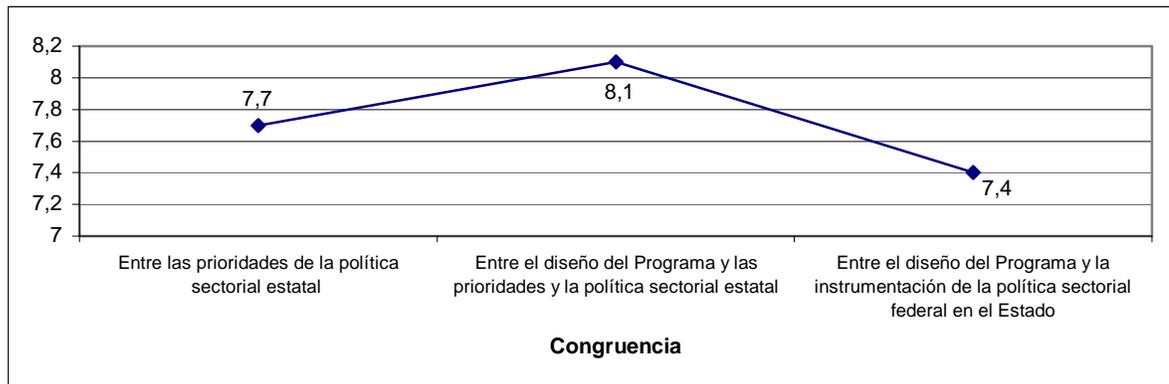
Si bien es cierto que la dirección de los apoyos otorgados por el PAPIR, están estrechamente ligados a las cadenas productivas prioritarias del Estado, no existen estrategias de mediano plazo que permitan una mayor correspondencia entre los planteamientos del Grupo de Programas de Desarrollo Rural y los enfoques y objetivos del Programa Sectorial en el Estado. A continuación se presenta un gráfico donde, desde la perspectiva de los operativos, se califica la congruencia entre el diseño del Programa y la política sectorial federal y estatal, (figura 3.2.2.1).

No obstante lo anterior, existió un esfuerzo importante por dirigir las inversiones del PAPIR hacia las actividades estratégicas para el sector⁵⁰, tal es el caso del maíz, cebada, avena, trigo, durazno y bovinos productores de leche. Ello se vio reflejado en la asignación de los recursos, de acuerdo con los avances físicos y financieros del Programa⁵¹, más del 84% del presupuesto destinado al PAPIR se aplicó para el apoyo de dichas actividades.

⁴⁹ Presentes en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005 y programa Rector del sector Agropecuario 1999-2005.

⁵⁰ Respondiendo más a las Reglas de Operación del Programa que a una planeación para el desarrollo rural de la entidad.

⁵¹ Al 15 de julio de 2004.

Figura 3.2.2.1. Indicador de congruencia en el diseño del Programa y la Planeación

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a funcionarios directivos del Programa

El 16% del presupuesto del PAPIR se asignó a través de paquetes de pavos, paquetes de aves de postura, paquetes de herramientas o de traspatio⁵². A este respecto puede inferirse, que dado el número de beneficiarios apoyados (13,000), no existió una orientación clara y precisa sobre la distribución de dichos apoyos, ya que en términos monetarios el apoyo por beneficiario fue en promedio de \$400, cantidad poco significativa para impactar en la actividad y cumplir con los objetivos (capitalización de la UPR, generación de empleo e innovación tecnológica), es decir, se sacrificó calidad por cantidad, no se cuestiona el tipo de apoyo en sí, sino la forma en como fue operado (sin elementos que permitan su fortalecimiento: capacitación, organización o seguimiento), lo que convierte al apoyo en un subsidio compensatorio, que además ha provocado una dependencia del subsidio, o el también llamado “clientelismo de la Alianza”.⁵³ Las respuestas que dieron a este respecto los distintos actores operativos y directivos, permitieron establecer que aún existen diferencias importantes entre la parte federal y estatal, con respecto a la orientación de algunos apoyos. La justificación que se da a este tipo de apoyos, tiene más que ver con una ayuda compensatoria del consumo alimenticio (desconectado de la producción), que con un apoyo que haga sostenible la estrategia.

En el contexto del sector rural, existen una serie de programas públicos semejantes a la población objetivo de Desarrollo Rural⁵⁴, lo que significa que existe la posibilidad de provocar mayores impactos en la población rural, a través de la orientación de las inversiones de acuerdo a una visión conjunta de las distintas instituciones encaminadas al desarrollo rural de la entidad. Sin embargo y a pesar de lo anterior, el poder llevar a cabo acciones conjuntas entre las distintas instituciones enfrenta como problemáticas principales:⁵⁵ 1) La existencia de diferentes reglas de operación para cada programa e institución, y 2) Los distintos tiempos de ejecución. Lo anterior, junto con una tardía radicación de los recursos del grupo de programas de Desarrollo Rural, ha provocado un desfase en la operación y dificultad en la mezcla de recursos.

⁵² O llamado “integral PAPIR” que podía incluir pavos y/o pollos y/o conejos y un paquete de herramientas

⁵³ Una de las respuestas dadas por funcionarios operadores, directivos del Programa, es que dichos apoyos “se dan porque siempre se han dado”, basándose más en una costumbre que en una necesidad.

⁵⁴ El 28.5% de los beneficiarios encuestados tienen acceso a otro tipo de Programas

⁵⁵ De acuerdo a la percepción de los funcionarios operativos y directivos del Programa.

Además, en el sector rural de la entidad existe desinformación sobre las distintas instancias y programas de apoyo al sector, lo que limita el poder de decisión de los beneficiarios, se desaprovecha la posibilidad de, a través de las diferentes secretarías o instituciones, establecer una relación que posibilite encadenar el proceso de desarrollo rural.

Actualmente se están realizando diagnósticos de 5 cadenas productivas estratégicas para el Estado (cebada, maíz, trigo, durazno y nopal), ello a través de la Jefatura Agrícola de la SAGARPA en la entidad. Esto con el fin de mejorar la orientación de las inversiones provocadas por el Grupo de Programas de Desarrollo Rural y la estrategia de Fomento Agrícola, ambos programas encaminados a fomentar el desarrollo rural de la entidad. Sin embargo, de acuerdo con lo vertido por los funcionarios operativos, existe aún la necesidad primordial de elaborar un diagnóstico estatal y regional del sector rural que permita mejorar los niveles de planeación existentes.

3.2.3. Mecanismos de selección de beneficiarios y de asignación de recursos

Es importante reflexionar sobre la amplitud de los criterios de elegibilidad de la población objetivo, ya que prácticamente toda la población puede ser susceptible de apoyo vía el Programa, esta particularidad en la definición de “población objetivo” ha provocado una dispersión en la atención de la población vulnerable del Estado.

Lo anterior ha propiciado, que aquellos productores que no se atendieron a través de otros Programas, caso Fomento Ganadero, (ya sea por restricciones en las Reglas de Operación, por los topes presupuestales establecidos, y/o por decisiones institucionales), sean atendidos vía Desarrollo Rural.

La manera de acceder a los apoyos del PAPIR fue a través de la “demanda libre” o por medio de “proyectos productivos”, y podían ser solicitados en forma individual o grupal. Un elemento de llamar la atención, es que los encargados de las recepciones de las solicitudes (CADER) desconocen el proceso completo de selección y asignación de recursos, según las respuestas vertidas ellos, solamente tienen conocimiento de los requisitos mínimos que deben integrar una solicitud. Esta situación ha provocado ineficiencia en el proceso de selección, se ha desaprovechado al CADER como instancia de primer filtro, dado que este podría ir haciendo la selección de los posibles beneficiarios tomando como referencia los criterios y prioridades para la elección de los mismos.

Sería conveniente, para la selección de los beneficiarios, tomar en cuenta los padrones de beneficiarios de la Alianza de años anteriores, sin embargo estos no son utilizados por un porcentaje importante de los encargados de la recepción de las solicitudes (35%); además, en la opinión del 92% de los funcionarios, para la asignación de los recursos se le da prioridad a las solicitudes acompañadas de proyectos productivos, aunque es de llamar la atención como “el impacto esperado del apoyo”, no es un elemento primordial para la selección y asignación de los recursos (anexo figura 8).

Con respecto al orden de atención, el 50% de los funcionarios manifestó que se atiende primero a la demanda rezagada y después la nueva demanda de los apoyos. Sin embargo también fue recurrente la opinión de que, el orden de atención se da más bien por el peso político del solicitante o por su relación con las instituciones.

En lo referente a los criterios empleados para priorizar la asignación de los recursos se encontró que, en orden de importancia se emplean los siguientes juicios: 1) el orden de llegada de las solicitudes, 2) la posibilidad de que los solicitantes cuenten con los recursos suficientes para realizar su aportación correspondiente, 3) la pertenencia a un grupo organizado, y 4) las prioridades regionales (con respecto al tipo de productor y actividades productivas).

Es de llamar la atención, que los dos elementos primordiales para la asignación de recursos son, el orden de llegada de las solicitudes y las posibilidades del beneficiario para realizar su aportación, y no las prioridades regionales, ello se ve reflejado en la distribución de los apoyos concernientes a las inversiones físicas del PAPIR, donde se respondió más a la posibilidad de los beneficiarios para realizar su aportación que a las prioridades establecidas por la reglas de Operación del Programa.

3.2.4. El concepto de proyecto, su rol en la demanda de inversiones y como mecanismo de selección del beneficiario

El concepto de “proyecto” tiene que ver con la planeación, el financiamiento y el establecimiento de una actividad en concreto, estableciendo desde sus inicios metas y objetivos claros. De acuerdo con las opiniones de los distintos operativos, los proyectos debiesen ser un elemento decisivo para la selección de los beneficiarios, ya que de alguna manera, ello garantizaría⁵⁶ la viabilidad de las inversiones.

Algunas de las organizaciones exitosas beneficiarias del Programa, deben su éxito –entre otros factores- a la elaboración de proyectos adecuadamente formulados⁵⁷, que intentan ver de manera más integral las actividades desarrolladas, donde el proyecto va más allá de la producción primaria (con una visión integral), tomando en cuenta aspectos de capacitación, agregación de valor y comercialización, entre otros.

El proyecto como elemento primordial para asignación de los apoyos, no tiene el nivel de importancia requerida, ya que se tiende a ver al proyecto como un simple requisito para acceder a los apoyos y no como un elemento fundamental en el desarrollo de una actividad. Esto se ratifica cuando en la selección de las solicitudes para su aprobación, el “impacto esperado del proyecto” no es un criterio primordial, (anexo figura 8),

Los impactos esperados del Programa, a través de la asignación por proyectos, tiene que ver también con la adecuada selección de estos. Al respecto se observan todavía deficiencias en el personal de las instancias técnico operativas encargadas de valorar los proyectos (anexo figura 10).

3.2.5. La asignación de los recursos entre grupos y regiones prioritarias

Uno de los aspectos centrales para la asignación de los recursos fue la identificación de los grupos y las regiones prioritarias para el Estado, a este respecto las Reglas de

⁵⁶ Siempre y cuando cumpla con los estandares de calidad de un proyecto (integral).

⁵⁷ “Proyecto de eslabonamiento de 90 hectáreas de frutales (Durazno)” en Concepción Hidalgo, Altzayanca” de la organización de productores de durazno selecto de Tlaxcala. Productores de leche Malintzi con el proyecto “Esquema de pasteurización y comercialización de leche” en Huamantla y Proyecto “Agregación de valor para la cadena agroalimentaria de la cebada” en Calpulalpan, Tlaxcala.

Operación establecen como grupos y regiones prioritarias a “mujeres, jóvenes e indígenas y personas de la tercera edad habitantes de regiones y municipios que presentan los mayores índices de marginación”. A este respecto se observó, que en la asignación de los recursos la “atención a grupos y regiones prioritarias” fue el cuarto criterio de selección⁵⁸.

Realizando una revisión de la base de datos proporcionada para esta evaluación se observa que la asignación de los recursos en atención a los grupos prioritarios, especialmente a mujeres, se dio a través de los apoyos dirigidos al traspatio (aves de postura, pavos y paquetes de herramientas), (cuadro 3.2.5.1).

Cuadro 3.2.5.1. Porcentaje de mujeres apoyadas por tipo de apoyo

| Componente de apoyo | | Mujeres (%) | Porcentaje del monto total del Programa asignado por componente |
|--------------------------|---------------------|-------------|---|
| Aves de postura | Apoyo al traspatio | 80.3 | 2.0 |
| Paquetes de pavos | | 78.5 | 2.0 |
| Paquetes de herramientas | | 72.1 | 12.0 |
| PAPIR | Inversiones físicas | 2.4 | 84.0 |
| Total | | | 100.0 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la base de datos proporcionada por el CTEE.

Con respecto a las zonas prioritarias (alta y muy alta marginación), se observó que al igual que en el caso de la atención a la población vulnerable, la asignación de los recursos fue generalmente, a través de los apoyos dirigidos al traspatio, sin embargo, los montos dirigidos a estas zonas fueron bajos lo cual se refleja en que del total del presupuesto asignado a través del programa PAPIR (\$32'976,216), aproximadamente el 4% fue asignado para localidades de alta y muy alta marginación⁵⁹.

A manera de resumen se puede señalar que la atención a la población y regiones prioritarias a través del programa PAPIR, se atendió a través de apoyos poco significativos y en atención a la demanda.

3.2.6. La asignación de los recursos a cadenas productivas de alta inclusión social

El diseño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural consideró como uno de los ejes vitales para el cumplimiento de objetivos, el de las cadenas productivas de alta inclusión social, a este respecto fue notoria la falta de conocimiento de un porcentaje importante (45%) de los funcionarios operativos sobre los criterios para la identificación y priorización de estas cadenas. Al parecer el concepto de “cadena productiva de alta inclusión social” no es aún manejado por todos los niveles de operación del Programa, ya que tiende a relacionarse a una cadena de alta inclusión social con el número productores que a ella se dediquen, sin tomar en cuenta otros elementos como: la capacidad de la actividad para la generación de empleo e ingreso y la participación de la población vulnerable.

⁵⁸ Punto 3.2.3. de este capítulo.

⁵⁹ De acuerdo con la relación de municipios de zonas marginadas en Tlaxcala, publicado por la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural, SAGARPA Delegación Tlaxcala.

No obstante al desconocimiento sobre este concepto se observó que el PAPIR asignó un porcentaje importante (84%) del presupuesto a la atención de cadenas productivas de alta inclusión social (cunícola, caprina, apícola y bovinos leche) incluyendo aquellas que además son prioritarias para la entidad como la cebada, maíz, trigo, durazno y nopal.

3.2.7. La supervisión y el seguimiento a las inversiones financiadas por PAPIR

Se observó que las calificaciones otorgadas a la UTOE, con respecto al seguimiento a los apoyos otorgados presentan una valoración buena (8.6), no obstante y aunque la UTOE es la encargada de dar el seguimiento y supervisión a las inversiones apoyadas por el PAPIR, no cuenta con un mecanismo eficiente que le permita llevar de manera optima dicha tarea, dado que la UTOE ha tenido que efectuar de manera simultánea, labores administrativas (responsable de los pagos a los PSP's) y técnicas (revisión y dictaminación de proyectos).

Un elemento fundamental en el seguimiento y supervisión de los apoyos otorgados por el PAPIR son los PSP's, sin embargo las características bajo las que estos operan (pago por producto o servicio prestado), han provocado que sus actividades se vean enfocadas a tareas concretas con pagos ya preestablecidos (la organización, la gestión y; la elaboración y puesta en marcha del proyecto), lo que significa que la última actividad por la que recibe un pago el PSP es "la puesta en marcha del proyecto"; lo que ha dado lugar a un débil o nulo seguimiento de las inversiones financiadas por el PAPIR.

3.3. El desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)

Los programas PRODESCA y PAPIR se encuentran estrechamente relacionados, ya que a través de ambos se busca darle seguridad a los proyectos financiados, dado que el PAPIR proporcionaría la capitalización y el PRODESCA la consecución de los proyectos a través de los Prestadores de servicios Profesionales (PSP's).

A este respecto la UTOE y el CECADER adquieren un papel importante ya que el primero es el encargado de girar la instrucción para los pagos de los técnicos PRODESCA y el segundo es el organismo cuya función es la de asegurar la calidad de los servicios proporcionados por los técnicos, adquiriendo una responsabilidad fundamental en el éxito de los proyectos.

3.3.1. La contribución del PRODESCA al desarrollo de un mercado de servicios

Si bien es cierto que el PRODESCA ha contribuido al desarrollo de un mercado de servicios profesionales en la entidad, también es cierto que la demanda de los mismos suele ser de manera temporal, ya que generalmente coincide con el período de solicitud y entrega de los apoyos; asimismo, es el técnico PRODESCA el que se encarga de elaborar, gestionar y poner en marcha los proyectos apoyados, por lo cual el desarrollo del mercado de servicios profesionales se ha visto condicionado de manera sustancial a los apoyos de Alianza.

Por otro lado, la demanda de los servicios profesionales se encuentra estrechamente relacionada con la calidad de los mismos; en proyectos exitosos la asesoría ha sido un

elemento esencial para su desarrollo; esto permite señalar que: para que la demanda de los servicios profesionales sea permanente esta debe ofrecer resultados positivos, de tal manera que ello signifique la posibilidad de contratar los servicios aún sin apoyos externos.

3.3.2. La contribución del PRODESCA al desarrollo de capacidades de la población rural

Dentro de la operación del programa de Desarrollo Rural, el PRODESCA ha sido el programa encargado de apoyar a los productores, ofreciendo los servicios de los PSP's para la organización⁶⁰, la realización o fortalecimiento de proyectos y la gestión de los apoyos.

Sin embargo, se advierte que existen problemas de tipo operativo que no permiten que el técnico PRODESCA tenga mayores impactos en el desarrollo de capacidades de la población rural, entre ellos se encuentran: 1) la falta de cursos de capacitación adecuados y especialmente focalizados, 2) la permanencia de los PSP's en los proyectos⁶¹, y 3) la falta de interés de algunos beneficiarios y sus organizaciones (ven al PRODESCA como un mero requisito para acceder a los apoyos).

A pesar de lo anterior, se puede señalar que el PRODESCA, ha contribuido, aún de manera incipiente, al desarrollo de capacidades de la población beneficiada, especialmente en aquellos donde se dio el acompañamiento PAPIR-PRODESCA. Se ha observado que el desarrollo de capacidades en los beneficiarios se ha centrado en el desarrollo de capacidades técnicas de los productores, más que en las de gestión y de administración, por lo que para realizar estas últimas actividades los beneficiarios aún dependen de los técnicos.

3.3.3. La contribución del PRODESCA a la generación de proyectos de calidad

Es aquí donde el PSP's se convierte en un elemento fundamental, ya que dentro de sus actividades se incluye la identificación y el diseño de proyectos productivos, por lo que de su capacidad depende la calidad y viabilidad de los proyectos.

En los PSP's existen deficiencias que no les permiten generar proyectos con la calidad deseada, sumándose una vez más la necesidad de una capacitación adecuada y dirigida a problemas concretos existentes en la entidad en general y en las UPR en particular (procesos productivos, organizativos y comerciales), dado que las habilidades necesarias para el desarrollo de un buen proyecto son múltiples, se requiere de conocimientos que van desde aspectos técnicos hasta los aspectos sociales (anexo figura 9).

La contribución del PRODESCA a la generación de proyectos de calidad, se puede ver reflejado en el número de proyectos generados, apoyados por PAPIR y otras fuentes de financiamiento. A este respecto se obtuvo que en promedio, del total de proyectos realizados y gestionados por los técnicos PRODESCA, el 64% obtuvo algún tipo de financiamiento (anexo figura 11).

⁶⁰ Fomentar la organización entre los productores ya sea legal o no.

⁶¹ Ya que ellos trabajan bajo la modalidad "pago por servicio".

No obstante lo anterior, una de las observaciones hechas de manera recurrente por los distintos actores, al respecto de la calidad de los proyectos, tiene que ver con la originalidad de los mismos, ya que suele darse el caso de la “clonación de proyectos”, lo que va en perjuicio de la generación de impactos positivos en las UPR (dado que no se toman en cuenta las características particulares de cada una de ellas), además se da el fenómeno de que los proyectos a veces no resultan de un diagnóstico previo de la UPR, sino del “ofrecimiento de los PSP’s”, ya que no es el beneficiario quien selecciona el tipo de apoyo o proyecto necesario en su UPR y acorde a sus características.

Lo anterior puede ser consecuencia de las características bajo las que opera el PSP⁶², provocando que el técnico se preocupe más por la cantidad de proyectos realizados y aprobados que por la calidad del servicio prestado.

3.3.4. Los Prestadores de servicios Profesionales (PSP’s) formación y perfil profesional

Un elemento importante y que influye en la capacidad de los PSP’s para la generación de proyectos acordes con la problemática presente en el contexto del sector rural es su perfil profesional, de ello depende en muchos de los casos, su buen desenvolvimiento en las actividades que le competen así como de la calidad de sus servicios.

El padrón de los Técnicos PRODESCA de la entidad esta compuesto por 65 técnicos, cuya edad promedio es de 32 años, y con un perfil profesional caracterizado por ser en su mayoría (78%) ingenieros agrónomos o especialidades afines: Biólogos (16%), Economistas (2%) y médicos veterinarios (4%).

Lo anterior da la posibilidad de señalar que los técnicos PRODESCA cuentan con las habilidades mínimas necesarias para participar en la operación del Programa, sin dejar de lado, que el perfil por sí mismo no garantiza la calidad de los servicios prestados. Ya que la habilidad de cada PSP se verá reflejada en el porcentaje de los proyectos realizados que obtienen algún tipo de financiamiento y los impactos obtenidos del proyecto.

3.3.5. Calidad y seguimiento de los servicios profesionales; rol y desempeño del CECADER

De acuerdo con la percepción de actores involucrados con el Programa, la calidad de los servicios ofrecidos por los PSP’s no es la óptima, ya que se presentan deficiencias que aún hay que atender (anexo figura 13), a este respecto la opinión de los PSP’s coincide en afirmar que es necesario que se les ofrezcan cursos de capacitación para permitirles profundizar en temas relacionados con la comercialización y la agregación de valor, puesto que ambos son elementos básicos que permiten establecer el ¿qué? Y el ¿hasta donde? de un proyecto.

En lo concerniente a la calidad de los servicios prestados, el CECADER adquiere un papel preponderante, ya que es el encargado de capacitar a los PSP’s, así como de garantizar la calidad de los servicios prestados por los mismos. En este contexto el CECADER tiene un rol importante en la profesionalización de los técnicos y en el

⁶² Pago por servicio, por lo que entre más proyectos tengan y les sean aprobados mayor será la remuneración económica.

desarrollo del mercado de los servicios profesionales. Sin embargo, el CECADER presenta algunas deficiencias en su operación, esencialmente en lo referente a la capacitación de los PSP's y a la promoción de tecnología enfocada a la entidad, lo que podría provocar resultados no esperados en los proyectos implementados y por ende desestimular el desarrollo del mercado de los servicios profesionales.

Con respecto a la supervisión que realiza el CECADER, se encontró que esta presenta un desfase, ya que no da la oportunidad de corregir deficiencias de los servicios prestados por los PSP's a los beneficiarios y sus proyectos; por lo que la supervisión no adquirió la importancia que debiese (como un elemento que permitiera mejorar la calidad de los servicios y por ende sus impactos), La supervisión sólo se tomó como un mero trámite para que los PSP's accedieran a sus honorarios.

3.3.6. Mecanismos de acreditación de los PSP

Los mecanismos de acreditación para los PSP's, fueron el examen-entrevista y/o la asistencia a los talleres de capacitación. Para ser acreditado a través de la asistencia a los talleres, el PSP tuvo que haber cursado los siguientes: "Diseño de empresas para el desarrollo rural", "Puesta en marcha de la empresa rural" y "Desarrollo empresarial y Formador de formadores". Para ser acreditado a través del examen y entrevista el PSP debió haber comprobado tener amplia experiencia y capacidades profesionales desarrolladas.

De acuerdo con la percepción de los PSP's, los mecanismos de acreditación para formar parte de la RED de PSP's no resultan complicados, lo difícil es mantener su acreditación y elegibilidad, ello depende del desempeño de cada uno de los PSP's, según los estándares establecidos por el CECADER. Sin embargo, los estándares utilizados por el CECADER para lograr mantener la acreditación y elegibilidad como PSP, no se consideran los más adecuados, A pesar de tomar en cuenta elementos de capacidad y desempeño de cada uno de los técnicos, sus criterios de selección y elegibilidad se basan de manera importante en la elaboración escrita de un plan de trabajo⁶³ y no en los resultados reales de cada proyecto, El CECADER basa sus juicios en papeles más que en los impactos en el desarrollo de capacidades de la población beneficiada y de los proyectos mismos⁶⁴. Además, se observó que cuando un PSP, se encuentra como "condicionado"⁶⁵, no se le dan alternativas (capacitación) que le permitan reforzar los puntos débiles de su desempeño y capacidad.

3.3.7. Tejido institucional del PRODESCA

El tejido institucional que rodeo al PRODESCA se desarrolló tal y como lo establecen las Reglas de Operación del Programa en 2003, sin embargo aún no hay participación de los municipios.

Entre las debilidades detectadas en el tejido institucional del PRODESCA, se encuentran: 1) el establecimiento claro de cada uno de los roles que debe desempeñar cada instancia

⁶³ Que no es corroborado hasta que se da la supervisión y que por lo tanto no puede ser un estimador real de desempeño.

⁶⁴ Esta percepción denota la ineficiencia del CECADER en el seguimiento de los servicios ofrecidos y la calidad de los mismos, así como la falta de capacitación adecuada a los PSP's.

⁶⁵ Para poder seguir como PSP y pertenecer a la RED.

participante⁶⁶ y 2) los tiempos que conllevan los procesos de autorización y ministración de los recursos del Programa. Lo anterior ha provocado efectos negativos en la operación del mismo, ya que se han presentado casos donde a causa de los retrasos de los apoyos PRODESCA se da un desfase entre el desarrollo de capacidades y la puesta en marcha de un proyecto (el PRODESCA como respuesta de solución a la necesidad en un proyecto determinado). (anexo figura 15)

3.4. El fortalecimiento institucional y la consolidación organizativa

El Programa Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR) esta dirigido a la formación de capital social, con dicho programa se pretende promover los procesos de organización y gestión, a fin de mejorar las capacidades referentes a la toma de decisiones, a la negociación y la gestión.

El PROFEMOR por lo tanto, debiese tener una estrecha relación con el funcionamiento de cadenas productivas al fomentar la organización de las UPR en la apropiación de valor agregado. Además también es responsabilidad del PROFEMOR la facilitación de sinergias entre las organizaciones económicas y de servicios financieros rurales⁶⁷.

El PROFEMOR resulta ser un programa un tanto aislado y de menos alcance para los productores, ya que esta enfocado a organizaciones con mayor solidez.

En el estado de Tlaxcala se destinó al PROFEMOR un presupuesto de \$1'697,400, para el fortalecimiento de 3 Consejos Distritales y 9 Municipales, así como para la consolidación de 3 organizaciones de segundo nivel⁶⁸.

3.4.1. Conformación de los Consejos Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (fortalecimiento institucional)

En el marco de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y acorde con el proceso de federalización, en el diseño del Grupo de Programas de Desarrollo Rural 2003 se concedió un lugar importante al fortalecimiento de la capacidad institucional con representación de la población rural en los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, por lo que se consideró la formación de Consejos municipales, distritales y regionales, con capacidad de opinar, asesorar y dirigir, pero no de ejecutar ni sancionar⁶⁹.

La conformación tanto de los Consejos Municipales como Distritales, se llevó a cabo bajo la iniciativa de la SAGARPA, sin embargo los recursos que se pretende destinen a los municipios sean producto de convenios entre la SEFOA (Estatal) y la SAGARPA (federal). Los avances que presenta Tlaxcala en este sentido se presentan en el cuadro 3.4.1.1.

⁶⁶ Ya que de acuerdo a las opiniones vertidas por los funcionarios, es frecuente la discrepancia de opiniones existentes entre las funciones y atribuciones de la SAGARPA y la CDR.

⁶⁷ De acuerdo a lo establecido en Reglas de Operación 2003, p. 67

⁶⁸ De acuerdo al avance físico (30 de julio de 2004) y financiero al (15 de julio de 2004)

⁶⁹ Ley de Desarrollo Rural sustentable, publicada en el Diario Oficial de la federación con fecha 7 de diciembre de 200, capítulo IV. El papel de los Consejos es eminentemente normativo.

Cuadro 3.4.1.1. Avance en la conformación de los Consejos distritales y municipales

| Concepto | Total | Avance (%) |
|---|-------|------------|
| Coordinaciones de Desarrollo Rural Municipal apoyados | 10 | 16 |
| Consejos municipales de Desarrollo Rural Sustentable | 24 | 40 |
| Consejos Distritales | 3 | 100 |

Fuente: CEMADER S.C, con información proporcionada por la Subdelegación de Planeación y Desarrollo de la SAGARPA, entidad Tlaxcala.

Aún se encuentra en proceso la integración y constitución de los Consejos municipales faltantes en la entidad. En la percepción de los Coordinadores municipales⁷⁰, quienes jugaron un papel importante en la constitución de los mismos, opinan que existen una serie de elementos que dificultan el proceso, entre los que se encuentran: a) La falta de una preparación previa de los técnicos PROFEMOR sobre la municipalización y sus procesos, b) El desconocimiento de las autoridades municipales, tanto de la Ley de desarrollo Rural sustentable como del proceso de municipalización de la Alianza Contigo, c) La renuencia de algunos municipios para aportar su parte monetaria correspondiente, d) Falta de compromiso de los actores involucrados en el proceso, e) Intereses de tipo político en la toma de decisiones (el contexto político en el que se encuentra la entidad ha dificultado el proceso), y f) No han existido esfuerzos para vincular y complementar el proceso de municipalización al COPLADEMUN.

Otra problemática presente es la relacionada a las dificultades de los Coordinadores PROFEMOR para cumplir plenamente con las tareas que les corresponden, ello en primera instancia por la liberación de sus honorarios, después por que son ellos quienes deben cubrir sus gastos de “movilización” mermando su ingreso monetario. Situación que ha provocado que el desempeño de los técnicos no sea el óptimo y que su permanencia sea temporal.

3.4.2. Legitimidad de los Consejos

La legitimidad y representatividad de los Consejos depende de la calidad moral y de la imagen de quienes lo integran, a este respecto, se puede señalar que en aquellos consejos que ya están conformados existe la legitimidad aunque no en toda su expresión, pues existe renuencia de algunos habitantes del área rural para participar en procesos como este, dado que suelen relacionar las preferencias políticas de los que integran el consejo con el consejo mismo. Por lo que la legitimidad de los consejos es aplicable en la medida en la que se da la participación de los actores⁷¹.

3.4.3. Aportes de PROFEMOR a la generación de Planes Municipales

En los procesos de federalización y descentralización, el de la municipalización es uno de los que presenta mayor dificultad en su proceso y consolidación (anexo figura6).

⁷⁰ A este respecto se profundiza en los 2 estudios de caso realizados para esta evaluación.

⁷¹ Están legítimamente representados aquellos que asisten y muestran interés en el proceso.

El proceso de municipalización en la entidad se encuentra inmerso en una compleja red de situaciones que aún deben ser resueltas y que van desde lo financiero hasta lo social. No obstante es incuestionable la contribución del Programa al proceso de municipalización ya que hasta la fecha de la presente evaluación (agosto de 2004), ha contribuido (aunque aún en proceso) a la constitución de 24 Consejos municipales, a la elaboración de 13 diagnósticos y a la formulación de 2 planes de desarrollo municipal⁷².

No obstante, que los Diagnósticos y Planes Municipales, se realizaron con la participación de los productores, la participación de la población prioritaria es escasa.

3.4.4. Financiamiento logrado para las inversiones priorizadas en los Planes Municipales

Dado el proceso en el que aún se encuentra la municipalización en la entidad no se ha dado el financiamiento a proyectos prioritarios para los municipios.

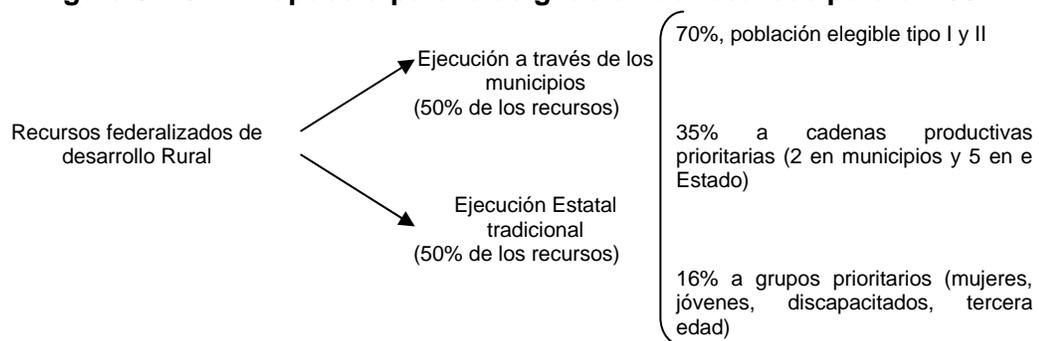
Las decisiones y acuerdos surgidos del seno de los Consejos ya establecidos se enfrentan en la realidad con el hecho de no contar con recursos para financiar las acciones y proyectos propuestos.

De los consejos Municipales ya creados, el 64% de ellos se encuentran ubicados en municipios prioritarios para el Estado (con comunidades de niveles de alto y muy alto índice de marginación). Sin embargo, las decisiones y acuerdos surgidos del seno de los consejos ya establecidos se enfrentan al hecho de que ni las dependencias estatales ni las federales estaban preparadas para ofrecer apoyo financiero a las propuestas de los Consejos⁷³.

3.4.5. Cambios relevantes en el proceso de municipalización (propuesta 2004)

A fin de obtener mejores resultados en dicho proceso en la entidad, para el 2004 se plantea la posibilidad de operar bajo un esquema en el que el 50% de los recursos del programa de Desarrollo Rural sean ejecutados a través de los municipios

Figura 3.4.5.1. Propuesta para la asignación de recursos para el 2004



Fuente: CEMADER S.C, Información proporcionada por la Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural de la SAGARPA, Delegación Tlaxcala.

⁷² Aún en proceso de revisión.

⁷³ Información obtenida a través de entrevistas de calidad con técnicos PROFEMOR.

Además, se plantea la posibilidad de que el 100% de los recursos del PAPIR se destinen a apoyar proyectos productivos (tal y como lo establece la normatividad del Programa), a fin de que la operación de los programas municipales y estatal sea como un fondo en el que se pueda concursar por los recursos, con períodos de recepción, análisis y dictaminación pre establecidos⁷⁴.

3.4.6. Alcances en el fortalecimiento organizativo, ámbitos a los que se orienta y pertinencia de los mismos

La consolidación organizativa es uno de los componentes que conforman el Programa PROFEMOR, mismo que busca fortalecer la estructura interna y administrativa de las organizaciones económicas (1er y 2do nivel), a fin de provocar su inclusión en las cadenas productivas.

Este componente incluye capacitación a empresas rurales y a la promoción de eventos, encuentros y talleres, que fortalezcan las técnicas empresariales del sector rural, bajo dicho componente el PROFEMOR orientó sus apoyos al fortalecimiento de 3 cadenas pecuarias (apícola, cunícola y bovina), con la finalidad de facilitar los procesos que conlleven a las actividades apoyadas a una mayor integración de la cadena agroalimentaria y la generación de valor agregado.

De acuerdo a la percepción de los representantes de las organizaciones apoyadas, el PROFEMOR, les ha permitido tener avances, con respecto a la administración de los proyectos (sistemas contables y procedimientos administrativos), y en la formalización de los estatutos jurídicos, sin embargo es una tarea que aún se encuentra en proceso.

Para la consolidación organizativa el PROFEMOR busco dar mayor eficiencia al trabajo de las organizaciones de productores, por lo encontrado en campo puede decirse que los resultados son heterogéneos, ya que estos dependen, además de las capacidades organizativas (con respecto a la contabilidad y administración) de la disponibilidad de los beneficiarios para acceder a nuevos conocimientos.

3.4.7. Criterios y mecanismos de selección de organizaciones económicas y formas de acceso al apoyo

En la entidad no existen criterios adicionales⁷⁵ de selección de las organizaciones, sólo se debe cumplir con los requisitos establecidos, no se realiza un diagnóstico real de la organización y de sus posibilidades de integración vertical a la cadena agroalimentaria.

3.4.8. Sostenibilidad de los procesos desencadenados por el Programa

Es notorio el hecho de que los beneficiarios tengan poco o nulo conocimiento de sus derechos y obligaciones al contratar los servicios profesionales, ello ha provocado la falta de claridad del beneficiario o las organizaciones sobre los servicios de los técnicos PROFEMOR, y por ende no existe una idea clara de los servicios para los que fue contratado.

⁷⁴ Subsecretaría de Desarrollo Rural –SEFOA (Municipalización del Programa de Desarrollo Rural Tlaxcala).

⁷⁵ A los establecidos en las Reglas de Operación del Programa.

La falta de claridad sobre el desempeño de los PSP's, ha provocado que el apoyo del PROFEMOR sea más bien percibido como un subsidio para mantener al personal de la organización, más que como la posibilidad de fortalecimiento de la organización y desarrollo de capacidades gerenciales.

3.4.9. Formación y perfil de los coordinadores y técnicos, y la calidad de los servicios prestados

En la entidad se cuenta con una cartera de 14 técnicos y coordinadores PROFEMOR, de los que 9 son Ingenieros Agrónomos, 2 Médicos Veterinarios, 2 Biólogos y 1 Sociólogo.

Pese a que los técnicos reciben capacitación para desarrollar sus actividades, la formación y perfil de los técnicos no se considera la más adecuada. El desarrollo de la actividad para la que fueron contratados requiere necesariamente de profesionales con conocimientos en las áreas sociales del sector rural, dado que sus actividades implican el manejo de recursos humanos. Al tener profesionales con habilidades poco desarrolladas en el manejo de los recursos humanos puede provocar una mala calidad de los servicios.

De acuerdo a la opinión vertida por funcionarios del Programa, los técnicos PROFEMOR presentan dificultades para inducir la participación e involucramiento de los beneficiarios en los procesos para la consolidación institucional y organizativa.

3.4.10. Mecanismos de control de calidad, soporte y seguimiento al desempeño y a los servicios de los técnicos y coordinadores PROFEMOR

La UTOE es la encargada de llevar el control de los técnicos y coordinadores PROFEMOR. Aunque se ha intentado garantizar la calidad de los servicios prestados a través de la capacitación a los técnicos y coordinadores, no existe un mecanismo de control que permita establecer de manera clara la calidad y desempeño de los servicios.

El seguimiento que da la UTOE al desempeño de los servicios de los coordinadores PROFEMOR, consiste en llevar un control de los avances que cada uno de los técnicos presenta en lo concerniente a la constitución de los consejos, la elaboración de diagnósticos y desarrollo de planes municipales. Se observa que no existe un mecanismo de control sobre la calidad de los diagnósticos y planes municipales elaborados.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

4.1. Objetivo del capítulo

Establecer la magnitud de los impactos generados por los apoyos otorgados a través del Grupo de Programas de Desarrollo Rural en las unidades de producción y determinar los factores que intervienen.

Los apoyos otorgados por el Grupo de Programas de Desarrollo Rural muestran periodos de establecimiento que van del corto al largo plazo, por lo que la evaluación se abordó con una visión de proceso y consideró la maduración gradual de las acciones e inversiones.

La evaluación de los impactos del PAPIR consideró las inversiones realizadas por este Programa en 2003 y las de su antecesor PADER en 2001, ello debido a que las inversiones financiadas por PAPIR son demasiado recientes y sus impactos pudieran resultar demasiado incipientes, por lo que el PADER 2001, permitirá tener referencias sobre la permanencia, funcionalidad y aprovechamiento de las inversiones a 2 años de su operación.

En este capítulo se hablará de apoyos en inversiones físicas del PAPIR, los cuales se refieren a subsidios para infraestructura y equipo; por otro lado, cuando se mencionan las inversiones realizadas en traspatio se hace alusión a los paquetes de pavos, aves y herramientas.

La permanencia del apoyo fue del 98%, dada las características que debió cubrir la muestra. En el caso de los apoyos dirigidos al traspatio, se obtuvo un índice de permanencia bajo (30%), por lo que se tuvo que reemplazar al 70% de los beneficiarios de dichos apoyos a fin de poder realizar las inferencias estadísticas para la evaluación.

Se debe señalar que la obtención de impactos positivos en las actividades agropecuarias apoyadas por Desarrollo Rural está en función de una serie de factores que la condicionan, como la entrega oportuna del apoyo, el nivel de utilización o consumo de los bienes de capital apoyados y la calidad de los mismos.

De acuerdo a los resultados obtenidos, el indicador de oportunidad⁷⁶ (54.8%), refleja una de las debilidades de la operación, la cual influye directamente sobre el impacto de las inversiones apoyadas.

El indicador de nivel de uso muestra que aún existen problemas para el manejo y utilización de los apoyos otorgados por el PAPIR, se presentan apoyos que no se utilizan

⁷⁶Beneficiarios que manifestaron haber recibido de manera oportuna el apoyo (de acuerdo con los ciclos productivos de la actividad apoyada).

a toda su capacidad (cuadro 4.4.1), y es por ello que los posibles impactos esperados disminuyen.

Cuadro 4.1.1. Nivel de uso de los apoyos otorgados

| Nivel de uso (% de su capacidad) | PADER 2001 | | | | PAPIR 2003 | | | |
|-------------------------------------|-------------|-----|-------------|------------------------|-------------|------|-------------|------------------------|
| | Casos | % | Ponderación | Índice de nivel de uso | Casos | % | Ponderación | Índice de nivel de uso |
| Cero | 0 | 0.0 | | | 1 | 0.9 | 0.9 | 0.0 |
| Del 1 al 25 | 2 | 2.5 | 0.02 | 0.5 | 12 | 11.2 | 0.1 | 2.5 |
| Del 26 al 50 | 6 | 7.5 | 0.07 | 3.5 | 17 | 15.8 | 0.15 | 7.5 |
| Del 51 al 75 | 16 | 20 | 0.2 | 15 | 24 | 13.0 | 0.22 | 16.5 |
| Del 76 al 100 | 56 | 70 | 0.7 | 70 | 53 | 49.5 | 0.49 | 49.0 |
| Índice de nivel de uso | 85.0 | | | | 75.5 | | | |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del PAPIR 2003 y PADER 2001
Nota el índice va de 1 a 100.

Con respecto a la calidad de los productos, es posible establecer que esta es de la entera satisfacción y calidad requerida por los beneficiarios, ya que ellos son quienes eligen al proveedor del producto, esta situación se presenta, principalmente, en el caso del apoyo dirigido a inversiones físicas; las calificaciones que los beneficiarios otorgaron a los componentes fueron: 9.0 a construcciones e instalaciones, 8.9 a maquinaria y equipo, 9.0 a semillas y plántulas. Al respecto de la calidad de los animales (y que a través del Programa sólo se dieron en apoyo al traspatio “pollos, pavos y conejos⁷⁷”) la calidad fue calificada como 7.5.

4.2. Generalidades

Para la obtención de indicadores 2003, se contó con una base de datos integrada por 134 beneficiarios, de los que el 17% corresponden a apoyos para la actividad agrícola y el 83% restante para la actividad pecuaria.

Para el caso de los indicadores 2001, la base de datos estuvo conformada por 137 beneficiarios, de los que el 59% fueron apoyos dirigidos a las actividades pecuarias y el 41% a actividades agrícolas.

Resulta imprescindible aclarar que los altos porcentajes en los que aparecen en la muestra los beneficiarios de paquetes de pollos, pavos y herramientas se debe a que de 17,265 productores el 75% fueron apoyados con dichos componentes (PAPIR 2003) (anexo cuadro 7).

Tipología de productores. La tipología de productores permite hacer una diferenciación de los beneficiarios a partir de estratos homogéneos, la conformación de los segmentos

⁷⁷ Estos otorgados a través del llamado “integral PAPIR” que consistió en un paquete que incluía pollos y/o, pavos y/o, conejos y herramientas.

se realiza a partir de la similitud de características⁷⁸ entre beneficiarios. Ello permite realizar un análisis comparativo de los impactos del Programa por tipo de productor, lo que permitirá a los tomadores de decisiones llevar a cabo las medidas necesarias con respecto a la focalización y tipo de apoyos.

Cuadro 4.2.1. Características por tipo de productor beneficiado en 2003

| Tipo de productores | Años de escolaridad | Superficie equivalente (ha) | Valor de los activos (\$) | Índice del nivel tecnológico |
|---------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|
| I | 6.2 | 0.3 | 697 | 0.07 |
| II | 7.3 | 2.0 | 42,000 | 0.18 |
| III | 10.6 | 6.3 | 60,000 | 0.7 |
| IV | 16 | 14 | 80,000 | 0.7 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios PAPIR 2003

Cuadro 4.2.2. Características por tipo de productor beneficiado en 2001

| Tipo de productores | Años de escolaridad | Superficie equivalente (ha) | Valor de los activos (\$) | Índice del nivel tecnológico |
|---------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------------|
| I | 5.25 | 0.72 | 1,522 | 0.016 |
| II | 6.00 | 1.93 | 23,762 | 0.161 |
| III | 10.50 | 18.25 | 72,500 | 0.170 |
| IV | 12.00 | 12.50 | 120,000 | 0.641 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del PADER 2001

Los resultados de la muestra arrojan las siguientes características generales de la población beneficiada (cuadro 4.2.3).

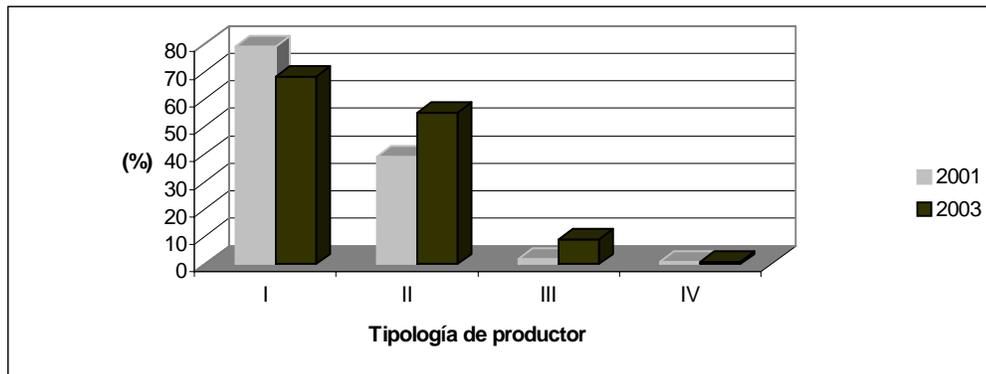
Cuadro 4.2.3. Características generales de la población beneficiada

| Concepto | Promedio |
|---------------------------------|-----------|
| Nivel de escolaridad | 7.10 |
| Total de bovinos equivalentes | 1.96 |
| Total de superficie equivalente | 3.85 |
| Valor de los activos | 28,604.44 |
| Índice del nivel tecnológico | 0.14 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del programa 2003.

Realizando una comparación sobre los tipos de beneficiarios apoyados en 2001 y 2003, se observa que existe una tendencia hacia la focalización de los apoyos para inversiones físicas, a los estratos de productores II y III. Ello puede ser el resultado de la dificultad que tiene el segmento I para acceder a los apoyos debido a sus limitadas posibilidades financieras para realizar su aportación (figura 4.2.1).

⁷⁸ Escolaridad, superficie, valor de los activos e índice de nivel tecnológico.

Figura 4.2.1. Tipología de productores beneficiados 2001 y 2003

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2001 PADER y 2003 PAPIR.

4.3. Impactos de PAPIR

Para la evaluación de los impactos de los apoyos PAPIR 2003 y PADER 2001, se han establecido dos niveles de indicadores: los de primer nivel, que son empleo e ingreso; y los de segundo nivel que son los que contribuyen a los cambios en los indicadores de primer nivel, sin olvidar que por sí mismos reflejan impactos en las UPR beneficiadas.

4.3.1. Indicadores de Primer Nivel

Ingreso

El PAPIR, a través de la elaboración de proyectos productivos (ya sea con una actividad nueva o reforzando la ya existente), tiene como uno de sus propósitos la generación de empleo y el aumento en el ingreso de la población.

Ingreso en actividades agrícolas: En lo referente a las actividades agrícolas, los resultados obtenidos demuestran que se están apoyando actividades ya existentes (maíz, cebada, trigo y frutales), asimismo, la reconversión productiva se ha dado hacia la producción de hortalizas y canola.

Realizando un cálculo por hectárea y comparando el antes y el después del apoyo, se observan incrementos en: 21% de la superficie dedicada a esta actividad, 10% en el ingreso por hectárea y 20.7% en los costos. Unidos los tres elementos anteriores provocaron un incremento en el excedente⁷⁹ en promedio por hectárea de \$209 pasando de \$1,649 a \$1,853 (anexo cuadro 8).

Dado que muchos de los apoyos otorgados por el PAPIR a las actividades agrícolas se encuentran aún en una etapa inicial, no fue posible detectar impactos significativos ya que en muchos de los casos, aún no se ha cosechado. Por ello se realiza un análisis a mayor profundidad de los resultados obtenidos a través del PADER (2001).

⁷⁹ Excedente= ingresos-costos (ganancia).

En el caso de los datos 2001, se puede advertir una estabilidad en el uso del suelo y poca reconversión productiva. Se observó un aumento significativo en los excedentes por hectárea, que en términos monetarios significó una ganancia de \$771, esto se debe al incremento en los precios de los productos. Sólo el 5% del total de beneficiarios encuestados reconoce a este excedente como efecto de los apoyos de Alianza (PADER 2001).

Cuadro 4.3.1.1. Ingreso, costo y excedente para la actividad agrícola (actividades apoyadas en 2001)

| Cultivo | Número | Superficie | | Ingreso por hectárea | | Costo por ha | | Excedente por ha | |
|--------------|-----------|-------------|-------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|------------------|--------------|
| | | AA | DA | AA | DA | AA | DA | AA | DA |
| Continúan | 55 | 0.00 | 0.00 | 16,892 | 18,450 | 12,501 | 13,288 | 4,391 | 5,162 |
| Abandonados | 0 | 0.00 | 0.00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nuevos | 3 | 0.00 | 0.00 | 0 | 8,700 | 0 | 3500 | 0 | 5,200 |
| Total | 58 | 0.00 | 0.00 | 16,892 | 27,150 | 12,501 | 16,788 | 4,391 | 5,181 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios PADER 2001.

Llevando a cabo un análisis estadístico por UPR, se obtuvo un incremento promedio en el ingreso⁸⁰ de alrededor del 17%, ello como consecuencia de un aumento conjunto del 13% en la superficie y el 14% de los precios de los productos, que aunado a un crecimiento de los costos del 8%, provocó excedentes del 5%. Los mayores impactos se han logrado en las cadenas agroalimentarias de maíz, trigo, durazno, cebada y ciruela, las cuatro primeras consideradas como estratégicas para el Estado (anexo cuadro 9).

Ingreso actividades pecuarias. En lo que respecta a las actividades pecuarias se observaron cambios positivos al respecto del ingreso, esto como consecuencia de los cambios en el índice de unidades en producción, especialmente en el caso de los apoyos al traspato en “aves huevo y postura”, donde se presentan aumentos del 94% y 100% respectivamente, debido a que muchos de los beneficiarios de dichos apoyos no contaban o contaban con muy pocas unidades en producción⁸¹; no obstante, la permanencia de los apoyos en las UPR suele ser temporal, debido a que estos se dirigieron básicamente al tipo de productores I y II, y como fomento a la actividad de traspato. Por lo que el impacto puede verse más en términos de ahorro⁸² que en términos de producción y productividad.

Dado el fenómeno anterior y los problemas presentes en los procesos de operación⁸³, sólo el 49.9% de los beneficiarios reconocen los cambios en unidades de producción como un efecto del PAPIR.

En lo referente a los apoyos brindados a través de inversiones físicas se obtienen resultados positivos en, ovino carne y bovino leche, en la primera por cambios importantes en las unidades en producción (40%) y una relativa estabilidad de los precios, lo que se ve reflejado en un aumento de los ingresos netos o excedentes⁸⁴ del 20%. Para el segundo caso se observan, aumentos importantes en unidades de producción (25%), y

⁸⁰ Ingreso = rendimiento x precio.

⁸¹ Recordando que dichos apoyos se dieron para el traspato.

⁸² Puesto que la mayoría de los beneficiarios consumen el producto, ahorrando el ingreso que para ello destinaban.

⁸³ Ya que no reconocen al programa de Desarrollo Rural como proveedor del apoyo.

⁸⁴ Ingresos menos costos (y en el supuesto de que todo se vendiera y no sufriera de mermas).

en rendimientos (7%), provocando cambios en producción del 34%, lo anterior aunado a los aumentos en los costos de producción del 4.0%.evidenciaron cambios positivos en los ingresos netos del 18% (anexo cuadro 9). De los resultados anteriores, el 50% lo identifica como un efecto directo de los apoyos otorgados a través del PAPIR⁸⁵.

Con respecto a la tipología de productores, se puede señalar que los impactos positivos obtenidos en ovinos y bovinos leche se presentaron en la tipología II y III, ya que básicamente los apoyos dirigidos a dichas actividades se otorgaron bajo la modalidad de apoyo a inversiones físicas.

Generación de empleo en actividades agrícolas y pecuarias

La contribución del PAPIR al empleo se llevó a cabo bajo un análisis de grupo, es decir se tomaron en cuenta todas las actividades agrícolas apoyadas.

Actividades agrícolas. Es importante establecer que cuando el PAPIR contribuye a la integración de activos en la UPR, los efectos pueden ser opuestos en el empleo, dependiendo de las características de los apoyos otorgados ya que pudo haber provocado mayor eficiencia en los procesos productivos, así se observó en aquellas UPR, donde la incorporación del activo (tractor), significó una disminución de la mano de obra empleada, por lo que en términos de costos éstos disminuyen provocando aumento en el ingreso neto del productor.

Analizando los cambios en el empleo total se obtiene que el 73% de los casos se mantengan estables. El Programa impactó en el 21,73% de la muestra; de manera creciente en el 60% (provocando un incremento del 21% en el número de jornales utilizados), y decreciente en el 40% restante (disminuyendo la cantidad de jornales en un 60%) (Anexo cuadro 10).

Para aquellos casos donde el apoyo provocó mayor eficacia en los procesos productivos (maquinaria y equipo), el Programa provocó una disminución de la utilización de mano de obra remunerada, reduciendo el número de jornales utilizados hasta en un 20% (Anexo cuadro 11).

En las actividades donde el impacto directo del Programa provocó aumento de la producción y la productividad, como consecuencia del aumento de la escala de producción, indujo, en algunos de los casos, una mayor utilización de la mano de obra familiar, ello especialmente en UPR poco capitalizadas, a este respecto el Programa impactó en el 4.3% de los beneficiarios, provocando un aumento de hasta el 80% de los jornales familiares utilizados (anexo cuadro 12).

Esta situación puede analizarse desde dos enfoques: 1) Que existe una estabilidad en cuanto al empleo en las actividades agrícolas, dado que no hay una expulsión de mano de obra, infiriéndose que las actividades agropecuarias son una fuente estable de empleo para la población que ahí habita, y 2) Que la disminución del número de jornales

⁸⁵ Recordando que el apoyo para dichas actividades se dio a través de inversiones físicas, por lo que los cambios pudieron verse en términos de disminución de los costos de producción, como en el caso de ovinos o aumentos en producción o productividad

contratados puede tener efectos significativos en los costos de producción y por ende en el ingreso y excedentes de las UPR.

De manera general, puede señalarse que el PAPIR no ha tenido efectos importantes (por el número de beneficiarios impactados), en la generación de empleo, sin embargo, la estabilidad que presentan los cultivos con respecto al indicador, expresa la viabilidad de las actividades como fuente de empleo y por ende de retención de la mano de obra y posibilidades de ingreso de la población rural.

Generación de empleo actividades pecuarias. En los beneficiarios PAPIR que recibieron apoyos para las actividades pecuarias, se presentó un impacto positivo en la generación de empleo, sin embargo, esta se dio bajo la particularidad de “empleo familiar”. Del total de casos apoyados en actividades pecuarias, el 20.9% presentó cambios, todos implicaron una mayor utilización de mano de obra familiar. Esto se dio en los beneficiarios tipo I y II, apoyados con los componentes “aves de postura, paquetes de pavos y herramientas o traspato”.

Dadas las características de los beneficiados, el impacto en las UPR, como generadoras de empleo remunerado fue nulo, ya que en los casos donde el apoyo se dio a través de inversiones físicas, el componente permitió llevar con mayor eficiencia el proceso de producción o el manejo del hato, principalmente en los beneficiarios de tipo III.

4.3.2. Indicadores de segundo nivel

A fin de conocer con mayor precisión en que elementos⁸⁶ del proceso de producción se observan cambios que pueden influir en los resultados positivos para la generación de empleo e ingreso, se realizó el cálculo de indicadores de segundo nivel.

Dado que algunas inversiones fomentadas por el PAPIR son recientes, los efectos pueden ser nulos o poco significativos, por lo que en algunos se complementó el análisis con los resultados PADER 2001.

Impactos en Inversión y capitalización. Este indicador permite evaluar si en presencia del Programa se da un proceso de capitalización de la UPR. Las formas de capital que se consideran son; maquinaria, equipo, vehículos, construcciones, instalaciones, ganado, plantaciones y cultivos perennes.

Es de esperarse que el apoyo otorgado provoque efectos en las UPR, es decir, que las inversiones hechas desencadenen otras inversiones, ya sea como complemento que permita optimizar el aprovechamiento del apoyo, o bien como un aumento en los activos

Se puede establecer que existe una tendencia positiva a la capitalización en el 83.5% de los beneficiarios, especialmente en aquellos apoyados con montos promedio de alrededor de \$8,000, donde la inversión provocó un incremento promedio del 84% del valor total de los activos de las UPR, dicha inversión provocada por PAPIR representó el 22% del valor total. Lo anterior refleja la existencia de capital previo en las UPR, (cuadro 4.3.3.2).

⁸⁶ Inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica, integración de cadenas agroalimentarias o reconversión productiva.

Cuadro 4.3.2.1. Tendencia a la capitalización de las UPR

| Tendencia | Beneficiarios | | Capital total promedio | | |
|--------------|---------------|--------------|------------------------|---------------|-----------------|
| | Número | % | Antes | Después | Después - Antes |
| Decreciente | 16 | 11.9 | 22,372 | 17,988 | -4,384 |
| Estable | 6 | 4.1 | 109,600 | 109,600 | 0 |
| Creciente | 112 | 83.5 | 37,685 | 69,279 | 31,594 |
| Total | 134 | 100.0 | 38,546 | 64,624 | 26,078 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.

La tendencia a la descapitalización, se presentó en el 11.9% de los beneficiarios, especialmente en aquellos cuyos montos promedio estuvieron por debajo de los \$400 (apoyos al traspato). El apoyo que se le otorgo al beneficiario representó el 80% del valor de los activos de las UPR, lo que habla de UPR poco capitalizadas, en este caso, el apoyo sólo provocó un aumento en el valor total de los activos del 4%.

Cuadro 4.3.2.2. Tendencia a la capitalización con respecto al monto promedio del apoyo

| Tendencia | Monto promedio del apoyo | Capital DA/ Capital AA | Apoyo/ Capital AA | Apoyo/ Capital DA |
|--------------|--------------------------|------------------------|-------------------|-------------------|
| Decreciente | 396 | 0.80 | 0.04 | 0.03 |
| Estable | 20,695 | 1.00 | 0.19 | 0.19 |
| Creciente | 8,176 | 1.84 | 0.12 | 0.22 |
| Total | 9,755 | 1.68 | 0.15 | 0.25 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.

Es importante discernir entre el impacto del Programa, con relación a este indicador y con los diferentes componentes otorgados. El PAPIR realizó inversiones a través de dos componentes esenciales: 1) Como apoyo al traspato y 2) A través de inversiones físicas. En ambos casos se da la capitalización pero en escalas diferentes.

Para el primer caso, la tendencia positiva es el resultado de las características bajo las cuales se maneja el apoyo, los beneficiarios de este tipo de componentes generalmente caen bajo la tipología I y II, por lo que la generación de ingresos para las UPR no depende especialmente de las actividades agropecuarias, ya que el 67% de ellos carecen del activo tierra. Al otorgárseles este tipo de apoyos efectivamente se fomenta la capitalización, dado que aumenta las unidades en producción, sin embargo carece de un acompañamiento o estrategia⁸⁷ que permita hacer sostenible la actividad por lo que la tendencia a la capitalización a futuro es nula.

En actividades apoyadas a través de inversiones físicas, se presentó una alta tendencia a la capitalización, especialmente en la producción de leche, cebada y maíz.

⁸⁷ Sólo se dan los paquetes, no existen herramientas de apoyo como; capacitación y financiamiento, entre otras, que permitan ver a la actividad como generadora de ingreso.

Se debe tener presente que las UPR se encuentran inmersas en una dinámica social y económica, por lo que la tendencia a la capitalización de las mismas, no se debe única y exclusivamente a los apoyos otorgados, a este respecto se puede atribuir al PAPIR, el fomento a la capitalización e inversión en el 48% de las UPR.

Si se coteja con la situación del PADER 2001, se puede deducir que la Alianza, a través del Grupo de Programas de Desarrollo Rural ha sido un factor importante para la capitalización de las UPR, ya que en el 63.1% de los beneficiarios⁸⁸ el apoyo significó un aumento en los activos de sus UPR (anexo cuadro 13), además puede afirmarse que dicho cambio ha sido para el 35.5% de los beneficiarios en maquinaria y para el 27.6% a través de un aumento de las unidades de producción (cabezas de ganado).

Los efectos del Programa sobre la variable inversión y capitalización son positivos, especialmente en aquellos productores apoyados con inversiones físicas, pues de acuerdo a los resultados obtenidos se observa una mayor sostenibilidad y permanencia (79%) de las inversiones.

Sin embargo, también existe una tendencia a la descapitalización del 16.7% de los beneficiarios, dicha tendencia se presentó de manera primordial en la tipología I y los componentes “paquetes de pollos, aves y traspatio”, ya que generalmente su única vía de acceso a algún tipo de activo es la Alianza (a través del programa PAPIR), y tomando en cuenta que los ya mencionados apoyos se destinan en su mayoría para el autoconsumo, el capital de la UPR termina cuando el activo es consumido por el beneficiario⁸⁹ (Cuadro anexo14).

De manera general, puede expresarse que el Programa ha tenido un impacto positivo sobre el indicador “inversión y capitalización”, sus efectos han sido más notorios en la tipología de productores III y IV; y con los apoyos destinados a las inversiones físicas dado que estos cuentan con mayores posibilidades para invertir y capitalizar; y con mayores tendencias a la producción para el mercado.

Debe tomarse en cuenta que el tipo de componente otorgado a través de la inversión del Programa es un factor primordial en el proceso de capitalización, ya que si este es destinado a la actividad principal (como generadora de ingreso) es probable que el mismo componente provoque impactos mucho más notorios por la importancia de la actividad para el beneficiario.

Producción y productividad. Los apoyos del PAPIR se orientaron de manera exclusiva al apoyo de actividades agrícolas y pecuarias. Para el análisis de los impactos con respecto a la producción y a la productividad deben tomarse en consideración que por el período existente entre la fecha de entrega de los apoyos y la de realización de la evaluación es posible que el beneficiario no haya percibido aún impacto alguno (de manera especial en aquellos cuyo apoyo fue a través de inversiones físicas).

⁸⁸ Porcentaje de productores que reconocen el aumento en los activos de las UPR, como una consecuencia del Programa.

⁸⁹ Dado que las actividades no son sostenibles.

Para pecuarios

Los cambios en las variables de producción y productividad referentes a las actividades pecuarias, se presentaron en el 76.5% de los casos, en el 21.9% debido a un incremento de las unidades en producción, en el 0.9% al aumento en rendimientos y en el 46.5% a la combinación de ambos (anexo cuadro 15).

Realizando el análisis por tipo de apoyo (inversiones físicas o traspato), se obtuvo que en el 66% de las UPR beneficiadas con inversiones físicas se presentaron cambios positivos en la escala de producción, de los que el 14% observaron efectos en productividad, mismo porcentaje que atribuyó los resultados a un efecto del Programa. Los impactos positivos se presentaron de manera importante en: bovinos leche y apícola, bajo la tipología III y IV.

Para el caso de los apoyos al traspato, también se mostraron efectos positivos en la escala de producción en el 100% de los beneficiarios. Sin embargo, los resultados deben verse de manera cautelosa, ya que los aumentos en la escala de producción, se deben en el 42.16% de los casos, a que no existía la actividad como tal. Con relación a la productividad sólo se presentó aumentos en el 10% de las UPR.

Para agrícolas

En lo concerniente a las actividades agrícolas, el aumento en la producción y productividad se presentó en el 60% de los casos de los que se reconocen como efecto directo del PAPIR el 28.5%; del total un 20% se debió a un crecimiento de la superficie, el 14.3% a un incremento en la productividad (rendimientos) y el 25.7% a la combinación de ambos. Las actividades con mayores impactos fueron: cebada, trigo y maíz, especialmente en los productores tipo II y III.

Cuadro 4.3.2.3. Cambios en la escala de producción y productividad

| Concepto | Casos | Porcentaje del total | Porcentaje del crecimiento en producción |
|--------------------------------------|-------|----------------------|--|
| Crecimiento en producción | 21 | 60.0 | 100 |
| Crecimiento en superficie | 7 | 20.0 | 40.2 |
| Crecimiento en rendimientos | 5 | 14.3 | 7.1 |
| Crecimiento superficie y rendimiento | 9 | 25.7 | 52.7 |
| Total | | 100.0 | |

Fuente: CEMADER S.C., Con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del programa en 2003

Innovación tecnológica. Al igual que los indicadores anteriores, el análisis sobre la innovación tecnológica se realizó con respecto a las actividades agrícolas y pecuarias.

Actividades agrícolas

En las actividades agrícolas se tomaron en cuenta los componentes: semillas, riego, fertilización y mecanización.

Para el cambio tecnológico en las actividades agrícolas, en el marco de los proyectos del PAPIR 2003, destacan dos aspectos importantes, 1) el hecho de que la población beneficiada a través del PAPIR son productores con UPR poco capitalizadas y por ende con poco uso de tecnología y, 2) que el PAPIR (aunque de manera poco significativa), ha impulsado un proceso de tecnificación de las UPR.

Los impactos con respecto a la innovación tecnológica son de mayor magnitud en aquellas UPR en las que los apoyos PAPIR fueron incorporados a través de la utilización de semillas mejoradas, riego y mecanización. El índice de innovación tecnológica paso de 0.17 a 0.24⁹⁰, lo que indica un impacto positivo, aunque poco significativo dado los tiempos entre la inversión y la evaluación (anexo cuadro 16).

Actividades pecuarias

Para el caso de las actividades pecuarias, el índice de innovación tecnológica se obtuvo con respecto a la calidad genética de los animales, la infraestructura y equipo, y al tipo de alimentación.

En las actividades pecuarias los cambios fueron más notorios que en las actividades agrícolas. El nivel en la utilización de tecnología es sensiblemente mayor, especialmente en los casos de ovinos y bovinos. Lo anterior como resultado de aumentos significativos en la utilización de infraestructura y equipo y un mejoramiento en la calidad de la alimentación del hato.

Cuadro 4.3.3.4. Índice por concepto e índice de innovación tecnológica para actividades pecuarias

| Concepto | Índice antes del apoyo | Índice después del apoyo |
|--------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Índice calidad genética | 0.06 | 0.22 |
| Índice de calidad de la alimentación | 0.48 | 0.56 |
| Índice de infraestructura y equipo | 0.02 | 0.12 |
| Índice de nivel tecnológico | 0.18 | 0.30 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003.

Para el caso de las especies menores (pavos y pollos), el PAPIR ha fomentado la instalación de infraestructura en las UPR, por ende el de la adquisición de activos (aunque en montos poco significativos), ya que esta actividad se desarrolló de manera primordial bajo un sistema de traspatio y con un porcentaje de la producción importante destinada al autoconsumo.

Integración de cadenas agroalimentarias. En virtud de que es una de las principales líneas estratégicas de la política sectorial actual y una de las orientaciones centrales de las acciones del Programa, se procedió a analizar cuáles han sido los impactos del PAPIR a este respecto.

⁹⁰ El rango del indicador es el de -1 a 1.

Integración vertical hacia atrás. En lo referente a este indicador se observa en la mayoría de los casos (72.3%) una estabilidad. El 18.6% de los casos presento una tendencia positiva, con un promedio de integración del 11%, de los cuales el 18% son atribuibles al Programa.

Cuadro 4.3.3.5. Tendencia de la integración hacia atrás en las actividades pecuarias

| Tendencia integración hacia atrás | Beneficiarios % | Promedio integración hacia atrás (indicador) |
|-----------------------------------|-----------------|--|
| Decreciente | 9.1 | -0.06 |
| Estable | 72.3 | 0.00 |
| Creciente | 18.6 | 0.25 |
| Indicador | | 0.11 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.
Nota: el rango del indicador es (-1 a 1).

Integración vertical hacia delante. El impacto del Programa fue poco significativo, aunque la tendencia es creciente, se observó un incremento en el porcentaje de la producción colocada en el mercado. El aumento por tipo de productor fue: para el estrato I 10%, para el II 13%. En el caso de los segmentos III y IV no hubo cambios significativos, ya que los porcentajes de la producción destinados al mercado no presentaron variaciones, tomando en cuenta que estos ya destinaban del 90% al 100% de su producción al mercado.

Actividades agrícolas

Integración vertical hacia atrás. Los efectos del PAPIR con respecto a la integración vertical hacia atrás son más notorios en las actividades agrícolas, ya que en aquellos casos donde el apoyo provocó la utilización de semillas mejoradas, riego y mecanización, implicó necesariamente la relación con otros eslabones de la cadena.

Los resultados arrojan una tendencia creciente a la integración del eslabón de los servicios en el 26.76% de los beneficiarios.

Se observa en el 18% de los beneficiarios una tendencia positiva hacia la integración en el eslabón de los servicios profesionales. A este respecto el 11.9% de los cambios fueron atribuibles al Programa PRODESCA.

Cuadro 4.3.3.6. Tendencia de la integración hacia atrás en las actividades agrícolas

| Tendencia integración hacia atrás | Beneficiarios % | Promedio integración hacia atrás (indicador) |
|-----------------------------------|-----------------|--|
| Decreciente | 5.34 | -0.08 |
| Estable | 67.94 | 0.00 |
| Creciente | 26.72 | 0.54 |
| Indicador | | 0.14 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.
Nota: el rango del indicador es (-1 a 1).

Integración vertical hacia delante. Realizando un análisis por tipo de productor se encontraron, en la mayoría de las actividades agrícolas apoyadas, porcentajes importantes de la producción destinada al mercado, en especial los cultivos de cebada, avena y trigo. En lo referente al maíz, su nivel de integración es sensiblemente menor lo que se explica por el tipo de productor beneficiado (I y II).

Cuadro 4.3.3.7. Integración hacia delante por cultivo y tipo de productor

| Cultivo | Tipología de productor | Porcentaje promedio colocado en el mercado (antes del apoyo) | Porcentaje promedio colocado en el mercado (después del apoyo) |
|---------|------------------------|--|--|
| Trigo | III | 100.0 | 100.0 |
| Avena | III | 100.0 | 100.0 |
| Cebada | II y III | 92.0 | 100.0 |
| Maíz | I | 0 | 10.0 |
| | II | 54.3 | 74.5 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa 2003.

Con respecto a lo anterior, el impacto del Programa, se ha reflejado de manera primordial en el cultivo de maíz, por el aumento en el porcentaje de la producción colocado en el mercado (21.3%) y por el incremento en el ingreso del 37% de los productores dedicados a esta actividad.

Reconversión productiva. En lo referente a este apartado el Programa no presentó impactos significativos, dado que los productores apoyados siguen dedicándose a las mismas actividades.

4.4. Impactos PRODESCA

Es pertinente notar que la relación entre los programas PRODESCA y PAPIR se llevó a cabo cuando los apoyos fueron otorgados a través de un proyecto; en el caso de que el productor solicitara el subsidio vía demanda la presencia del apoyo PRODESCA fue nula o poco notoria.

Impactos indirectos de PRODESCA sobre los beneficiarios de inversiones físicas financiadas por PAPIR, y desarrollo de capacidades administrativas, productivas y tecnológicas de los productores.

Los impactos sobre los beneficiarios apoyados con PRODESCA y PAPIR de manera paralela, se refleja en la posibilidad de acceder a otras fuentes de financiamiento. Lo anterior, en virtud de que del total de proyectos financiados por PAPIR, el 36.6% recibe financiamiento de otras fuentes, lo que provoca efectos positivos sobre las UPR.

De los 246 proyectos apoyados por PRODESCA, el 60.9% se dirigieron a cadenas consideradas como estratégicas, como es el caso de la agroindustria lechera a la que se destinaron el 8.6% de los subsidios; también se apoyaron las cadenas identificadas como de alta inclusión social para el Estado.

Los impactos indirectos generados por el PRODESCA se ven reflejados en el fomento a la organización de los productores y a la transferencia de conocimientos técnicos y administrativos. Así, del 11.9% de los beneficiarios encuestados que manifestaron haber recibido apoyo de un técnico PRODESCA, el 32.5% lleva registros contables, el 17.6% registros productivos y el 11.76% realiza una actividad productiva nueva.

De acuerdo a la percepción de los beneficiarios apoyados, el PRODESCA ha permitido desarrollar en ellos un mayor poder de negociación, el acceder a nuevos mercados y reducir sus costos de producción (cuadro 4.4.1).

Los impactos del PRODESCA con respecto al desarrollo de capacidades se encuentra estrechamente ligado con el tipo de organización a la que apoya, ya que se presentaron casos donde la organización sólo representó un mero trámite para acceder a los recursos del Programa PAPIR.

Cuadro 4.4.1. Indicadores descriptivos sobre el PRODESCA

| Beneficiarios | Número de beneficiarios | Indicador (%) |
|---|-------------------------|---------------|
| Que recibieron el apoyo | 134 | |
| Que recibieron capacitación de un PRODESCA | 16 | 100.0 |
| Que siguen aplicando las recomendaciones | 15 | 93.8 |
| Que recibieron capacitación satisfactoria | 11 | 68.8 |
| Para los que la capacitación es indispensable | 12 | 75.0 |
| A los que la capacitación ayudó para que recibieran apoyo | 11 | 68.8 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.

El acompañamiento del PRODESCA con el PAPIR ha provocado efectos positivos en los componentes apoyados por este último, ello se ha visto reflejado en las capacidades de negociación de los integrantes de la organización (anexo cuadro 17).

De acuerdo a los resultados obtenidos en campo, el apoyo del técnico PRODESCA, ha provocado una mayor integración de la cadena agroalimentaria, especialmente en el caso del maíz y la cebada.

No obstante, a pesar de que el PRODESCA ha contribuido al desarrollo de capacidades, estas no han sido a la entera satisfacción de quien accede a sus servicios, pues es común la falta de seguimiento a los proyectos, dadas las condiciones laborales bajo las que trabaja el técnico, esto da lugar a que en muchas de las inversiones PAPIR el impacto del PRODESCA se ve limitado a la simple puesta en marcha del proyecto (anexo cuadro 19). A este respecto el 75% de los beneficiarios apoyados consideran que la capacitación es un elemento primordial para el desarrollo de los proyectos.

Impacto en el desarrollo de una oferta de servicios profesionales

Es innegable que el PRODESCA ha contribuido a la oferta de servicios profesionales, sin embargo, dicha oferta depende del subsidio, más que de la calidad y resultado de los servicios, lo que se refleja en la falta de seguimiento de los proyectos, provocando que las organizaciones apoyadas no vean resultados favorables atribuibles al Programa.

Impactos del PRODESCA en el perfil profesional y en las capacidades de los PSP's

El PRODESCA ha contribuido al desarrollado de las capacidades de los PSP's, favoreciendo su profesionalización, sin embargo, aún existen deficiencias en el tipo de conocimientos adquiridos, ya que estos suelen ser muy generales y poco enfocados a problemas específicos del sector rural de Tlaxcala.

Impactos del PRODESCA en la generación de una cartera de proyectos

Los impactos del Programa PRODESCA son poco significativos en la generación de una cartera de proyectos, ya que éstos se han centrado en las actividades agropecuarias. No existen planteamientos dirigidos a la búsqueda de nuevas alternativas de ingreso para la población rural, tal como proyectos dirigidos a desarrollar actividades de servicios. Un problema presente en este rubro es la clonación de proyectos, ya que se observó que no todos son originales, lo cual repercute en la diversificación de los mismos.

4.5. Impactos PROFEMOR

Con respecto al fortalecimiento institucional

Generación de planes municipales y financiamiento de las acciones priorizadas en ellos. En la entidad se observaron esfuerzos significativos para lograr avances en la consolidación de los consejos municipales, al momento de realizar la evaluación se han elaborado 13 diagnósticos y 2 planes municipales (aún en revisión), por lo que el impacto es poco notorio, dado que el proceso se encuentra en marcha. Por lo anterior durante el 2003, no hubo ingerencia con respecto a la distribución de los recursos de Alianza.

Hace falta articular las necesidades identificadas en los diagnósticos municipales con las distintas opciones de apoyo y financiamiento que ofrecen las dependencias de Gobierno, más allá de Alianza para el Campo, como SEDESOL, SEMARNAT, FONAES, FONTLAX, entre otras.

Avances en el proceso de municipalización. Actualmente se han instalado 24 CMDRS, que representan 40% de los municipios del Estado; el proceso es aún incipiente y los consejeros no conocen del todo, sus derechos y obligaciones, así como las posibilidades de aprovechamiento de este espacio como instancia de planificación local.

Impactos en la consolidación organizativa

El funcionamiento del PROFEMOR, particularmente en lo relacionado a la consolidación organizativa, ha sido dirigido a organizaciones de 2do nivel; se observa que el fortalecimiento de las organizaciones todavía se encuentra en proceso ya que se está trabajando en la formulación de los estatutos jurídicos, el establecimiento de los sistemas contables y el reforzamiento de los procedimientos administrativos, por lo que el impacto es poco notorio. En algunas de las organizaciones apoyadas, las capacidades de gestión para acceder a recursos, están más influidas por las relaciones políticas de sus dirigentes que con el desarrollo del capital humano.

No obstante, de acuerdo a la percepción de actores inmersos en el proceso, los tiempos son aún muy cortos para la obtención de impactos, ya que el proceso para el desarrollo de capital humano en las organizaciones depende de otros factores, como la disponibilidad de los beneficiarios para aprender e involucrarse en los propios procesos⁹¹.

El apoyo a las organizaciones de productores ha sido limitado a través de este programa; sólo se apoyaron 3 proyectos, 1) Para una organización que integra a 121 cunicultores, con un monto de apoyo de \$250,000, 2) Para una organización compuesta por 65 productores de leche, con un monto de \$250,000, y 3) Para una integradora apícola, formada por 20 beneficiarios, con un monto de \$178,176.

4.6. Impactos de la Estrategia de Desarrollo Rural en su conjunto

En la orientación de las inversiones: El diseño del Programa consideró tres elementos fundamentales para detonar el proceso de desarrollo rural en Tlaxcala. En la operación del Grupo de Programas se presentó una escasa articulación entre ellos, no obstante la poca relación del total de los proyectos PAPIR con el PRODESCA.

En Tlaxcala la estrategia de desarrollo rural para el sector pecuario no estuvo claramente delimitada; en virtud de que aún no se definen las cadenas prioritarias. La estrategia de desarrollo rural careció de una perspectiva de integración (incluyente, sustentable y equitativa). Asimismo, no se contó con una estrategia (plan de acción) que permitiera a los productores de bajos ingresos y de zonas marginadas mejorar las condiciones de producción y articulación a las cadenas productivas, así como de alternativas de acceso a otras fuentes de ingreso.

Desarrollo y sostenibilidad del mercado de servicios profesionales: Las características bajo las que opera el PSP, no han permitido el desarrollo de un mercado de los servicios profesionales. Los impactos se ven restringidos a las primeras etapas de un proyecto (elaboración, gestión y puesta en marcha). Lo anterior provoca la falta de seguimiento de los proyectos y la obtención favorable de resultados, por lo que las

⁹¹ A este respecto se profundiza en el capítulo 3 de esta evaluación.

posibilidades de que el beneficiario detecte impactos positivos del acceso a los servicios profesionales son pocas y por ende las posibilidades de construir un mercado de clientes que demanden sus servicios.

Implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable: Este es un proceso aún incipiente en el Estado, sin embargo se están tomando medidas, con miras al 2005, referentes a la dirección de los apoyos que integran el Grupo de Programas y su relación con los demás programas de la Alianza.

Sin embargo, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable prevé, además, impulsar el desarrollo del sector rural con una visión de integralidad, de coordinación y de concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales; de sostenibilidad y uso racional de los recursos, y de seguridad de las acciones a mediano y largo plazo.

Dados lo elementos anteriores, es posible señalar que la implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el Estado, aún tiene que solventar una serie de obstáculos para su ejecución y que se han visto reflejados en esta evaluación.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

5.1. Objetivo del capítulo

En este capítulo se aterrizan los planteamientos desarrollados anteriormente, a fin de sustentar las recomendaciones que se emiten, las cuales tendrán el propósito de proporcionar elementos de juicio a los responsables de la política sectorial en el ámbito estatal, para la adopción de ajustes ya sea en el diseño y operación del Grupo de Programas, como en las instituciones.

5.2. Conclusiones

5.2.1. La estrategia de desarrollo rural, la pertinencia de los componentes y los cambios recientes en ella

La estrategia de Desarrollo Rural tiene como instrumento fundamental la utilización de políticas diferenciadas, que tienen como propósito de mediano y largo plazo mejorar y dignificar los niveles de vida de la población rural, ello mediante la detonación de procesos que permitan atender dentro de las UPR elementos fundamentales como la capitalización, la organización, la innovación tecnológica, y el financiamiento a fin de ampliar las expectativas de ingreso y empleo de la población rural.

La estrategia plantea una mayor presencia del Gobierno Estatal y nuevos criterios para el fomento productivo aumentando la productividad del sector agropecuario y diversificando las actividades del sector rural.

A fin de lograr un desarrollo rural integral se inserta dentro de la estrategia el Grupo de Programas de Desarrollo Rural cuyo desempeño esta orientado a fomentar la capitalización de las UPR, a promover el manejo sustentable de los recursos naturales, al desarrollo de proyectos de producción primaria, a incorporar procesos de transformación y agregación de valor, así como a la generación de servicios, al desarrollo de capacidades de la población rural y al fomento y consolidación de la organización empresarial.

La estrategia bajo la que se establece que el Grupo de Programas de Desarrollo Rural funcione como detonante del proceso de desarrollo implicó su operación bajo tres vertientes o componentes: 1) el apoyo a la inversión, 2) Apoyo al desarrollo humano y; 3) al fortalecimiento empresarial y organizacional.

La pertinencia de los componentes no queda en duda, ya que trae como ventaja la posibilidad de atacar los problemas presentes en las UPR desde tres puntos diferentes a fin de fomentar la sostenibilidad de los procesos.

Las limitantes a las que se enfrenta la estrategia, son: la falta de una planeación puntual con metas y objetivos claros, la falta de coordinación de las distintas instancias inmersas en los procesos, la carencia de diagnósticos que permitan identificar y jerarquizar prioridades.

Lo anterior ha provocado que la planeación sea reemplazada por las Reglas de Operación y por la programación presupuestal del Programa.

5.2.2. Correspondencia entre problemática de la economía rural y el Programa

Dados los tiempos que se presentan entre la entrega de los apoyos y esta evaluación, los resultados e impactos del Programa pueden parecer poco significativos, no obstante el cotejo con los resultados de su homólogo en 2001, puede establecer que la estrategia del Programa es adecuada, no así el plan de acción bajo el que se llevó a cabo.

Es evidente que el Programa se ha dirigido a la solución de problemas presentes en la entidad, sin embargo, no existe una jerarquización de las prioridades, por lo que algunos apoyos otorgados (traspatio), solo se han convertido en paliativos para situaciones presentes (problemas de alimentación de la población)⁹², ya que se han dado bajo condiciones que poco fomentan y sustentan la actividad.

Se observa que el Programa se ha dirigido de manera primordial al apoyo a actividades primarias, por lo que aún no se han atacado problemas concernientes a la integración vertical y horizontal de las cadenas.

No se ha tomado en cuenta que existe una gran diversidad de fuentes de ingreso en las áreas rurales; no todos sus habitantes poseen tierras para poder hacer de la actividad agropecuaria la fuente de ingresos principal, Desarrollo Rural no ha sido enfocado desde esta perspectiva a través del apoyo a actividades no agropecuarias, por lo que no presenta correspondencia con la problemática existente, dado que los apoyos se enfocaron única y exclusivamente a las actividades agrícolas y pecuarias.

En lo referente a la problemática presente en las organizaciones, el Programa muestra correspondencia, sin embargo los impactos aún son poco significativos. Especialmente en las actividades pecuarias.

5.2.3. Principales resultados de la evaluación de procesos

El diseño previó la interacción de actores cuya actuación sería fundamental en la operación del Programa y cuyos resultados deberían reflejarse en la entrega de un producto puntual, oportuno y ajustado a las condiciones de la población rural objetivo. Estos actores fueron: La Comisión de Desarrollo Rural (CDR), la Unidad Técnica Operativa Estatal (UTOE), el Centro de Calidad para el Desarrollo Rural (CECADER), Los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), los Centros de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER) y los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP).

⁹² No se critica el objetivo que se persigue al otorgar componentes de apoyo al traspatio, si no la forma en que se intenta fomentarlo, ya que el apoyo solo resuelve problemas temporales (el apoyo sólo dura el tiempo en que tardan en comérselo, no hay en realidad un fomento a la actividad del traspatio como tal).

La relación entre los principales actores sociales del Grupo de Programas fue diversa, en ocasiones complementaria y en ocasiones de duplicidad. Se presentaron debilidades con respecto a los niveles de comunicación entre las instancias Federal y Estatal.

Dada la falta de una delimitación clara de la población objetivo y de los criterios de elegibilidad de la misma, se advirtió una dispersión de los apoyos y sus montos.

Los tiempos que conllevan desde la recepción de la solicitud hasta la entrega del apoyo, y que involucra la participación de distintas instancias y actores, ha provocado poca eficiencia en el proceso.

Mediante el PAPIR, el Grupo de Programas de Desarrollo Rural otorgó apoyos para la inversión a través de solicitudes individuales, grupales o proyectos, este último debió incluir los servicios otorgados por el PRODESCA, sin embargo, esta interacción fue incompleta ya que se presentaron problemas como: a) la calidad de los servicios proporcionados por los PSP's, b) falta de seguimiento de los proyectos puestos en marcha, y c) la situación laboral de los PSP's.

El papel del CECADER, como responsable de la calidad de los servicios proporcionados por los PSP's, presentó problemas con respecto a la supervisión realizada a los técnicos y sus proyectos, ya que se realiza a destiempo, lo que impide la corrección de anomalías en los servicios y proyectos mismos.

Otro de los problemas detectados, es que las capacitaciones dadas a los PSP's son muy generales, es decir no se enfocaron a situaciones específicas de la entidad (tecnología apropiada a las características del sector, o a la solución de problemas concretos como la comercialización o la agregación de valor).

Fue notoria la falta de mecanismos de comunicación entre la CDR, la UTOE, los PSP's y los mismos beneficiarios, lo que dificultó la identificación real de las prioridades presentes en las UPR.

Con respecto a la orientación para la asignación de los recursos vía proyecto, generalmente el proceso se vio reducido al simple cumplimiento de la norma o al "clientelismo de los apoyos" y no a los impactos esperados de un proyecto integral.

Aunque la operación del PAPIR supuso tener como eje la distribución de los apoyos vía proyectos productivos, la pertinencia, consistencia, rentabilidad e impactos del proyecto no fueron los criterios básicos de selección de las solicitudes.

No existen mecanismos de seguimiento en los proyectos del PAPIR, que permitan asegurar el óptimo desempeño de los recursos y por ende la posibilidad de éxito del proyecto.

Con respecto al PROFEMOR, se puede señalar que la SAGARPA ha jugado un papel primordial en el proceso de constitución de los consejos distritales y municipales, no obstante, el proceso presentó problemas relacionados con el perfil profesional del personal contratado y su preparación para la realización de sus tareas.

Aunque aún sigue en proceso la consolidación de los consejos, se han detectado problemas como: a) el desconocimiento de las autoridades municipales del proceso de municipalización y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, b) la renuencia de algunos municipios para su aportación monetaria, c) falta de compromiso de los distintos actores involucrados y d) la toma de decisiones en función del ambiente político.

En lo referente a la consolidación organizativa, no existe una definición clara para los beneficiarios de las características y dirección del apoyo.

Al igual que con los técnicos PRODESCA, el técnico PROFEMOR presenta dificultades para cumplir plenamente con la tarea asignada, ello por la liberación de sus honorarios y los gastos de movilización que ellos mismos pagan.

5.2.4. Principales impactos

En las inversiones PAPIR

Es importante tener presente, que los resultados obtenidos en campo, son consecuencia de la percepción de los beneficiarios, además es importante aclarar que existen proyectos que apenas inician por lo que sus impactos generados pueden ser poco significativos.

En relación al ingreso, se observó que este tuvo impactos positivos. En las actividades agrícolas hubo un aumento en los excedentes⁹³ promedio por hectárea de \$209, sin embargo, dado el corto período existente entre la entrega del apoyo y esta evaluación, analizaron también los resultados 2001, en donde el incremento en el excedente de las actividades ha sido mayor, \$771 por hectárea.

En lo que respecta a las actividades pecuarias se observaron cambios positivos en el ingreso como consecuencia de los cambios en el índice de unidades en producción, especialmente en los casos de paquetes de aves, con un aumento del 94% y 100% en productores tipo I y II, respectivamente. Por lo que el impacto puede verse más en términos de ahorro, que en términos de producción y productividad.

Se presentaron impactos positivos en la generación de ingresos, en ovinos y bovinos productores de leche; en la primera, por un aumento del 40% de las unidades en producción y una relativa estabilidad de los precios, lo que se ve reflejado en un aumento de los ingresos netos del 20%. Para el segundo caso, se observa un aumento del 25% en las unidades de producción y 7% en rendimientos, provocando cambios en producción del 34%, lo anterior aunado a los aumentos en los costos de producción del 4.0%, evidenciaron cambios positivos en los ingresos netos⁹⁴ del 18%.

Con respecto a la generación de empleo remunerado, el PAPIR ha tenido un mayor desempeño en las actividades agrícolas, ya que para las actividades pecuarias el impacto del Programa se vió reflejado bajo la particularidad de "empleo familiar".

⁹³ Ingreso - costo

⁹⁴ o excedentes

En lo referente a la capitalización, el apoyo otorgado provocó una tendencia creciente a la integración de activos en el 83% de las UPR. La mayor tendencia a la capitalización se observó en aquellos productores cuyo monto promedio de apoyo estuvo alrededor de los \$8,000 y con tipologías II y III. La integración del apoyo a las UPR provocó un incremento promedio del 84% del valor total de los activos, donde la inversión provocada por PAPIR representa el 22% del valor total.

El 66% de las UPR dedicadas a las actividades pecuarias y beneficiadas a través de inversiones físicas presentaron cambios positivos en la escala de producción, de los que el 14% fueron atribuibles al Programa. Los impactos positivos se presentaron de manera importante en: bovinos leche y apícola, bajo la tipología III y IV.

En lo concerniente a las actividades agrícolas, el aumento en la producción y productividad se presentó en el 60% de los casos (de los que se reconocen como efecto directo del PAPIR el 28.5%), especialmente en los cultivos de cebada, trigo y maíz.

El apoyo del PAPIR ha fomentado de manera importante, la capitalización de las UPR a través de la inversión en infraestructura, especialmente en las actividades de explotación bovina y ovina.

El Programa no presentó impactos significativos con respecto a la integración de las actividades apoyadas a los eslabones de las cadenas agroalimentarias,

Impactos de PROFEMOR y PRODESCA

Los impactos del Programa PAPIR son evidentes cuando se acompañan con la asesoría técnica proporcionada por el técnico PRODESCA, que ha servido como detonador, tanto de procesos productivos como procesos administrativos.

El PROFEMOR ha tenido mayor participación en el fortalecimiento institucional a través de la conformación de los consejos municipales y distritales de desarrollo rural que en la consolidación organizativa de las principales cadenas agroalimentarias existentes en el Estado.

Los impactos generados por los Programas PRODESCA y PROFEMOR se ven limitados por las condiciones laborales en las que se desenvuelven los técnicos participantes; es necesario proporcionar estabilidad laboral a los promotores con el fin de obtener un mayor rendimiento de su trabajo que impacte en el desarrollo de las UPR y/o organizaciones en las que estén participando.

5.3. Recomendaciones

5.3.1. La estrategia del Programa

No se considera que la estrategia establecida por el Programa sea mala, sino que requiere de adecuaciones a su operación. Se propone que el programa PRODESCA sea requisito indispensable para acceder a los apoyos PAPIR, ello podría permitir mayor seguridad sobre los impactos esperados con respecto a la capitalización, a la innovación

tecnológica, a la producción y agregación de valor. Aunado a ello se recomienda asignación multianual⁹⁵ de recursos a proyectos, a fin de permitir un apoyo continuo⁹⁶, para el fortalecimiento del proyecto y la actividad como tal.

En apoyo a la estrategia del Programa se sugiere:

El fortalecimiento de aspectos elementales como la planeación de una estrategia puntual⁹⁷ a fin de mejorar la correspondencia entre los objetivos del Programa, los objetivos estatales, las metas y los presupuestos.

Se sugiere dinamizar aún más el proceso de conformación de los consejos municipales, sus diagnósticos y planes, a fin de lograr un esfuerzo coordinado de planeación que permita una mayor focalización de los apoyos, de tal manera que exista congruencia entre los objetivos del Programa y los objetivos y prioridades a nivel estatal y municipal.

Por lo anterior se sugiere se conforme un equipo o área de análisis (pudiera ser servicio de los mismos PSP's debidamente preparados), para que se realizaran diagnósticos por zonas o cadenas productivas que permitan la identificación de ventajas y problemáticas presentes en el sector rural a fin de poder definir con mayor precisión la estrategia para el desarrollo rural de la entidad.

La información surgida de los diagnósticos municipales y las líneas de acción definidas en ellos, y establecidas en los Planes Municipales, pueden servir de sustento para la construcción de las líneas estratégicas para el desarrollo rural de Tlaxcala.

Una vez realizados los análisis o diagnósticos se sugiere buscar la complementariedad de la estrategia y del Programa mismo, con otras instituciones o programas, tal es el caso de los apoyos otorgados por SEDESOL. Lo anterior permitirá una mayor ingerencia de los recursos aportados por cada una de las instituciones en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

Se deben establecer con mayor exactitud (limitar), los criterios de elegibilidad de la población objetivo del Programa, ello junto con el diagnóstico permitirá una mejor focalización de los apoyos.

Dada la heterogeneidad de la población rural, las actividades económicas presentes en el sector no se ubican únicamente dentro de las actividades agropecuarias, por lo que se recomienda se tome en consideración dentro de la estrategia y diseño del Programa, el apoyo a las actividades no agropecuarias.

El Programa asignó los apoyos sin una estratificación previa de sus productores, por lo tanto no existe una clasificación de sus componentes; se sugiere establecer la asignación de apoyos diferenciados por región, actividad económica y tipo de productor.

⁹⁵ Un ejemplo de ello, es la estrategia seguida por los programas de la Comisión Nacional Forestal en su programa "PRODEPLAN".

⁹⁶ Sobre un tiempo preestablecido (2, 3 o 4 años, por ejemplo)

⁹⁷ ¿A quién apoyar, con que, para que y hasta cuando?

Se considera entonces pertinente diversificar la cartera de proyectos, ampliando la posibilidad de beneficiar a aquellos dirigidos a la transformación, comercialización y servicios

5.3.2. Procesos operativos

Los impactos del Programa no solo dependen del esfuerzo que se de a nivel UPR, sus alcances están directamente determinados por las estrategias para operarlos en la Entidad. En este contexto, es necesario que se supere la lógica sectorial y se dé una colaboración “multi-institucional”, y entre los mandos directivos y operativos federales-estatales-municipales, orientada a iniciar un detonante de efectos positivos encaminados a fomentar el desarrollo rural de Tlaxcala.

Se propone la descentralización de la UTOE, con representantes en cada uno de los CADER o DDR, lo que pudiese permitir una mayor eficiencia en el proceso de identificación y dictaminación de los proyectos, esto permitiría, además un mayor enlace entre la institución y el beneficiario.

Se propone la incorporación de los CADER dentro de la estructura de operación con un papel de mayor protagonismo, ya que son parte de la estructura existente con mayor cercanía a la población rural, por lo que sus sugerencias, opiniones y comentarios pudiesen ser un elemento fundamental que permitiese tomar con mayor precisión las decisiones de asignación de los apoyos.

Al igual que los CADER, se recomienda se fomente la comunicación y participación de los municipios, estableciendo con estos últimos de manera precisa su participación a fin de dejar en claro que ésta es totalmente independiente a todo proceso político.

Con respecto a los procesos, se sugiere (una vez identificada la estrategia), se establezcan de manera clara las atribuciones y responsabilidades de cada una de las instancias que participan en el proceso. Además, es indispensable una acción coordinada entre las instancias Federal y Estatal

Realizar una reestructuración de los mecanismos de contratación, seguimiento y evaluación de los PSP's, se sugiere la participación de los CADER en este proceso, buscar la coordinación CECADER-UTOE-CADER-Beneficiario.

Con respecto a los PSP's, se recomienda diversificar los temas sobre los que son capacitados, ello debe estar relacionado estrechamente con los resultados de los diagnósticos, conocer con claridad las distintas problemáticas que enfrentan las UPR (productivos y de articulación entre cadenas) a fin de que la capacitación responda directamente a las necesidades presentes.

Se debe tomar al proyecto como la vía prioritaria para la asignación de los recursos, y permitir el apoyo vía demanda libre siempre y cuando el subsidio solicitado realmente tenga incidencia sobre la actividad desarrollada por el productor.

Para que el proyecto funcione y cumpla con el papel que se le ha asignado, es necesario que quien los elabora cuente con los conocimientos pertinentes para llevarlo a cabo, por

lo que se sugiere una cartera de prestadores de servicios profesionales especializada y/o capacitada en áreas de interés estratégico para la entidad.

Además de lo anterior, se recomienda que la instancia encargada de llevar a cabo la revisión de los proyectos para su aprobación, elabore un formato en el que se determine un puntaje de acuerdo a las características del proyecto, que den pauta a establecer rangos que permitan identificar, los proyectos de mayor viabilidad.

Se recomienda que los criterios de priorización para la asignación de los recursos, se ajusten a los resultados surgidos de los diagnósticos y de los Planes Municipales⁹⁸, a fin de llevar a cabo estrategias y líneas de acción comunes. Las decisiones finales deben considerar la opinión de los Consejos, dado que sus integrantes conocen en primera instancia, a los solicitantes, sus antecedentes productivos y su capacidad probable para conducir con éxito el proyecto que están solicitando.

Un elemento importante en todo proyecto, además de su viabilidad, es el tiempo para su consolidación, es decir, el Programa no sólo debe preocuparse por iniciar un proyecto, sino darle las herramientas que permitan, en un mediano plazo, su sostenibilidad, por lo que se sugiere una asignación multianual de los recursos a fin de planear las inversiones y necesidades. Para ello se recomienda que desde el primer año de asignación del proyecto se le de un seguimiento continuo, ello permitirá establecer, por un lado, la pertinencia de seguir apoyando al proyecto y por otro detectar problemáticas a tiempo para su solución.

Se propone un programa de estímulos para los PSP's, en el que la calidad de los servicios y sus resultados, sean los criterios de selección, con el fin de fomentar un mayor involucramiento y permanencia de los técnicos en los proyectos, ya que la calidad de los servicios puede ser medido en función de los resultados y no de la cantidad de los proyectos aprobados, por lo que se propone, además, llevar a cabo una estrategia de control y seguimiento de los proyectos. Lo anterior, en su conjunto, puede permitir el desarrollo de un mercado de servicios profesionales basado en resultados.

Con respecto a la participación de los productores en la determinación de sus necesidades y tipo de proyecto, se sugiere que los PSP's establezcan como condición para acceder a sus servicios, que el productor se involucre de manera más activa en los procesos de selección del proyecto y gestión del apoyo.

Se considera necesario que se establezca con claridad a cada uno de los beneficiarios de donde viene el apoyo, aquí es importante que éste sea entregado por una instancia que forme parte del proceso, y no dejar que sean representantes de organizaciones o grupos políticos quienes se encarguen de esta tarea.

5.3.3. Generación de impactos

Tener de manera clara los objetivos del Programa y su enfoque como una alternativa de solución a problemas presentes en la entidad, lo que conlleva a establecer con mayor precisión los componentes a apoyar.

⁹⁸ Que debiese tener una alta correspondencia entre la estrategia estatal.

Establecer de manera clara los criterios de asignación de los recursos y la tipología del productor a beneficiar, ya que de acuerdo a ello será la magnitud de los impactos del Programa.

Se sugiere que los componentes apoyados vía demanda, sean asignados a UPR cuya tipología de productor permita cuando menos, garantizar la utilización y permanencia del apoyo, es decir que los apoyos contribuyan a lograr una mayor eficiencia en los procesos productivos o a la agregación de valor.

Para el caso de los productores cuya tipología corresponde a los tipo I y II, se recomienda, una vez realizado el diagnóstico, la formulación de proyectos integrales (que pueden ser agropecuarios o no), donde los PSP's deben jugar un papel fundamental, ya que serían ellos quienes se encargarían de la formulación del proyecto, la gestión, la capacitación y además de la búsqueda de la mezcla de recursos. Lo importante es la calidad y el impacto del apoyo (resultados) y no la cantidad de beneficiarios.

Por lo anterior se recomienda abrir la gama de apoyos a las actividades no agropecuarias, ya que un porcentaje importante de la población rural y de los beneficiarios carece del insumo tierra. Lo anterior permitiría una diversificación de las actividades en el medio rural y por lo tanto una mayor alternativa para la generación de ingreso en la población.

Establecer como prioridad en la asignación de los recursos el apoyo a los proyectos productivos integrales, que contemplen todos los aspectos de la cadena agroalimentaria y que estos proyectos partan de diagnósticos reales.

Uno de los elementos importantes en todo proyecto es la organización, por ello se recomienda, que los técnicos PRODESCA hagan énfasis en la importancia de ésta, como una opción viable que potencie las posibilidades de éxito en una actividad y no como un mero requisito para acceder a los apoyos.

5.3.4. Con respecto a la evaluación

Dado que los tiempos entre la entrega de los apoyos y la evaluación son cortos, se sugiere llevar a cabo evaluaciones que partan desde la entrega del apoyo (con una evaluación de procesos) y con un seguimiento por productor, es decir, evaluar al mismo productor antes y después de la entrega del apoyo (1 ó 2 años después), esto permitirá ver de manera más concreta el impacto del Grupo de Programas.

Bibliografía

- Cámara de Diputados, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2001
- CONAPO, Índices de Marginación 2000
- Diario Oficial de la Federación Reglas de Operación de la Alianza Contigo 2003.
- Gobierno del Estado de Tlaxcala Programa Rector del sector Agropecuario 1999-2005.
- Gobierno del estado de Tlaxcala, Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005.
- INEGI 2003, Sistema de Cuentas Nacionales de México 2002.
- INEGI- Sistema de Cuentas Nacionales. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1997-2002
- INEGI, Destino de la producción agropecuaria en el Estado de Tlaxcala, México 1997.
- INEGI, El Sector Agropecuario en el estado de Tlaxcala. México 1997.
- INEGI, VII Censo Agrícola - Ganadero. Estado de Tlaxcala, Resultados definitivos, México 2004
- INEGI-Gobierno del Estado de Tlaxcala, Anuario Estadístico del estado de Tlaxcala, 2003
- Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,
- SAGARPA, Plan Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006
- Santoyo Cortés H. Manual para la Evaluación de Programas de Desarrollo Rural. INCA RURAL- CUESTAAM 2000.
- STPS-INEGI, Encuesta Nacional de Empleo. México 2004

Anexos

Anexo I
Metodología de evaluación

1.1. Diseño de la muestra de beneficiarios

a) Determinación del tamaño de muestra

El método de muestreo utilizado es el descrito en el Anexo 1 “Método de muestreo para la evaluación estatal de la Alianza Contigo 2003” elaborado por la UA-FAO, ajustado al programa de Desarrollo Rural. Los principales criterios que se siguieron fueron:

- Se determinaron dos muestras de beneficiarios, una para 2001 y otra para 2003.
- Se definió el tamaño de muestra de beneficiarios encuestados de acuerdo con el método de muestreo propuesto
- En el caso de Desarrollo Rural la correspondencia con programas de 2001 es sólo con el PADER, mientras que su equivalente en 2003 es el PAPIR
- Una vez determinado el tamaño de muestra y distribuido entre los programas de ambos años, se realizó la selección de beneficiarios aplicando el método aleatorio con selección sistemática que, a efectos de supervisión, permitió verificar si efectivamente se aplicó el método de selección a la muestra
- De esta manera, la muestra total para Desarrollo Rural = $n_{DR, 2001} + n_{DR, 2003}$

Se empleó la siguiente fórmula para calcular el tamaño de muestra de Desarrollo Rural, en el Estado:

$$n_i = \frac{\theta_i}{1 + \left(\frac{\theta_i}{N_i}\right)}, \quad i = FA, FG, DR; j = 2001, 2003$$

Donde:

n_{ij} : es el tamaño de la muestra parcial para el programa $i = 1,2,3$, en el año $j = 2001, 2003$.

N_{ij} : es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa en cada año $i = 1,2,3$, y $j = 2001, 2003$

θ_i : es una constante específica que corresponde al tamaño de muestra para una muestra aleatoria simple con reemplazo cada programa y año en el estado de Tlaxcala.

| Estado de Tlaxcala | Desarrollo rural |
|---------------------------|-------------------------|
| 2001 | $\theta_1 = 134.72$ |
| 2003 | $\theta_1 = 134.74$ |

Muestra de beneficiarios 2001 y 2003.

Tanto en el cálculo de la muestra para beneficiarios 2001 como del 2003 se utilizó la información contenida en los informes de evaluación estatal del PADER 2001 y PAPIR 2002, del estado de Tlaxcala como una aproximación:

Dado que no se contó con la información referente al número de beneficiarios del Programa, se procedió a la estimación de un tamaño de muestra aproximado, de acuerdo con informes previos de evaluación, a fin de tener una idea del número de beneficiarios de los programas de Desarrollo del 2003.

El tamaño de las muestras parciales y totales resultante fue:

| Año | Programa | Beneficiarios, N | Parámetro | n_{DR} | n_{DR} Ajustada |
|---------------|----------|------------------|-----------|----------|-------------------|
| 2001 | PADER* | 16,264 | 134.72 | 133.61 | 134 |
| 2003 | PAPIR** | 17,625 | 134.74 | 133.34 | 133 |
| Muestra total | | | | | 267 |

*Cifra reportada en el informe de evaluación PADER 2001: Resumen ejecutivo, pág. 1: "dato estimado con información del avance del programa". **Cifra reportada en el informe de evaluación PAPIR 2002: Anexo 2, avances físicos y financieros, julio 2002.

Por lo tanto, la muestra total para Desarrollo Rural fue:

$$n_{DR} = n_{DR, 2001} + n_{DR, 2003} = 134 + 133 = 267$$

b) Procedimiento para seleccionar a los beneficiarios encuestados.

La selección de beneficiarios incluidos en la muestra se realizó aplicando el método aleatorio con selección sistemática que, a efectos de supervisión, permitió verificar si efectivamente la muestra fue seleccionada aleatoriamente.

Tanto para la muestra de beneficiarios 2001 como del 2003, se seleccionó una lista de reemplazo equivalente al 20% de la muestra total, utilizando el mismo procedimiento de muestreo sistemático.

El tamaño y la distribución de la muestra, así como los reemplazos elegidos se sometieron a la aprobación del Coordinador del CTEE.

Además de beneficiarios, se encuestaron a Prestadores de Servicios Profesionales; Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable; integrantes de estos consejos; profesionales asignados a organizaciones económicas de primer nivel; a responsables operativos de la UTOE; del CECADER y a funcionarios y otros actores relacionados con el programa. Se realizaron 61 entrevistas de acuerdo a lo que se indicó en la guía metodológica que estableció la UA-FAO.

1.2. Fuentes de información

A continuación se muestra la relación de beneficiarios, funcionarios y otros actores que participaron en la ejecución del Programa

Relación de beneficiarios encuestados

| Beneficiario | Municipio | Localidad |
|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Adriana Zapata Cedillo | Panotla | San Jorge Tezoquiapan |
| Alberto Jiménez Pérez | Tetlatlahuca | Tetlatlahuca |
| Albina Aguirre Mariscal | Panotla | San Nicolás Panotla |
| Amada Pérez Badillo | Nativitas | San Miguel Analco |
| Ana Casada Molina | Nanacamilpa De Mariano Arista | Nanacamilpa |
| Andrea Rodríguez Flores | Contla De Juan Cuamatzi | San José Aztatla |
| Andrés Díaz López | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Santa Rosa De Lima |
| Ángela Hernández Muñoz | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Marcos Jilotepec |
| Angélica Cervantes Martínez | Ixtenco | Barrio De San Juan |
| Angélica Trejo Zempoaltepectl | Panotla | San Francisco Temezontla |
| Antonio Pérez Salinas | Tlaxco | Tepeyahualco |
| Arsenio Xochicale Ajueth | Zacatelco | Xitotle |
| Avelina Rojo Hernández | San José Teacalco | San José Teacalco |
| Beatriz Leal Zacapantzi | San Francisco Tetlanohcan | Barrio Jesus Xolalpan |
| Bernarda Cuamatzi Corona | Contla De Juan Cuamatzi | Barrio La Luz Secc.12 |
| Bernardo Domínguez Sánchez | Xaltocan | Topilco De Juárez |
| Blanca Sosa Martínez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Xocoyucan |
| Carmen Juárez Aguilar | Nanacamilpa De Mariano Arista | Nanacamilpa |
| Carmen Pérez García | Hueyotlipan | San Simeón |
| Cecilia Chávez Figueroa | Carmen Tequexquitla, El | Barrio Guadalupe |
| Cirilo Sánchez Piedras | Apizaco | Apizaco |
| Claudia Montiel Manoatl | Santa Cruz Tlaxcala | Guadalupe Tlachco |
| Clemente García Hernández | Calpulalpan | San Antonio |
| Cristobal Olvera García | Hueyotlipan | Adolfo López Mateos |
| Dominga Nieves Avendaño García | Atlangatepec | Zumpango |
| Edith Díaz Moreno | Ixtenco | San Juan Segundo |
| Eleodoro Flores Cabrera | Españita | La Constancia |
| Elizabeth Eliosa Bere | Papalotla De Xicohtencatl | Xicohtzinco |
| Emilia Arrijoa Mozon | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Diego Xocolula |
| Enedina Flores López | Huamantla | Xalostoc |
| Enriqueta Morales Luna | Tlaxco | José Maria Morelos |
| Erica Del Carmen Bueno Ramos | Santa Cruz Tlaxcala | San Miguel |
| Esperanza Aida Moreno Guadalupe | Terrenate | Toluca De Guadalupe |
| Estela Vázquez Vázquez | Santa Cruz Tlaxcala | Tezatzocola |
| Eufemio Méndez Valadez | Cuapiaxtla | Col. Jose Maria Morelos |
| Eva Morales Morales | Españita | La Constancia |
| Federico Castañeda Morales | Españita | Españita |
| Federico Coyotl Cantor | San Pablo Del Monte | Barrio El Cristo |
| Feliciano Hernández Chico | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Diego Xocoyuca |

Evaluación Desarrollo Rural 2003

| Beneficiario | Municipio | Localidad |
|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Felipe Hernández Andrade | Nanacamilpa De Mariano Arista | Nanacamilpa |
| Filomena Tetlamatzi Manoatl | Santa Cruz Tlaxcala | Huitzanahuac |
| Francisca Cuapio Cuapio | San Francisco Tetlanohcan | Barrio De Jesus Xolalpan |
| Gregorio Lázaro Rodríguez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Xocoyucan |
| Guadalupe Guarreros Hernández | San José Teacalco | Sección Quinta |
| Guadalupe Marce4lo Hernández | Carmen Tequexquitla, El | El Carmen Tequexquitla |
| Guadalupe Mondragon Moreno | Hueyotlipan | San Idelfonso Hueyotlipan |
| Héctor Ceron Sánchez | Altzayanca | Concepción Hidalgo |
| Hermelinda Espinoza Ramírez | Calpulalpan | Santiago Cuauila |
| Hilaria Josefina Morales Salazar | San Francisco Tetlanohcan | Barrio De San Jesús Xolalpan |
| Humberto Domínguez Mendoza | Cuapiaxtla | Cuapixtla |
| Imelda Zamora Pluma | Magdalena Tlaltelulco, La | Barrio De Poxtla |
| Irene Cuapio Cuapio | San Francisco Tetlanohcan | Barrio De Jesus Xolalpan |
| Irene Palomares Ubilla | Calpulalpan | El Mirador |
| Isabel Rivera Carreon | Calpulalpan | La Soledad |
| Isabel Sánchez Tizatl | Tepeyanco | Santiago Tlacocalco |
| Jeronimo Juárez Corona | Tlaxcala | San Hipólito Chimalpa |
| José Abelardo Arenas Cisneros | Zacatelco | Barrio Santa Cruz Colorada |
| José Adrián Textle Pérez | Zacatelco | Barrio Cruz Colorada |
| José Celso Inocencio López Pérez | Hueyotlipan | San Diego Becerra |
| José Julio González Herrera | Tlaxco | San José Tepeyahualco |
| José Luis Gallegos García | Nativitas | San Miguel Xochitecatitla |
| José Mauro Morales Tinoco | Altzayanca | Felipe Carrillo Puerto |
| José Miguel Lima Cervantes | Altzayanca | Col, Felipe Carrillo Puerto |
| José Pedro Méndez Valdez | Cuapiaxtla | Col, José María Morelos |
| José Rufino Tzompa Portillo | Papalotla De Xicohtencatl | Papalotla De Xicohtencatl |
| José Ruiz | Contla De Juan Cuamatzi | Barrio De La Luz |
| Juan Carlos Flores Contreras | Nanacamilpa De Mariano Arista | Amamax |
| Juan Gómez Zarauth | Huamantla | Huamantla |
| Juan Martín Muñoz Ceron | Tlaxco | Unión Ejidal |
| Juana Cuamatzi Corona | Contla De Juan Cuamatzi | Bair 9067 |
| Lidia Olga Meléndez Serrano | Nativitas | Santiago Michac |
| Lucina Zarate Ángel | Tetlatlahuca | Barrio Atenco |
| Luisa Corriente Bote | Nativitas | San Vicente Xiloxochitla |
| Macrina Ávila Rodríguez | Benito Juárez | Benito Juárez |
| Magdalena Álvarez Ortega | Calpulalpan | Santiago Cuauila |
| Marcia Del Carmen Saldaña Meza | Huamantla | Santa María Yancuitalpan |
| Maria Candelaria Rodríguez Reyes | Huamantla | Mariano Matamoros |

Evaluación Desarrollo Rural 2003

| Beneficiario | Municipio | Localidad |
|---|----------------------------------|-------------------------------------|
| Maria Celia Varela Romero | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Miguel La Presa |
| Maria De Los Ángeles Meléndez Muñoz | Chiautempan | Tlalcuapan |
| Maria Del Carmen Hernández Mejia | Nativitas | Nativitas |
| Maria Del Carmen Hernández Santiago | Huamantla | Mariano Matamoros |
| Maria Estela Rosas Luna | Huamantla | Mauro Angulo |
| Maria Ezequiel Valadez Hernández | Cuapiaxtla | Col. Jose Maria Morelos |
| Maria Félix Cuamatzi Corona | Contla De Juan Cuamatzi | San José De Aztatla |
| Maria Félix Sánchez Carmona | Tlaxco | San Lorenzo Soltepec |
| Maria Heriberta Leo N Bautista | Contla De Juan Cuamatzi | San Bernardino Contla |
| Maria Lourdes Cervantes Segundo | San José Teacalco | San José Teacalco |
| Maria Martina Salas Espinoza | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Ixtacuixtla |
| Maria Piedad Marcelina De La Rosa Sánchez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Antonio Tizostoc |
| Maria Senobia Escalona Avila | Españita | San Miguel Papillola |
| Maria Socorro Reyes Soriano | Tlaxco | Tlaxco |
| Maria Verónica Hernández Rodríguez | Tlaxco | Barrio Grande |
| Maria Victoria Aquino García | Huamantla | Barrio De San Lucas |
| Mariana Pastrana Rodríguez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Atotonilco |
| Mario Ángeles Herrera Rojas | Huamantla | San José X, |
| Martina Martínez Escalante | Españita | Españita |
| Maximina Hernández Contreras | Xalostoc | Xalostoc |
| Miguel Sánchez Acosta | Nanacamilpa De Mariano Arista | Nanacamilpa |
| Miguel Xichitototl González | Tlaxcala | San Lucas Cuahtelulpan |
| Minerva Brizuela Contreras | Españita | Alvaro Obregón |
| Minerva Conde Cuamatzi | Contla De Juan Cuamatzi | San Joseaztlatla |
| Modesta Pluma Flores | San Damián Texoloc | Magdalena Tlatelulco |
| Mónica Hernández Pérez | Nativitas | San Vicente Xiloxochitla |
| Narciso Martínez Ruiz | Nativitas | San Rafael Tenenyecat |
| Natalia Castillo Castillo | Santa Cruz Tlaxcala | San Miguel |
| Natividad Cuamatzi Cuamatzi | Contla De Juan Cuamatzi | San José Aztatla |
| Nazaria Huerta Padilla | San José Teacalco | San José Teacalco |
| Norberta Valdivia Rodríguez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Atotonilco |
| Olivia Bautista Conde | Santa Cruz Tlaxcala | Jesus Huitznahuac |
| Oscar De La Cruz Hernández | Cuapiaxtla | Ex Hacienda San Francisco Cuexcatzi |
| Pascual Meneses Sánchez | Panotla | Jesus Acatitla |
| Pascuala Pérez Zamora | Tlaxco | San José Tepeyahualco |
| Patricio Sánchez Islas | Santa Cruz Tlaxcala | San Miguel Contla |
| Paula Canae Vázquez | Contla De Juan Cuamatzi | San José Aztatla |
| Pedro De Jesus García | Hueyotlipan | San Simeón |

Evaluación Desarrollo Rural 2003

| Beneficiario | Municipio | Localidad |
|-----------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Petra Balderas Piedra | Nativitas | San Vicente Xolochoxitla |
| Regina Guzmán Flores | Chiautempan | Col. Reforma |
| Ricardo Saavedra Rojas | Tepeyanco | San Cosme Atlamaxac |
| Rigoberto Ceron Hernández | Altzayanca | Concepción Hidalgo |
| Roman Fernández García | Tetlatlahuca | Santa Cruz A. |
| Rosa Juárez Ávila | Tepeyanco | Santiago Tlacohcalco |
| Rosa Rocha Sosa | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Tecuexcomac |
| Rufina Cruz Moreno | Zacatelco | Xochicalco |
| Rutilio León Montero | Huamantla | Ranchería Los Pilares |
| Samuel Tecpa Romero | Tetlatlahuca | Tetlahuaca |
| Sandra León Ramírez | Huamantla | Ranchería Los Pilares |
| Sara Altamirano Hernández | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | Alptzonea |
| Sergio Juárez Cuatepotzo | Tepeyanco | La Aurora |
| Sergio Rivera Hernández | Xaltocan | San Martín Xaltocan |
| Silvia Félix Alonso | Nativitas | San Miguel Analco |
| Silvia Juárez Zarate | Hueyotlipan | Adolfo López Mateos |
| Sofía Cabrera Flores | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | La Presa |
| Sonia Cervantes Corona | Tetlatlahuca | Santa Cruz Aquiahuac |
| Tomas Cruz Gutierrez | Zacatelco | Zacatelco |
| Trinidad Contreras Martínez | Huamantla | Francisco Villa |
| Trinidad Flores Rodríguez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Antonio |
| Velia Hernández Hernández | Zacatelco | Zacatelco |
| Victoria López Tenopala | Hueyotlipan | San Simeón |
| Victoria Muñoz Rodríguez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Marcos Jilotepec |
| Victoria Muñoz Rodríguez | Ixtacuixtla De Mariano Matamoros | San Marcos Jilotepec |
| Violeta Pérez Madero | Españita | Barrio San Miguel |
| Virginia Flores Rosales | Contla De Juan Cuamatzi | San José Aztatla |
| Yolanda Meza Rebolledo | Santa Cruz Tlaxcala | San Miguel Contla |

Relación de Funcionarios y otros actores de Desarrollo Rural entrevistados

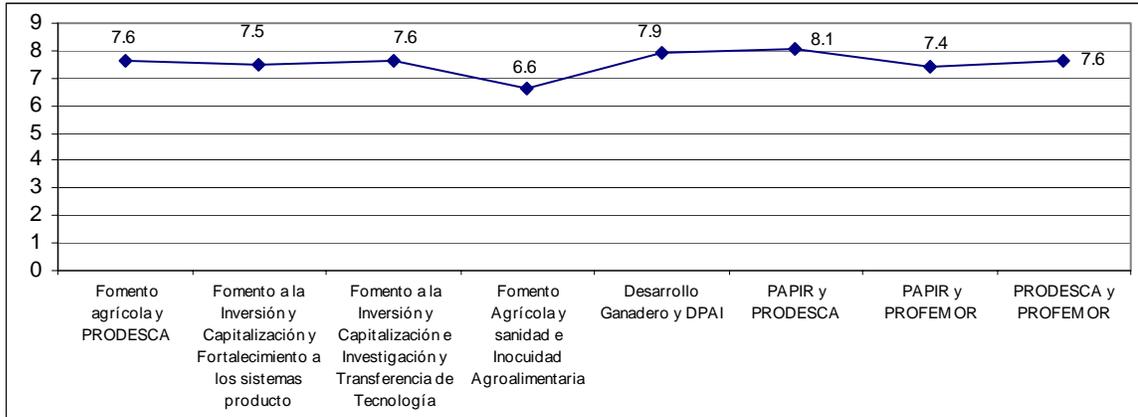
| Nombre | Cargo |
|-----------------------------------|---|
| Héctor Pérez Rubio | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Guadalupe Ramírez Hernández | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Mireya Vázquez Fierro | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Fátima del Socorro Benítez Guzmán | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Israel Hernández Rosas | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Mauro Gallegos Fernández | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Adriana Osnaya Centeno | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Santiago Solano Montales | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Martín Martínez Hernández | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| Roberto Salvatierra Fierro | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| José Ignacio Pérez Olivas | Coordinadores de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (municipales, distritales o regionales) |
| María Guadalupe Guerrero Cordova | Delegada de la SAGARPA |
| Joaquín García López | Jefe de CADER |
| Teodoro Robles Pérez | Jefe de CADER |
| Efrén Fernández Camacho | Jefe de CADER |
| Francisco Javier Santillán García | Jefe de CADER |
| Juan Velazco Gallegos | Jefe de CADER |
| Elmer Rodríguez Zambrano | Jefe de CADER |
| Efraín Hernández Romero | Jefe de CADER |
| José Rosas Y Rosas | Jefe de CADER |
| Antonio Aquino Rogelio | Jefe de DDR |
| Leodegario Morales Escobar | Jefe de DDR |
| María Luisa Cevallos Rojas | Jefe de DDR |
| Mariano Mena Baena | Jefe de DDR |
| Elisa Rodríguez Hernández | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Antonio Calva Duran | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Ana Maria Hidalgo Tolentino | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Enrique Pilotzi Montiel | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Miriam Molina Corona | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Leticia Morales Díaz | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Erika Virginia Velez Niño | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Rafael Vázquez Zapata | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Saúl García Sánchez | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Rosa Aztatzi Rugerio | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| José Luis Muñoz Muñoz | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Jorge Rodríguez Ramos | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Paula Muñoz Ávila | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |

| Nombre | Cargo |
|---------------------------------|--|
| Antonio Sánchez Hernández | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| José Brigido Saldaña Morales | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Héctor Suárez Vázquez | Prestadores de Servicios Profesionales (PRODESCA) |
| Antonio Briteño Tzoni | Representante de Organizaciones Económicas de 1er nivel |
| Maria Joaquina Barrientos Reyes | Representante de Organizaciones Económicas de 1er nivel |
| Lucas Nava Flores | Representante de Organizaciones Económicas de 1er nivel |
| Martha González García | Responsable Estatal del CECADER |
| Marisela Tepatzi Xahuentitla | Responsable operativo del Programa |
| Tito Cortez Espinoza | Responsable operativo del Programa |
| Enrique Rodríguez Magueyales | Secretario de Desarrollo Rural o su equivalente |
| Vicente Santacruz García | Secretario técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAE) |
| Javier Juárez Sánchez | Subsecretario o Director Agropecuario o equivalente |
| Isaac Andalco López | Subsecretario o Director Agropecuario o equivalente |

Anexo 2.

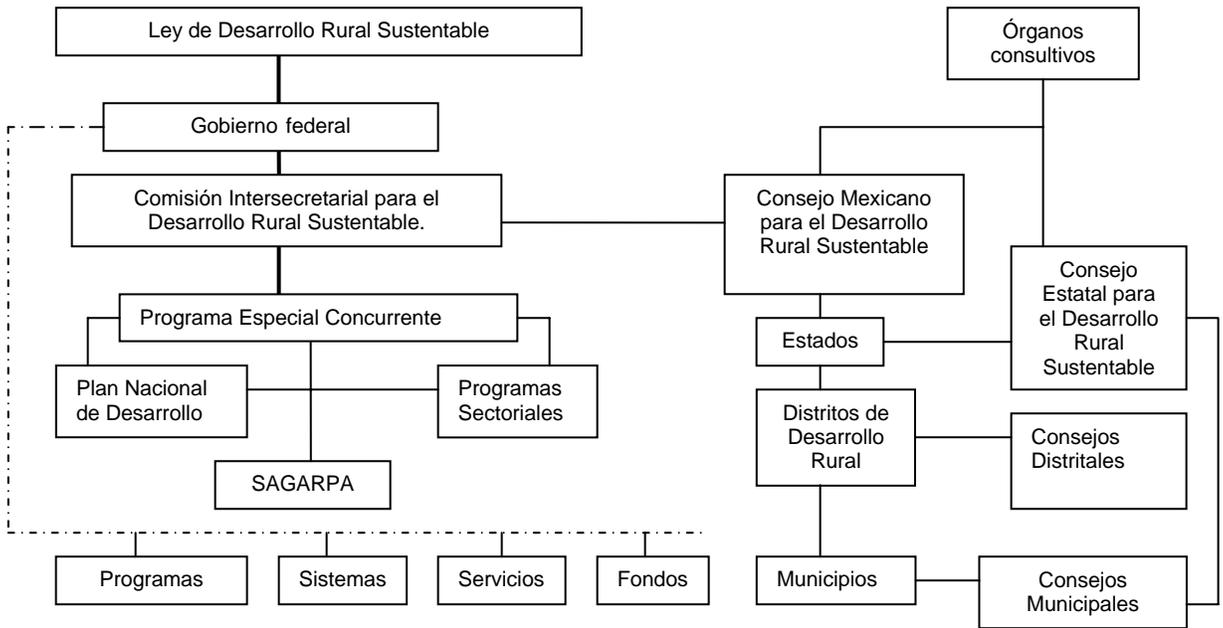
Información cuadros complementarios al contenido de los capítulos

Anexo figura 1. Calificación del grado de articulación entre programas y subprogramas de la Alianza



Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a funcionarios directivos y operativos del Programa.

Anexo figura 2 Instancias de Planeación y concurrencia para el Desarrollo Rural



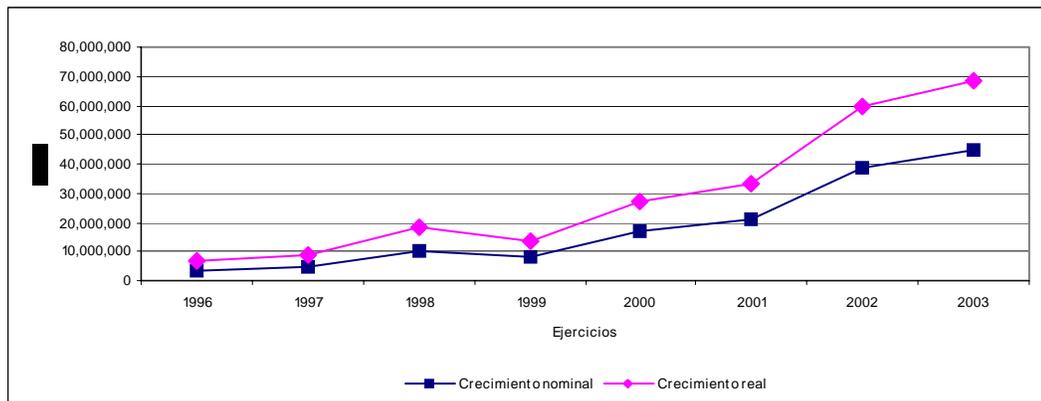
Fuente: CEMADER S.C., con base en el PEC (Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable).

Anexo figura 3. Reagrupación de los programas de Desarrollo Rural Para el 2003

| Programas 2001 | Programa 2003 | Programas 2001 | Programa 2003 | Programas 2001 | Programa 2003 |
|---------------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|----------------|---------------|
| PADER MDR CAFÉ PDPSZRM | PAPIR | CAFÉ MDR PESPRO PDPSZRM | PRODESCA | PROFECA | PROFEMOR |

Fuente: CEMADER S.C.

Anexo figura 4. Crecimiento real y nominal del Programa de Desarrollo Rural en Tlaxcala (1996-2003)



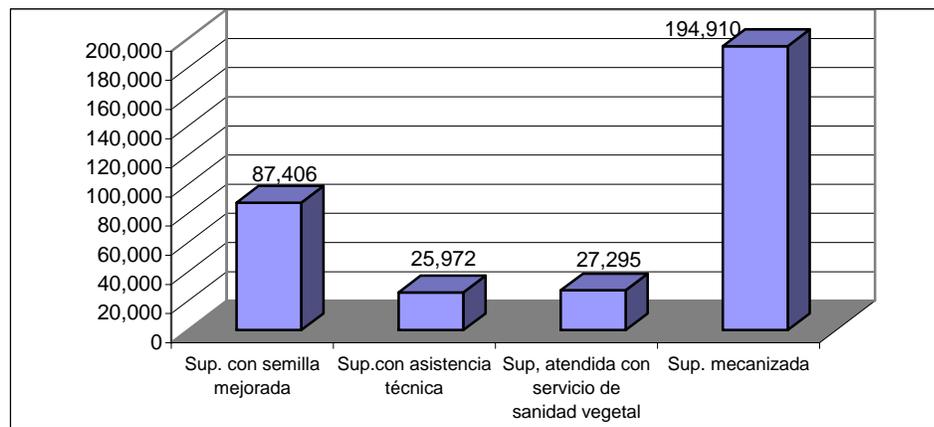
Fuente: CEMADER S.C con base el INP emitido por el Banco de México, base 1996.

Anexo cuadro 2. Tipos de unidades de producción dedicadas a la actividad cunícola y apícola

| Tipo de unidad de producción | Dedicadas a la actividad cunícola y apícola |
|------------------------------|---|
| Unidad de producción rural | 3084 |
| Unidad de producción urbana | 54 |
| Total | 3,138 |

Fuente: CEMADER S.C, con base en el VII Censo Agrícola-Ganadero 1994.

Anexo figura 5. Superficie con niveles de tecnificación en Tlaxcala (Año agrícola 2002/2003)



Fuente: CEMADER S.C, con base en SAGARPA, Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural

Nota: Total de la superficie del Estado dedicada a la actividad agrícola 199,227.3 hectáreas.

Anexo cuadro 3. Créditos otorgados por la Banca de Desarrollo a las actividades agrícolas y pecuarias en Tlaxcala, durante el 2003

| Fuente de Financiamiento | Monto (miles de pesos) | Beneficiarios |
|--------------------------|------------------------|---------------|
| Agrícola | | |
| FIRA | 125,129 | 15,387 |
| BANRURAL | 9,565 | 481 |
| Financiera Rural | 4,252 | 129 |
| Total | 138,946 | 15,997 |
| Ganadero | | |
| FIRA | 6,339 | 33 |
| BANRURAL | 1,302 | 13 |
| Financiera Rural | 9,172 | 7 |
| Total | 16,813 | 53 |

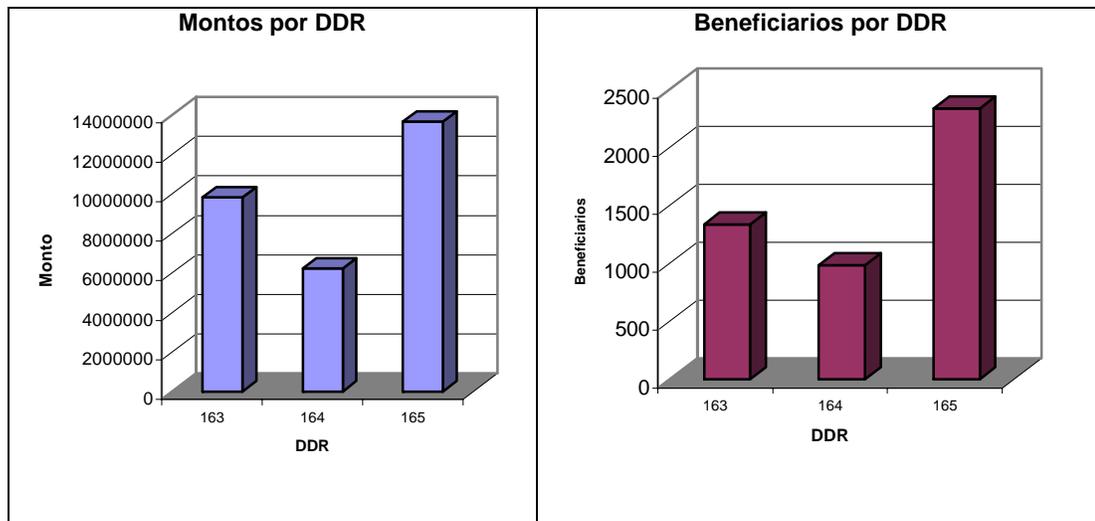
Fuente: CEMADER S.C; con base en Fideicomiso Instituidos en relación a la Agricultura, Residencia Tlaxcala, Banco de crédito Rural del Centro Sur, S.N.C, Gerencia Estatal, Financiera Rural, Agencia Estatal.

Anexo cuadro 4. Número de beneficiarios apoyado bajo el componente PAPIR

| Componentes | Beneficiarios | Componente | Beneficiarios |
|-------------------------------|---------------|---------------------|---------------|
| Cargador frontal | 19 | Caprinos | 126 |
| Corrales | 244 | Coturnícola | 110 |
| Cosechadora | 1 | Cunícola | 232 |
| Empacadora | 117 | Desgranadora | 7 |
| Ensiladora | 20 | Implemento T.A | 15 |
| Galera | 173 | Microtunel | 147 |
| Mezcladora | 9 | Motocultor | 24 |
| Molino | 150 | Yunta | 118 |
| Ordeñadora | 56 | Yunta pat. Y apero | 283 |
| Proy. Apícola | 13 | Adq. de llantas | 34 |
| Proy. Pecuario Integral | 207 | Adq. de tractor | 752 |
| Remolque forrajero Hidráulico | 16 | Proyecto de riego | 190 |
| Silos | 9 | Sembradora | 39 |
| Proy. Agropecuario Integral | 23 | Trilladora | 6 |
| Aspersora manual | 9 | Aspersora p/tractor | 31 |

Fuente: CEMADER S,C, con base en la base de datos nombrada bajo el término PAPIR, y que fue proporcionada por el CTEE.

Nota: A la lista de beneficiarios ya se eliminaron aquellos beneficiarios que desisten o cancelan el apoyo.

Anexo figura . Cobertura de los apoyos PAPIR

Fuente: CEMADER S.C., con base en la base de datos de los proyectos PAPIR 2003, proporcionada por el CTEE.

Anexo cuadro 5. Número de municipios por DDR con municipios de alta y muy alto índice de marginación

| DDR | Municipios alto y muy alto índice de marginación |
|-----------------|--|
| 163 Calpulalpan | 9 |
| 164 Tlaxcala | 16 |
| 165 Huamantla | 9 |
| Total | 34 |

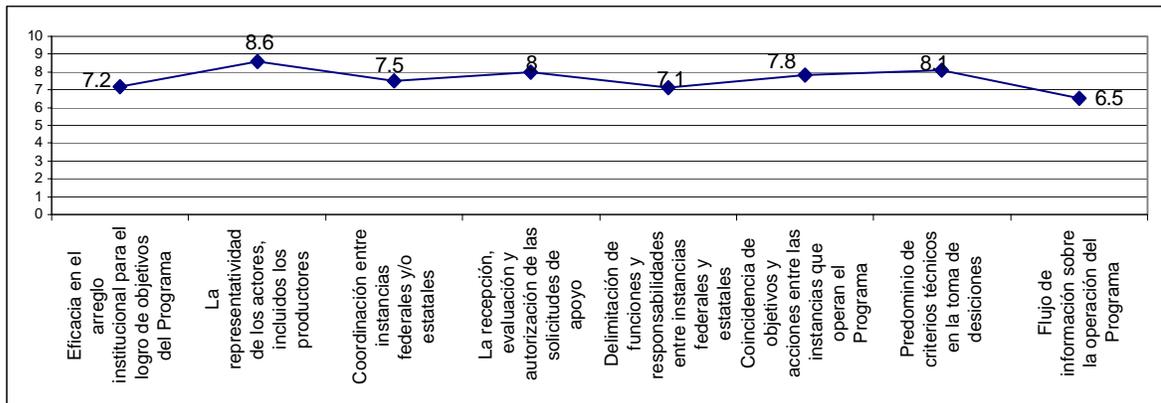
Fuente: CEMADER S:C., con base en CONAPO 2002

Anexo cuadro 6. Cadenas apoyadas por PRODESCA y monto promedio de apoyo

| Cadena productiva | Proyectos (número) | Monto promedio de apoyo (\$) |
|-------------------|--------------------|------------------------------|
| Acuícola | 15 | 9,800 |
| Agroindustria | 13 | 14,615 |
| Apícola | 3 | 11,666 |
| Básicos | 9 | 13,111 |
| Bovinos | 1 | 11,666 |
| Canola | 32 | 16,296 |
| Cebada | 52 | 14,534 |
| Cunícula | 6 | 31,595 |
| Frutales | 9 | 16,333 |
| Grana cochinilla | 1 | 24,000 |
| Hongo seta | 1 | 12,000 |
| Hortalizas | 58 | 16,367 |
| Invernaderos | 6 | 6,666 |
| Nopal tuna | 20 | 15,300 |
| Nopal verdura | 1 | 33,250 |
| Ovinos | 9 | 14,777 |
| Perdiz -Faizan | 1 | 11,666 |
| Trigo | 9 | 15,500 |

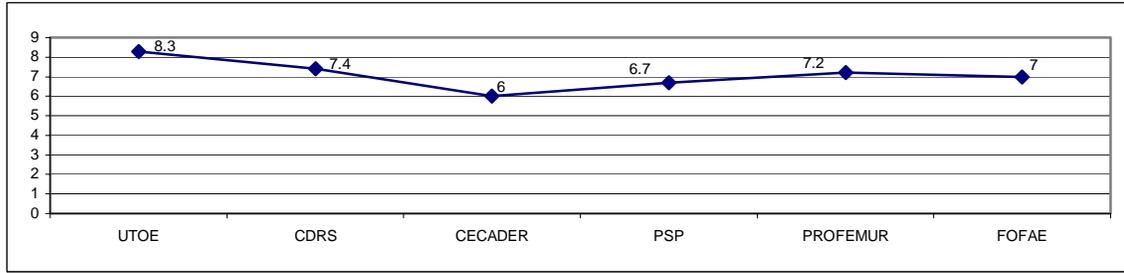
Fuente: CEMADER S.C., con base en la información proporcionada por el CTEE.

Anexo figura 7. Calificación del arreglo institucional en relación al Programa



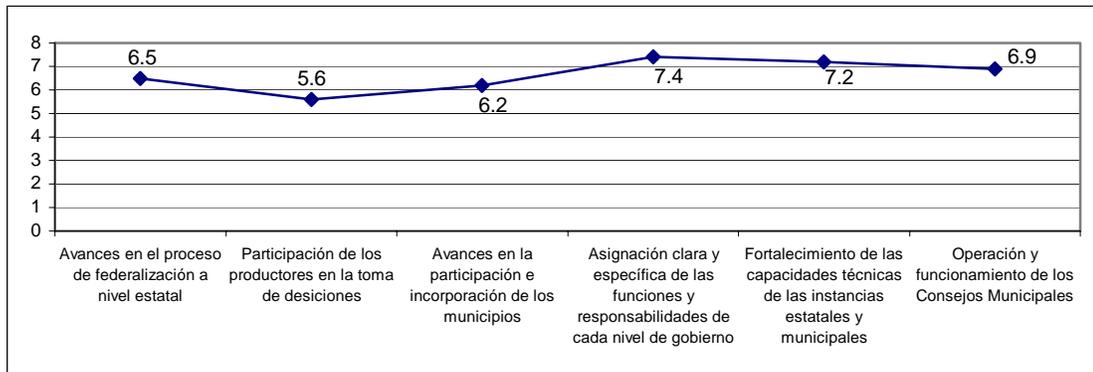
Fuente: CEMADER S.C., con base en la entrevista aplicada a funcionarios directivos y operativos del Programa.

Anexo figura 7. Indicador de coordinación entre la CDR y las demás instancias



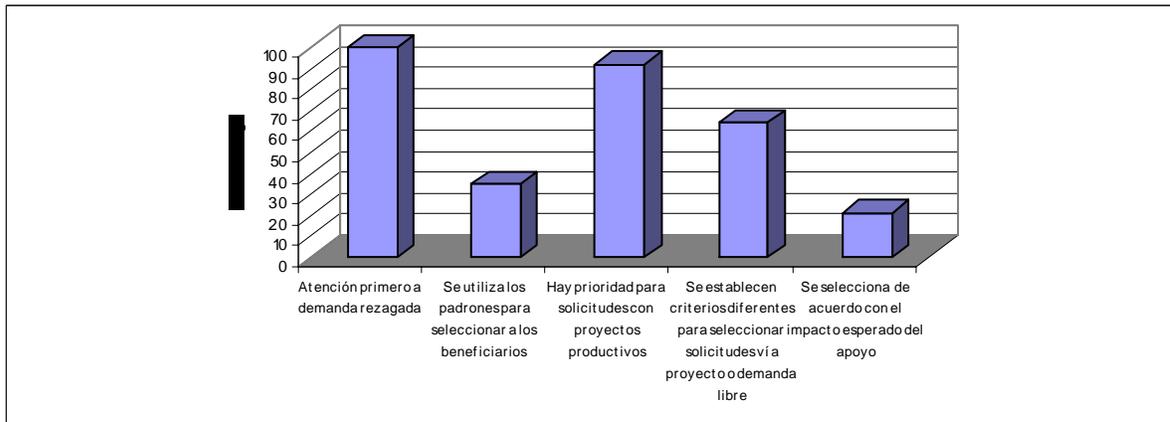
Fuente: CEMADER S.C., con base en las entrevistas realizadas a funcionarios operativos y directivos del Programa.

Anexo figura 6. Calificación sobre aspectos relacionados con el proceso de federalización y descentralización de la Alianza en la entidad



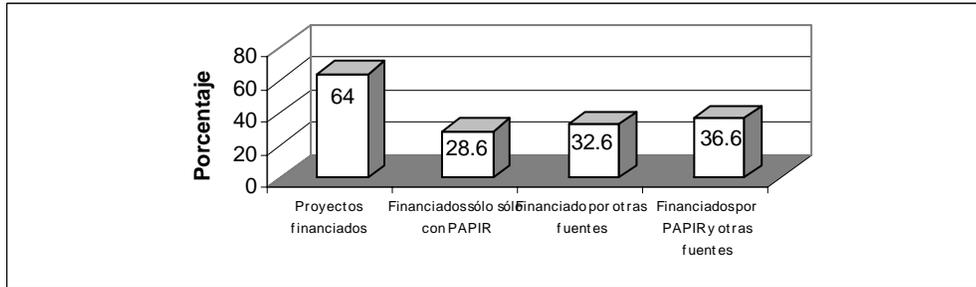
Fuente: CEMADER S.C, con base en la encuesta aplicada a funcionarios operativos y directivos del programa.

Anexo figura 8. Respuestas vertidas sobre los distintos funcionarios del programa sobre los mecanismos de selección de beneficiarios (orden de prioridad)



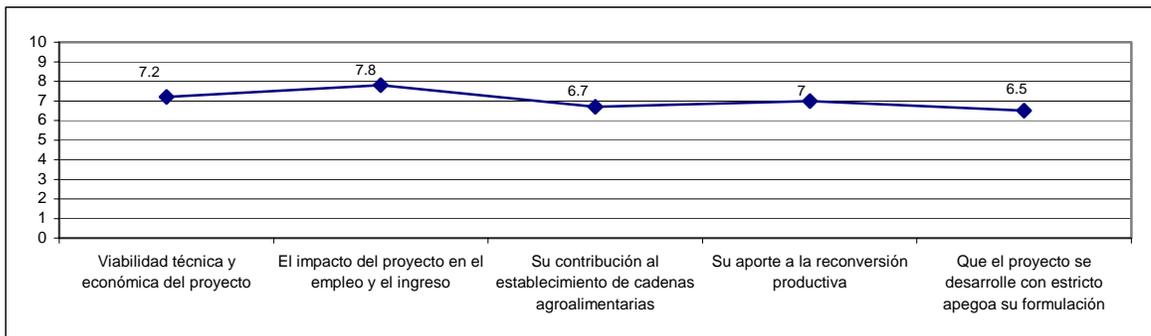
Fuente: CEMADER S.C., Con base en las entrevistas aplicadas a funcionarios operativos y directivos del Programa.

Anexo figura 11. Situación sobre el financiamiento de los proyectos elaborados por los PSP's

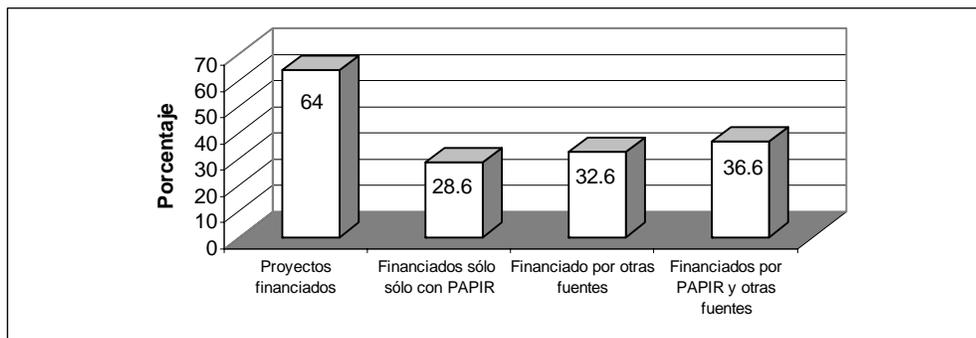


Fuente: CEMADER S.C, con base en la encuesta aplicada a PSP's del Programa.

Anexo figura 10. Capacidad de las estructuras técnico operativas para evaluar los aspectos de un proyecto (calificación)

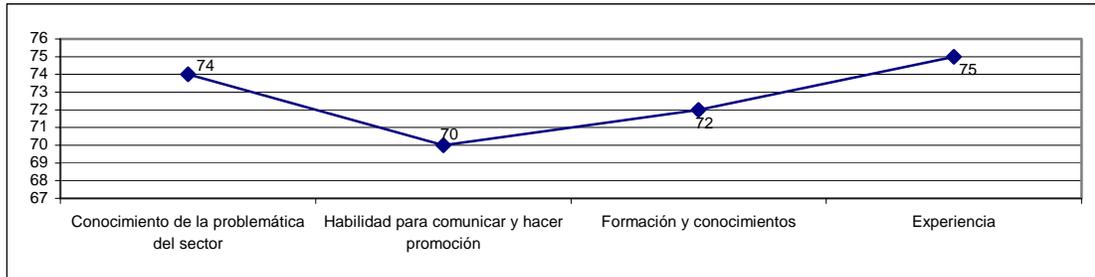


Anexo figura 11. Situación sobre el financiamiento de los proyectos elaborados por los PSP's



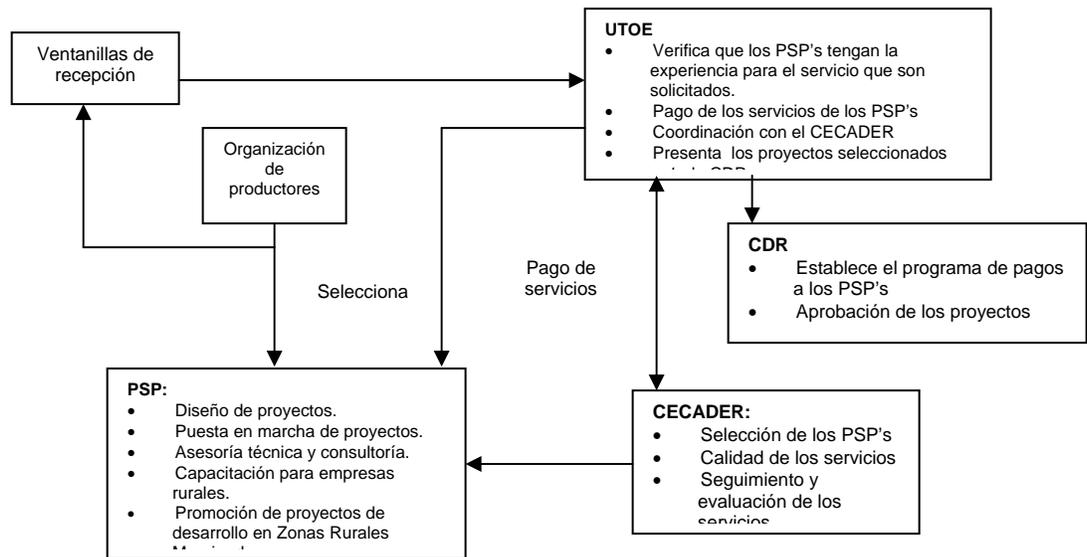
Fuente: CEMADER S.C, con base en la encuesta aplicada a PSP's del Programa.

Anexo figura 9. Conocimiento y capacidad de los PSP's (Calificación promedio)



Fuente: CEMADER S.C., con base en la entrevista aplicadas a operativos y directivos del Programa.

Anexo figura 15. Tejido institucional del PRODESCA



Fuente: CEMADER S.C., con base en las Reglas de Operación del Programa para 2003.

Anexo cuadro 7. Conformación de las muestra 2003 y 2001 por actividad

| Actividad | Porcentaje en la muestra 2003 | Porcentaje en la muestra 2001 |
|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Pecuaria | | |
| Apícola | 2 | |
| Pollos y pavos | 76 | 88 |
| Bovinos | 11 | 5 |
| Otros | 11 | 7 |
| Total por actividad | 100 | 100 |
| Subtotal en la muestra | 83 | 59 |
| Agrícolas | | |
| Cebada | 23 | |
| Maíz | 67 | 69 |
| Trigo | 5 | 2 |
| Avena | 5 | |
| Frutales | | 8 |
| Magüey | | 6 |
| Haba | | 6 |
| Otros | | 9 |
| Total por actividad | 100 | 100 |
| Subtotal en la muestra | 17 | 41 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en los resultados a la encuesta aplicada a beneficiarios 2003

Anexo cuadro 8. Ingreso, costo y excedente para la actividad agrícola (Actividades apoyadas 2003)

| Contenido | Total de Cultivos | Superficie | | Ingreso por ha | | Costo por ha | | Excedente por ha | |
|-------------|-------------------|------------|---------|----------------|---------|--------------|---------|------------------|---------|
| | | Antes | Después | Antes | Después | Antes | Después | Antes | Después |
| Continúan | 14 | 178.5 | 216.5 | 3,139 | 4,342 | 1,495 | 1,805 | 1,644 | 1,853 |
| Abandonados | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nuevos | 1 | 0 | 0.5 | 0 | 300 | 0 | 4,150 | 0 | -3,850 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios PAPIR 2003.

Anexo cuadro 9 Índices de producción, rendimiento, unidades de producción, precios, ingresos, costos y excedentes. 2001

| Cultivo | Superficie (IUP) | Rendimiento (IR) | Producción (IQ=IUP*IR) | Precios (IP) | Ingresos (IY=IQ*IP) | Costos (IC) | Excedente (IE) |
|----------------|------------------|------------------|------------------------|--------------|---------------------|-------------|----------------|
| Maiz | 1.09 | 0.08 | 1.57 | 1.19 | 1.87 | 1.35 | 1.37 |
| Trigo | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.16 | 0.88 |
| Haba | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.02 | 1.02 | 1.02 | 1.01 |
| Frijol | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 0.09 | 0.09 | 1.16 | 0.02 |
| Calabacita | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.18 | 1.18 | 1.18 | 0.21 |
| Ciruela | 0.89 | 0.75 | 0.67 | 1.50 | 1.01 | 0.61 | 1.45 |
| Durazno | 1.05 | 0.95 | 1.00 | 1.17 | 1.17 | 1.11 | 0.94 |
| Cebada | 1.07 | 0.08 | 0.05 | 1.12 | 1.04 | 1.21 | 1.09 |
| Totales | 1.13 | 0.93 | 1.03 | 1.14 | 1.17 | 1.08 | 1.05 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del PADER 2001.

Anexo cuadro 9. Índices de producción, rendimiento, unidades de producción, precios, ingresos, costos y excedentes. 2003

| Especie animal | Unidades en Producción (IUP) | Rendimientos (IR) | Producción (IQ = IUP*IR) | Precios (IP) | Ingresos (IY = IQ*IP) | Costos (IC) | Excedente (IE) |
|----------------------|------------------------------|-------------------|--------------------------|--------------|-----------------------|-------------|----------------|
| Bovinos leche | 1.25 | 1.07 | 1.34 | 1.03 | 1.09 | 1.04 | 0.18 |
| Ovinos carne | 0.40 | 1.00 | 0.40 | 1.00 | 0.40 | 0.71 | 0.20 |
| Aves huevo | 1.94 | 1.05 | 2.04 | 1.13 | 2.30 | 1.17 | 1.31 |
| Aves carne | 2.00 | 1.08 | 2.17 | 1.21 | 2.63 | 1.38 | 1.20 |
| Otras especies carne | 1.91 | 1.00 | 1.91 | 1.08 | 1.06 | 1.48 | 1.08 |

Anexo cuadro 10. Cambios en el empleo total en actividades agrícolas apoyadas en 2003

| Causa y tendencia | Casos | | Jornales totales | | |
|-------------------------|-----------|---------------|------------------|---------------|-------------|
| | No | % | Antes apoyo | Después apoyo | DA/AA |
| Por Alianza | 5 | 100.00 | 6,480 | 9,990 | 1.54 |
| Decreciente | 2 | 40.00 | 2,700 | 1,620 | 0.60 |
| Creciente | 3 | 60.00 | 3,780 | 8,370 | 0.21 |
| Por otras causas | 1 | 100.00 | 0 | 368 | |
| Decreciente | 0 | 0.00 | 0 | 0 | |
| Creciente | 1 | 100.00 | 0 | 368 | |
| Total | 23 | 100.00 | 19,440 | 23,318 | 1.20 |
| Decreciente | 2 | 8.70 | 2,700 | 1,620 | 0.60 |
| Creciente | 4 | 17.39 | 3,780 | 8,738 | 2.31 |
| Estable | 17 | 73.91 | 12,960 | 12,960 | 1.00 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.

Anexo cuadro 11. Cambios en el empleo contratado en las actividades agrícolas apoyadas en 2003

| Causa y tendencia | Casos | | Jornales totales | | |
|-------------------------|-----------|---------------|------------------|---------------|-------------|
| | No | % | Antes apoyo | Después apoyo | DA/AA |
| Por Alianza | 5 | 100.00 | 3,780 | 6,210 | 1.64 |
| Decreciente | 2 | 40.00 | 1,350 | 270 | 0.20 |
| Creciente | 3 | 60.00 | 2,430 | 5,940 | 1.32 |
| Por otras causas | 1 | 100.00 | 0 | 320 | |
| Decreciente | 0 | 0.00 | 0 | 0 | |
| Creciente | 1 | 100.00 | 0 | 320 | |
| Total | 23 | 100.00 | 6,210 | 8,960 | 1.44 |
| Decreciente | 2 | 8.70 | 1,350 | 270 | 0.20 |
| Creciente | 4 | 17.39 | 2,430 | 6,260 | 2.58 |
| Estable | 17 | 73.91 | 2,430 | 2,430 | 1.00 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.

Anexo cuadro 12. Cambio en el empleo familiar en actividades agrícolas apoyadas en 2003

| Causa y tendencia | Casos | | Jornales totales | | |
|-------------------------|-----------|---------------|------------------|---------------|-------------|
| | No | % | Antes apoyo | Después apoyo | DA/AA |
| Por Alianza | 5 | 100.00 | 1,350 | 2,430 | 1.80 |
| Decreciente | 0 | 40.00 | 0 | 0 | |
| Creciente | 3 | 60.00 | 1,350 | 2,430 | 1.80 |
| Por otras causas | 1 | 100.00 | 0 | 48 | |
| Decreciente | 0 | 0.00 | 0 | 0 | |
| Creciente | 1 | 100.00 | 0 | 48 | |
| Total | 23 | 100.00 | 13,230 | 14,358 | 1.09 |
| Decreciente | 0 | 8.70 | 0 | 0 | |
| Creciente | 4 | 17.39 | 1,350 | 2,478 | 1.84 |
| Estable | 17 | 73.91 | 11,880 | 11,880 | 1.00 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003.

Anexo cuadro 13. Cambios en los activos y Alianza (beneficiarios 2001)

| Concepto | Casos con capital | Sin cambios en el capital | Con aumentos en el capital | | | Con disminución en el capital | | |
|-----------------------|-------------------|---------------------------|----------------------------|--------------|-------------|-------------------------------|--------------|-------------|
| | | | Por Alianza | Otras causas | Total | Por Alianza | Otras causas | Total |
| Maquinaria | 113 | 22 | 27 | 49 | 76 | 3 | 12 | 15 |
| Ganado | 97 | 3 | 21 | 55 | 76 | 6 | 12 | 18 |
| Plantaciones | 26 | 5 | 0 | 16 | 16 | 0 | 5 | 5 |
| En porcentajes | | | | | | | | |
| Maquinaria | 47.9 | 19.5 | 35.5 | 64.5 | 67.3 | 20.0 | 80.0 | 13.3 |
| Ganado | 41.1 | 3.1 | 27.6 | 72.4 | 78.4 | 33.3 | 66.7 | 18.6 |
| Plantaciones | 11.0 | 19.2 | 0.0 | 100.0 | 61.5 | 0.0 | 100.0 | 19.2 |
| Total | 100.0 | 12.7 | 28.6 | 71.4 | 71.2 | 23.7 | 76.3 | 16.1 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios PADER 2001.

Anexo cuadro 14. Tendencia a la inversión y capitalización (beneficiarios 2001)

| Tendencia | Beneficiarios | | Capital total promedio | | |
|--------------|---------------|--------------|------------------------|---------------|---------------|
| | Número | % | Antes | Después | Desp-antes |
| Decreciente | 23 | 16.7 | 11,478 | 6,784 | 4,694 |
| Estable | 4 | 2.1 | 6,700 | 6,700 | |
| Creciente | 110 | 81.2 | 20,811 | 34,365 | 13,554 |
| Total | 137 | 100.0 | 18,918 | 29,121 | 10,203 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios PADER 2002.

Anexo cuadro 15. Cambios en la escala producción y productividad

| Concepto | Unidades en explotación | Porcentaje del total | Porcentaje del crecimiento en producción |
|---|-------------------------|----------------------|--|
| Total | 3820 | 100.0 | |
| Crecimiento en producción | 2921 | 76.5 | 100 |
| Crecimiento en unidades en producción | 1112 | 29.1 | 21.1 |
| Crecimiento en rendimientos | 33 | 0.9 | 2.9 |
| Crecimiento en unidades en producción y rendimiento | 1776 | 46.5 | 76.0 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios 2003

Anexo cuadro 16. Índice por concepto e índice de innovación tecnológica para actividades agrícolas

| Concepto | Índice antes del apoyo | Índice después del apoyo |
|------------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Semillas | 0.38 | 0.46 |
| Fertilización | 0.10 | 0.16 |
| Riego | 0.14 | 0.22 |
| Mecanización | 0.09 | 0.14 |
| Índice de nivel tecnológico | 0.17 | 0.24 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del programa en 2003.

Anexo cuadro 17. Cuadro. Desarrollo de capacidades como producto de la organización y debido a la Alianza

| Beneficio obtenido | Número de beneficiarios | | Debido a PRODESCA |
|--|-------------------------|-------------------|-------------------|
| | Antes del Apoyo | Después del Apoyo | |
| Poder de negociación | 17 | 25 | 14 |
| Acceso a nuevos mercados y mayor participación en los mismos | 1 | 3 | 1 |
| Reducción de los costos de producción y de venta | 3 | 15 | 7 |
| Realización de nuevas actividades | 4 | 8 | 2 |
| Total | 25 | 51 | 24 |

Fuente: CEMADER S.C., con base en la encuesta aplicada a beneficiarios del Programa en 2003

Anexo cuadro 19*. Desarrollo de capacidades como consecuencia del PRODESCA

| Actividades | Antes del apoyo | Después del apoyo | Como resultado de PRODESCA |
|---|------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| Lleva el registro de las cuentas: gastos, compras, ventas, etc. | 4 | 10 | 6 |
| Realiza registros de producción | 3 | 8 | 3 |
| Ha realizado una actividad productiva, comercial o de servicios nueva | 0 | 3 | 2 |
| Ha participado en la elaboración de proyectos productivos | 1 | 1 | 0 |
| Ha obtenido información que permite vender sus productos a mejores precios | 2 | 2 | 0 |
| Ha obtenido información que le permite adquirir sus insumos a mejores precios | 1 | 1 | 0 |
| Ha obtenido financiamiento para un proyecto productivo | 3 | 7 | 3 |
| Total de beneficiarios que recibieron apoyo PRODESCA | | | 17 |

Fuente: con base a las respuestas proporcionada por los beneficiarios que manifestaron haber recibido capacitación de un técnico PRODESCA.

Anexo 3.
Estudios de caso

Tabla de contenido

Siglas

Introducción

- 1.1. Metodología
- 1.2. Fuentes de información
- 1.3. Marco Legal de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS)
- 1.4. Integración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable
 - 1.4.1. Integración de los Consejos Estatales
 - 1.4.2. Integración Consejos Distritales
 - 1.4.3. Integración de los Consejos Municipales
- 1.5 Las condiciones para municipalizar la Alianza en Tlaxcala
- 1.6. Características del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) de Huamantla
 - 1.6.1. Constitución del (CDDRS) Huamantla
 - 1.6.2 Importancia de la Comisión dictaminadora de proyectos (CDDR Huamantla)

Estudio de Caso 1 Consejo de Desarrollo Municipal de Alzayanca

2. Características generales del Municipio de Alzayanca
 - 2.1 Ubicación
 - 2.2. Principales cultivos
 - 2.3. Problemática para la producción agropecuaria en el Municipio de Alzayanca
 - 2.4. Oportunidades económicas no agropecuarias
 - 2.5. Correspondencia entre problemática y oportunidades detectadas en el CMDRS
 - 2.6. Correspondencia entre problemática y oportunidades detectadas en el CMDRS
3. El Consejo de Desarrollo Municipal de Alzayanca
 - 3.1. Constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) Alzayanca

Estudio de Caso 2 Consejo de Desarrollo Municipal de Españita

4. Características generales del Municipio de Españita
 - 4.1 Ubicación
 - 4.2 Extensión
 - 4.3 Orografía
 - 4.4. Hidrografía
 - 4.5. Clima
 - 4.6. Uso actual del suelo
 - 4.7. Población rural
 - 4.8. Tenencia de la tierra
 - 4.9. Superficie sembrada

- 4.10. Superficie cosechada, rendimientos y producción
- 4.11. Población Económicamente Activa
- 4.12. Problemática para la producción agropecuaria en el Municipio de Españita
- 5. El Consejo de Desarrollo Municipal de Españita
- 5.1. Constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) Españita
- 6. Análisis conjunto de los Indicadores CMDRS Alzayanca y CMDRS Españita
- 6.1. Indicadores de funcionamiento y desempeño de los Consejos
 - 6.1.1. Indicador de periodicidad
 - 6.1.2. Indicador de asistencia
 - 6.1.3. Indicador de representatividad de cadenas productivas
 - 6.1.4. Indicador de legitimidad

Conclusiones y recomendaciones

Siglas

| | |
|----------|--|
| AC | Alianza Contigo |
| CADER | Centro de Apoyo al Desarrollo Rural |
| CECADER | Centro de Calidad para el Desarrollo Rural |
| CDRS | Consejos de Desarrollo Rural Sustentable |
| CDDRS | Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable |
| CDR | Comisión de Desarrollo Rural |
| CMDRS | Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CRDRS | Consejo Regional de Desarrollo Rural Sustentable |
| CTEE | Comité Técnico Estatal de Evaluación |
| DDR | Distrito de Desarrollo Rural |
| FIRCO | Fideicomiso de Riesgo Compartido |
| FOFAE | Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática |
| INIFAP | Instituto Nacional de investigación Forestales, Agrícolas y Pecuarias |
| LDRS | Ley de Desarrollo Rural Sustentable |
| PAPIR | Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| PRODESCA | Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural |
| PROFEMOR | Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural |
| PSP | Prestador de Servicios Profesionales |
| SAGARPA | Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación |
| UTOE | Unidad Técnica Operativa Estatal |
| UTON | Unidad Técnica Operativa Nacional |
| UTORS | Unidad Técnica Operativa Regional |

Introducción

Como parte adicional a la evaluación de procesos e impactos del Programa de Desarrollo Rural de la Alianza para el Campo en el Estado de Tlaxcala 2003; el CEMADER (Centro Multidisciplinario de Apoyos al Desarrollo Rural) comprometió el desarrollo de dos estudios de caso para analizar el desempeño de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS), por la gran relevancia que tienen como órganos de gestión de los apoyos a nivel local.

En la primera parte de este documento, se describe el Marco Legal de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS); se hace un análisis descriptivo de la Constitución del (CDDRS) Huamantla; y se destaca la importancia de la Comisión de Dictaminación formada en el CDDRS; en la segunda parte, se detallan por separado los dos estudios de caso (*Altzayanca y Españita*) empezando por la descripción del marco de referencia a nivel municipal; se detalla la integración de los dos CMDRS; y finalmente se analizan en conjunto los principales indicadores de desempeño de los Consejos como son: **1)** Indicador de periodicidad, **2)** Asistencia a reuniones, **3)** Cadenas productivas representadas y finalmente **4)** Legitimidad.

1.1. Metodología

Se realizaron dos talleres participativos en donde se interactuó con los Integrantes del CMDRS de Alzayanca y Españita en una reunión ordinaria de los CMDRS.

La selección de los Consejos se hizo por la solicitud expresa del CTEE Tlaxcala en base a dos criterios fundamentales: **1)** Representatividad del Consejo como parte de una estrategia de Desarrollo Regional en municipios de Alta Marginación; y **2)** Antecedentes de desempeño. Se aplicaron 17 entrevistas semiestructuradas a los integrantes “productores agropecuarios”, al presidente de Consejo de Alzayanca y a los dos Coordinadores PROFEMOR de los Consejos.

1.2. Fuentes de información

Las principales fuentes de información documental fueron las actas constitutivas y las actas de mesa de trabajo de los Consejos Municipales de Alzayanca y Españita; la Ley de Desarrollo rural sustentable, el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006; así como los Diagnósticos y Planes Municipales de Desarrollo Rural Sustentable elaborados por los coordinadores municipales (PROFEMOR), así como estadísticas oficiales de los municipios y documentos descriptivos.

1.3. Marco Legal de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS)

En las siguientes líneas se describe el fundamento legal de los CDRS como una estrategia del gobierno federal rumbo a la federalización y descentralización de los órganos de gobierno; así como una descripción de cómo debería de integrarse y funcionar los CDRS.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se publicó el día 7 de diciembre de 2001, y en ella se establece como obligación la constitución de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano.

Como línea de desarrollo estratégica de los Programas de la Alianza para el Campo; en la LDRS se establece en el **Art. 23** y aplicables de dicha Ley; la tendencia de los Programas a la **Federalización y la Descentralización**; en este sentido la gestión pública será criterio rector para la puesta en práctica de los Programas de Apoyo para el Desarrollo Rural Sustentable.

En congruencia con los principios anteriores se enmarca en el **Art. 24.-** *la integración de los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas.*

En este sentido la creación de estos Consejos, se entienden como las “*instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el Desarrollo Rural Sustentable*”.

1.4. Integración de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable

1.4.1. Integración de los Consejos Estatales

Los Consejos Estatales podrán ser presididos por los gobernadores de las entidades federativas. Serán miembros permanentes de los Consejos Estatales los representantes de las dependencias estatales que los Gobiernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los Distritos de Desarrollo Rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

1.4.2. Integración Consejos Distritales

Serán miembros permanentes de los Consejos Distritales, los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano

1.4.3. Integración de los Consejos Municipales

Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y

social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.

La integración de los Consejos estatales deberá ser representativa de la composición económica y social de la entidad y en ellos las legislaturas locales podrán participar en los términos en que sean convocadas a través de sus Comisiones.

La organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales, se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia, para la atención de los asuntos de su competencia.

1.5. Las condiciones para municipalizar la Alianza en Tlaxcala

En términos generales se puede decir que existen las condiciones para municipalizar la Alianza en Tlaxcala; sobremanera por la voluntad política del gobierno del Estado; evidencia real son los CDRS que se han conformado en la entidad; sin embargo la estrategia de Desarrollo Rural Estatal para la municipalización de la Alianza implica el desarrollo de dos aspectos muy importantes encaminados a la descentralización de la gestión de los recursos a nivel local: **1)** La conformación, consolidación y buen funcionamiento de los CDRS y **2)** La descentralización de la UTOE.

Con relación a la conformación y consolidación de los CDRS se nota que se está avanzando paulatinamente de acuerdo a los lineamientos estipulados en la LDRS.

Para la descentralización de la UTOE se requiere de toda una estrategia de Desarrollo Rural con base en los estatutos de la LDRS. Proceso que implica también el desarrollo de estrategias en base a los objetivos y principios de desarrollo enmarcados en el Programa Sectorial de la Agricultura, Ganadería Silvicultura y Pesca, así como los del Programa Estatal de Desarrollo (PED) de Tlaxcala y LDRS.

Los esfuerzos de la municipalización como se menciona en líneas precedentes deberán tener coincidencia con los objetivos del PND, PED y LDRS, que en un afán de síntesis son los siguientes: **1)** Contribuir al logro de mejores condiciones de equidad económica y social en el medio rural, fomentando el mejoramiento sostenido de los niveles de productividad en las actividades del sector agropecuario; **2)** Contribuir al desarrollo de las cadenas agroalimentarias **3)** Fomentar la capitalización de las unidades de producción familiar, el mejoramiento de las condiciones de sustentabilidad del desarrollo rural; **4) Atender a una población prioritaria bajo un enfoque de desarrollo regional;** **5)** Incorporar procesos de transformación y agregación de valor; **6)** Desarrollar capacidades en el medio rural, promoviendo y apoyando la participación de los productores y sus organizaciones, entre otro.

El nuevo enfoque estratégico de municipalización implica la complementariedad de la planeación participativa de los actores principales *“política de abajo hacia arriba”* a través de los CMDRS en cada municipio, y por otro lado la gestión de los recursos necesarios (Capital físico, Capital Humano y Capital Social) y la participación coordinada de instituciones y dependencias para cristalizar los proyectos y acciones que se plasmaron

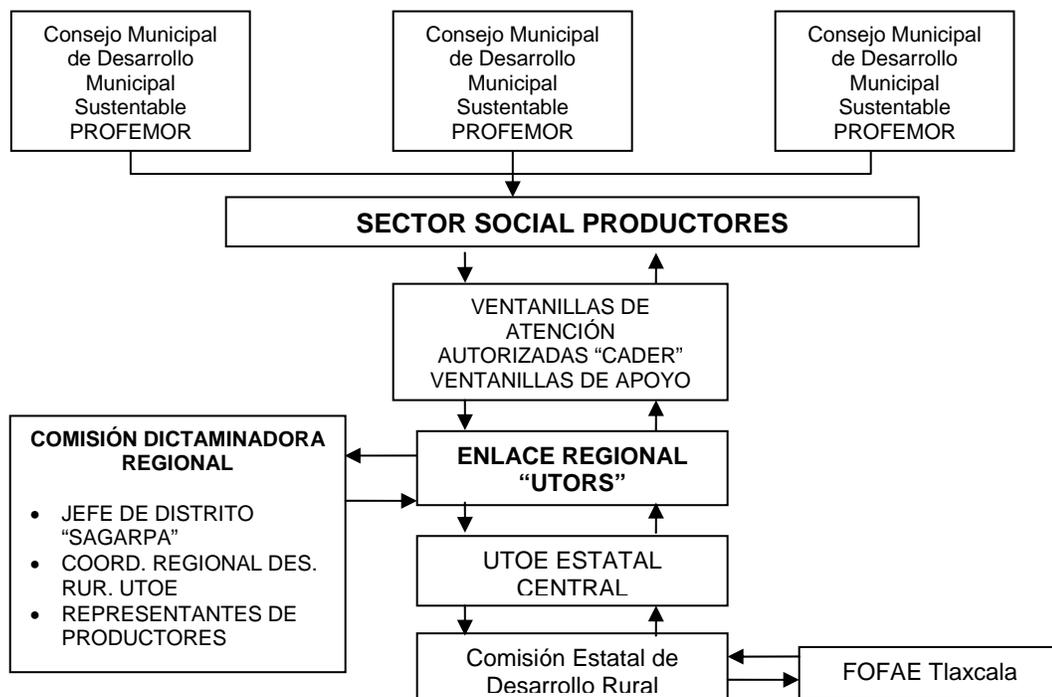
en los diagnósticos y planes municipales de desarrollo, que bien pudieran canalizarse a los Programas de la Alianza o simplemente con mezclas de recursos de diversas dependencias y organismos públicos y privados. En este proceso es indispensable que la UTOE Central Tlaxcala se descentralice y se apoye en las denominadas **UTORS (Unidades Técnicas Operativas Regionales)**, con la finalidad de desconcentrar el ejercicio de los recursos públicos e identificar con precisión las necesidades de cada municipio.(Figura 1)

Algunas funciones que pueden desarrollar las UTORS son:

- Difusión del Programa
- Coordinación de la comisión dictaminadora
- Seguimiento administrativo y operativo del Programa
- Coordinador Municipal, Personal de Organizaciones
- Notificación y verificación de apoyos.

Otro aspecto de importancia crucial para la transparencia y equidad de los recursos es la función que cumple la **Comisión Dictaminadora** para elegir un proyecto como sujeto de los apoyos, esta comisión deberá ser imparcial en sus dictámenes, tener representación y legitimidad regional, por lo cual deberá involucrar a diferentes actores de la Alianza como son el Jefe de Distrito, un enlace regional del gobierno del Estado, un Coordinador Regional de la UTOE y un Representante de los Productores (Figura 1).

Figura 1. Esquema propuesto de operación de la UTOE Tlaxcala bajo el esquema municipalización



1.6. Características del Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS) de Huamantla

1.6.1. Constitución del (CDDRS) Huamantla

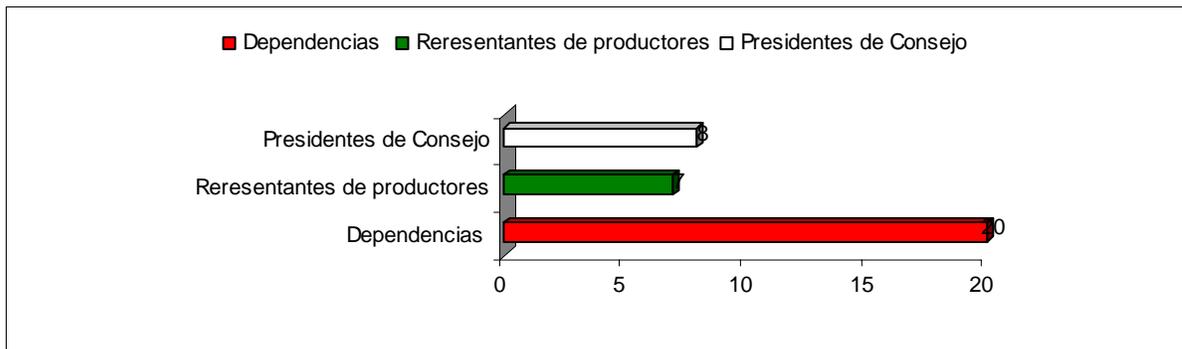
El CDDRS de Huamantla, se constituyó formalmente en el domicilio ubicado en Km. 163.5 de la carretera México- Veracruz, el día veintidós del mes de abril del dos mil tres conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en el **Art. 24** y demás aplicables. En el Cuadro 1.6.1.1 se observa la estructura del Consejo integrado por productores, representantes de productores, representantes de dependencias federales y estatales.

Cuadro 1.6.1.1. Integrantes del CDDRS Huamantla, Tlaxcala

| Cargo en el consejo | num. | Nombre | Institución |
|--|------------------|--|---|
| Presidente | 1 | MVZ Vicente Castellanos Villa | Secretario de Fomento Agropecuarios del Estado de Tlaxcala |
| Suplente | 1 | MVZ. Adriana Macías Núñez | Directora pecuaria de la Secretaria de Desarrollo Agropecuario del Estado de Tlaxcala |
| Secretario Técnico | 1 | Ing. Ma. Guadalupe Guerrero Córdova; Delegada Estatal de la SAGARPA | Delegada Estatal de la SAGARPA |
| Suplente | 1 | Ing. Leodegario Morales Escobar | Jefe de DDR 165 Huamantla |
| Representantes de productores agropecuarios | | <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Producto Frutas y Hortalizas • Representante de productores de leche Malintzi • Presidente del sistema producto papa • Presidente del sistema producto maíz • Asociación de apicultores de huamantla • Productores de Durazno SPR Pitzacoalco | |
| Representantes de Dependencias Federales y Estatales | 9 3 6 1 | Presidentes municipales y personal de las presidencias Jefes de CADER Regidoras Secretario particular INEGI, SEDESOL, FONAES, EICOPRODESA, CODUC, CCI, Comité de Sanidad Vegetal, Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria, CNC | |

Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CMDRS Altzayanca fechada el día 23 de Septiembre del 2003.

En la Figura 1.6.1.1 se muestra la conformación del CDDRS Huamantla en donde se destaca la amplia inclusión de Dependencias de gobierno en el ámbito territorial del DDR 165.

Figura 1.6.1.1. Conformación del CDDRS Huamantla

Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CDDRS Altzayanca fechada el día 22 de Abril del 2003.

1.6.2. Importancia de la Comisión dictaminadora de proyectos (CDDR Huamantla)

Un pilar fundamental de los CDRS en Tlaxcala ha sido la toma de decisiones en base a un esquema de planeación; bajo este contexto, los proyectos de Desarrollo Rural marcan el rumbo de la política de desarrollo local, por esta razón el día 3 de julio del 2003 se propuso en reunión ordinaria del CDDRS la conformación de la Comisión Dictaminadora de Proyectos; la cual quedo representada de la siguiente forma:

Quórum 33 personas

Cuadro 1.6.2.1. Integrantes del CDDRS Huamantla, Tlaxcala

| Nombre |
|---------------------------------|
| MVZ. Enrique Ramírez de la Vega |
| Ing. René Martínez Hernández |
| Ing. Eladio Cerón Carmona |
| Rafael Montiel Estrella |
| Ernesto Guevara |

Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CDDRS Altzayanca fechada el día 24 de Julio del 2003

Esta Comisión es muy importante debido ha que se ha observado que históricamente la aplicación de los recursos económicos y humanos utilizados en la generación y/o consolidación de proyectos agroproductivos, no han abatido la necesidad de ingresos y la generación de empleos en la sociedad rural. Lo anterior debido a la falta de criterios de evaluación y dictaminación de proyectos, estos se han venido elaborando como un simple requisito a cumplir para acceder a los apoyos económicos del programa y subprogramas de Alianza para el Campo, de los cuales una gran parte no cumple con los requisitos mínimos que garanticen su rentabilidad y viabilidad. Los índices financieros, el mercado, aspectos legales y de organización, principalmente son escasos e insuficientes para diagnosticar y analizar la situación actual de los proyectos y en consecuencia la situación proyectada y sus alcances.

Por las razones anteriores es recomendable que los integrantes de la comisión tomen cursos de capacitación en todo proceso de operación acerca de la evaluación de proyectos en los siguientes aspectos:

- Empresa * Empresario
- Impacto Económico (Local, Municipal Y Regional)
- Generación de Empleos Internos Y Externos
- Valor agregado e Innovación
- Proyectos Productivos Integrales
- Confluencias de varias cadenas en un mismo proyecto
- Aseguramiento de mercado directo e indirecto
- Rentabilidad Financiera

Para un mejor control y seguimiento de los apoyos se ha identificado de suma relevancia que la **comisión dictaminadora de proyectos** haga la verificación y seguimiento de proyectos en campo. Sobre todo de aquellos proyectos con montos mayores a los \$250,000.00; también es importante la realización de trabajos coordinados con los líderes de cadenas, así como la posible vinculación de los proyectos a fuentes financieras privadas y/o públicas, que garanticen alianzas económicas estratégicas para la generación y/o consolidación de proyectos agroproductivos.

Como criterios para la evaluación de proyectos se sugiere:

Análisis de los indicadores financieros

- Valor Actual Neto (VAN)
- Tasa Interna de Retorno (TIR)
- Relación Costo/Beneficio
- Punto de Equilibrio
- Periodo de Recuperación

Una parte importante en el éxito de los proyectos es el estudio de mercado en el cual se pudiera tener mayor certeza del estudio si el productor cumpliera con los siguientes requisitos:

Mercado

1. Cartas compromiso de compra-venta (mínimo dos)
 2. Producción
 3. Competencia
 4. Nichos de Mercado
 5. Mezclas de Recursos
 6. Ingeniería del Proyecto
- Cotizaciones (Actualizadas, Máximo 2 Meses de Expedidas)

Estudio de caso 1.

Consejo de desarrollo municipal de Altzayanca



2. Características generales del Municipio de Altzayanca

2.1. Ubicación

El Municipio de Atltzayanca colinda al norte con el Estado de Puebla, al sur con Municipios de Huamantla y Cuapiaxtla, al oriente se establecen linderos con el Estado de Puebla, así mismo al poniente colinda con los Municipios de Huamantla y Terrenate, tiene una superficie de 151.10 km², lo que representa 3.48 % del total del territorio estatal.

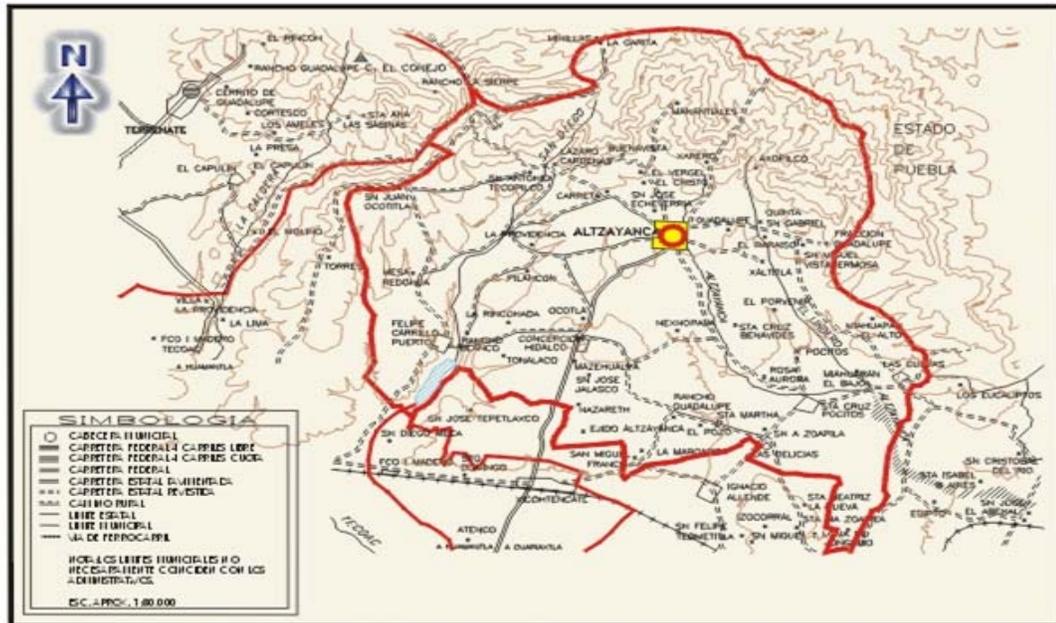
Atltzayanca es uno de los más grandes municipios con 151.10 km. del Estado de Tlaxcala, con una población de 13,122 habitantes y representa el 1.36 % del total del estado considerado como un municipio de alta marginación de acuerdo a las estadísticas de CONAPO 2000.

El municipio cuenta con 17 Comunidades y 4 barrios que son las siguientes: Estas comunidades son La Garita, San Juan Ocotitla, Carrillo Puerto, Mesa Redonda, Santa María las Cuevas, San Antonio Tecopilco, Xaltitla, Santa Cruz Positos, Junguito, Nazareth, Concepción Hidalgo, San José Pilancon, Colonia Lázaro Cárdenas, San José

Buenavista, Ranchería Pocitos, Colonia Delicias, y Barrios de Concepción, Santiago, Guadalupe, y San Antonio.

En el Municipio existen un 70% de suelos arenosos de color grisáceo, con poca humedad, cuyo uso principal es la Agricultura, el 20% son suelos barrosos cafés con un mayor grado de humedad destinado al bosque, y el 10% de suelos tepetatosos sin ningún uso.

Figura 2.1.1. Mapa de localización del Municipio de Alzayanca

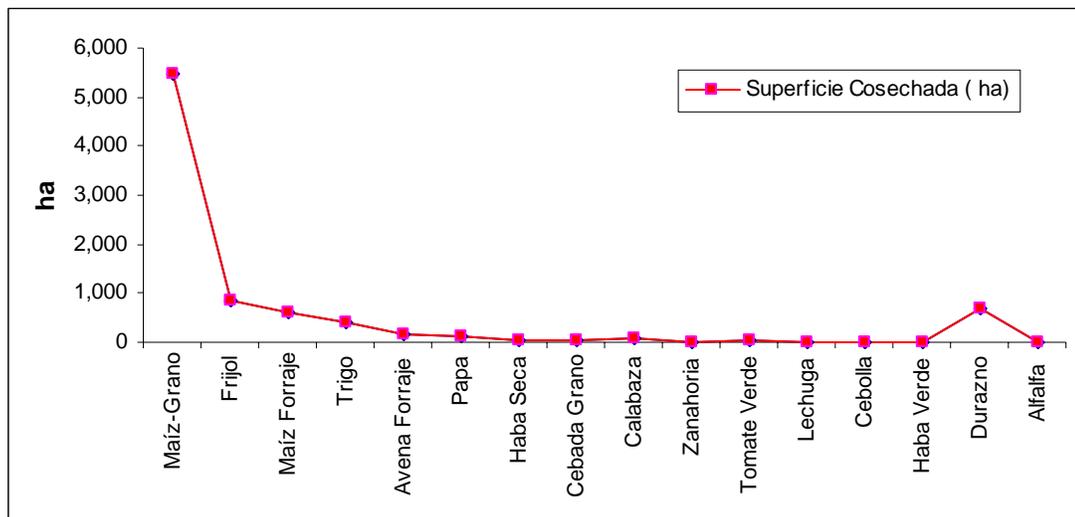


Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México (Tlaxcala) 2003

2.2. Principales cultivos

En la Figura 2.2; se puede observar que en el municipio de Alzayanca los cultivos principales por la importancia de la superficie cosechada en el año agrícola 2003-2004 son los siguientes cultivos: **1) Maíz grano; 2) Frijol; 3) Maíz forraje 4) Trigo; 5) Avena forraje y 6) Durazno.** Sin embargo es menester mencionar que por el valor de la producción el durazno junto con las hortalizas como la calabaza, tomate verde y zanahoria son los cultivos más rentables aunque requieren de mayor inversión para su producción.

Figura 2.2.1. Superficie cosechada de los principales cultivos en el año agrícola 2003-2004



Fuente: CEMADER con datos de **COPLADET**. Dirección de Informática. Unidad de Estadística; Delegación de SAGARPA Tlaxcala. Subdelegación de Planeación Y Desarrollo Rural 2003

2.3. Problemática para la producción agropecuaria en el Municipio de Alzayanca

- Terrenos con pendientes muy pronunciadas y poco fértiles en los 70% en la zona norte
- Contaminación de un arroyo de caudal permanente que baja de la falda occidental del cerro de San Gabriel.
- Contaminación de pozos con agua potable
- Sequías, heladas y granizadas recurrentes
- Tala clandestina del bosque bosques de Pino y Oyamel
- Falta de vías de comunicación carreteras
- Perdida del maguey y deslave de suelos
- Aprovechamiento inadecuado del maguey
- Falta de precios en los cultivos de maíz, durazno
- Falta de comunicación de los productores
- Falta de organización para la realización de proyectos

2.4. Oportunidades económicas no agropecuarias

En el municipio existe la posibilidad de explotar los siguientes recursos naturales:

- Cantera gris: ubicado en las cercanías de Junguito no explotada pues no existe algún convenio con alguna empresa dedicada a esta.
- Cantera rosa: ubicado en el área límites de La Garita y Libres del Estado de Puebla, sin explotar pues no existe algún convenio con alguna empresa dedicada a esta.

- Existe también 3 Bancos uno de arena ubicado en el área sur del Municipio, Banco de Granzón, con poca explotación, y Banco de Tepetate sin explotar, al público este material solo se ocupa a nivel consumo humano de los lugareños.

2.5. Correspondencia entre problemática y oportunidades detectadas en el CMDRS

Análisis causa-efecto

| Problema | Causa | Efecto | Alternativa de solución |
|---|---|---|---|
| No hay practicas de conservación de suelos | Por realizar practicas diferentes | Baja retención de humedad | Construcción de terrazas |
| | Deficiente mantenimiento de bordos y zanjas | Suelos delgados y Perdida de terrazas | Organización para mantenimiento y subsoleo |
| | Mecanización de siembra y cosecha | | Establecimiento de drenes |
| | Saqueo del mixtote | Perdida del maguey y deslave de suelos | Barreras vivas de maguey |
| | | Aprovechamiento inadecuado del maguey | Capacitación para el aprovechamiento integral del maguey |
| | Parcelas agrícolas erosionadas | Bajos rendimientos de cultivos | Enriquecimiento de suelos mediante incorporación de composta |
| Abandono de tierras de cultivo | | | |
| Comunidades vierten aguas negras | Contaminación de pozos de agua potable | Contaminación de ríos municipales | Drenajes suficientes en las comunidades o fosas sépticas |
| | | Lagunas de oxidación en mal estado | Gestionar lagunas de oxidación en donde sean estratégicas |
| | Enfermedades en seres vivos | Basura que se tira en la barrancas y ríos | Recolección adecuada del camión de basura |
| | | Playas de animales nocivos. | |
| | Contaminación del medio ambiente | No hay seguimiento de programas | Seguimiento a la petición de la laguna de oxidación |
| | | Enfermedades de la población como, conjuntivitis, cólera. | Programas preventivos adecuados por parte de la Secretaria de Salud |

Fuente: CEMADER con datos del Diagnóstico Municipal de Altzayanca, Tlaxcala 2003

2.6. Correspondencia entre problemática y oportunidades detectadas en el CMDRS

| Problema | Causa | Efecto | Alternativa de solución |
|---|--|---|---|
| Caminos en mal estado | Escaso mantenimiento | Deficiencia de transporte público | Gestionar con la secretaria de comunicaciones y transporte otra ruta para la competencia sana |
| | | Deterioro de vehículos | |
| | No hay organización | Se pierden oportunidades de desarrollo | Mantenimiento de caminos rurales |
| | | Deficiencia en servicios de salud y educación | |
| Altos costos de transporte de productos | | | |
| Bombardeo de nubes | No hay organización de productores | Escasez de lluvia | Mayas antigranizo para la huertas de durazno |
| | | Bajo ingreso familiar | Gestionar ante la autoridades |
| | El cultivo del durazno es mas rentable | Abandono de terrenos cultivables | Que los apoyos gubernamentales lleguen a tiempo |
| | | Bajo rendimiento de cultivos | Rotación de cultivos |
| | | Competencia desleal | Que la venta sea a una empresa para mejorar en precio |
| | Aumento de huertas de durazno | Peleas entre pobladores | Organización |

Fuente: CEMADER con datos del Diagnóstico Municipal de Altzayanca, Tlaxcala 2003.

3. El Consejo de Desarrollo Municipal de Altzayanca

3.1. Constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) Altzayanca

El Consejo de Desarrollo Municipal de Altzayanca, se constituyó formalmente en la presidencia municipal de la misma localidad, el día veintitrés del mes de septiembre del dos mil tres conforme lo establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) en el **Art. 24** y demás aplicables. En el Cuadro 3.1 se observan las dependencias; comisariados ejidales, regidores y representantes de comunidad que integran el CMDRS.

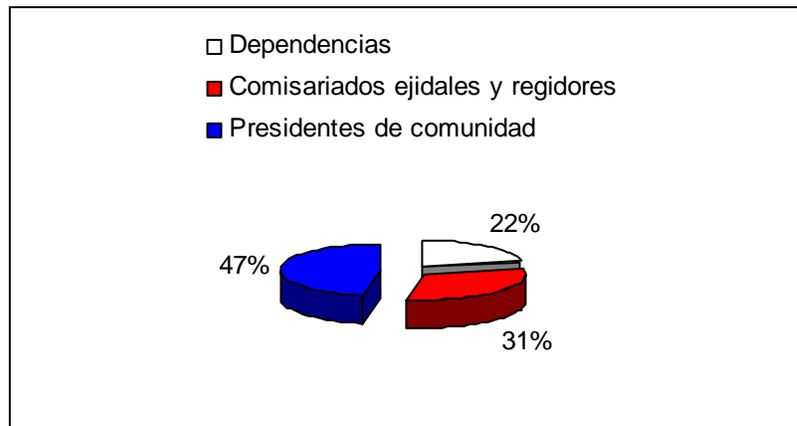
Cuadro 3.1.1. Integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal de Atzayanca

| Cargo en el Consejo | Núm. | Nombre | Institución |
|--|------|---|--|
| Presidente | 1 | J. Emilio Martínez Hernández | Presidente Municipal de Atzayanca |
| Suplente | 1 | C. Alberto Arroyo Concha | Regidor de Agricultura en el Municipio |
| Secretario Técnico | | Ing. José Isaac Posadas Quinto | Jefe de DDR 165 de Huamantla |
| Suplente | | Ing. José Santillán García | Jefe de CADER II Cuapixtla |
| Representantes de productores agropecuarios | 15 | Presidentes de comunidad | Diferentes comunidades |
| | 10 | Comisariados ejidales y regidores | Diferentes comunidades |
| Representantes de Dependencias Federales y Estatales | 7 | SEDESOL, ENEGI, SESA, COSUC, SAGARPA, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Sistema Producto Frutas y Hortalizas, | Diferentes dependencias |

Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CMDRS Atzayanca fechada el día 23 de Septiembre del 2003.

En la Figura 3.1.1 se observa la conformación del CMDRS Atzayanca, en donde se destaca la elevada participación de los presidentes de las comunidades, comisariados ejidales y dependencias.

Figura 3.1.1. Conformación del CMDRS Atzayanca



Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CMDRS Atzayanca fechada el día 23 de Septiembre del 2003.

Estudio de caso 2.

Consejo de desarrollo municipal de Españita



4. Características generales del Municipio de Españita

4.1 Ubicación

El municipio de Españita se encuentra ubicado en el Altiplano central mexicano a 2 640 metros sobre el nivel del mar. Su posición geográfica, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática es: 19 grados, 27 minutos latitud norte y 98 grados, 25 minutos longitud oeste.

Españita colinda al norte con el municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas, al sur limita con el municipio de Ixtacuixtla, al oriente se establecen linderos con el municipio de Hueyotlipan, asimismo al poniente colinda con el municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas y el estado de Puebla. Plaza principal de la cabecera municipal de Españita.

4.4. Hidrografía

Las principales fuentes hidrográficas del municipio son, el Río Españita el cual cruza el municipio de norte a sur. Río Chico, nace en esta jurisdicción y es afluente del río Atoyac en el estado de Puebla y el Río Ajejel, que atraviesa el municipio en dirección norte-sur; su cauce recorre aproximadamente 9.5 kilómetros y cuatro manantiales de agua pura.

4.5. Clima

El clima del municipio es templado frío, con régimen de lluvias en los meses de julio a septiembre. La dirección de los vientos en general es de norte a sur. La temperatura promedio anual máxima registrada es de 22.5 grados centígrados. La precipitación promedio anual durante el periodo 1977-1996 en el municipio, es de 1195.2 milímetros. La precipitación media mensual fluctúa entre 14.3 y 219.6 milímetros.

4.6. Uso actual del suelo

La superficie ocupada por las unidades de producción rural en el municipio de Españita es de 7 531 hectáreas, cifra que representa el 3.1 por ciento de la superficie total del estado. De este total 6 570 hectáreas, el 87.2 por ciento constituyen la superficie de labor, o sea las tierras dedicadas a cultivos anuales o de ciclo corto, frutales y plantaciones. En pastos naturales había un total de 949 hectáreas que son dedicadas a la ganadería, 7 hectáreas sólo con bosque o selva y 5 hectáreas sin vegetación.

4.7. Población rural

Es importante señalar que para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 7,210 habitantes, de los cuales 3,633 son hombres y 3,577 son mujeres; esto representa el 50.4% del sexo masculino y el 49.6% del sexo femenino.

4.8. Tenencia de la tierra

Por lo que toca al tipo de tenencia por superficie, el 39.9 por ciento del total de la superficie del municipio corresponde a la propiedad ejidal, en la entidad el porcentaje es de 50.0 por ciento. El sector privado representó el 35.6 por ciento, en tanto para el estado fue del 38.0 por ciento de la superficie y el tipo de tenencia mixta fue de 24.5 por ciento.

4.9. Superficie sembrada

La superficie sembrada fue de 5 894 hectáreas en cultivos cíclicos que representan el 2.5 por ciento del total estatal. Casi la totalidad de la superficie sembrada está constituida por tierras de temporal, es decir, un total de 5 888 hectáreas, lo que representa el 99.9 por ciento, el resto, 6 hectáreas, se cultivaron bajo sistemas de riego. La superficie sembrada se destinó en su mayoría al maíz grano, ya que absorbió el 58.0 por ciento del total de los cultivos cíclicos, en tanto que al trigo se destinó el 33.5 por ciento de la superficie sembrada.

4.10. Superficie cosechada, rendimientos y producción

La actividad agrícola en el municipio de Españita, es poco significativa respecto a la del estado. La superficie cosechada es de aproximadamente 5 817 hectáreas. El 57.5 por ciento se dedicaron al cultivo del maíz; el 33.9 por ciento a trigo; el 3.1 por ciento a haba verde; el 2.2 por ciento a frijol y 1.7 por ciento al maíz-frijol.

4.11. Población Económicamente Activa

La información del Censo de Población y Vivienda de 1990, indica que el municipio de Españita registró una población económicamente activa de 1 578 personas, cifra que representó el 25.1 por ciento del total de la población y el 40.5 por ciento de la misma era económicamente inactiva. Para el estado en su conjunto, estas cifras difieren poco, el 26.8 por ciento era económicamente activa y el 39.9 por ciento inactiva. En la participación por sexo, la población masculina concentra la mayor parte del personal empleado en las diversas actividades económicas, ya que corresponde el 93.0 por ciento de la PEA y el 7.0 por ciento restante compete a las mujeres.

4.12. Problemática para la producción agropecuaria en el Municipio de Españita

- Terrenos con pendientes muy pronunciadas y poco fértiles en los 60% en la zona norte
- Sequías, heladas y granizadas recurrentes
- Falta de vías de comunicación carreteras
- Falta de precios en los cultivos de maíz, durazno
- Falta de comunicación de los productores
- Falta de organización para la realización de proyectos

5. El Consejo de Desarrollo Municipal de Españita

5.1. Constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) Españita

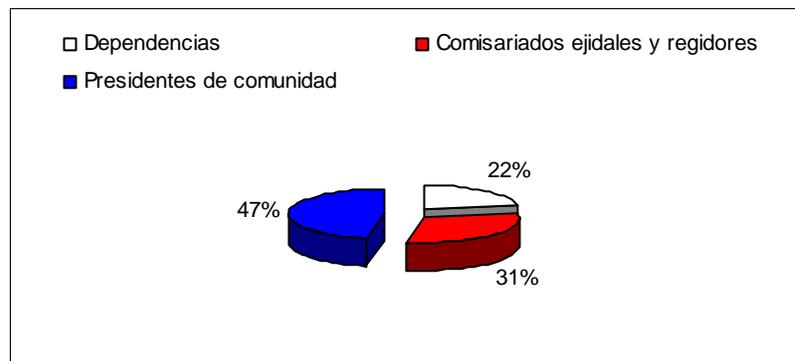
El Consejo de Desarrollo Municipal de Españita, se constituyó formalmente en la sala de cabildo de la presidencia municipal de la misma localidad, el día primero del mes de diciembre del dos mil tres. En el cuadro 5.1 se muestra cómo quedó integrado el CMDRS Españita, bajo la anuencia de 27 personalidades.

Cuadro 5.1 Integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal de Altzayanca

| Cargo en el Consejo | Num. | Nombre | Institución |
|--|------|---|--|
| Presidente | 1 | Fernando Zamora Castillo | Presidente Municipal de Españita |
| Suplente | 1 | C. Roberto Ortiz Gutiérrez | Síndico Procurador del H. Ayuntamiento de Españita |
| Secretario Técnico | 1 | Ing. Leodegario Morales Escobar | Jefe de DDR 163 de Calpulalpan |
| Suplente | 1 | Ing. Joaquín García López | Jefe de CADER II Hueyotlipan |
| Representantes de productores agropecuarios | 4 | Presidentes de comunidad | Diferentes comunidades |
| | 13 | Comisariados ejidales y regidores | Diferentes comunidades |
| Representantes de Dependencias Federales y Estatales | 6 | FIRCO, RAN, INEGI, Procuraduría Agraria | Diferentes dependencias |

Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CMDRS Altzayanca fechada el día 23 de Septiembre del 2003.

En la Figura 5.1 se observa la conformación del CMDRS Españita, en donde se destaca la elevada participación de los presidentes de las comunidades, comisariados ejidales y dependencias

Figura 5.1. Conformación del CMDRS Españita

Fuente: CEMADER con datos del Acta Constitutiva del CMDRS Altzayanca fechada el día 23 de Septiembre del 2003.

6. Análisis conjunto de los Indicadores CMDRS Alzayanca y CMDRS Españaita

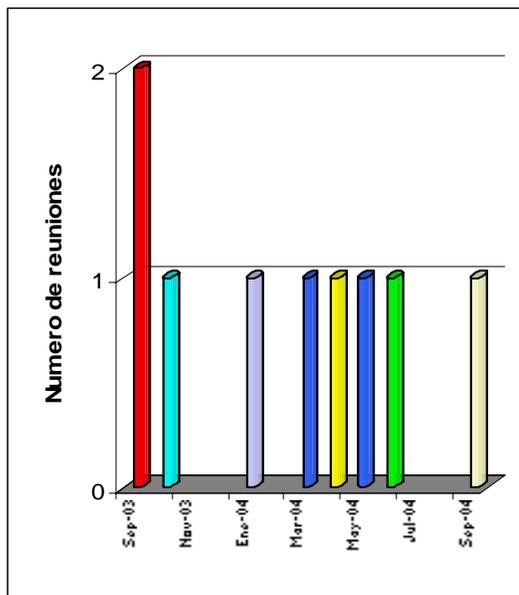
6.1. Indicadores de funcionamiento y desempeño de los Consejos

6.1.1. Indicador de periodicidad

En las Figura 6.1.1.1 se muestra la frecuencia de reuniones del CMDRS Alzayanca; en donde se destaca un seguimiento constante del PROFEMOR en mesas de trabajo para la elaboración del Diagnóstico y Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable. Las reuniones se realizaron en promedio una por cada 1.5 meses.

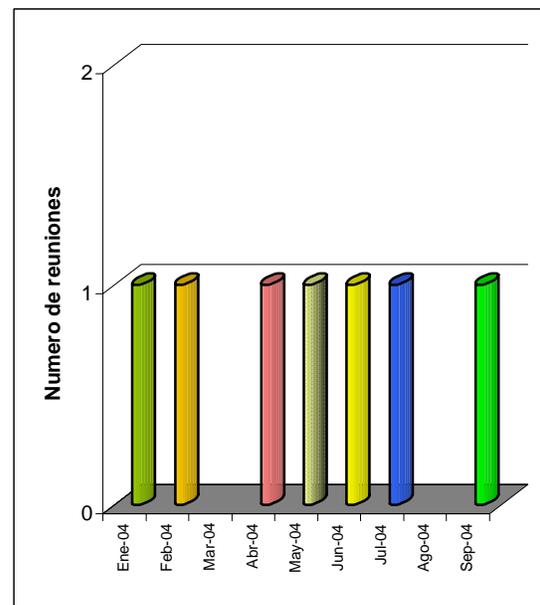
Por otro lado la Figura 6.1.1.2 ilustra la periodicidad de las reuniones en el CMDRS Españaita en donde al igual que el CMDRS Alzayanca también se dieron reuniones muy periódicas de trabajo ordinario con un promedio de una reunión por cada 1.2 meses

Figura 6.1.1.1. Frecuencia de reuniones del CMDRS Alzayanca



Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Alzayanca 2003-2004

Figura 6.1.1.2. Frecuencia de reuniones del CMDRS Españaita



Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Españaita 2003-2004

6.1.2. Indicador de asistencia

En la Figura 6.1.2.1 se visualiza el número promedio de productores que asistió a las reuniones programadas de Consejo; encontrando que en promedio asistieron 9 productores.

Desde que se constituyó el CMDRS se nota una tendencia decreciente en la concurrencia de los miembros; esta problemática tiene algunas razones hipotéticas que se pueden agrupar de la siguiente forma:

1) Falta de conocimiento de las funciones y atribuciones del Consejo para la toma de decisiones a nivel local. Los productores aún no adoptan la idea de que son ellos los pilares fundamentales para cimentar las diferentes estrategias de política en el desarrollo rural de sus comunidades.

2) Cambios de gobierno en las presidencias municipales; estos cambios provocan inestabilidad en la operación del Consejo, pues se identificó una falta de interés de los presidentes municipales o personal directivo de las presidencias municipales para darle continuidad a las acciones del Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

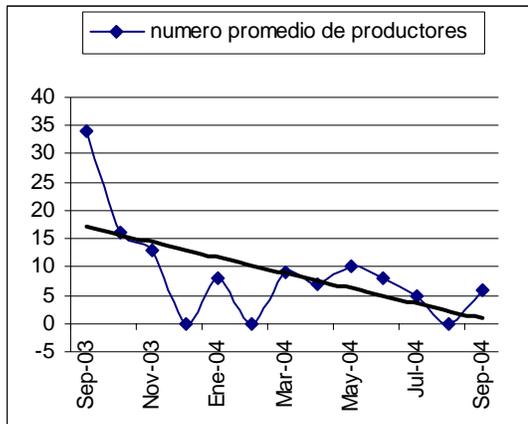
3) Imagen desvirtuada de los Consejos por los representantes de productores; esta situación como lo manifestaron los informantes se da como una respuesta a la carencia de recursos económicos, pues los representantes de la comunidad como lo son los presidentes de comunidad y comisariados ejidales buscan en los Consejos un refugio para amortiguar las carencias de financiamiento y adquisición de capital físico de sus representados. El productor al visualizar la tardanza en los trámites para recibir un apoyo se desmoraliza y en ocasiones desiste de los apoyos. Por esta razón en el mejor de los casos mandan a un suplente, que particularmente es diferente para cada reunión; situación que dificulta un buen conocimiento y desempeño eficaz de los Consejos en la toma de decisiones.

4) La falta de financiamiento para cristalizar las acciones propuestas en los consejos. Lo anterior somete a los representantes comunitarios a un proceso de desgaste de la imagen y confianza de los habitantes de sus comunidades puesto que comienzan a percibir que asistir a los Consejos es una pérdida de tiempo, que no les trae beneficios y que, por el contrario, les requiere gastos para el traslado de los representantes a las sesiones de Consejo.

En relación con el comportamiento de la asistencia de los productores a las reuniones de trabajo del CMDRS Españita, se nota una aceptable asistencia, que en promedio fue de 17 asistentes; en la Figura 6.1.2.2 se muestra una tendencia creciente en el número promedio de productores por reunión de Consejo, sobre todo en los últimos meses; lo cual se puede explicar en parte por el buen desempeño del PROFEMOR para que coincidan las dependencias o instituciones en el seno del Consejo.

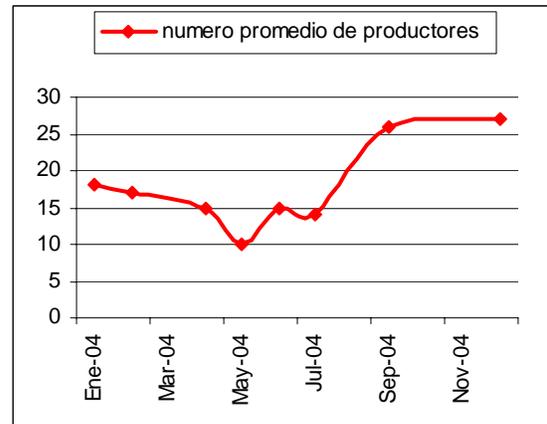
Actualmente el INCA Rural está dando cursos de capacitación para implementar un programa piloto de desarrollo de capacidades en el Municipio, coordinando los esfuerzos con las acciones propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal; por otro lado el gobierno del Estado está implementando a través de FIRCO el Programa CONAZA con apoyos enfocados a la conservación del medio ambiente con el visto bueno del Consejo; lo que genera un mayor incentivo para que asistan los productores.

Figura 6.1.2.1. Número promedio de productores por reunión de CMDRS Altzayanca



Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Altzayanca 2003-2004

Figura 6.1.2.2. Número promedio de productores por reunión de CMDRS Españita



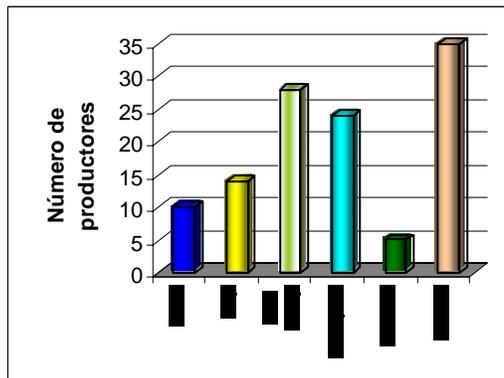
Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Altzayanca 2003-2004

6.1.3. Indicador de representatividad de cadenas productivas

En la Figura 6.1.3.1 se muestra que de aquellos productores que asistieron a las reuniones de Consejo, la gran mayoría se encontró dentro de la cadena durazno, maíz grano y maíz forrajero; en menor proporción trigo avena y calabaza.

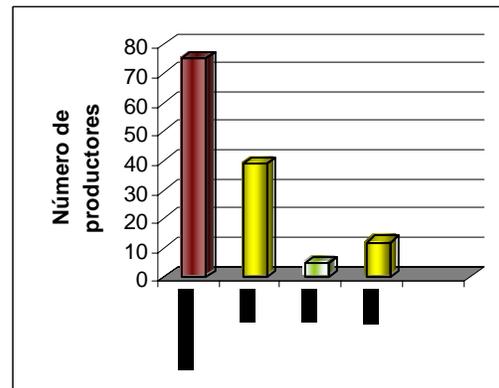
Para el CMDRS Españita se destacan como integrantes del Consejo los productores de maíz, trigo, frijol: como se observa en la Figura 6.1.3.2.

Figura 6.1.3.1. Número de productores que representan cadenas en el CMDRS Altzayanca



Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Altzayanca 2003-2004

Figura 6.1.3.2. Número de productores que representan cadenas en el CMDRS Españita



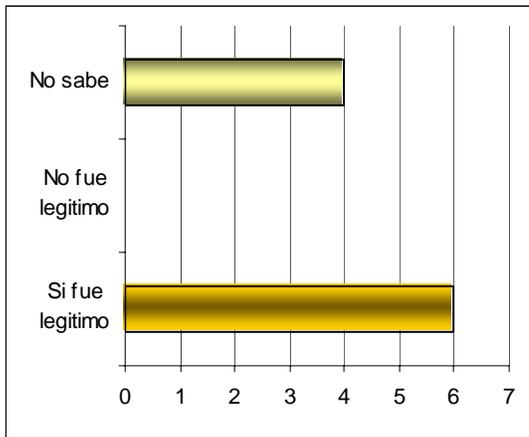
Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Altzayanca 2003-2004

6.1.4. Indicador de legitimidad

En la Figura 6.1.4.1 se muestra la opinión de los integrantes de Consejo con relación a la legitimidad, aspecto que depende de la calidad moral y de la imagen de quienes lo integran. La gran mayoría de los entrevistados consideró que el Consejo es legítimo para representar e interpretar las necesidades de sus integrantes, así como para encabezar los procesos de planeación del desarrollo local.

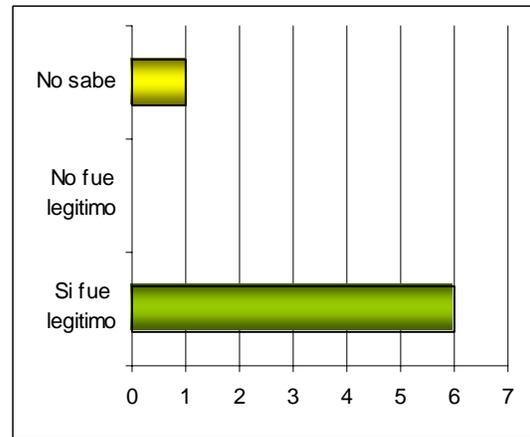
Con relación a la legitimidad del CMDRS Españita, los informantes manifestaron que sí existe legitimidad y representatividad desde que se formó el Consejo como se muestra en la gráfica 6.1.4.2.

Figura 6.1.4.1. Opinión sobre la legitimidad del CMDRS Altzayanca



Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Altzayanca 2003-2004

Figura 6.1.4.2. Opinión sobre la legitimidad del CMDRS Altzayanca



Fuente: CEMADER con datos de actas de trabajo del CMDRS Altzayanca 2003-2004

Conclusiones y recomendaciones

- En relación a la metodología de estudio, es menester mencionar que el alcance del estudio se vio limitado por diversos factores: **1)** La poca madurez de los Consejos, **2)** El período de cambios políticos de las presidencias municipales que determina en algunos casos la falta de interés y poder de convocatoria de los presidentes de Consejo para impulsar las acciones del CMDRS; **3)** La falta de representatividad de los Consejos visitados con relación a los de la entidad; y **4)** La constante actualización de los diagnósticos por los integrantes del Consejo; más sin embargo, es de suma importancia el monitoreo y seguimiento a los Consejos con la finalidad de hacer ajustes al inicio del proceso y sobre la marcha para evitar duplicidades de recursos y esfuerzos en el afán de hacerlos más eficaces.
- Por las razones anteriores se recomienda hacer la evaluación que incluya una muestra aleatoria representativa de todos los Consejos para el año 2005; en donde se podrán evaluar procesos y resultados parciales.
- Los CMDRS que están formados, cumplieron con lo dispuesto en el Art. 24 y demás aplicables de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Con relación al grado de madurez de los CMDRS aún están en una etapa de formación y consolidación, por lo cual no se tiene evidencia de los posibles impactos y resultados atribuibles a su desempeño en el corto período de funcionamiento; sin embargo se constató que los Coordinadores PROFEMOR tienen avances significativos en sus diagnósticos y Planes Municipales de Desarrollo Rural, y fueron elaborados junto con los productores, dependencias e instancias que integran el consejo.
- A pesar de que los Diagnósticos y Planes Municipales se hicieron con la participación de los productores, se nota una escasa intervención y representación de la población prioritaria como mujeres, jóvenes y ancianos por lo que representa una línea de trabajo concreta.
- La indecisión de las autoridades federales y estatales de impulsar un proceso significativo de descentralización administrativa, de toma de decisiones y de poder hacia los espacios locales, comienza a generar un desencanto entre los consejeros quienes perciben que la creación de los Consejos, en la práctica, se está convirtiendo en sólo un buen propósito.
- Existe desconocimiento por parte de los actores convocados, de la dimensión y alcances de los espacios recién creados: la posibilidad de participar en las decisiones sobre la planeación del desarrollo local.
- Las decisiones y acuerdos surgidos del seno de los Consejos se enfrentan en la realidad con el hecho de no contar con recursos para financiar las acciones y proyectos propuestos.

- Una de las limitantes más marcada en los Consejos es la falta de financiamiento para cristalizar las acciones propuestas en los consejos. Lo anterior somete a los representantes comunitarios a un proceso de desgaste de la imagen y confianza de los habitantes de sus comunidades puesto que comienzan a percibir que asistir a los consejos es una pérdida de tiempo, que no les trae beneficios y que, por el contrario, les requiere gastos para el traslado de los representantes a las sesiones de Consejo.
- El buen funcionamiento de los Consejos no solo depende del esfuerzo que se de a nivel local sino que sus alcances están directamente determinados por las estrategias para operarlos en la entidad. En este contexto, es necesario que se supere la lógica sectorial y se dé una **gestión interinstitucional** entre los mandos directivos y operativos federales-estatales-municipales más efectivos y orientados a resultados para racionalizar el uso de los recursos; de tal manera que se transmita la relevancia del funcionamiento coordinado para la realización de acuerdos y acciones en torno a los CMDRS como lo marca la LDRS.
- Dentro del proceso de **descentralización de la gestión del desarrollo con enfoque regional**; la UTOE Tlaxcala es parte fundamental en la definición y seguimiento de las políticas públicas de Desarrollo Rural del Estado. Para un mejor desempeño y planeación regional, se recomienda que la UTOE se apoye para la toma de decisiones con figuras regionales denominadas UTOES (Unidades Técnicas Operativas Regionales) con la finalidad de desconcentrar el ejercicio de los recursos públicos e identificar con precisión las necesidades de cada municipio, en donde los CMDR son parte estratégica fundamental.
- El Programa de Desarrollo Rural de Tlaxcala representa un pilar estratégico para apoyar a los proyectos emanados de los Consejos con capital físico (PAPIR); o humano para el desarrollo de las capacidades (PRODESCA) y fomento de las organizaciones (PROFEMOR); sin embargo, ante la limitación de los recursos es indispensable que la **comisión dictaminadora** tenga representación y legitimidad regional con diferentes actores de la alianza como pudiera ser el Jefe de Distrito, un enlace regional del gobierno del Estado, un Coordinador Regional de la UTOE y un Representante de los Productores.
- En el proceso de dictaminación se recomienda que la **comisión dictaminadora** sólo de el visto bueno a los proyectos emanados por los CDDRS o en su caso los CMDRS para evitar clientelismo político o una mala focalización de los apoyos; para el efecto, la Comisión deberá establecer criterios estrictamente de evaluación de proyectos y no como un simple requisito a cumplir para acceder a los apoyos económicos del Programa y Subprogramas de Alianza para el Campo. Para este fin se necesita crear un departamento exclusivo dentro de la UTOE para darle mayor atención a este aspecto, lo cual implica tomar la iniciativa para invertir en infraestructura y recursos humanos.