UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS
DOCTORADO EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA EL CAMPO EN LOS PRODUCTORES RURALES DE MÉXICO. EL CASO TLAXCALA

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARCIAL
PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS
EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO
MEXICO
DIRECCION GENERAL ACADEMICA
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES
OFICINA DE EXAMENES PROFESIONALES

PRESENTA:

FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ CUELLAR

UNIVERSIDAD AUTONOMA CHAPINGO
DIVISION DE CIENCIAS ECONOMICO - ADMINISTRATIVAS

Chapingo, Estado de México. Junio de 2011

"IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA EL CAMPO EN LOS PRODUCTORES RURALES DE MÉXICO. EL CASO TLAXCALA"

Tesis realizada por **Francisco Javier González Cuellar** bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

DIRECTOR: _____

Dr. Francisco Pérez Soto

ASESOR: _____

Dr. Gerónimo Barrios Puente

ASESOR: _____

Dra. Esther Figueroa Hernández

LECTOR EXTERNO: _____

Dr. Artemio Cruz León

DEDICATORIAS

A *MIS PADRES*

Felipe † e ***Isaura Margarita*** † por haberme brindado la oportunidad de ser y por inculcarme el valor de la vida y guiarme a través de ella. Mi más profundo agradecimiento y amor. Esperando en Dios volver a verlos de nuevo.

A *MIS HERMANOS*

Ana María, ***Alejandro***, **Patricia** † y ***Gustavo*** † quienes forman parte de mi existencia les agradezco todos sus aciertos y bondades.

A *MI HIJA*

Vannya Yael quien me ha proporcionado la razón de mi existencia y el deseo de seguir adelante en esta fatigosa lucha.

A *LA COMPAÑERA INSEPARABLE DE MI VIDA*

Aurora Josefina por estar conmigo compartiendo alegrías y tristezas, triunfos y fracasos brindándome la luz de un nuevo amanecer.

"Y SOBRE TODO A MI DIOS POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VER LAS COSAS DE DIFERENTE MANERA"

¡GRACIAS!

AGRADECIMIENTOS

A la ***Universidad Autónoma Chapingo*** (UACH) por brindarme la oportunidad de realizar los estudios de posgrado a través de la División de Ciencias Económico Administrativas (DICEA) en el programa de Doctorado en Economía Agrícola.

Al ***Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*** (CONACYT) por el apoyo financiero sin el cual no hubiera sido posible la realización de los estudios de doctorado.

Al Dr. Francisco Pérez Soto por su gran apoyo y aciertos en la dirección a lo largo de toda esta investigación y también por sus valiosas y atinadas correcciones
.
Al Dr. Gerónimo Barrios Puente por haber aceptado ser asesor de esta tesis y a sus inapreciables conocimientos.

A la Dra. Esther Figueroa Hernández por su valioso aporte al desarrollo de esta investigación.

A mi esposa Aurora y mi hija Vannya que me alentaron a seguir adelante.

A mi hermano Felipe Alejandro por su inapreciable apoyo físico y moral que me ayudo a concluir con este sueño de superación.

A mi hermana Ana María por sus bondades.

A mi tía María Imelda † que con su ejemplo de superación día a día reflejó en mi persona el deseo de ser mejor cada segundo. Por todo esto, le agradezco infinitamente todas sus caridades, y vaya mi más sincero y profundo cariño y admiración.

A mi prima Claudia y su hija Patricia por su apoyo desinteresado.

Y a todos aquellos que así lo merezcan

FRANCISCO JAVIER GONZÁLEZ CUELLAR

DATOS BIOGRÁFICOS

Lugar de nacimiento	México, Distrito Federal
Estudios de Licenciatura	Comercio Internacional de Productos Agropecuarios. División de Ciencias Económico-Administrativas Universidad Autónoma Chapingo 1994 -1999
Estudios de Maestría	Maestría en Ciencias en Sociología Rural Departamento de Sociología Rural Universidad Autónoma Chapingo 2001 – 2002
Estudios de Doctorado	Doctorado en Ciencias en Economía Agrícola División de Ciencias Económico-Administrativas Universidad Autónoma Chapingo 2006 – 2011
Investigación	Desde 1995 hasta el 2002 desarrolló actividades de investigación para la Unidad de Investigación en Agricultura Ecológica Campesina (UNIAEC-UACH), y para la Asociación Civil Agricultura Ecológica Campesina (AECA-UACH) en proyectos ecoturísticos, estudios de mercadotecnia, estudios socioeconómicos y capacitación en comunidades rurales.
Laboral	En el ámbito laboral, se desempeño como evaluador de programas de la Alianza para el Campo pertenecientes a la SAGARPA en el período 2007-2008 en los estados de Sinaloa, Estado de México, y Tlaxcala. Para la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México fungió también como evaluador de programas en el período 2006 – 2007. Entre otros.

ÍNDICE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN…… 1
1.1 Planteamiento del problema……. 1
1.2 Justificación……. 3
1.3 Objetivos…….. 4
1.4 Hipótesis…….. 5
1.5 Metodología…… 5

II. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL 9
2.1 Teorías del Desarrollo..... 9
2.2 Antecedentes del Desarrollo Rural en México……. 14
2.2.1 Políticas de Desarrollo Rural en México……. 15
2.3 Objetivos de la Política de Desarrollo Rural en México……. 19
2.4 Principales instrumentos de la política de apoyo gubernamental al Desarrollo Rural en México…… 21

III. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO…..... 24
3.1 Origen de los Programas de Desarrollo Rural en México……... 24
3.2 Metodología para evaluar programas……..... 28
3.2.1 Bases para evaluar: cultura y lógica de las evaluaciones…… 30
3.2.2 Tipos de evaluaciones…… 31
3.3 Características de Alianza para el Campo……. 34
3.4 Programas de Desarrollo Rural en México…… 40
3.4.1 Programas Base de Desarrollo Rural (*PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR)*…… 41

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS……. 46
4.1. Contexto en el que operó el programa en el Estado……... 46
4.1.1 Caracterización del medio rural en el Estado……. 46
4.1.2 Factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas…… 53
4.1.3 La política de desarrollo rural en el Estado…… 61
4.1.4 Complementariedad del Programa…….. 62
4.2 Principales resultados del Programa…….. 63
4.2.1 Análisis de la inversión y población atendida por el Programa 63
4.2.2 Valoración de los resultados específicos del Programa en las principales áreas de atención……. 81
4.2.3 Eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006……. 83
4.2.4 Valoración global respecto a la relevancia del Programa en el desarrollo rural……... 86
4.3 Evaluación de la gestión del Programa…….. 88
4.3.1 Instrumentación de su diseño…… 88
4.3.2 Arreglo institucional……. 89
4.3.3 Asignación de recursos…….. 91

4.3.4 Procesos operativos del Programa…….. 93
4.3.5 Desarrollo de capacidades……. 95
4.3.6 Consolidación organizativa y fomento empresarial…… 97
4.3.7 Complementariedad, como integrante del Programa de Alianza para el Campo……. 99
4.3.8 Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas… 101
4.3.9 Valoración global de la gestión del Programa…… 102
4.4 Evaluación del impacto del programa……. 103
4.4.1 Caracterización del productor beneficiario del PAPIR 2006 … 104
4.4.2 Indicadores de primer nivel……. 106
4.4.3 Indicadores de segundo nivel……. 118

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES…….. 127
5.1 Conclusiones…….. 127
5.2 Recomendaciones……. 130

BIBLIOGRAFÍA..... 135

ANEXOS..... 138

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Principales indicadores sociodemográficos del medio rural en Tlaxcala, 2005……	56
Cuadro 2.	Comparativo de la distribución de las UPR por tamaño y superficie de uso agropecuario……	57
Cuadro 3.	Proyectos localizados en la entidad, Índice de Desarrollo Humano y grado de marginación por el PDR 2006……..	75
Cuadro 4.	Focalización de la cobertura PAPIR 2006 por grado de marginación municipal…….	79
Cuadro 5.	Cadenas Agroalimentarias apoyadas en 2006……	85
Cuadro 6.	Apoyos complementarios internamente del Programa…….	90
Cuadro 7.	Línea de tiempo de la operación del PDR en Tlaxcala 2006	92
Cuadro 8.	Características generales de beneficiarios de la muestra…	110
Cuadro 9.	Tipología de beneficiarios del PDR en Tlaxcala por porcentaje total y por sector productivo……	111
Cuadro 10.	Empleo en las actividades apoyadas y en la UPR……	112
Cuadro 11.	Origen del ingreso total del beneficiario y de la UPR……	116
Cuadro 12.	Capitalización por tipo de productor y por actividad productiva…….	128
Cuadro 13.	Capitalización por tipo de productor……	129
Cuadro 14.	Índice de nivel tecnológico por beneficiario……	129
Cuadro 15.	Conocimiento de un Comité Sistema Producto……	130

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Población por ámbito de residencia……	53
Figura 2.	Sector de ocupación de la PEA en Tlaxcala……	54
Figura 3.	Aportación Estatal al PIB Nacional (1993-2004) a precios constantes de 1993……	55
Figura 4.	Distribución de las actividades en el uso del suelo de las UPR……..	58
Figura 5.	Distribución del valor de la producción agropecuaria…….	59
Figura 6.	Evolución del presupuesto del PDR en el Estado de Tlaxcala (Miles de pesos al 2003)……..	70
Figura 7.	Distribución del presupuesto del PDR por fuente de financiamiento en el estado de Tlaxcala……	71
Figura 8.	Distribución del presupuesto del PDR y beneficiarios atendidos por el programa……	72
Figura 9.	Distribución geográfica de los apoyos otorgados…….	76
Figura 10.	Proporción de la inversión del PDR 2006 en Tlaxcala……	77
Figura 11.	Distribución geográfica de los apoyos otorgados y grado de marginación municipal…….	81
Figura 12.	Distribución geográfica de los apoyos otorgados y grado de marginación municipal y tipología de productores……	82
Figura 13.	Focalización de los apoyos a grupos prioritarios por programa……..	83
Figura 14.	Focalización de los apoyos a cadenas agroalimentarias prioritarias por programa……..	86
Figura 15.	Distribución del presupuesto del PAC en Tlaxcala…….	106
Figura 16.	Variaciones porcentuales del empleo causadas por el PAPIR en el periodo 2002-2006……..	114
Figura 17.	Origen del ingreso del beneficiario…….	117
Figura 18.	Origen del ingreso de la UPR……..	118
Figura 19.	Variaciones porcentuales de los factores del ingreso agrícola…….	121
Figura 20.	Origen del ingreso de la UPR……..	122
Figura 21	Capitalización por tipo de productor y su distribución porcentual……	124
Figura 22.	Tasa de capitalización por tipo de productor……	125
Figura 23.	Efecto multiplicador por tipo de productor……	127

SIGLAS

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural de SAGARPA.
CDR	Comisión Estatal de Desarrollo Rural.
CDDRS	Comité Distrital de Desarrollo Rural Sustentable.
CECADER	Centro de Calidad para el Desarrollo Rural.
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.
CMDRS	Comité Municipal de Desarrollo Rural Sustentable
CONAPO	Consejo Nacional de la Población.
DDR	Distrito de Desarrollo Rural de SAGARPA
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Food and Agriculture Organization.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
INIFAP	Instituto Nacional de Investigadores Forestales, Agrícolas y Pecuarias
PAPIR	Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PRODESCA	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR	Programa de Fomento de Empresas y Organización Rural
PSP	Prestador de Servicios Profesionales
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEFOA	Secretaría de Fomento Agropecuario

"IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA EL CAMPO EN LOS PRODUCTORES RURALES DE MÉXICO. EL CASO TLAXCALA"

"IMPACT OF THE RURAL DEVELOPMENT PROGRAM FOR FARMS ON MEXICAN RURAL PRODUCERS. TLAXCALA CASE STUDY"

Francisco Javier González Cuellar[1]

Francisco Pérez Soto[2]

RESUMEN

La presente investigación analiza el Programa de Desarrollo Rural para el Campo mediante los resultados obtenidos de su evaluación durante la operación 2006 en Tlaxcala, con el propósito de examinar los resultados e impactos

Mediante las inversiones otorgadas por el programa fue posible identificar los resultados obtenidos en la evaluación. En este sentido, las inversiones permitieron identificar los efectos en indicadores como empleo, ingreso, producción, organización, productividad, inversión, capitalización, entre otros.

La importancia de este programa se ha convertido en una herramienta que ha permitido a Tlaxcala capitalizar sus unidades de producción, adoptar tecnologías y promover proyectos de inversión que otorguen valor agregado a su producción primaria.

Palabras clave: Desarrollo Rural, impacto, indicadores, inversiones.

ABSTRACT

This research analyzes the program *Desarrollo Rural para el Campo* (Program Rural Development for Farms) by means of the results obtained from its evaluation during the 2006 operating year in Tlaxcala, in order to study its results and impact.

Through the investments supported by the program it was possible to identify the results obtained in the evaluation. The investments also allowed identifying the effects on indicators such as employment, income, production, organization, productivity, investment, capitalization, among others.

The importance of this program is that it has become a tool that has allowed Tlaxcala to capitalize its units of production, to adopt technologies and to promote investment projects that grant value added to its primary production.

Key words: Rural development, impact, indicators, investments.

[1] Tesista / Thesis author

[2] Director de tesis / Thesis Director

IMPACTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA EL CAMPO EN LOS PRODUCTORES RURALES DE MÉXICO. EL CASO TLAXCALA

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del Problema

En el transcurso del tiempo la población adopta diferentes estrategias para procurar de manera autónoma un mejor nivel de vida, estas estrategias no siempre son las más óptimas ya que no siempre responden directamente al origen del problema y tienden a solucionar únicamente la sintomatología que se aprecia en la población. Como respuesta a la problemática que se presenta en la población, el gobierno federal debe identificar y solucionar estos problemas, lo cual hace mediante la creación de programas específicos de atención a diferentes sectores o actividades de la población (Terán y Terán, 2008).

Tradicionalmente las políticas y programas de apoyos al sector rural estaban dirigidos a productores agropecuarios empresariales, y a la población en situación de subsistencia. Bajo este escenario la producción agropecuaria en el país se ha visto condicionada por factores técnicos, políticos, económicos y sociales que limitan la productividad y por ende, el progreso del sector rural. Debido a esta problemática, el gobierno federal tomo la decisión de crear programas que fortalecieran al campo (Yunez-Naude y Barcenais, 2004).

Bajo este escenario, el gobierno federal instrumentó el Programa de Desarrollo Rural, principal herramienta de la política de desarrollo agropecuario y rural de México, el cual buscaba impulsar el desarrollo rural generando empleo y riqueza en el campo. Este programa se instituyó para impulsar el desarrollo agropecuario del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Yunez-Naude y Barcenais, 2004).

El Plan Nacional de Desarrollo, estableció entre otras políticas del sector agropecuario, impulsar la participación corresponsable de los productores y ayudar a que se organicen en unidades económicas viables que hagan posible la ejecución de los programas de fomento (SAGARPA, 2006).

Este Programa busca impulsar el desarrollo rural con una amplia visión, que tuviera entre sus principales objetivos: a) fomentar la inversión rural de los productores, principalmente a través de proyectos que les permitan incrementar su productividad y rentabilidad en los diferentes tramos de la cadena productiva, mediante el otorgamiento de apoyos para la capitalización de sus unidades de producción; b) establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural, para el mejoramiento de los procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales, mediante apoyos para servicios de capacitación, asistencia técnica, consultoría y de proyectos para apropiación de tecnologías; c) fortalecer la organización de las unidades de producción rural (UPR) para su incorporación a la apropiación de valor agregado, mediante la entrega de apoyos para su consolidación organizativa y empresarial y d) fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario a nivel regional y estatal, para mejorar la calidad de los productos y favorecer su acceso a los mercados interno y externo (FAO-SAGARPA, 2006).

Como consecuencia de esta instrumentación, en el 2001, surgen programas de Desarrollo Rural de Alianza para el Campo, como el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR), que se consideran programas complementarios. Estos programas se centran principalmente en el desarrollo de capacidades empresariales las cuales se orientan a la formulación de proyectos. Así mismo, se elabora el Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) que integra al productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas. Estos programas constituyen uno de los aspectos clave de la instauración del círculo

virtuoso de desarrollo de capacidades para innovar, competitividad e inversión (FAO-SAGARPA, 2006)

Esta instrumentación, ha permitido la multiplicidad de planes y programas federales y estatales creando y aprovechando sinergias y relaciones de complementariedad entre programas, considerando que la sinergia entre dos o más programas se ocasiona al conjuntar y armonizar recursos económicos, investigación y tecnología (FAO-SAGARPA, 2006)

Un aspecto primordial y por iniciativa del gobierno federal, es que todos los programas tienen que ser valorados. Esta iniciativa contribuye al enriquecimiento de la transparencia de la gestión pública y aporta propuestas que apuntalan la toma de decisiones de los niveles ejecutivos y fortalece el desempeño de los Programas. Las evaluaciones de apoyo para el campo se inician a partir de 1998, mediante un convenio entre la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), institución responsable de la evaluación externa nacional (FAO-SAGARPA, 2006).

1.2 Justificación

Actualmente, México sigue enfrentando serios problemas en su sector agrícola a pesar de los numerosos apoyos que se le han dado durante muchos años, los cuales no han tenido el efecto esperado.

A pesar de los intentos por mejorar la situación en el campo, su desarrollo continúa mostrando importantes rezagos. Un aspecto que refleja claramente esta situación es el hecho de que actualmente poco más de la mitad de la población en extrema pobreza se concentra en el sector rural.

En este sentido, y para identificar esa problemática, el gobierno federal instrumenta programas de apoyo como el de Desarrollo Rural al sector primario, los cuales y de acuerdo con el Presupuesto de la Federación y que operen con Reglas de Operación, deben de ser valorados anualmente. Esta valoración forma parte de una serie de procesos para la mejora del programa.

Por lo tanto, el problema a investigar es:

Que los programas de Desarrollo Rural para el Campo a nivel nacional y en especifico el del Tlaxcala, sean examinadas desde su planeación, implementación e impactos generados en el entorno técnico, organizativo, productivo, social, y económico y sus efectos en los productores rurales para determinar sus resultados.

Los resultados de estas valoraciones contribuirán a la adopción de medidas correctivas o de mejoramiento en su ejecución, con lo cual se podrá fortalecer el proceso de planeación y programación en el sector rural. De este modo, se obtendrá una base objetiva que permita al sector rural de la Entidad, calificar la trascendencia del Programa de Desarrollo Rural.

1.3 Objetivos

General

- Identificar a través de los resultados del programa los impactos que limitaron o favorecieron la mejora económica de los productores rurales de México y en particular los de Tlaxcala.

Específico

- Conocer y describir los impactos que favorecieron el desarrollo económico de los productores rurales beneficiados con el programa en Tlaxcala.

1.4 Hipótesis

- Las propuestas de desarrollo en los productores rurales a nivel nacional y por ende el de Tlaxcala, podrán desprenderse a partir de los efectos generados por los impactos del programa en el contexto socioeconómico, productivo, organizativo y técnico.

1.5 Metodología

La principal fuente de información la conforman las encuestas aplicadas a los beneficiarios del programa de desarrollo rural para el campo 2006; así como, las bases de datos de encuestas a beneficiarios generadas en evaluaciones anteriores del mismo programa 2003, 2004 y 2005, Por otro lado, de manera complementaria se aplicaron entrevistas a funcionarios directivos y operativos técnicos, consejeros municipales de desarrollo rural, prestadores de servicios profesionales, líderes de productores y expertos que conforman el programa

Para el levantamiento de información en campo, se utilizó el método de muestreo aleatorio simple (MAS), el cual arrojó un tamaño de muestra de 249 beneficiarios de un universo de 3,416. El punto de partida lo constituyó la base de beneficiarios del Programa de Desarrollo Rural para el Campo 2006.

El diseño muestral (Ver anexo 1) y los instrumentos de colecta de información (guías de entrevista y cuestionarios) fueron revisados y aprobados por la Coordinación de la Evaluación.

Determinación de los beneficiarios a encuestar

Para seleccionar los beneficiarios a encuestar y garantizando su aleatoriedad se utilizaron los siguientes pasos:

i) Se ordeno alfabéticamente la relación de beneficiarios por apellido y se les numera de manera progresiva.

ii) A continuación se calculo un coeficiente “k”, que resulta de dividir el número total de beneficiarios del programa [*N(DR 2006)*] en un ejercicio, entre el tamaño de muestra calculado [*n(DR 2006)*].

iii) Una vez realizado esto, se procede a determino un número aleatorio “s” ubicado en el rango comprendido entre cero y “k”.

iv) A partir del número aleatorio obtenido, previamente redondeado, se inicio la selección directa y sistemática, dentro del marco muestral, de beneficiarios a encuestar.

En caso de que la lista ordenada alfabéticamente se agote antes de completar el tamaño de muestra calculado, la selección de beneficiarios debe continuarse recorriendo nuevamente el listado, a partir del último número seleccionado y aplicando el valor de “s” hasta obtener el tamaño de la muestra de *n(DR 2006)*.

Bajo el mismo procedimiento se estableció además una lista adicional de reemplazos equivalente al 20% de la muestra. Estos reemplazos fueron usados cuando se justifico no poder aplicar el cuestionario al beneficiario originalmente incluido en la muestra o cuando el entrevistado afirme que no recibió el apoyo, para mantener un tamaño de muestra representativo.

Para realizar estas actividades, se formaron un grupo de trabajo que aplicó las encuestas y entrevistas, en todos los casos se trato de buscar los apoyos de las instituciones de enseñanza de la entidad y de los técnicos que laboren en la misma para aprovechar la experiencia y el conocimiento del tipo de productores y de la propia región.

El análisis de la evaluación fue complementado con información cualitativa, proveniente del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012 (PND), Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011 (PED), documentación normativa y operativa de la Alianza para el Campo 2003, 2004, 2005 y 2006, actas de cierre físico y financiero de Alianza para el Campo en Tlaxcala de los mismos años, información estadística del Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), entre otras.

Finalmente, considerando los objetivos planteados y la problemática expuesta, la estructura del documento se desarrolla en tres capítulos que a continuación se describen:

El segundo capítulo denominado Antecedentes del Desarrollo Económico presenta una definición de las teorías del desarrollo, así como los antecedentes y políticas de desarrollo rural en México y se comenta su importancia a nivel mundial y nacional a través de la consulta de documentos relacionados con el tema.

El tercer capítulo presenta información sobre el surgimiento y evolución de los programas de desarrollo rural, la metodología para evaluar programas, así como la descripción y características del programa federalizado denominado Alianza para el Campo y sus tres subprogramas base PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta las conclusiones y recomendaciones generadas con la investigación.

De esta manera, el aporte que se busca con el presente documento es identificar y analizar los posibles impactos generados por el Programa de Desarrollo Rural para el Campo tanto a nivel nacional como en el estado de Tlaxcala que favorecieron o limitaron el desarrollo social, económico, productivo, organizativo y técnico de los productores rurales.

II. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL

2.1 TEORÍAS DEL DESARROLLO

Una base común para lograr un crecimiento básico en la productividad agrícola es la capacidad para generar una tecnología ecológicamente adaptada y económicamente viable en cada país o región de desarrollo. Un crecimiento continuo de la productividad a lo largo del tiempo implica un proceso dinámico de ajuste a las dotaciones de recursos originales y a la acumulación de recursos durante el proceso de desarrollo.

Teoría de las etapas de desarrollo económico

Los estudios empíricos de los países desarrollados indican que la productividad total de los factores o etapas en la agricultura ha crecido en el proceso del desarrollo económico. Estas etapas de crecimiento económico fueron principalmente un producto de los economistas e historiadores alemanes del siglo XIX[3]. En este escenario, List (1939), fue el principal precursor del desarrollo económico alemán. Este autor clasificaba sus etapas de acuerdo a distribuciones ocupacionales, iniciando en una *etapa salvaje, posteriormente pastoral, agrícola, agrícola-manufacturera y finalmente en agrícola-manufacturera-comercial.* De las etapas anteriormente mencionadas, este autor reconoce solamente un elemento dinámico en el proceso del crecimiento económico, la introducción de las manufacturas. La agricultura está condenada a permanecer estancada o a aumentar en productividad, bien por el estímulo ejercido sobre ella por la demanda de exportación o bien por su acción recíproca con el crecimiento industrial.

[3] Entre los principales economistas que desarrollaron las teorías del desarrollo económico, destacaron algunos pertenecientes a la escuela histórica-económica alemana del siglo XIX, como Friedrich List, Bruno Hildebrand, Karl Bücher, Gustav Schmoller y Werner Sombard.

Su mayor productividad se estimula, por un lado, por la creciente demanda de su producción por parte de la población no agrícola (es decir, manufacturera) y, por otro, por la transferencia de métodos más racionales y eficaces de producción, mediante la aplicación de procedimientos técnicos desarrollados en las manufacturas (List, 1939).

Teoría del desarrollo regional por fases o etapas

Esta teoría, también conocida como teoría de la modernización, se basa en las ideas aportadas por Clark (1940) y Fisher (1939) sobre el crecimiento de la renta per cápita, la distribución del empleo entre las actividades primarias, secundarias y terciarias y los procesos de industrialización y terciarización. Su centro de atención son las relaciones internas de una economía, concediendo una menor importancia a sus relaciones con el exterior.

La explicación del proceso de crecimiento interno viene dado por la propia evolución de la división del trabajo de dicha economía. Los cambios en la importancia relativa de los tres grandes sectores productivos en los procesos de crecimiento económico se consideraban, no sólo como algo que estaba directamente relacionado con la distinta elasticidad de la demanda al producirse aumentos de renta por habitante, sino también como el principal indicador dinámico de desarrollo económico. Según estos autores, en la historia de todo proceso de crecimiento se pueden determinar las siguientes cinco fases:

1) Una fase basada en la sociedad agraria tradicional, con una economía de subsistencia y autosuficiente.

2) Una fase de crecimiento producida por la especialización de la producción en actividades primarias, el comercio interregional y por las mejoras en las infraestructuras de transportes.

3) Una fase de despegue del sector industrial, vinculado a la elaboración de los productos primarios (agrícolas, forestales y minería) y a las necesidades derivadas de una población en aumento, lo que normalmente va unido al empleo de capital y conocimientos técnicos foráneos.

4) Fase de madurez, creada por las mayores interrelaciones de los sectores productivos, la diversificación de la actividad industrial (producciones de bienes de capital y de inputs intermedios y especializados), el aumento del nivel de renta (con el consiguiente cambio en los hábitos de consumo) y la aparición de nuevas actividades.

5) Fase de evolución hacia actividades terciarias avanzadas, con la posibilidad de exportar servicios, capital y personal especializado.

En este sentido, Rostow (1970), señalaba que esta teoría ha sido revisada y mejorada distinguiendo dentro del sector terciario un subsector de actividades tradicionales, que están también presente en las primeras fases del desarrollo, y otro subsector de actividades avanzadas, representados por las actividades de la información, y se han mejorado las hipótesis sobre la existencia de un ciclo vital regional, basada en una secuencia de fases relacionadas con la capacidad de innovación, reestructuración y reconversión de las regiones dentro del proceso de desarrollo.

El problema de esta transición y en consecuencia el crecimiento, consiste en contrarrestar la tendencia de los sectores individuales hacia la desaceleración, a fin de lograr el crecimiento total de la economía. La particularidad que se presenta en los sectores líderes, es que estos se transforman en sectores atrasados o declinantes, un factores determinantes es la tecnología que desempeña un papel importante en el surgimiento de nuevos líderes y la eliminación de sectores antiguos (Rostow, 1970).

Otros análisis se concentran específicamente en las restricciones que afectan a la transformación estructural rápida Dovring (1969). Este autor, demostró que el tamaño del sector agrícola en relación con el resto de la economía limita el ritmo del desplazamiento de los trabajadores hacia el empleo no agrícola. En cualquier economía primordialmente agrícola, la participación de la fuerza de trabajo en la agricultura declinará lentamente aunque sea muy rápido el crecimiento del empleo en el sector industrial y de servicios.

Modelo dualista

Las primeras teorías sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico se elaboraron en términos muy generales y trataron de obtener inferencias prácticas a partir de la observación de los patrones internacionales. Una de esas corrientes del pensamiento económico fue la del "modelo dualista" (Fei, 1964).

Este enfoque surge a partir de comprender la relación que existe ente un sector tradicional y un sector moderno creciente, afectados por los cambios económicos, políticos y militares. Los modelos nuevos y dinámicos de la economía dual identifican la agricultura como el sector tradicional y la industria[4] como el sector moderno, y tratan de identificar la interacción creciente entre los dos sectores en el proceso de desarrollo (Fei, 1964).

La evolución de los modelos de la economía dual hizo esfuerzos para abrir los modelos cerrados[5] de la economía con el fin de explorar productos industriales intensivos en mano de obra e importar bienes de capital y productos agrícolas extensivos en tierra para contrarrestar las restricciones internas del crecimiento. La tradición que mantenía la economía cerrada en los primeros modelos de la

[4] De acuerdo con este modelo, el sector industrial sería el motor del crecimiento, apoyándose en recursos extraídos del sector agrícola.
[5] Las recomendaciones estratégicas basadas en este modelo se fundan en una mala interpretación, para propósitos de política, del hecho de que la porción del PIB correspondiente a la agricultura se reduce inexorablemente con el tiempo.

economía dual limitaba su utilidad para llevar a cabo la interpretación de la experiencia de desarrollo contemporáneo. El modelo de economía dual abierta facilita el análisis de un conjunto más amplio para la elección de políticas (Fei, 1964).

Por otro lado, Johnston y Mellor (1961), trataron de derivar consecuencias de política partiendo de una teoría más completa del desarrollo agrícola. Estando de acuerdo con modelos anteriores respecto a que una de las principales funciones de la agricultura era liberar factores productivos para la industria, ellos también aseveraron que las estrategias de crecimiento agrícola debían concentrarse en los pequeños productores y que los gobiernos debían jugar un papel principal a través de inversiones en capital humano, innovación tecnológica y organización de los agricultores. Pusieron el acento en el papel de los gobiernos, pero omitieron temas centrales como los incentivos a la producción, los derechos de propiedad y la necesidad de corregir las imperfecciones del mercado, y sus prescripciones se mantuvieron en un plano general.

Teoría de la dependencia

Un argumento que maneja el modelo estructuralista de las teorías de desarrollo es que los países de la periferia experimentan un deterioro a largo plazo en sus términos de intercambio con el centro. En la periferia la mano de obra es sólo un costo y en el centro, ésta, se incorpora al desarrollo, pero sigue siendo marginal al proceso de desarrollo en la periferia, la distribución del ingreso entre el capital y la mano de obra determinan el crecimiento. El centro es el principal consumidor de su propia producción, y los salarios constituyen una fuente importante de demanda, al igual que un costo de producción (Cardoso, 1969).

La **teoría de la dependencia**[6] es una respuesta teórica elaborada entre los años 50 y 70 por científicos sociales (principalmente brasileños, argentinos y chilenos) a la situación de estancamiento socio-económico latinoamericano en el siglo XX. La Teoría de la Dependencia utiliza la dualidad centro-periferia y las teorías sobre los sistemas-mundo para sostener que la economía mundial posee un diseño desigual y perjudicial para los países no-desarrollados, a los que se les ha asignado un rol periférico de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se adoptan en los países centrales, a los que se ha asignado la producción industrial de alto valor agregado (Cardoso, 1969).

Por otro lado, Schejtman (2004) señala que la perspectiva que refleja dependencia, no proporciona ninguna orientación para el desarrollo de las áreas rurales dependientes de las economías periféricas La importancia de la dependencia es que la reversión de las fuerzas que conducen al subdesarrollo de las áreas rurales depende de la organización comunal de la producción agrícola en el marco de una economía socialista. Así, la teoría de la dependencia dice que sólo las economías que se han desarrollado han seguido un patrón de crecimiento orientado hacia las exportaciones (Schejtman, 2004).

2.2 ANTECEDENTES DEL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Actualmente el desarrollo del sector rural en México es muy complejo, dado que existe una gran heterogeneidad provocada por la coexistencia de un sector moderno y de un sector tradicional. El sector moderno se encuentra integrado por productores comerciales altamente tecnificados con acceso relativamente fácil y oportuno a los mercados de insumos y de crédito y que además tienen la capacidad de exportar la mayor parte de su producción (Rodríguez, 2006).

[6] la Teoría de la Dependencia argumenta que la pobreza de los países del sur se debe a condiciones históricas que han estructurado el mercado global de tal manera que favorece a los países del norte y mantiene a los países del sur en un estado constante de pobreza.

Situación que no ocurre en el sector tradicional, sector donde concurren la mayoría de los productores de bajos ingresos. Estos actores, por lo general, destinan su producción al autoconsumo. La producción prácticamente es ancestral, y sus rendimientos usualmente muy bajos (Rodríguez, 2006).

Ante esta situación, el gobierno federal a través de la creación de políticas agropecuarias desarrolló estrategias de apoyo al campo. Estas políticas se han modificado a través del tiempo en función de las necesidades de la economía en su conjunto y de la visión gubernamental (Sánchez, 2005).

La preocupación por la autosuficiencia alimentaria de los productores más vulnerables, constituyó la base para el diseño de políticas agrícolas. En este escenario, se crea *PROCAMPO* y la *Alianza para el Campo*, programas cuya finalidad es la de promover y especializar la capacitación, la investigación, y la transferencia de tecnología, así como también atender las necesidades de la infraestructura del sector rural, modernizar la planta agroindustrial y de procesamiento; multiplicar los canales de comercialización y ampliar los mercados de exportación (SAGARPA, 2006).

Algunas políticas agrícolas que colaboraron con estos programas de Desarrollo Rural, fueron la Política de Precios, la Política de Crédito Agrícola, la Política de Inversión Pública, la Política de Investigación y las Políticas Agrarias (SAGARPA, 2006).

2.2.1 Políticas de Desarrollo Rural en México

En México la política agrícola se ha dirigido hacia el apoyo al ingreso agrícola, basada en la superficie cultivada y no directamente ligada a la producción. Las reformas de política agrícola implementadas en México han afectado de manera negativa al sector agrícola de tal forma que ha disminuido la producción y el empleo en el campo. Aunado a esto existe una limitada capacidad de muchos

agricultores para enfrentar los desafíos y capitalizar las oportunidades que trae consigo la apertura comercial de la economía mexicana (Yuñez-Naude, 2004).

La baja productividad de la fuerza de trabajo agrícola, tierra y otros recursos del sector agrícola, se debe en gran parte a la falta de ciertos insumos complementarios de naturaleza técnica, educativa e institucional. Partiendo de estas circunstancias, un requisito decisivo para elaborar un programa adecuado de desarrollo agrícola es la identificación de estos insumos complementarios, determinar en qué proporciones debe combinarse, y establecer prioridades entre los programas encaminados a aumentar la disponibilidad (Yuñez-Naude, 2004).

Esta política de desarrollo agrícola debe tomar medidas para aumentar la eficiencia de una agricultura con alta densidad de mano de obra y sustentada principalmente en innovaciones tecnológicas, más que en grandes inversiones de capital, aunque esto no se cumple en todas las condiciones en las que se encuentra un gobierno (Yuñez-Naude, 2004). En este escenario, de acuerdo con Yuñez-Naude (2004) para que se dé un desarrollo agrícola, deben estar presentes tres fases:

I. Desarrollo de los pre-requisitos institucionales de la agricultura

II. Expansión de la producción agrícola con base en técnicas de alta densidad de mano de obra y ahorro de capital, sustentada en innovaciones tecnológicas.

III. Expansión de la producción con base en técnicas de alta densidad de capital y de ahorro de fuerza de trabajo.

Política de Precios

Antes de que los precios internacionales rigieran el mercado, existían los precios de garantía como política de precios que se manejaban internamente garantizando la producción nacional del producto. Actualmente, se hace necesario salvaguardar la producción nacional de los alimentos por razones de seguridad alimentaria y por el impacto que tiene sobre el ingreso y sobre el empleo rural, debido a que los socios comerciales de México se basan en la producción a escala y en los altos subsidios que proporcionan a sus productores. Las variables económicas que regulan la actividad agrícola, así como las estructuras productivas, la distribución del ingreso rural y configuración social del agro mexicano quedaron determinadas a partir de 1992 con la apertura comercial (López, 2006).

Política de Crédito Agrícola

El Crédito agrícola es un instrumento que dota a la actividad agropecuaria de los recursos financieros necesarios para impulsar su desenvolvimiento, el cual está destinado a desempeñar un papel activo en el proceso de transformación de los sistemas productivos del campo, además es parte de un proceso coordinado del desarrollo económico y el mejoramiento social para las poblaciones rurales (López, 2006).

Tradicionalmente buscaba reducir las altas tasas de interés impuestas por agiotistas locales, después los gobiernos utilizaron los programas de crédito para buscar un incremento en la producción y colocar al agricultor en una mejor situación para que así los pagos recibidos de parte del agricultor sean suficientes para cubrir los costos administrativos, pagar los interese del préstamo recibido y regenerar su capacidad crediticia. El crédito agrícola busca ampliar la temporada de cultivo, mejorar técnicas, divulgar la tecnología, aplicar

nuevos métodos y proporcionar capital fijo, gastos de distribución mercantil y reducir los costos del crédito (Escosaura, 1977).

Política de Inversión Pública

La inversión pública en México, ha jugado un papel trascendental, a tal grado que se puede afirmar que el desarrollo económico que el país ha alcanzado sería inexplicable sin la importante función del Estado en la provisión de una infraestructura básica (Vargas, 2005).

A nivel teórico, el papel que la inversión pública y el gasto público, en general, juegan en el desenvolvimiento de la economía, ha sido abordado a partir de distintas teorías y desde diferentes ángulos. La inversión pública es una forma de intervención estatal, y está es justificada por la teoría económica actual a partir de los llamados "fallos de mercado": externalidades, subprovisión, información asimétrica, entre otros (Rodríguez, 2006).

Política de Investigación

El elevado déficit financiero en el sector público acarreó a la necesidad de sanear las finanzas públicas, esto llevó a limitar los recursos presupuestarios para la capitalización del campo, la investigación y por ende el monto de los recursos destinados a organismos y empresas de investigación y de fomento agrícola. El sistema de investigación estuvo enfocado históricamente a las áreas de irrigación, mismo que fue cambiado a tierras de temporal (Vargas, 2005).

Política Agraria

La reforma agraria ha constituido una de las políticas más importantes y complejas de la intervención estatal en México desde el punto de vista

económico, social y político. Mediante la reestructuración de la reforma agraria se da apertura y se generan cambios radicales que dan un rumbo nuevo a la actividad agropecuaria (Villagómez, 2003).

Al desaparecer los precios de garantía, modificar los sistemas de crédito, inversión pública, estancar el presupuesto a la investigación y con las reformas agrarias, el gobierno crea un programa denominado PROCAMPO, para intentar resolver el problema de la rentabilidad en el campo mediante apoyos de manera directa a las superficies sembradas, tomando en cuenta la productividad y las condiciones regionales (Villagómez, 2003).

2.3 OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Al iniciar el gobierno de Salinas comenzó un programa de reformas de la política agrícola existente hasta ese momento, buscándose una mayor orientación hacia el mercado, una disminución de la regulación interna con mayor liberalización comercial y un mejor enfoque de las políticas. Todas estas reformas se insertaban en el proceso general de estabilización de la economía, liberalización del comercio, la reducción del papel del Estado en la el sector agropecuario y la disminución y reorientación de los subsidios, particularmente el crédito y la asistencia técnica (Yuñez-Naude, 2004).

Ante este panorama, en mayo de 1990 se presentó el Programa Nacional de la Modernización para el Campo, para los años 1990-1994. Este programa se orientó fundamentalmente a incrementar el bienestar de la población rural, eficientar el uso de los recursos, mejorar la balanza comercial agrícola, mayor orientación al mercado, menores regulaciones y una mejor dirección de las políticas públicas (Yuñez-Naude, 2004).

Para el sexenio 1994-2000, se implementó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, definiendo los siguientes objetivos de la política agropecuaria: aumentar los ingresos de los productores, incrementar la

producción agropecuaria más aprisa que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo (Yuñez-Naude, 2004).

Por último, con Fox se elaboró el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006. (Yuñez-Naude, 2004). Estableciéndose las siguientes normas:

- Alinear los programas de desarrollo de productividad con las oportunidades de comercialización y la necesidad de los mercados internos y de exportación.

- Asegurar la cohesión entre los incentivos para incrementar la producción agropecuaria, por un lado, y, por otro, la sostenibilidad de los recursos y el medio ambiente.

- Fomentar las políticas públicas que crean un escenario nivelado para competir con otros miembros del TLCAN.

- Mejorar los esfuerzos para la lucha contra la pobreza con miras a eliminarla y no sólo reducirla.

- Ajustar y modificar programas existentes para asegurar que se llegue a los objetivos mencionados.

2.4 PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE APOYO GUBERNAMENTAL AL DESARROLLO RURAL EN MÉXICO (PROCAMPO Y ALIANZA PARA EL CAMPO).

Procampo

Al implementarse el Programa de Apoyos Directos al Campo se inicia uno de los cambios más característicos en la política agrícola, al introducir por primera vez un subsidio directo, esto es un subsidio al ingreso del productor.

En el gobierno de Fox se dio continuidad a este programa como mecanismo para mantener los subsidios a productores y ayudar a la capitalización y reconversión del sector, pero se introdujeron algunos cambios. La administración del programa se fortaleció para garantizar el registro correcto de los beneficiarios, reduciendo las normas de operación (Álvarez, 2006).

Se modifica el sistema de pago ampliando la posibilidad de cobro de los cheques vía el sistema bancario comercial. La cobertura se amplió mediante el redondeo de superficies a una hectárea para apoyar a productores. Se busca dar trato preferencial a productores de menores ingresos que cultiven predios cuya superficie elegible esté dentro del límite de hectáreas que se establezca como máximo a través de la entrega de apoyo antes de la siembra del ciclo.

Esto requirió la publicación de una nueva ley denominada Ley de Capitalización de PROCAMPO, que se dio a conocer el 31 de diciembre de 2001 y en la que se establece el Sistema de Garantías y Acceso Anticipado a Pagos Futuros de PROCAMPO. Su propósito es posibilitar a los beneficiarios del programa el acceso por anticipado a dichos recursos vía financiamiento, con el objetivo de capitalizar y renovar sus unidades de producción. Inicialmente, el subsidio de Procampo era equivalente a 100 dólares por hectárea sembrada con nueve

cultivos que anteriormente habían sido apoyados con precios de garantía: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, cártamo, cebada y algodón (Álvarez, 2006).

En términos nominales el subsidio pasó de $350 por hectárea en 1994 a $1,216 en 2006. En términos reales el monto se ha reducido en 24%. Al inicio de Procampo se benefició a 2.9 millones de productores de los cuales el 83.3% eran ejidatarios, y la superficie total apoyada fue de 13.2 millones de hectáreas, de ellas 80.5% eran tierras de temporal; la cantidad de hectáreas y productores ha disminuido a lo largo de los años ya que para 2006 los productores apoyados fueron 2.3 millones y la superficie disminuyó a 12.3 millones de hectáreas (SAGARPA, 2006).

Alianza para el campo

.

El programa de Alianza para el Campo tiene como finalidad impulsar la capitalización e incrementar la producción y la productividad del sector. Alianza, que absorbe aproximadamente el 30% del presupuesto federal destinado al campo, representa un gran esfuerzo de gobierno por descentralizar las decisiones en materia de programas y proyectos agrícolas. Este programa involucra la participación de los estados y de los productores y es necesaria la organización de los productores para acceder a sus beneficios (SAGARPA, 2006).

Se crea en 1995 con un número de subprogramas que se ha ido ampliando conforme su operación se agiliza. Sus objetivos centrales son: aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones. Con este programa se busca impulsar la capitalización del sector, así como elevar su producción y productividad. (SAGARPA, 2006).

Alianza para el Campo constituye el agrupamiento de diversos programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Transferencia de Tecnología, Sanidad Agropecuaria, Sistemas de Información Agropecuaria y Promoción de Exportaciones Agropecuarias. (SAGARPA, 2006).

En la administración de Fox se realizaron algunos cambios al programa que entraron en vigor hasta el 2002, cuando se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Al respecto se planteó como aspectos sustantivos la revisión y reestructuración de los programas específicos de Alianza para el Campo, Apoyos Directos, Fondo de Apoyo a la Inversión y la capitalización y la formulación de otros programas. Se propuso la articulación de los recursos y acciones de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y de los propios productores (Álvarez, 2006).

Las características y operación de Alianza tienen peculiaridades diferentes en cada estado. En algunos ha funcionado mejor que en otros, pero en todos son los productores más modernos, con organizaciones más sólidas y los más cercanos a los aparatos burocráticos estatales, los mayores beneficiados de este programa (Álvarez, 2006).

El monto destinado para la Alianza inicialmente fue del 6.1% del presupuesto total de SAGARPA, a lo largo de los años el monto ha ido incrementándose de manera que para 2006 representó casi el 13% del presupuesto. En términos reales el presupuesto se incrementó en poco más del 100%, aunado a esto el número de productores beneficiados se extendió de 1.8 a 4.6 millones para el 2006, lo que implicó un incremento de 146% de beneficiarios (Escalante, 2006).

III. PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

3.1 ORIGEN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Durante la época de los ochenta México intento orientar y estabilizar su política económica creando programas de desarrollo en pro del campo. Estos programas fueron los últimos aplicados antes del gran ajuste externo y del cambio estructural de la década de los ochenta; a partir de entonces y por instancias del gobierno federal, se procedió a revisar y analizar profundamente las políticas sociales (Feder, 1983).

El Sistema Alimentario en México (SAM, 1980-1982)

Este programa focalizó sus impactos en la cadena productiva agroalimentaria. Así el programa no solo atendía la demanda y el abasto de alimentos, sino la producción misma. Debido a que el programa estaba financiado directamente por recursos petroleros, apenas duró de 1980 a 1982; política que no continuó por los ajustes estructurales, la crisis económica y por comprometer gran parte de los intereses económicos incrustados en la cadena productiva de alimentos. El SAM proponía el incremento de la producción de alimentos básicos para la autosuficiencia y nutrición familiar, pretendía establecer canales de distribución y acceso a alimentos entre los sectores de menores recursos (Feder, 1983).

Aunque este programa tenía una orientación predominantemente productiva, se concebía como parte de una estrategia en la cual el logro de la autosuficiencia se asociaba a la superación de la pobreza rural. La estrategia del SAM comprendía todos los eslabones de la cadena de producción y consumo de alimentos, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías, pasando por el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentaria, el impulso a la investigación tecnológica de procesos y el enriquecimiento nutritivo de

alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas (Villagómez, 2003).

Programa Nacional de Alimentación (PRONAL, 1983-1988)

Este programa tuvo como objetivos medulares: recuperar la soberanía alimentaria, adecuar la estructura productiva a las demandas de consumo, mejorar la distribución de alimentos, proteger el ingreso y, en términos de fondo, alcanzar las condiciones de alimentación y nutrición que permitiesen desarrollar sus capacidades y potencialidades a cada mexicano. El factor clave de esta estrategia fue la adopción de un enfoque integral respecto a las políticas relacionadas con las fases de producción, transformación, comercialización y consumo. Sin embargo, para el caso alimentario y la producción de granos básicos el programa fue poco relevante (Acosta, 2008).

Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI, 1985-1989)

En este periodo se considero por un lado, al estado como rector y conductor para organizar los recursos de la sociedad para promover y orientar el desarrollo del campo. En este contexto, los propósitos fundamentales de este programa fueron los siguientes 1) tratar de inducir o propiciar un crecimiento equilibrado entre el campo, que se encuentra actualmente marginado, y el sector urbano; 2) elevar la producción y la productividad; 3) elevar los ingresos de los campesinos; y 4) promover la participación organizada del sector rural y propiciar la retención de su excedente económico. Por otro lado, la participación de la población rural en el logro de su bienestar social es una de las premisas de la estrategia. Se expresa en la organización de la comunidad rural, en la definición de las relaciones que establece el estado y en los mejores niveles de empleo e ingreso que se genere en el proceso (Feder, 1983).

A principios de 1989, con las estructuraciones en la política agrícola del país, los productores y las organizaciones adquieren autonomía de gestión, así como la garantía a los campesinos de decidir cuándo, cómo y para quien producir. En este sentido, surge el Programa Nacional de Modernización del Campo (SAGAR, 1990).

Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA, 1990-1994)

En 1990 surge el Programa Nacional de Modernización del Campo, el cual básicamente marca como sus principales objetivos incrementar la producción y la productividad en el campo, y elevar el nivel de vida de la familia rural (Lugo, 1990). La estrategia que genero el PRONAMOCA para alcanzar los objetivos de producción y productividad en el corto plazo, consistieron en corregir desajustes, eliminar rigideces y crear nuevos esquemas de producción y comercialización que permitan al país aprovechar en forma óptima el potencial del sector agropecuario y forestal. En el mediano plazo, la política seguirá dos vertientes: elevar el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, bajo el contexto de una economía abierta. Así, en mayo de 1990 se anuncia la liberación de la agricultura y su integración creciente al mercado internacional; permitiendo que sean las fuerzas de oferta y demanda las que orienten la modernización del campo (SAGAR, 1990).

Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

El PROCAMPO comenzó su ejecución a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994. El contexto bajo el cual surgió el Programa responde a la apertura de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, sustituyó al esquema de subsidios

basado en los precios de garantía, el cual no beneficiaba a un número importante de productores (SAGARPA, 2007).

El Programa de apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. Tiene como objetivo específico apoyar el ingreso de los productores rurales. Este subsidio, consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible) en el Programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativo (SAGARPA, 2007).

Con el PROCAMPO, el subsidio que se canaliza No provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos. Es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que produce. Además de incorporar a un sector de productores rurales más amplio y diversificado. Entre aquellos que reciben el apoyo, la mayor parte son de bajos ingresos, y más de la mitad usan toda o casi toda su producción para el consumo familiar (SAGARPA, 2007).

En forma colateral, PROCAMPO coadyuva al logro de otros objetivos como los de capitalización; frenar la degradación del medio ambiente al promover la conservación del suelo, agua, bosques y selvas; la conversión productiva de aquellas superficies en las que es posible establecer actividades de rentabilidad mayor; y la regularización de la tenencia de la tierra. Además, por efecto de la continuidad que se le ha dado a sus operaciones, propicia que los beneficiarios usen el subsidio para planear su actividad productiva. Bajo un horizonte determinado por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y por la política sectorial, el Programa ha pasado a formar parte de la estrategia denominada "Alianza para el Campo" (SAGARPA, 2007).

El PROCAMPO se opera en un ámbito complejo: la producción agrícola ocurre bajo situaciones cambiantes y está influenciada, entre otras causas, por la Coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumos y productos que reaccionan por efecto de la situación económica prevaleciente, climas aleatorios y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Esto hace que sus resultados se aprecien desigualmente en regiones distintas y bajo circunstancias diversas, y que los productores, de conformidad con sus singularidades, adviertan en él beneficios que, a cada uno, le pueden parecer diferentes (SAGARPA, 2007).

El PROCAMPO se regula por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994 y su fe de erratas del 26 de septiembre del mismo año. La operación se ha realizado con base en un conjunto de reglas que están establecidas en el decreto referido, son de observancia obligatoria y constituyen la base para que la asignación del subsidio sea transparente.

De entre ellas destacan: a) reciben el apoyo aquellos productores que estén en legal posesión y usufructo de los predios para los que se haya demostrado la elegibilidad de su superficie, independientemente de su calidad de propietarios o arrendatarios; y, b) el beneficio se aplica sólo para la superficie que es elegible y esté sembrada, se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien se encuentre bajo proyecto ecológico (SAGARPA, 2007).

3.2 METODOLOGÍA PARA EVALUAR PROGRAMAS[7]

Desde que la intervención de los Estados, y sobre todo los organismos supranacionales, se hizo patente en la economía (fundamentalmente a partir de la II Guerra Mundial), creció la necesidad de poner en marcha procesos analíticos y sistemáticos que permitieran garantizar la correcta aplicación de los

[7] Comisión Europea.1998. “La evaluación global de un proyecto LEADER: Western Isles, Skye and Lochalsh. (Escocia, Reino Unido)”. Rural Europe. AEIDL.

fondos públicos. Así nacen todas las metodologías de evaluación que se aplican actualmente, ligadas al uso de fondos públicos. Sin embargo, el concepto de evaluación es más amplio e intuitivo, y forma parte de nuestros propios procesos mentales a la hora de tomar decisiones.

Estos aspectos de intuición lógica que son consustanciales al ser humano, no dan los resultados adecuados cuando las variables y las interrelaciones a tener en cuenta son muchas y los problemas son complejos. Cuando la realidad se hace compleja es imprescindible que el proceso de toma de decisiones esté fundamentado en la valoración rigurosa, objetiva y sistemática de todas las variables que intervienen. La medición de los aspectos positivos y negativos, y su comparación, de cualquier planificación, es lo que se llama evaluación.

Tradicionalmente, la evaluación y sobre todo, aquella que trata de medir aspectos intangibles o cualitativos, ha sido tachada de subjetiva y poco rigurosa. Pero, ante estas críticas, habría que responder cual es el costo de oportunidad o la alternativa que existe a la evaluación, incluso de aspectos difícilmente cuantificables.

Si no se sistematiza y objetiviza la realidad, lo único que queda es guiarnos por nuestro propio sentido común, o por el del grupo gestor. No cabe duda, se mire desde donde se mire, de que es necesario establecer mecanismos que permitan la medición objetiva de los aspectos negativos y positivos que intervienen en un programa de desarrollo.

La evaluación debe ser entendida como un apoyo imprescindible a la toma de decisiones, como un aprendizaje continuo de los errores y aciertos que servirá para modificar actuaciones y conductas futuras.

En este sentido, todo proceso de evaluación debe ser asumido por los propios gestores del programa como algo fundamental de su trabajo diario, no como

una obligación que viene impuesta e inevitable. Tampoco deberá ser abordada desde un punto de vista de control o fiscalizador, sino como una etapa más del proceso de planificación, que dé garantías de que lo que se va a hacer, lo que se está haciendo, o lo que ya se ha terminado, ha cumplido los objetivos que se habían marcado.

3.2.1 Bases para evaluar: cultura y lógica de la evaluación

Es necesario desarrollar una cultura de la evaluación que nos conduzca a sistematizar y ordenar la información para mejorar los procesos de toma de decisiones. Esto exige, en primer lugar, entender qué es la evaluación, como parte del proceso cíclico de planificación, distinguiéndola de otros significados que tradicionalmente se le han asociado (fiscalización, control, auditoría).

En la planificación se analizan, definen y diseñan explícitamente las distintas fases del proceso que conducirán a modificar de forma más o menos amplia la realidad. Estas fases, que son concebidas como pasos progresivos y necesarios, forman parte de un proceso cíclico que se retroalimenta de la información obtenida de la evaluación sistemática.

La evaluación, como parte del proceso de planificación, responde a la necesidad de poner en valor los resultados alcanzados y la identificación de los factores que han dificultado la consecución de los objetivos propuestos inicialmente, con el fin de mejorar futuras planificaciones.

No deberá ser confundida con el control de la gestión (fiscalización) o la auditoría (externa o interna), mecanismos centrados en el análisis del uso de los recursos financieros disponibles y de los procedimientos legales o administrativos, respectivamente.

La evaluación supone tener en cuenta una serie de aspectos:

- Valorar el costo de oportunidad que existe.
- Confrontar los objetivos de actuación con los resultados alcanzados (eficacia)
- Confrontar las realizaciones en relación con los recursos empleados (eficiencia)
- Medir, si es posible, los efectos negativos y positivos, con una metodología clara, analítica y conocida
- Es un proceso de investigación y razonamiento destinado a asistir a los responsables de la toma de decisiones, a fin de que realicen una elección racional
- Es una forma de hablar en un lenguaje común para comparar distintos programas y proyectos
- Obliga a recoger mucha información sobre el programa y sistematizarla para su análisis
- En definitiva, es un procedimiento para mejorar y ayudar a la toma de decisiones

La evaluación tiene por tanto un enfoque eminentemente práctico, y su verdadera utilidad reside en la información generada para mejorar la toma de decisiones sobre actuaciones en marcha o futuras.

3.2.2 Tipos de evaluaciones

Para llevar a cabo cualquier evaluación es imprescindible la definición de los objetivos que se pretenden alcanzar, así como diseñar una metodología que responda a las necesidades existentes, al momento en el que se aplique, a sus destinatarios, y a los propios evaluadores.

A continuación se citan las cinco cuestiones básicas que determinan el tipo de evaluación a realizar: ¿Quién evalúa?, ¿Qué se evalúa?, ¿Para quién se evalúa?, ¿Cómo se evalúa?, ¿Cuándo se evalúa?

Quién la realiza

Según la pertenencia o independencia del evaluador a la organización responsable de la puesta en marcha y ejecución del programa, se hablará de autoevaluación o evaluación externa. Cuando el equipo técnico que realiza la evaluación forma parte del proceso evaluado, se consigue como valor añadido de la misma la participación real de los actores involucrados en el proyecto, que se traduce en una mayor eficacia a la hora de corregir los errores detectados y reconducir los procesos. En otras circunstancias, cuando lo que se pretende asegurar es la independencia del evaluador al proceso evaluado, es recomendable recurrir a la evaluación externa.

Cuándo se realiza

Las Evaluaciones a Priori (Ex-Ante) tienen por objeto analizar la coherencia y pertinencia del programa/proyecto en el momento de la planificación. Ayuda a preparar el plan de desarrollo y facilita su aplicación, precisando los objetivos y analizando la pertinencia del programa en relación con las necesidades y la repercusión prevista.

Sin embargo, cuando la evaluación se desarrolla en un punto intermedio de la ejecución del programa (Evaluación Intermedia), se analizan fundamentalmente los resultados de las primeras intervenciones, de acuerdo con los plazos y medios previstos, y los objetivos propuestos inicialmente.

Contribuye, en caso de ser necesario, a tomar decisiones para la reformulación y reconducción del programa.

Por último, la valoración de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y su impacto se consigue con la Evaluación Final (Ex-Post), así como la conclusión general sobre la forma como se ha contribuido a objetivos más amplios de cohesión económica y social. Se analizan los factores de éxito o fracaso de las actuaciones, así como en las realizaciones y resultados, incluida la sostenibilidad (durabilidad) de los mismos.

La Evaluación es Continua realizada a lo largo del ciclo del programa/proyecto, tiene carácter multidimensional y cuenta con la participación de las personas evaluadas. Se considera un elemento más de la programación, centrándose en el seguimiento de los procesos, y dotándose de medios sistemáticos para la recogida de información (informes periódicos, comisiones de seguimiento, dinámicas participativas, etc.).

Cómo se realiza

Cuando la evaluación está dirigida a la integración de diferentes sectores y niveles de información es denominada Evaluación Global. Su resultado es el establecimiento de relaciones de causalidad para la determinación de los factores de éxito o fracaso del programa, en el contexto socioeconómico más amplio. Por el contrario, es Sectorial cuando se centra en alguno de los aspectos sectoriales del programa, siendo por tanto, parcial.

Para quien se realiza

La orientación técnica, institucional, financiera u organizativa de los indicadores y métodos de evaluación, vienen determinados por la utilidad de la misma. Así por ejemplo en una evaluación técnica, se analizan los distintos aspectos de carácter técnico que tienen importancia en el diseño y ejecución del programa: tamaño físico de la zona a evaluar, disposición y localización de servicios, la tecnología a emplear, normas técnicas aplicadas a las condiciones locales,

calendario de ejecución..., de forma diferente a una evaluación financiera, que tendría por finalidad el análisis de la racionalidad económica de las decisiones en materia de inversión, según los objetivos y la procedencia de los fondos.

En resumen, el diseño de la Metodología de Evaluación, ha sido resultado de un trabajo continuo de investigación iniciado en 1998. Como aspecto más novedoso incorpora la evaluación de los elementos cualitativos a los programas y la forma como éstos han contribuido a los objetivos específicos del mismo.

Dos instrumentos básicos lo han permitido: en primer lugar, el análisis de la opinión de la población a través de reuniones grupales con informantes cualificados que representen la estructura social del territorio; y por otro, la realización de entrevistas semiabiertas a los responsables de la gestión del programa junto con el análisis de los indicadores físicos y de resultados definidos para el mismo.

3.3 CARACTERÍSTICAS DE ALIANZA PARA EL CAMPO

Los programas de la Alianza para el Campo se sujetarán a las reglas de operación claras y específicas, que consideren criterios generales que contemplen mayores inversiones para los productores de menores ingresos y una mejor ponderación entre los recursos destinados al fomento de la productividad y aquello que impulse la transformación y el equipamiento para la comercialización, así como el apoyo a jóvenes, mujeres o personas de la tercera edad, emprendedores del ámbito rural y la incorporación de acciones de mejora continua y calidad de las actividades productivas y empresariales (SAGARPA, 2006).

Los programas de la Alianza para el Campo forman parte de la estrategia del Gobierno Federal, que otorga recursos públicos, funciones y programas de los Gobiernos estatales, en un esquema de participación co- corresponsable entre

los 3 niveles de gobierno y os productores, la definición de programas y de aportación y manejo de los recursos públicos (SAGARPA, 2006).

Los programas de la Alianza para el Campo, transitan de otorgar apoyos orientados básicamente a la oferta, a otros dirigidos a integrar al productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor de las cadenas productivas (SAGARPA, 2006).

Para su instrumentación se estableció un arreglo institucional en cada entidad federativa que consiste en:

- Reforzamiento de los Consejos Estatales Agropecuarios
- Fondos fiduciarios creados por los gobiernos estatales
- Las Fundaciones Produce, para impulsar la investigación aplicada y la transferencia tecnológica.

Objetivo general

Impulsar el establecimiento de los agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para incrementar el ingreso de los productores como para diversificar las fuentes de empleo en el campo (SAGARPA, 2006).

Objetivos específicos

- Fomentar la inversión rural de los productores.
- Establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural
- Fortalecer la organización de las unidades de producción rural (UPR).

Lineamientos generales de la Alianza

Cobertura

Los programas de Alianza para el Campo tendrán una aplicación de carácter nacional, regional y estatal (SAGARPA, 2006).

Población objetivo

Los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes (SAGARPA, 2006).

Además, se deberán tomar en cuenta los distintos tipos de productores en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, y su capacidad de producción para excedentes comercializables o para autoconsumo (SAGARPA, 2006).

Por otra parte, se deberá privilegiar a la población de menores ingresos, de los cuales se establecen las siguientes definiciones:

- Productores de bajos ingresos en zonas marginadas: toda persona física o moral que individual o colectivamente realice preponderantemente actividades en el medio rural con potencial productivo, tales como la agricultura (hasta 10 has. de riego y 20 has. de temporal) y ganadería (hasta 20 cabezas de ganado mayor y 1000 de ganado menor, o 25 colmenas), en comunidades de hasta 2,500 habitantes. Y en municipios de alta marginación, así como en las comunidades indígenas. Se incluyen también a grupos prioritarios de mujeres, personas de la tercera edad, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra (SAGARPA, 2006).

- Productores de bajos ingresos, en transición: toda persona física o moral que individual o colectivamente realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, y que cuente con una superficie máxima de 20 has. de riego o hasta 40 has. de temporal, cuando su ocupación principal sea la agricultura, y hasta 70 cabezas de ganado mayor en regiones tropicales, y 50 cabezas de ganado mayor en el resto del país o sus equivalentes en especies menores, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería (SAGARPA, 2006).

- Resto de productores: toda persona física o moral que de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural, cualquier comunidad y municipio, y que en función de sus sistemas de producción y actividad productiva cuente con superficies y cabezas de ganado mayores a las establecidas para los productores de bajos ingresos.

Características de los apoyos

Se asignan subsidios federales complementarios a las inversiones de los productores rurales y grupos prioritarios; focalizados a la población objetivo de los programas, transparentes y temporales y con mecanismos de programación, seguimiento, supervisión y evaluación. Toda persona física o moral que individual o colectivamente realice predominantemente actividades en el medio rural y cumpla con los requerimientos de la población objetivo determinada en el apartado correspondiente, serán sujetos del beneficio (SAGARPA, 2006).

Generalmente se establecen dos tipos de apoyo:

- A la demanda libre.- capitalización de producción mediante la adquisición de activos fijos, excepto bienes inmuebles; fondos de garantía; pagos de servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría; para la consolidación organizativa y empresarial (SAGARPA, 2006).

- A la demanda vía proyectos productivos.- formulación de proyectos de investigación y de apropiación tecnológica; proyectos del sistema de información del sector y proyectos de apoyo a la integración de mercados y fomento a las exportaciones (SAGARPA, 2006).

Cada uno de los programas de la Alianza establece los montos máximos de apoyo, tanto en porcentaje como en recurso presupuestal federal. Los gobiernos de los estados podrán diferenciar los apoyos antes citados con el "Estudio de Estratificación de Productores" que como orientación fundamental, deberá considerar por lo menos a la población objetivo descrito en el apartado correspondiente y la definición de cultivos intensivos en capital que contrata mano de obra, respetando siempre los montos máximos de recursos federales establecidos (SAGARPA, 2006).

Requisitos y Mecanismo de Elegibilidad

Los beneficiarios de la Alianza para el Campo deberán contar con la Clave Única de Registro de Población (CURP) y las personas morales, con el Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

Para los programas de "Ejecución Federalizada" a los gobiernos de los estados, los beneficiarios solicitantes deberán presentar una solicitud en las ventanillas registradas pro os gobiernos estatales, que se ubican en los distritos de desarrollo rural y de apoyo al desarrollo rural, en los gobiernos estatales y municipales; solicitud que deberá acompañarse con la documentación requerida de acuerdo con el programa que solicite (SAGARPA, 2006).

Para los programas de "Ejecución Nacional", las subsecretarías y Coordinaciones Generales de la SAGARPA y sus direcciones generales, convienen con las organizaciones económicas de los productores o con los

gobiernos de las entidades federativas, públicas o privadas que participen como agentes técnicos, los proyectos a apoyar (SAGARPA, 2006).

Los solicitantes de apoyos deberán cumplir con las características definidas a la población objetivo, con los requerimientos específicos de capacitación y asistencia técnica, en materia sanitaria, seguros y compromisos de inversiones complementarias, y entregar los convenios, constancias de acreditación o autorización que soliciten en cada programa (SAGARPA, 2006).

Para la “Ejecución Federalizada”. Existen diversos organismos que dictaminan las propuestas y proyectos presentados con las solicitudes, los cuales posteriormente se someten a la autorización de los Comités Técnicos de los Fideicomisos de Distribución de Fondos Estatales (SAGARPA, 2006).

Para el caso del “Ejercicio de Ejecución Nacional”, las unidades responsables de la Secretaría a nivel nacional, integran expedientes y dictaminan los proyectos presentados (SAGARPA, 2006).

Derechos y Obligaciones

Al entregar su solicitud, los solicitantes tienen derecho a que se les dé una respuesta por escrito sobre el dictamen de la misma.

Ya sea en los programas de “Ejecución Federalizada”, como los de “Ejecución Nacional”, se determinarán los tiempos en los cuales se dará respuesta a las solicitudes presentadas; en los primeros, se hará la difusión por medio de ventanillas, oficinas y delegaciones de SAGARPA, y en los segundos, dichos tiempos serán establecidos en los convenios y anexos técnicos convenidos por las Subsecretarías y Coordinaciones Generales (SAGARPA, 2006).

Por otra parte, los posibles beneficiarios, asumen la obligación de cumplir con los requerimientos establecidos para cada programa y a llevar a cabo las acciones autorizadas, a ser supervisados y proporcionar la información sobre los resultados alcanzados (SAGARPA, 2006).

Causas de incumplimiento, retención o suspensión de recursos

Si el productor o grupo de productores beneficiarios que solicitaron apoyo no cumplen con las especificaciones técnicas convenidas o establecidas en las reglas de operación y anexos técnicos, no serán sujetos del apoyo. Si ya lo hubieran recibido, deberán reintegrarlo, y en ambos casos, quedarán excluidos para participar en los programas de la Alianza para el Campo y de los otros programas de la SAGARPA.

La Alianza para el Campo constituye uno de los principales ejes de política para impulsar el desarrollo agrícola y rural del campo, nace como un elemento importante en la nueva política agrícola de México, en 1995, para impulsar el desarrollo agropecuario, que está a cargo tanto del Gobierno Federal como de los Gobiernos Estatales.

El Programa se ejecuta de manera conjunta con productores, gobiernos estatales y municipales, secretarías de estado y diversos organismos que participan en la estructura organizativa y en su funcionamiento (SAGARPA, 2006).

3.4 PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

Se establecen con el propósito de hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y fortalecer las acciones de generación de empleo rural e ingreso entre los habitantes de las regiones rurales marginadas de nuestro país, las políticas y estrategias de desarrollo rural se orientan a fomentar la capitalización de las

unidades de producción familiar; a incorporar procesos de transformación y agregación de valor; al desarrollo de capacidades en el medio rural; y a promover y apoyar la participación de los productores y sus organizaciones, entre otros (SAGARPA, 2006).

3.4.1 Programas Base de Desarrollo Rural (PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR)

Se presentan tres programas, ya que se elimina la duplicidad de los componentes de apoyo, hace más eficiente la promoción y coordinación de los instrumentos y el ejercicio de los recursos de carácter público, al dar atención especial a:

Desarrollo regional

Promoción del desarrollo regional sustentable mediante el impulso a la participación activa de diversos actores de la sociedad civil, sectores público y privado, para ampliar las oportunidades y la aplicación de las políticas públicas, bajo un enfoque de armonía en el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales en regiones de alta marginación (SAGARPA, 2006).

Cadenas productivas

Atención a cadenas productivas de amplia inclusión social especificadas en cada una de las entidades federativas, en función de las prioridades establecidas en los distritos de desarrollo rural y los municipios, en las áreas de menor desarrollo relativo, incorporando las UPR en los diferentes eslabones de tales cadenas productivas, mediante la integración de la producción primaria a los procesos de generación y apropiación de valor agregado (SAGARPA, 2006).

Grupos prioritarios

Atención a grupos de mujeres, jóvenes e indígenas y personas de la tercera edad con o sin acceso a la tierra, a fin de propiciar condiciones para su desarrollo humano, económico y social (SAGARPA, 2006).

A continuación se detallan los programas antes mencionados:

Programa de Desarrollo de capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)

Objetivo general

- Se ejecuta en dos modalidades, Ejecución Federalizada y Ejecución Nacional, su objetivos es desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competida de prestadores de servicios profesionales (PSP) certificados en cuanto a su perfil y desempeño (SAGARPA, 2006).

Objetivos específicos

- Promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial, organizativo, gerencial y financiero, en las unidades de producción y en las organizaciones rurales, mediante procesos de capacitación y educación, con el fin de estimular modalidades de desarrollo económico a través de proyectos productivos y de microfinanciamiento, que mejoren el nivel de vida de la población rural, promuevan la cultura de ahorro y pago, y aseguren la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales (SAGARPA, 2006).

- Establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de la población rural de menor desarrollo relativo de regiones y grupos prioritarios y de cadenas productivas de amplia inclusión social (SAGARPA, 2006).

- Identificar experiencias o áreas de oportunidad de negocio para promover e impulsar proyectos de reconversión productiva o comercial, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas (SAGARPA, 2006).

Programa de Apoyo a los Proyectos de Inversión (PAPIR)

Objetivo general

Se ejecuta en dos modalidades, Ejecución Federalizada y ejecución Nacional, y su objetivo es Fomentar la inversión en bienes de capital de la población rural elegible a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria, la generación de empleo rural y de servicios, así como su posicionamiento en los mercados (SAGARPA, 2006).

Objetivos Específicos

- Apoyar, mediante incentivos a la inversión, la puesta en marcha de proyectos productivos que permitan una mayor integración de la población rural a las cadenas productivas de valor agregado y la creación y consolidación de microempresas productivas y de servicios que les permitan generar alternativas de empleo rural e ingreso (SAGARPA, 2006).

- Incentivar la inversión entre la población rural de menores ingresos para su capitalización a través del apoyo para la adquisición y aplicación de equipos

y bienes de tecnología apropiada a las condiciones organizativas, económicas y potencial de desarrollo de los pobladores rurales, las UPR y sus organizaciones económicas (SAGARPA, 2006).

- Facilitar el acceso de la población rural de menores ingresos, conforme a lo establecido en el artículo 8 fracciones I y II de las reglas de operación, a las fuentes formales de financiamiento para la puesta en marcha de sus proyectos productivos de desarrollo (SAGARPA, 2006).

Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

Objetivo general

Se ejecuta en dos modalidades Ejecución Federalizada y Ejecución Nacional. Tiene por objeto incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder de negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones (SAGARPA, 2006).

Objetivos específicos

- Fomentar la creación, reconversión e integración organizativa de los productores rurales.

- Apoyar la consolidación de la estructura interna y administración profesional, de los consejos de desarrollo rural sustentable, de grupos, organizaciones económicas y de servicios financieros rurales.

- Fomentar el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo.

- Facilitar el acceso a servicios financieros a los habitantes rurales.

IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA EL CAMPO

4.1 CONTEXTO EN EL QUE OPERÓ EL PROGRAMA EN EL ESTADO

4.1.1 Caracterización del medio rural en el Estado

Contexto socioeconómico de Tlaxcala

El Estado de Tlaxcala, cuenta con una superficie de 4,060 km^2 (Ver cuadro 1, anexo 2), lo cual representa el 0.2 % del territorio nacional. Es la entidad federativa más pequeña, solo mayor que el Distrito Federal (INEGI, 2006).

La entidad esta divida en 60 municipios (Ver cuadro 2, anexo 2) que conforman 1,239 localidades (Ver cuadro 3, anexo2), de las cuales 1,138 (91.84%) son localidades rurales, mismas que aglomeran al 21.7% de la población, esta quinta parte de la población estatal, habita en localidades de 205 habitantes en promedio; el resto de la población, habita en 101 localidades con un tamaño promedio de 8,273 personas (CONAPO, 2005).

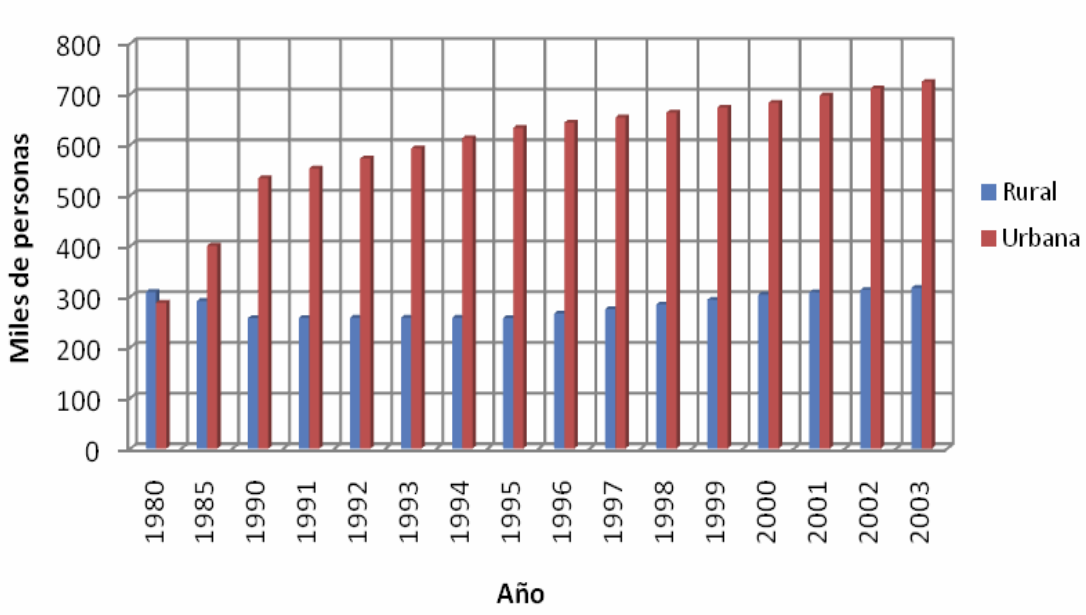
Con una población total de 1’068,207 habitantes según datos reportados por el último Censo Nacional de Población y Vivienda de México 2005, el estado de Tlaxcala se posiciona en el lugar número 27 a nivel nacional. La distribución de esta población por género es una proporción de 51% - 49% de mujeres y hombres respectivamente. La entidad presenta una densidad promedio de 240 habitantes por km^2. Siendo de los estados más densamente poblados, superado solo por el Distrito Federal, el Estado de México y Morelos (INEGI, 2006)

El 80% de la población radica en centros urbanos y el 20% en el rural (Ver figura 1). Los principales municipios con mayor concentración de la población

son, Tlaxcala, Huamantla, Apizaco, San Pablo del Monte y Chiautempan [8]. Sin embargo, el 20% del total de la población habita en localidades con menos de 2,500 habitantes (INEGI, 2006).

La figura 1 muestra la dinámica que ha tomado la distribución de la población, en cuanto a las zonas de residencia, este factor condiciona también la proporción de personas que trabajan en los diferentes sectores de la economía (Población Económicamente Activa- PEA).

Figura 1. Población por ámbito de residencia en Tlaxcala 1980-2003



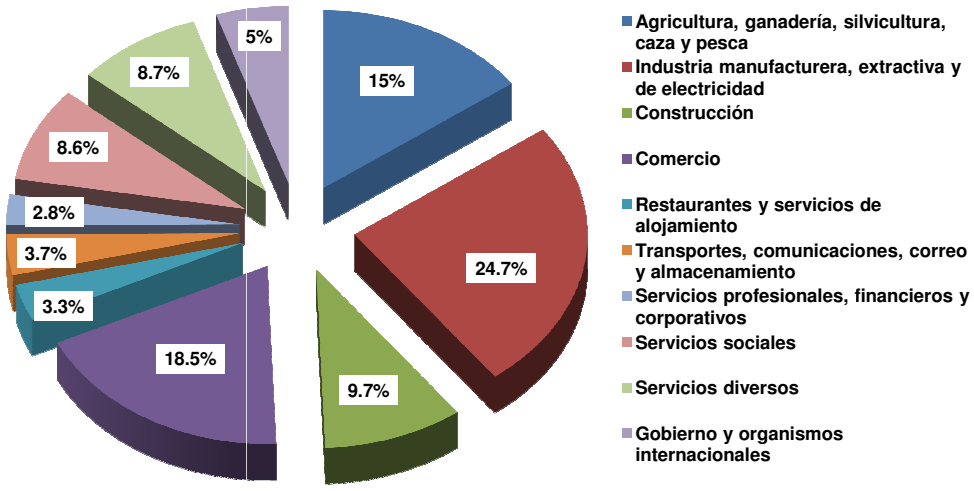
Fuente: CONAPO, 2006.

[8] De acuerdo con INEGI, en el 2005, diez municipios conformaban poco más de la mitad de la población total; Tlaxcala registró 83,748 habitantes; Huamantla, 77,076; Apizaco, 73,097; San Pablo del Monte, 64,107 y Chiautempan, 63,300; Calpulalpan, 40,790; Tlaxco, 36,506; Zacatelco, 35,316; Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, 32,574 y Contla de Juan Cuamatzi, 32,341. En tanto, Santa Isabel Xiloxoxtla 4,018; Cuaxomulco 4,340; San Damián Texoloc 4,480; y San Lorenzo Axocomanitla 4,817; registraron menos de cinco mil habitantes, entre otros.

De la población estatal el 57.4% es económicamente activa. Este porcentaje corresponde a 67.5% de PEA masculina y 32.5% de PEA femenina. La población se está dedicando cada vez más a actividades típicas del medio urbano pese a que siga viviendo en el medio rural y utilizando las actividades agropecuarias como un complemento a su ingreso (Ver figura 2). El 69%3 de esta población rural está caracterizada por tener un ingreso menor a dos salarios mínimos (INEGI, 2005).

En la figura 2 se puede observar la distribución de la PEA en cada rama productiva. En este contexto, el sector agropecuario capto el 15%, las actividades extractivas e industriales 24.7 % y las actividades comerciales el 18.5% siendo las demás ramas de menor importancia para la entidad.

Figura 2. Sector de ocupación de la PEA en Tlaxcala



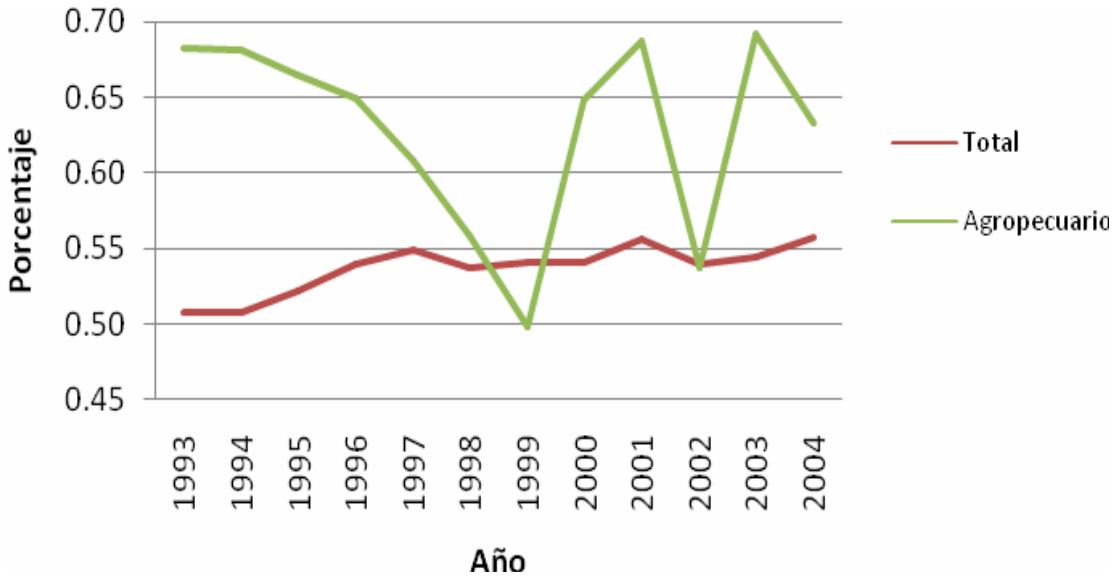
Fuente: Elaboración con datos de INEGI-STPS. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2007.

Asimismo, la importancia que se le da al sector agropecuario es clara dado que es la tercera fuente de empleo en la Entidad, además de ser un sector que no solo aporta a la población trabajo, sino que también este sector proporciona una cantidad importante de alimentos, debido a que el estado se caracteriza por

contar con unidades de producción rurales relativamente pequeñas y de autoconsumo. En este sentido, se da una tendencia creciente de la población ocupada a prestar sus servicios en el sector manufacturero, aumentando su tasa de ocupación en 3.66% en promedio anual en los últimos 12 años. Lo anterior implica que día con día las personas que habitan en las zonas rurales, busquen mayores oportunidades de empleo en sectores diferentes al primario, ya sea como su fuente de ingreso principal o como un complemento al obtenido de la actividad agropecuaria (INEGI, 2006).

Considerando la aportación que hace el Estado al Producto Interno Bruto Nacional, se puede apreciar que en términos reales éste se ha mantenido prácticamente sin cambio en los últimos años (0.09% anual). Sucede algo similar con la aportación al PIB agropecuario, ya que el Estado ha mantenido su aportación en promedio anual de 0.62%, así como una tasa de crecimiento negativa de 0.68% (Ver figura 3).

Figura 3. Aportación Estatal al PIB Nacional (1993-2004)
Precios constantes (1993)



Fuente: Elaboración en base a datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

El Estado ha mantenido un desarrollo constante, teniendo una tasa del 2.83% anual en toda la economía y una tasa de 1.37% en el sector primario. Además, de que se observa la comparación del Estado con el resto del país, también se torna evidente que el sector agropecuario tiene un crecimiento menor al del resto de la economía (Ver cuadro 1).

Cuadro 1. Principales indicadores sociodemográficos del medio rural en Tlaxcala (2005).

Indicador	Valor	Porcentaje Estatal
Población rural	232,631 habitantes	21.8
Ocupación agropecuaria	62,871 habitantes	14.91
Aportación al PIB estatal	$ 576,159.000	6.58
PIB per cápita agropecuario	$ 2,476.70	
Productividad por persona de la PEA	$ 7,238.10	

Fuente: Elaboración en base a datos del INEGI y CONAPO, 2005.

Caracterización de las Unidades de Producción Rural (UPR)

Existen en la Entidad un total de 53,967 UPR ocupando el 47.3% de la superficie estatal. Por su tamaño, 39.79% son unidades de hasta 1 hectárea, agrupando 3.68% de la superficie (7,081.88 has), por el contrario, 763 UPR concentran el 32.66% de la superficie destinada a las actividades primarias (62,810.06 has) (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. Comparativo de la distribución de las UPR por tamaño y de la superficie de uso agropecuario (porcentaje)

Rango	Unidades de Producción Rural %	Superficie Censada (has) %
Hasta 1 ha.	39.79	3.68
Más de 1 y hasta 2 has.	16.65	6.23
Más de 2 y hasta 5 has.	26.50	22.92
Más de 5 y hasta 20 has.	15.65	34.51
Más de 20 has.	1.41	32.66

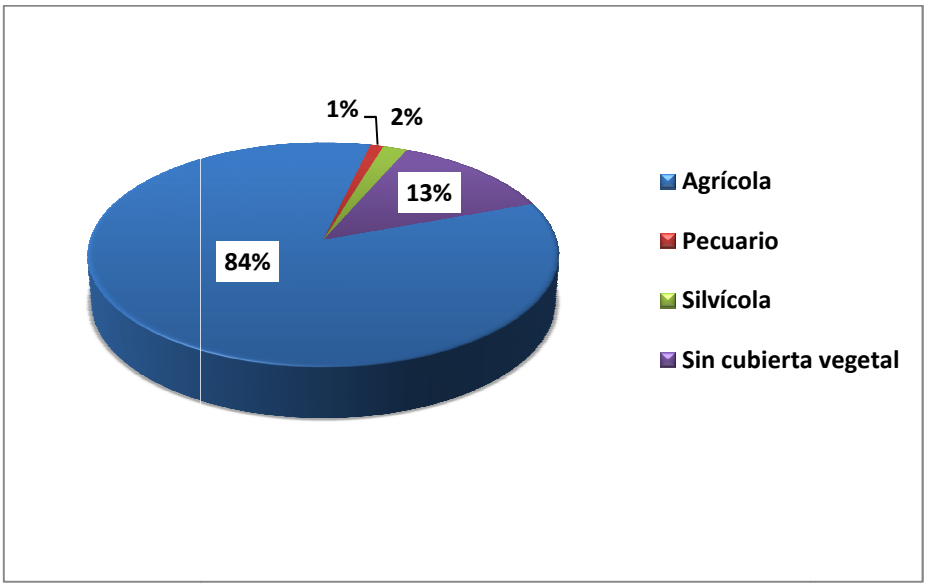
Fuente: Elaboración con base en INEGI. 2004. Padrón de Productores Agropecuarios del Estado de Tlaxcala.

En lo que respecta a la tenencia de la tierra el 72.8% de las UPR, poseen una parte de su tierra en propiedad privada, el 27.72% restante de la superficie laboral es ejidal. Este factor conlleva junto con el tamaño de las UPR una connotación de lo fragmentada que está la tenencia de la tierra en el Estado, así como la dificultad para organizarse por parte de los productores y la poca productividad que refleja la actividad agropecuaria en las UPR.

Las unidades de producción con menos de una hectárea tienen en promedio 0.32 ha, en comparación con los mayores que tienen en promedio 82.31 ha, estos contrastes se presentan de manera pronunciada en diferentes regiones del Estado, de esta manera, la mayor parte de las UPR con poca superficie se encuentran en la zona sur del Estado, misma que colinda con Puebla.

Las actividades que desarrollan las UPR se concentran principalmente en el ámbito agropecuario, la mayor parte desarrolla actividades agrícolas, esto denota la importancia que tienen estas actividades en comparación con el resto de los subsectores primarios (Ver figura 4).

Figura 4. Distribución de las actividades del uso del suelo de las UPR

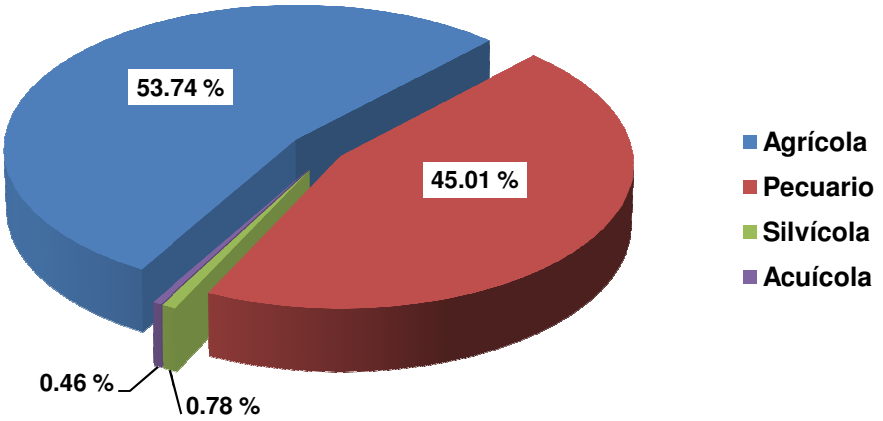


Fuente: Elaboración con base en INEGI. 2004. Padrón de Productores Agropecuarios del Estado de Tlaxcala.

En la figura 4 se considero que el suelo de uso ganadero era el de menor importancia, sin embargo, este pequeño porcentaje produce el 45.01% del valor de la producción primaria, lo que hace irrelevante la importancia de la actividad agrícola, principalmente si se considera su productividad en cuanto a valor monetario. La importancia de la agricultura, radica principalmente en que la mayor parte de las UPR su producción la utilizan para autoconsumo (60.9%), lo que incide de manera no contable en la economía familiar.

Al hablar del valor de la producción, también se está hablando indirectamente de los factores de producción, es decir, el valor de la producción es a su vez un producto de la combinación de estos factores si existe tecnología, capacitación y capital humano, en todo caso, el resultado de todos tendrá mayor valor en la producción existente y en comparación a aquel valor que se hubiera obtenido sin los factores productivos (Ver figura 5).

Figura 5. Distribución del valor de la producción agropecuaria



Fuente: Elaboración con base en INEGI. 2004. Padrón de Productores Agropecuarios del Estado de Tlaxcala.

4.1.2 Factores que condicionan el desarrollo de las actividades apoyadas

Marginación

Este factor es producto de diferentes características en cuanto al nivel de vida de la población, ya que considera, educación, condiciones habitacionales, servicios, ingreso y empleo principalmente, esto significa que las poblaciones de acuerdo a sus condiciones de vida serán más o menos aptas para obtener impactos, tanto por tener diferentes necesidades como capacidades.

El 81.45% de la población se encuentra con bajo y muy baja marginación, correspondiendo a esta situación en su mayoría al medio urbano al 88.51%. En lo que respecta a las UPR el 4.52% están en municipios de alta marginación y 41.13% en media marginación. De acuerdo con CONAPO (2005), Tlaxcala sólo contaba con 3 municipios de alta marginación Altzayanca, Emiliano Zapata, y Terrenate (Ver cuadro 3, anexo 2). (CONAPO, 2005).

Para fines del Programa de Desarrollo Rural, el CEDRUS considero 124 poblaciones para ser sujetas de recibir apoyo, estas poblaciones recibieron el grado de marginación alta, de acuerdo con la clasificación de marginación por localidad de la CONAPO (2005).

Fragmentación de las UPR

El Estado está dividido en 60 municipios, los cuales mantienen diferencias notorias tanto en tamaño, población, concentración de superficie y marginación principalmente, estas diferencias obligan a que la dirección de los apoyos sea focalizada, es decir, que los criterios de aplicación de los apoyos sean específicos en cada municipio (INEGI, 2006).

En el Estado predominan los municipios con unidades de producción menores a 1 ha en promedio, después continúan los municipios con UPR con más de 1 y hasta 2 ha, las cuales abarcan al 50% de los municipios y al 56.35% de las UPR. Este factor de fragmentación condiciona al sector primario en tanto que la capitalización de las UPR se dificulta, el nivel tecnológico se mantiene bajo y como consecuencia la productividad general del sector es baja, lo que conlleva a la búsqueda de otras actividades productivas más rentables en actividades no agropecuarias (INEGI, 2006).

Destino de la producción de las UPR

Anteriormente se había mencionado que gran parte de la producción agropecuaria tiene un carácter de autoconsumo, dado que los niveles de producción que pueden alcanzar las UPR son bajos y terminan siendo un complemento al ingreso familiar (Ver cuadro 6, anexo 3).

De esta forma el 42.40% de las UPR no comercializan más del 20% de su producción. Una UPR de autoconsumo se define como aquella que no

comercializa más del 50% de su producción, en esta situación el 91.11% de las UPR no comercializa.

Las UPR que comercializan alguna parte de su producción representan el 30.8%, estas tienen acceso a diferentes mercados, desde el vender a pie de la parcela como acceder a mercados internacionales. Principalmente, la producción llega a mercados regionales, canales comerciales, centros mayoristas y de acopio (SAGARPA, 2006).

Los apoyos otorgados por el programa se han enfocado principalmente a actividades de producción básica, descuidando el resto de los eslabones de las cadenas productivas, pudiendo fomentar actividades de industrialización o comercialización (SAGARPA, 2006).

Dependencia climatológica

Para entender la dinámica del sector agropecuario en la entidad es necesario observar el nivel tecnológico que tienen las UPR, es decir el grado de tecnificación que presentan. La mayoría de unidades de producción realizan actividades agrícolas, las cuales por necesidad básica requieren de riego, sin embargo lo más común son superficies de temporal, las cuales representan el 92.1% del las UPR. Este mismo factor también determina la periodicidad de la producción, siendo principalmente en el ciclo primavera-verano cuando la producción agrícola alcanza sus niveles más altos (SAGARPA, 2006).

La orografía estatal proporciona características específicas que deben ser consideradas para la producción agrícola, ya que estas determinaran las temperaturas, niveles de humedad y velocidades de viento, entre otras. Estas condiciones conducen a que la vocación del suelo laborable sea para uno u otro cultivo (SAGARPA, 2006).

Un elemento que es reflejo de la dependencia climatología es la siniestralidad que se presenta cada año, el Programa para Atender a la Población Rural afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRAC) atendió en el 2004 a 4,848 productores con 15,564.34 has, hasta cantidad fue superada en el 2005 apoyando a 14,818 productores con una extensión de tierra de 37,087.48 has, esto represento el 19.28% de la superficie laborable. (SAGARPA, 2006).

Uno de los objetivos del PDR es impulsar inversiones en la reconversión productiva, lo cual conlleva un análisis de los cambios a desarrollar, dado que existen en el estado UPR con baja productividad así como alta productividad (SAGARPA, 2006).

Una de las estrategias adoptadas por el Estado para reducir los inconvenientes del clima, es el apoyar la construcción de invernaderos, los cuales pueden controlar las condiciones ambientales de producción (SAGARPA, 2006).

En este sentido, INIFAP elabora datos con los cuales el Estado pude diversificar su producción agrícola. Estos datos mostrados en una serie de mapas de potencialidades productivas muestra las diferentes zonas aptas para diferentes cultivos como son amaranto, avena, canola cebada, frijol, maíz y trigo, estos aptos para diferentes regiones, proporcionando una gama diversa para los productores (INIFAP, 2006)

Nivel tecnológico

El 88.74% de las UPR están familiarizadas con el uso de tecnología agrícola, como son el uso de semillas certificadas, abonos, fertilizantes, herbicidas, insecticidas entre otros, aplicando por lo menos alguno de estos elementos durante el ciclo Primavera- Verano. Sin embargo, durante el ciclo Otoño-Invierno solo el 1.45% de las UPR utilizan alguno de estos insumos, principalmente a que en este último ciclo las actividades agrícolas se ven

disminuidas (Ver cuadro 2, anexo 3). De igual forma el 69.2% de las UPR en la entidad están mecanizadas. El hecho de que en las UPR se haga uso de alguno de estos elementos, no implica necesariamente un aumento en la productividad[9]. (SAGARPA, 2006).

Una práctica muy difundida en el Estado es el uso de fertilizantes, siendo esta una de las principales acciones apoyadas por el Gobierno del Estado dentro de su política sectorial. Por otra parte, sólo el 9.8% de los productores utilizan semilla certificada y la siembran en el ciclo agrícola Primavera-Verano.

Cabe resaltar que la gran mayoría de los productores dependen del temporal, teniendo una dependencia marcada a las condiciones climatológicas.

Factores sociales

La polarización de la superficie entre las UPR ocasiona que existan claras diferencias en las capacidades productivas entre los productores, ya que la mayoría son de autoconsumo. Sin embargo, la minoría de los productores son aquellos que cuentan con mayor capital y superficie, así como con mayor acceso al financiamiento y tecnología (SAGARPA, 2006).

La fragmentación de la superficie laborable, provoca que los pequeños productores no alcancen niveles óptimos de productividad, ya que sus costos se elevan y se reduce su capacidad de aprovechamiento de infraestructura. Para abatir estas características productivas resulta muy importante que los pequeños productores se organicen y en conjunto puedan aprovechar infraestructura y equipo de manera conjunta, así como acceder a mejores precios de insumos y apoyos para la producción (SAGARPA, 2006).

[9] Por ejemplo los fertilizantes son usados de manera indiscriminada sin ninguna fórmula específica para cada región o inclusive para cada cultivo.

Sin embargo en la entidad esto no sucede, debido en buena parte a la pulverización de la superficie destinada a las actividades primarias, cada uno con diferente concepción acerca del uso y potencial de sus UPR, lo que dificulta la organización para la producción con un objetivo en común.

Así mismo, la organización de la población debe verse reflejada en las diferentes instancias creadas para promover el desarrollo del medio rural, como son los comités municipales y distritales de desarrollo rural sustentable y los comités sistema producto.

Migración

El Estado presenta dos tipos de migración, una migración regional, donde la población está en constante movilización hacia la ciudad de Puebla y otra internacional, principalmente hacia Estados Unidos de Norteamérica. Es importante observar este fenómeno para entender la dinámica que se está presentando en el sector, ya que esto tiene además de la movilización de mano de obra también una entrada de divisas, costumbres y expectativas (INEGI, 2005).

La migración regional hace referencia principalmente a aquella migración que se presenta dentro del país. Particularmente en el Estado de Tlaxcala se presenta hacia zonas urbanas, principalmente hacia el Estado de Puebla, esta migración se presenta en forma de movilización a zonas habitacionales en las urbes, otra forma que no es propiamente migración pero si movilización de mano de obra es aquella donde la población se desplaza de manera cotidiana hacia su fuente de empleo[10], lo cual también sucede de manera frecuente en Tlaxcala (INEGI, 2005).

[10] A este tipo de movilización se le conoce como “pendular”.

Estas formas de movilización de mano de obra son las que se observan en el crecimiento de la concentración de PEA que han estado teniendo en los últimos años el sector industrial y de servicios (INEGI, 2005).

En cuanto a la migración internacional el Estado es de los que menos sufren del fenómeno, ya que de cada 1,000 habitantes emigran sólo 9, a diferencia del nivel nacional donde de cada 1000 habitantes emigran 16. En lo que se refiere a las remesas, el estado recibió en el segundo trimestre del año 73 millones de dólares, equivalentes aproximadamente al 45% del PIB del sector agropecuario estatal (INEGI, 2005).

Una de las características del medio rural es la necesidad de contar con medios de producción para desarrollar sus actividades productivas, esto no sucede en el medio urbano donde el productor no necesariamente necesita tener un medio de producción, ya que el mismo puede fungir como prestador de servicios, lo cual lo hace mucho más dinámico para buscar medios de subsistencia. Por lo anterior se ha provocado que los productores rurales estén constantemente movilizándose a zonas urbanas para trabajar (INEGI, 2005).

Otro factor importante a considerar es el potencial de las pequeñas UPR que pueden abastecer el mercado interno de alimentos, pues los proyectos agrícolas y pecuarios responden a la necesidad del mercado interno, por lo que es importante orientar la vocación del uso de suelo en correspondencia con la actividad que se realiza en el, de esta forma y en un sentido sustentable es conveniente no perder de vista a otras actividades productivas.

Desempeño de instancias ejecutoras estatales

Existen dificultades para articular consensos y acuerdos entre instancias ejecutoras debido entre otros factores a la falta de participación, a los cambios de representantes entre sesiones de trabajo, a la falta de toma de decisiones y

a la falta de alineación en la política sectorial entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual dificulta la articulación y la toma de decisiones de las instancias ejecutoras.

Las líneas estratégicas y los planes rectores que guían al Programa son nacidas en el seno de los órganos colegiados, la elaboración de dichos planes también se da en el ámbito municipal, la elaboración de diferentes planes en los diferentes niveles de gobierno causa dispersión de esfuerzos, ya que la conceptualización del desarrollo rural es diferente, así como la concepción de las necesidades y oportunidades existentes en las UPR. También existen planes rectores que no se aplican de forma adecuada (SAGARPA, 2006).

Otro problema que se presenta en la entidad, es el cambio de administraciones municipales que cambian de directivos tres veces al año ocasionando que los apoyos no se canalicen a los beneficiarios correspondientes de forma correcta, debido principalmente a intereses personales. En ocasiones la toma de decisiones a nivel gubernamental no tiene una relación directa con los intereses de los beneficiarios de la entidad, a pesar de que algunos de los planes rectores municipales son hechos con la participación de los productores.

Una de las condicionantes para el desarrollo rural es la visión que tienen los operadores del programa acerca del significado de desarrollo. Esta visión no es compartida por todos los actores, lo que implica que los órganos representativos de los productores, no tienen aún un carácter decisivo y son más bien considerados como gestores de apoyos aislados y sin un claro sentido productivo, esta situación también se repite en el ámbito municipal por parte de los Coordinadores Municipales de Desarrollo Rural (SAGARPA, 2006).

Para incrementar los impactos en el sector agropecuario es necesario alinear las visiones, los objetivos y por consecuencia las políticas de desarrollo en los niveles federal, estatal y municipal (SAGARPA, 2006).

4.1.3 La política de desarrollo rural en el estado

Definición de política rural del gobierno estatal

El Estado de Tlaxcala elaboro el Plan Estatal de Desarrollo (PED) con la intención de activar el desarrollo de la entidad, entre sus prioridades existen las líneas de: desarrollo humano, con interés en la integración social para garantizar un mínimo de bienestar y oportunidades para la población; así como mejorar la alimentación a través del Programa Estratégico de Alimentación. En el mismo PED se encuentra la vertiente de desarrollo económico, dentro del cual se engloba el apoyo al campo partiendo de ejes rectores y acciones del gobierno estatal para atender al sector con menos oportunidades, así como a la población asentada en localidades rurales dedicadas a la actividad primaria.

A la fecha no existe un Programa Estratégico de Desarrollo Rural, por lo tanto la política de desarrollo rural por parte del Estado no es clara en sus líneas de acción, hecho asentado en el informe de Evaluación de Desarrollo Rural 2005.

En el Plan Estatal de Desarrollo se menciona que el apoyo al campo partirá de una estrategia para unir y generar sinergias para nuevas alternativas a la reconversión productiva, a la integración de cadenas productivas y contacto directo con el mercado, lo cual es congruente en su sentido más amplio con los objetivos de la Alianza para el campo en su vertiente de desarrollo rural, sin embargo a nivel estatal se carece de un proceso de planeación claramente definido (SAGARPA, 2006).

Aunque no existe un documento normativo del desarrollo estatal, si se pueden observar acciones establecidas en la práctica, como son las acciones de fomento a invernaderos y el constante apoyo con fertilizantes a los productores.

El desarrollo rural no solo se compone de factores productivos, es un conjunto de factores que acarrean en el largo plazo la mejora de vida del medio rural, por lo tanto es importante lograr una visión de cuál es el desarrollo rural que se está buscando, es decir, definir cuáles son los elementos que se van a desarrollar, su nivel de importancia y los métodos para lograrlo. El concebir un desarrollo rural definido permite conjuntar esfuerzos en un mismo sentido (SAGARPA, 2006).

4.1.4 Complementariedad del Programa

De acuerdo con las reglas de operación, el programa presenta una complementariedad con programas como Fomento Ganadero y Fomento Agrícola de la Alianza para el Campo, pues todos apoyan el fortalecimiento a la organización y la capacitación e integración de cadenas agroalimentarias. Sin embargo al no haber una clara definición de prioridades, entonces esta complementariedad no se da en la operación, por lo que los esfuerzos de los tres programas son aislados y por lo tanto con diferentes áreas de atención (SAGARPA, 2006).

A pesar de que el programa de Desarrollo Rural apoya componentes agrícolas y pecuarios, no existe una clara relación con los subprogramas de Sanidad Vegetal y Salud Animal, por lo que se ha dejado de lado el aspecto sanitario, afectando la competitividad del sector (SAGARPA, 2006).

Por otra parte, solo existe complementariedad con programas de FIRCO y con algunos programas estatales (SI SE PUEDE) cuando los componentes apoyados requieren una inversión considerable (invernaderos) pero esta complementariedad solo es en la mezcla de recursos y no en objetivos y líneas de acción compartidas (SAGARPA, 2006).

4.2 PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA

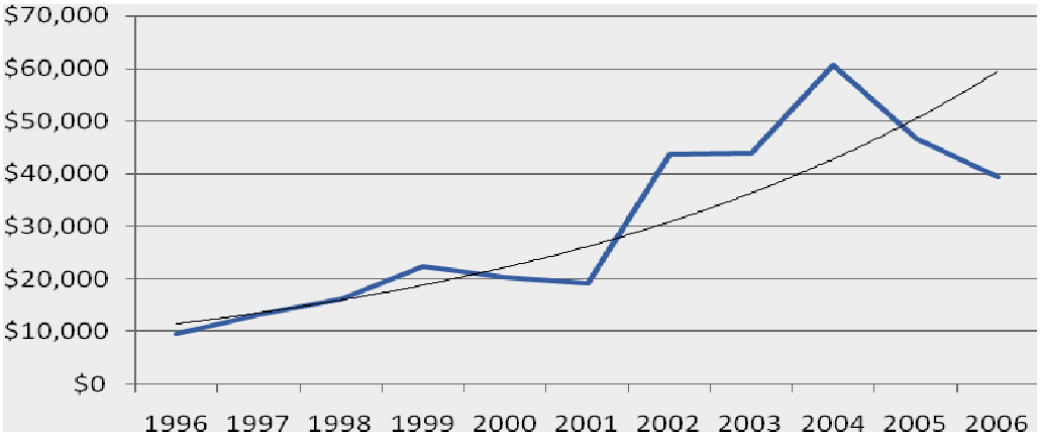
La finalidad de este apartado, es valorar la relevancia del Programa de Desarrollo Rural, dimensionando la magnitud y cobertura de las acciones en términos de inversión y población atendida, así como identificar los principales resultados en las áreas relevantes para el Programa.

4.2.1 Análisis de la inversión y población atendida por el PDR

En el transcurso del tiempo el presupuesto de PDR ha tenido dos etapas, la primera se presento en el periodo de 1996 a 2001, en el que tuvo un presupuesto promedio de $12,282,080, esta etapa estuvo caracterizada por una gran cantidad de programas, atendiendo a diferentes conceptos de inversión; la segunda etapa inicia en el 2002, año en que se compactan los programas por grandes rubros de apoyo productivo, de este momento hasta la actualidad el presupuesto promedio es de $48,680,720.

Se puede entender el aumento tan drástico que tiene el presupuesto del PDR, por el hecho de que durante la etapa de reducción de programas el PAPIR toma a su cargo conceptos de apoyo que se incluían en los programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero, conceptos referentes a infraestructura principalmente, así es como el PDR concentra el presupuesto y la responsabilidad de aumentar la calidad de la infraestructura de sector, gradualmente este concepto de apoyo empezó a descuidarse ya que en la actualidad el PAPIR no solo apoyo conceptos de infraestructura si no diversos conceptos, inclusive conceptos iguales a los que existen en Fomento Ganadero y Fomento Agrícola, teniendo una duplicidad de tipos de apoyo y al mismo tiempo direccionándolos en diferentes direcciones, un ejemplo de esto son los apoyos en vientres (Ver figura 6). (SAGARPA, 2006).

Figura 6. Evolución del presupuesto del PDR en el Estado de Tlaxcala (Miles de pesos del 2003).



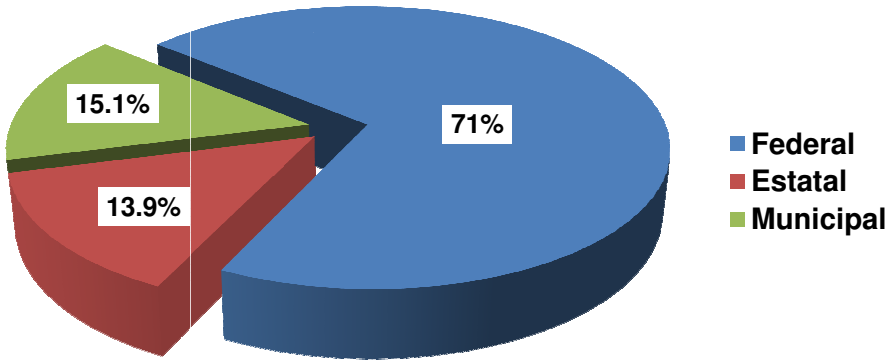
Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA en Tlaxcala. Elaboración propia con datos de Cierres Físicos y Financieros.

El Programa de Desarrollo Rural, se ha subdivido en tres subprogramas: PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR, los tres con el objetivo de potenciar el desarrollo rural sostenible, de modo tal que mientras el primero apoya directamente a los proyectos propuestos por grupos de productores, el segundo es un componente esencial para la transferencia tecnológica y la reconversión productiva, también para elevar el nivel organizativo de los productores, el tercero busca que los proyectos acompañados de asesoría técnica logren consolidarse en organizaciones productivas así como ayudar a las ya constituidas, de este modo detonar el desarrollo rural, el cual debe en todo momento respetar las líneas estratégicas, estar acorde con los planes estatales, municipales y en última instancia apegarse a las necesidades y demandas de los productores (SAGARPA, 2006).

Dentro de la participación de recursos entre los subprogramas las figuras 7 y 8 muestran la evolución del financiamiento por parte del Estado y la Federación. Se puede observar que la aportación federal es mayor a la estatal; de estas aportaciones el comportamiento de los últimos cuatro años ha sido estable, permaneciendo la prioridad en PAPIR, seguida de PRODESCA y en tercera

posición PROFEMOR, sin embargo, la forma de determinar esta proporción no queda bien definida. Esta focalización de recursos hacia un determinado programa indica cual es el área de desarrollo que se considera más importante. Esta observación es subjetiva, ya que no existe un plan definido, ni un concepto establecido de cómo desarrollar el medio rural en el Estado (SAGARPA, 2006).

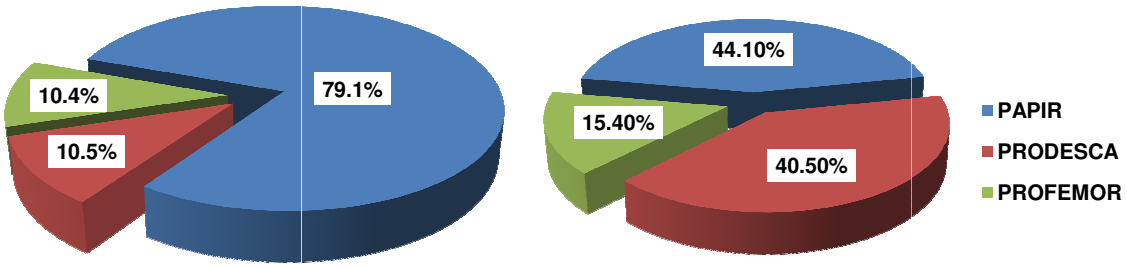
Figura 7. Distribución del presupuesto del PDR por fuente de financiamiento en el Estado de Tlaxcala



Fuente: Elaboración con datos de actas de cierre físico y financiero 2006

Por otra parte, la proporción promedio de la aportación del gobierno federal es mucho mayor a la aportación que hace el gobierno estatal. El señalar la diferencia de las aportaciones municipales y estatales permite ver cuál es el grado de apropiación o de interés que existe por parte del Programa de Desarrollo Rural, ya que los municipios aportan una cantidad mayor que el mismo estado para complementar los apoyos a los beneficiarios (Ver figura 7).

Figura 8. Distribución del presupuesto del PDR y beneficiarios atendidos por programa



Fuente: Elaboración con datos de actas de cierre físico y financiero 2006
Nota: El PROFEMOR no tiene registrado beneficiarios ya que es su impacto se refleja en grupos y no en productores independientes.

Las graficas 7 y 8 muestran cual es la relación promedio entre el presupuesto por subprograma y la cantidad de beneficiarios atendidos. El programa PAPIR apoya en promedio a un productor con $8,667.38 pesos, mientras que el PRODESCA apoya con $1,249.66 pesos. Para entender la relación de los productores con el programa PROFEMOR se tiene que sacar una relación en base a los órganos atendidos, es decir que los comités y las organizaciones de productores otorgan un monto promedio de $3,278.22 pesos por beneficiario. Estos montos se consideran como la inversión y costo del impacto por productor en cada subprograma (SAGARPA, 2006).

Es importante observar cuales son los impactos que se están obteniendo en cada una de las modalidades de apoyo, ya que estos impactos indican que apoyo es el que está beneficiando más a cada productor, y la obtención de una relación costo beneficio ayudara a optimizar la distribución del presupuesto. Es importante indicar que pese a que en algún momento algún programa podría tener mayores impactos con menor inversión, no debe descuidarse ningún aspecto de la forma de complementar el desarrollo rural integral, forma que está planteada en los tres subprogramas.

Es importante además, determinar cuál es el tamaño de la población objetivo para poder focalizar los apoyos, teniendo el tamaño se puede determinar la dimensión de la necesidad de atención y con la misma desarrollar estrategias para optimizar los esfuerzos y los recursos.

Modalidad de operación estatal

En cuanto a la operación estatal, esta ha sido eficiente en términos de focalización a poblaciones prioritarias, si bien no corresponde a los municipios con mayor grado de marginación, si corresponde con beneficiar a los productores en condiciones productivas más precarias, que representan la mayoría de población atendida (SAGARPA, 2006).

Una de las situaciones detectadas han sido los tiempos en los procesos de asignación y entrega de los recursos, proceso que se lleva cerca de 10 meses, desde la firma de los anexos técnicos por parte del FOFAET, apertura de ventanillas, recepción de solicitudes, evaluación de estas, hasta el pago a los proyectos aprobados y puesta en marcha de los proyectos.

Modalidad de operación municipalizada

La entidad cuenta con 60 municipios, de los cuales 40 participaron en el Programa en la modalidad 17, 3 en la modalidad 2; de tal modo que la mayor parte de los municipios del Estado participan en el Programa y representan cerca del 80% de la asignación de recursos. Para el 2006 se contó con 26 Coordinadores Municipales de Desarrollo Municipal (CMDR), 6 más que el año anterior (SAGARPA, 2006).

Para el 2006 se registraron 48 planes municipales actualizados por los CMDR. Estos planes actualizados fueron producto del trabajo de los PSP, como los coordinadores municipales, los cuales tienen la capacidad de articular a los actores con las instancia para buscar las líneas de acción estipuladas en la

Alianza; en la práctica los que ejecutan en el terreno las líneas estratégicas, muchas de las veces no tienen las condiciones dadas para trabajar, tanto el retraso y el bajo salario de los PSP limitan la ejecución del PDR, ya que estos abandonan el trabajo a la mitad del proceso o dedican solo parte de su tiempo pues completan salarios con otros empleos en detrimento del trabajo dentro del PDR (SAGARPA, 2006).

Los cambios de administración trianual en los municipios, ocasionan que se alteren los planes rectores en algunos casos. Esos cambios de gobierno municipal van afectando el funcionamiento de los CMDR, tanto por que se concentran intereses particulares, privados y políticos, como por que se dispersan ideas y participantes con estos cambios periódicos, estos factores merman las posibilidades de toma de decisiones y de acuerdos en las sesiones municipales.

El problema de compadrazgos en los municipios se presenta, donde algunos cabildos dan prioridad y preferencia a proyectos que tienen que ver con su línea política o a sus intereses particulares.

Otro punto importante a cuidar dentro de los municipios es la participación en la promoción de las campañas de sanidad e inocuidad agroalimentaria, se encontró poca participación de los comités sanitarios dentro de la operación del programa. Los PSP son una articulación potencial para el mejoramiento de este factor, ya que ellos tienen contacto directo con productores, además de que esta en sus funciones la transmisión de técnicas y conocimientos que mejoren las condiciones productivas lo cual está directamente relacionado con la calidad sanitaria.

Población atendida, tipo de actividad apoyada y magnitud de los subsidios

En cuanto al grado de marginación son atendidos dos municipios con grado de marginación alto: Altzayanca y Terrenate, seguidos de Tlaxco y El Carmen Tequexquitla con grado medio, el quinto lugar aparece Tetla de la Solidaridad,

los apoyos se concentran en pequeños productores, esto demuestra que los apoyos están bien focalizados en atención a grupos y regiones prioritarias (Ver cuadro 3). (INEGI, 2005; SAGARPA, 2006).

Cuadro 3. Proyectos localizados en la entidad, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y grado de marginación por el PDR 2006.

No.	Municipio	No. de Proyectos	IDH	Grado de marginación
			Lugar que ocupa en el contexto estatal	
1	Tlaxco	23	12	medio
2	Altzayanca	15	1	alto
3	El Carmen Tequexquitla	15	10	medio
4	Terrenate	15	3	alto
5	Tetla de la Solidaridad	15	35	bajo

Fuente: INEGI, padrón de productores e índice de IDH y grado de marginación 2004.

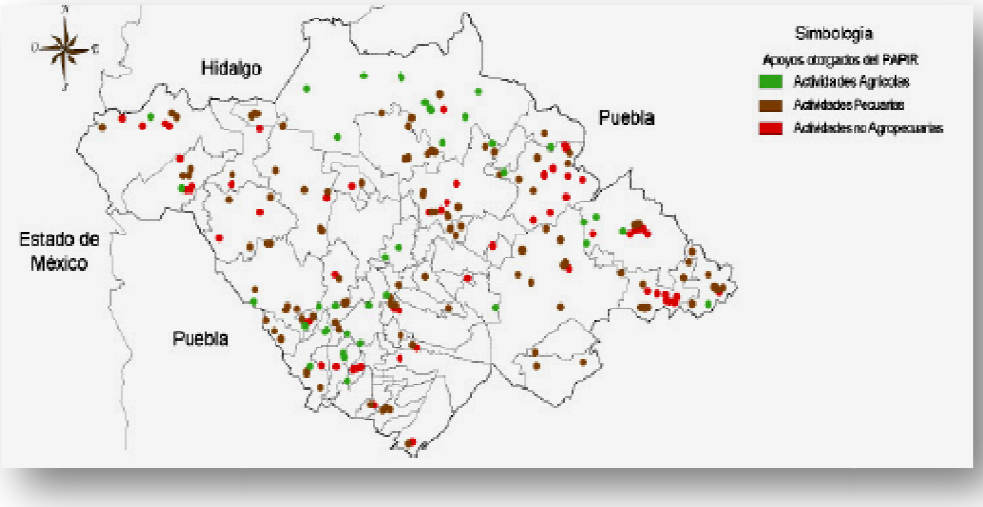
Para determinar la cobertura de los apoyos se considera a la población beneficiada y a la población objetivo, contabilizando la cantidad PEA agropecuaria en el Estado (62,871) y el número de beneficiarios total del PDR (9,066), esto nos daría una cobertura del 14.42 % de manera general, lo que nos indicaría que en 7 años aproximadamente se cubriría la totalidad de la PEA agropecuaria (SAGARPA, 2006).

Sin embargo este porcentaje es engañoso, ya que hay beneficiarios que se ven apoyados en dos subprogramas, lo que reduce el número de beneficiarios apoyados, así como también la focalización nos reduce el número de población objetivo, es decir, en la PEA agropecuaria encontramos que aproximadamente el 12.22% se encuentra en municipios con un grado de marginación alto y el

66.54% en municipios con media marginación lo que nos daría una población de 49,839, por lo tanto una cobertura de 18.30%. (INEGI, 2005; SAGARPA, 2006).

Estos son algunos factores de varían el tamaño de la población objetivo, otros podrían ser: tipo de actividad principal, cadena productiva, eslabón de la cadena productiva, tipo de apoyo necesitado, región, grado de marginación por localidad (Ver figura 9). (SAGARPA, 2006).

Figura 9. Distribución geográfica de los apoyos otorgados.



Fuente: Elaboración en base al levantamiento de cuestionarios

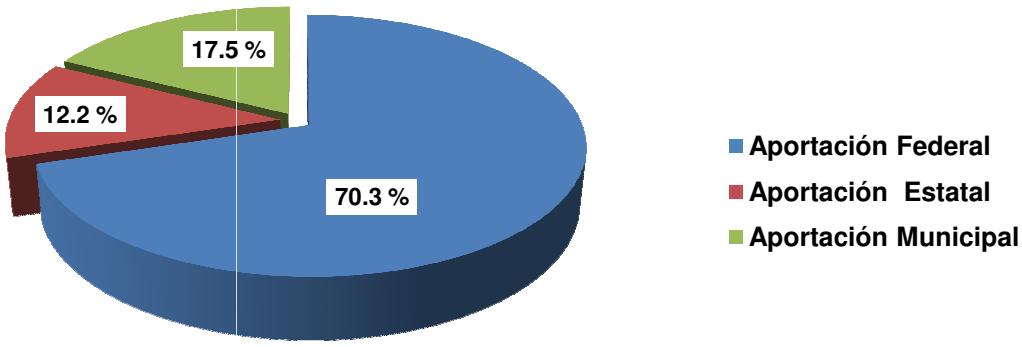
La asignación de recursos se da bajo los siguientes criterios de detectados en el proceso de evaluación: 1) por orden de llegada de las solicitudes, y 2) por grado de marginación de los productores (SAGARPA, 2006).

Por otra parte la aportación media del PDR por grupo fue de $ 39,327.81 pesos, mientras que por beneficiario fue de $ 4,711 pesos, estos promedios son considerando tanto al número de grupos como el de beneficiarios atendidos por los tres subprogramas (SAGARPA, 2006).

La inversión hecha en los productores pequeños logra impactar en mayor grado en la capitalización de estos productores que son de bajos recursos financieros, técnicos y organizativos, representando el apoyo un incentivo fuerte a su unidad de producción.

En lo que respecta a la distribución de la inversión en el programa para el 2006, se puede establecer que la participación de los productores es la segunda en importancia, seguida de la participación municipal y por último la participación estatal (Ver figura 10).

Figura 10. Proporción de la inversión del PDR 2006 Tlaxcala



Fuente: Elaboración con información de bases de datos cierre financiero 2006.

En este tenor, se desprende que la inversión estatal en el programa es la menor de entre los actores participantes del financiamiento del Programa 2006 en la entidad, por lo cual se enfatiza la necesidad de que el Estado sea más participativo en el apoyo al sector rural y ayude a detonar procesos de desarrollo rural sustentable.

En estos temas existen dos situaciones a analizar (la focalización de apoyos y participación de los productores), la primera es hacia la necesidad de tener criterios más específicos para direccionar los apoyos, esto en concordancia con

líneas estatales de desarrollo y la segunda es buscar un balance en que los productores puedan capitalizarse mediante a los apoyos en un mayor grado, pero también debe considerarse la dificultad (no falta de voluntad) de aportar su parte equivalente del apoyo, ya que en el 2006 se detectaron 30 casos de desistimiento de las solicitudes de apoyo (5.1% de los apoyos aprobados).

En conjunto estas situaciones llevan a considerar la planeación de líneas estratégicas de apoyo en correlación a las necesidades y capacidades de los productores, ya que si las líneas determinadas en la planeación no corresponden con las necesidades de los productores, estos no estarán motivados a participar en las líneas y así mismo, la estrategia de desarrollo también tiene que estar en concordancia con las capacidades del productor para que no encuentre barreras tanto técnicas o económicas para acceder al apoyo.

Atención a grupos y regiones prioritarias

Para el caso de los beneficiarios del programa la línea estratégica de atención a grupos y regiones prioritarias, se atendió a 150 grupos de mujeres, equivalente al 54.1% de los grupos atendidos; también se apoyaron a 5 grupos de jóvenes, a 2 grupos indígenas, a un grupo de capacidades distintas, a 5 de la tercera edad y a 114 grupos equivalentes que no responde a ningún grupo de los anteriores (INEGI, 2005; SAGARPA, 2006).

La cobertura del programa en lo referente a la atención a la población por grado de marginación los apoyos del Programa se concentran primero en productores asentados en poblaciones de baja marginación que representan 41.8% de la población total atendida, seguidos de productores asentados en zonas de grado de marginación media con 34.8 %, mientras que la población atendida de alto grado de marginación representó sólo un 10.7%. (INEGI, 2005; SAGARPA, 2006).

Debe considerarse que a pesar de concentrarse los apoyos en zonas con grados de marginación bajo y medio los apoyos se han focalizados en productores de bajos ingresos y bajo nivel tecnológico, de tal modo que se cumple el objetivo de atender poblaciones con alto grado de marginación. (Ver cuadro 4). (INEGI, 2005; SAGARPA, 2006).

Cuadro 4. Focalización de la cobertura PAPIR 2006 por grado de marginación municipal

Grado de marginación	Beneficiarios	%
Alto	**427**	**10.7**
Medio	**1,390**	**34.8**
Bajo	**1,670**	**41.8**
Muy bajo	**507**	**12.7**
Total general	**3,994**	**100**

Fuente: Elaboración con datos de las estimaciones del CONAPO con base en el II Conteo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005 (IV Trimestre).

En la figura 11 se puede observar la forma en que los apoyos fueron entregados en los municipios, esta distribución se contrasta con el grado de marginación de los municipios (Ver figura 2, anexo 3).

Se puede inducir que los municipios con mayor grado de marginación fueron atendidos prioritariamente por el programa. Por otro lado, existen dos regiones principales de focalización de apoyos, noreste y suroeste. En la región noreste se encuentran los municipios con alto grado de marginación y la región suroeste contiene principalmente municipios con media y baja marginación.

De acuerdo a las Reglas de Operación, el programa debe estar focalizado a atender a los productores menos favorecidos del sector rural, tanto por tipo de

grupo como de nivel de marginación municipal, situación que el estado está llevando a cabo (SAGARPA, 2006).

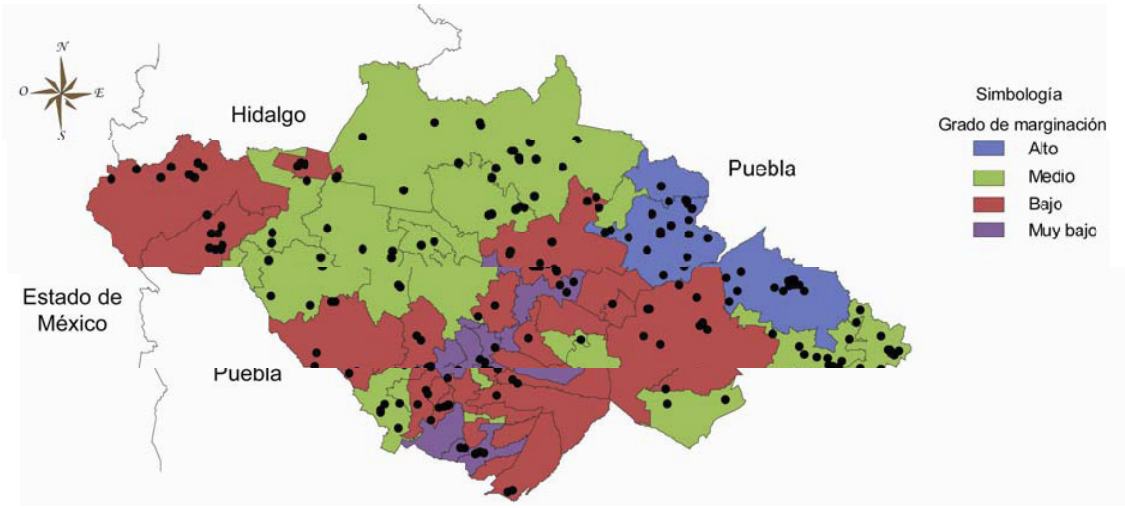
También, es importante resaltar que estos criterios de focalización emanan de una administración central, donde los criterios son hechos sin planeación, lo que hace suponer que el estado no tiene la capacidad de dirigir los apoyos.

Al respecto, surgen las siguientes preguntas: ¿las características del sector tienen la necesidad de dirigir los apoyos de esta forma? ¿Estos grupos prioritarios son los que tienen mayor necesidad de recibir los apoyos? ¿Los grupos más favorecidos en el estado fueron los formados por mujeres? ¿En el sector rural las mujeres son el grupo con mayor necesidad de asistencia?

Estas interrogantes pueden estar ocasionando que la focalización termine siendo ficticia, como sucede con el hecho de que los apoyos son entregados a grupos, lo cual sucede en su totalidad.

En la producción los miembros de los grupos apoyados, dividen el apoyo y producen de manera independiente, simplemente se agrupan para hacer la solicitud, es difícil lograr una focalización real, si el proceso de selección de proyectos a atender no está bien definida y al mismo tiempo bien evaluada, ya que los productores se adaptaran a los requisitos que se les indiquen en las convocatorias.

Figura 11. Distribución geográfica de los apoyos otorgados y grado de marginación municipal.



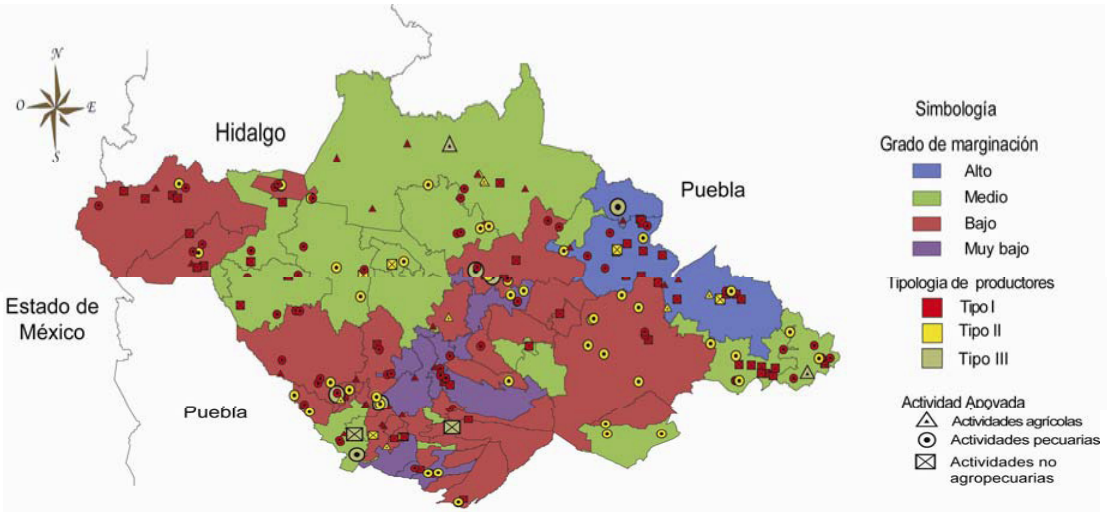
Fuente: Elaboración en base a los índices de marginación de la CONAPO y la ubicación geográfica del levantamiento de cuestionarios.

Existen casos en donde la tipología de los productores contrasta con la marginación predominante en el municipio, esto conlleva a explicar la diferencia que existe entre focalizar los apoyos de acuerdo con el municipio en el que se otorgue y la realidad de los productores.

En otras palabras, los productores que se encuentran en mejores condiciones se vuelven sujetos de beneficio por estar ubicados en un municipio factible por su nivel de marginación.

Por ejemplo, el municipio de Emiliano Zapata caracterizado como de alta marginación habitan productores del tipo III. Esto realza la importancia de analizar cada proyecto por las características de los productores que lo solicitan y no solo por la necesidad de focalizar los recursos hacia los municipios marginados (Ver figura 12).

Figura 12. Distribución geográfica de los apoyos otorgados y grado de marginación municipal y tipología de productores.



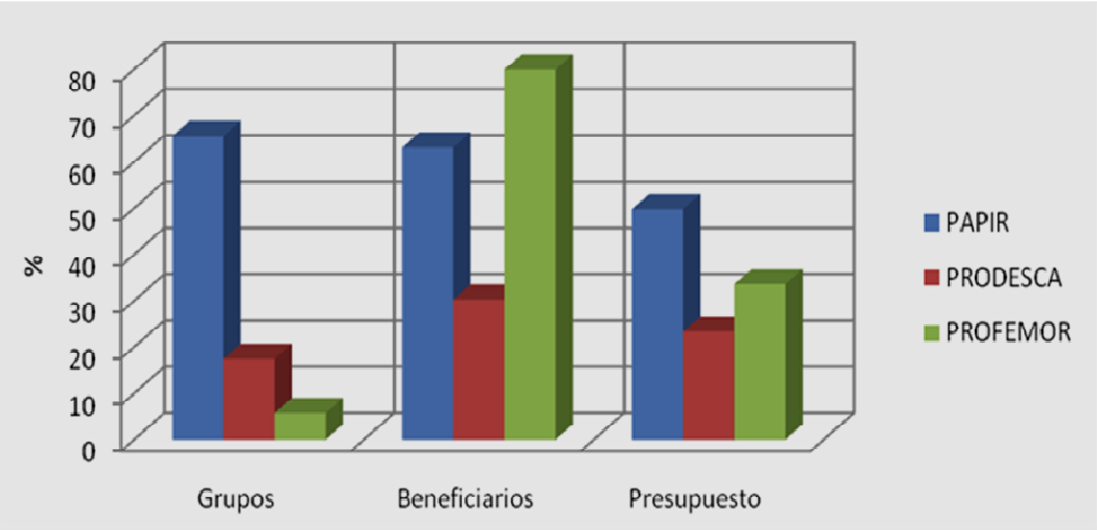
Fuente: Elaboración en base a los índices de marginación de la CONAPO y la ubicación geográfica del levantamiento de cuestionarios.

En cuanto a las normas que establecen que cuando al menos el 60% de los apoyos sean direccionados a grupos prioritarios la respuesta por parte del PROFEMOR fue satisfactoria.

Otro punto a considerar, es que la focalización de los apoyos se hace principalmente con criterios de atención a cantidad de grupos y beneficiarios, descuidando el tamaño del apoyo focalizado, es decir, la mayor parte del presupuesto no es focalizado a grupos prioritarios.

Aquellos grupos o beneficiarios individuales que no pertenecen a este rubro de focalización tienen mayores apoyos; esto se justifica porque generalmente este tipo de productores cuentan tienen el capital suficiente para cubrir su aportación equivalente al apoyo, situación que no ocurre con los productores de bajos recursos (Ver figura 13):

Figura 13. Focalización de los apoyos a grupos prioritarios por programa



Fuente: Elaboración con datos de actas de cierre físico y financiero 2006 Alianza para el Campo.

Reconversión productiva

Las Reglas de Operación en cuanto a la reconversión productiva señalan que: *"La explotación intensiva y sustentable de los recursos naturales, favoreciendo la multiplicidad de las actividades agropecuarias, así como privilegiar la reconversión oportuna y productiva de los productos y procesos agropecuarios, que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentaria, y al óptimo uso y aprovechamiento de los recursos naturales, mediante apoyos e inversiones complementarias".*

Esto indica que el objetivo de la reconversión productiva es promover el cambio en el uso actual del suelo reemplazando a aquellos productos agropecuarios que no generen productos excedentarios ó con dificultades de comercialización, así como aquellos que ocasionan la degradación del suelo por erosión eólica o hídrica de las tierras, por otros cultivos anuales ó perennes sustentables que contribuyan a resolver los problemas señalados y a su vez, mejoren entre otras

cosas, la rentabilidad de la unidad de producción, creen bienes de mayor competitividad en el mercado, el mejoramiento en la conservación del suelo y agua, así como disminuyan la vulnerabilidad del sector a los cambios climáticos y favorezcan la integración de cadenas agroalimentarias, situación que ayuda en muy poco a los productores de bajos recursos y beneficia a los que tienen tecnología de punta.

Con esta reconversión productiva se apoyaron 14.19% del total de los proyectos que generaron impacto, los cuales captaron el 18.4% del presupuesto del PAPIR. En este escenario, al ver las proporciones de los apoyos para este rubro, los municipios dirigieron 24.96% de su aportación a proyectos de esta naturaleza.

A nivel municipal se considero la reconversión productiva como un factor de importancia a diferencia de las asignaciones que se hicieron de manera central. La reconversión es uno de los objetivos de la Alianza, pero no se manifiesta de manera explícita en el Estado.

En cuanto a la conservación de recursos naturales que el Programa, lo cual se considera importante para el desarrollo rural sustentable, no existen avances ni proyectos dentro de este, ocasionando que las actividades agropecuarias estén afectando la calidad y cantidad de los recursos naturales disponibles.

Sin embargo, los Comités Municipales de Desarrollo Rural manifiestan que estos proyectos no logren impactar en el interés de los productores por ser de mediano y largo plazo, y en donde la inmediatez de la puesta en marcha de proyectos como los semovientes o invernaderos represente para los productores mayor interés.

Integración de las cadenas agroalimentarias

Comités Sistema Producto (CSP)

La distribución de recursos históricamente se ha orientado hacia la producción primaria en los tipos de apoyos ejecutados por el Programa, comportamiento claro del 2003 hasta 2005, donde solo el 22% de los apoyos se ha dirigido hacia la integración de cadenas agroalimentarias, particularmente las agrícolas.

Este esfuerzo en 2006 determino como prioritarios seis sistemas producto: maíz, durazno, cebada, trigo, papa y canola, estas prioridades son determinados bajo criterios de participación en la actividad en el PIB agropecuario estatal, así como por la población ocupada en la actividad. Otro criterio para el 2005 fueron las demandas de las organizaciones de productores (Ver cuadro 5).

Cuadro 5. Cadenas Agroalimentarias Apoyadas en 2006

Cadena	No. de grupos	No. de beneficiarios
Cebada	4	26
Maíz	36	297
Hortalizas	97	1,208
Caprinos	43	434
Ovinos	227	2,251
Total	407	4,216

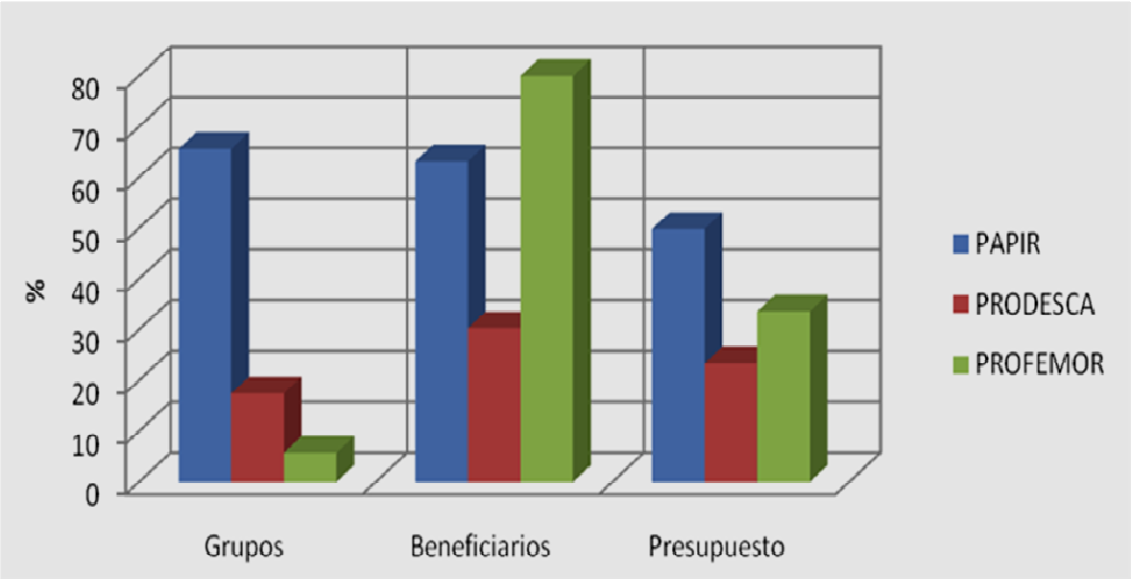
Fuente: Elaboración propia con datos de actas de cierre físico y financiero 2006 Alianza para el Campo.

La consolidación de cadenas agroalimentarias responde a procesos de mediano y largo plazo por lo que los cambios en el establecimiento de

prioridades afecta el esfuerzo desarrollado con anterioridad, lo que pone en riesgo al mismo. Por lo que es importante que las cadenas a apoyar estén bien planteadas tanto en documentos de planeación como en la práctica. La constancia en las cadenas prioritarias, así como el seguimiento a metas de las mismas ayudara a que gradualmente estas cadenas no requieran mayores apoyos, permitiendo dirigir los futuros esfuerzos a cadenas que se identifiquen con nuevas necesidades (Ver figura 14).

El 49.83% del presupuesto del programa se focaliza hacia las cadenas agroalimentarias, poniendo principal atención a las cadenas de ovinos, hortalizas y maíz. Esta focalización se encuentra analizada en los tres subprogramas, encontrando que el Programa que menos participa en el impulso de las cadenas es el PROFEMOR, principalmente porque este programa además de atender a productores también tiene en sus funciones apoyar a los Comités Municipales, lo que justifica que parte de su presupuesto no esté orientado a fortalecer las cadenas agroalimentarias

Figura 14. Focalización de los apoyos a cadenas agroalimentarias prioritarias por programa



Fuente: Elaboración con datos de actas de cierre físico y financiero 2006 Alianza para el Campo.

El programa que más apoya al fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias prioritarias es el PRODESCA.

4.2.2 Valoración de los resultados específicos del Programa de Desarrollo Rural en las principales áreas de atención.

La importancia de los resultados obtenidos por el Programa radica en la atención de poblaciones prioritarias, así como en la consolidación de las cadenas agroalimentarias de maíz, cebada y ovinos, las cuales han sido apoyadas desde hace cuatro años, esto da como resultado que los apoyos estén logrando resultados más concretos en grupos y cadenas agroalimentarias, cumpliendo en parte los objetivos del programa. Pese a este esfuerzo de canalizar apoyos es necesario reconsiderar los criterios de focalización y de asignación de los apoyos, no en un sentido de dirigirlos hacia otros grupos y cadenas, sino en sentido de cómo seleccionar a los beneficiarios.

Un punto problemático que ocasionan los productores es la conformación simulada de grupos para solicitar el apoyo, debido principalmente a que las Reglas de Operación así lo exigen. Los productores prácticamente se reúnen para hacer la solicitud o simplemente juntan las firmas de familiares o vecinos, para después dividir el apoyo dentro de los integrantes del grupo y producir de manera individual.

Otro problema detectado, fue que los apoyos en gran medida se han focalizando hacia los eslabones primarios de las cadenas agroalimentarias, intentando reforzar dicho segmento, pero no lográndolo en totalmente, debido principalmente a dos factores: a) el primero radica en que los productores no son susceptibles de recibir un apoyo que realmente los capitalice, lo que convierte prácticamente los apoyos en parte del consumo de los productores y; b) el segundo factor radica en que los productores no han iniciado un proceso

de agregación de valor a sus productos primarios, lo cual los pone en problemas por el hecho de que los precios de productos primarios han venido descendiendo históricamente por factores ajenos al Estado.

En cuanto a la focalización a zonas marginadas hay que destacar que existe en el Estado una gran mezcla de condiciones, es decir, existen contrastes dentro de los municipios en lo referente a factores de marginación, lo que complica la eficiencia de focalizar los apoyos en este sentido. Anteriormente este factor se había comentado, destacando casos de la existencia de productores en condiciones de producción a mediana y gran escala dentro de municipios de alta marginación, además de que la mayoría de los municipios se encuentran en condiciones de media y baja marginación.

Como resultado del apoyo a actividades no agropecuarias existe una complementación y mejoramiento de las condiciones de vida de los productores, es decir, estas actividades han venido mejorando tanto las condiciones de vida de los beneficiarios así como en algunos casos las condiciones de vida de la comunidad donde se realizan los proyectos, ya que algunos son proyectos de servicios a la comunidad. Otro factor importante de este tipo de apoyos es que el beneficiario que pertenezca a alguno de los grupos prioritarios puede desarrollar un proyecto en que las condiciones de trabajo para el sean más amigables para su condición.

En el 2006 se recibieron 885 solicitudes de apoyo, de las cuales se pagaron el 96.72%, un porcentaje de apoyo muy amplio. Este factor debe de entenderse solo como el hecho de que fueron aceptadas esta cantidad de solicitudes, no como hecho de que solo estos proyectos necesitan el apoyo. Se dieron casos en que los productores no pueden elaborar un proyecto productivo ya que no cuentan con recursos para aportar su parte equitativa o simplemente no entregaron su proyecto en las fechas programadas de recepción. Así mismo también es importante cuestionar si realmente este porcentaje de solicitudes es

el que está cumpliendo con la calidad de los proyectos, ¿en su gran mayoría la solicitud de los proyectos está cumpliendo con los criterios de elegibilidad?

4.2.3. Eficiencia operativa y cumplimiento de metas 2006

Las solicitudes de los grupos de productores son presentadas en las ventanillas de recepción en los municipios, así como en las ventanillas de los CADER. A partir del 2003 se instauran las solicitudes acompañadas por proyecto, año en el que el 73.5 % de solicitudes fue por medio de demanda libre; para el 2005 el 99.7% de las solicitudes es vía proyecto, en estos mismo año las solicitudes por parte de particulares fue del 73.5%; para 2005 el 99.7% se da por medio de grupos de productores. En 2006 los apoyos fueron otorgados con el acompañamiento de un proyecto o por la acreditación del PSP por medio de PRODESCA, no se detectaron proyectos por demanda libre y en su totalidad fueron apoyados grupos de productores.

Las ventanillas se abren cuando se han firmado los anexos técnicos y se sabe cuál es la magnitud del presupuesto del programa, lo cual se da entre mayo y julio de cada año. Al momento de la recepción de ventanillas la falta de capacitación de los receptores, no permite el evaluar los requerimientos mínimos de los proyectos, por lo que la calidad de estos es pobre en algunos casos.

La recepción dentro de los municipios de modalidad uno, presenta inconsistencias en la recepción de ventanillas, ya que muchos de los receptores no están capacitación para ayudar a los productores en la orientación y precisiones de los documentos que deben ser entregados para la aprobación de un proyecto, por lo que cualquier solicitud es recibida, para luego ser rechazada por no cumplir con el minino de requisitos especificados con antelación en las Reglas de Operación. El proceso desde la solicitud hasta el pago del proyecto lleva en promedio 90 días.

No se sabe cuántos han sido los grupos que han sido apoyados por los tres subprogramas. En tanto si existió acompañamiento entre PAPIR y PRODESCA en 212 casos representando el 24.33% del total de proyectos apoyados por ambos programas.

No obstante lo anterior, existe complementación entre dos de los subprogramas del Programa de Desarrollo Rural, es decir, en que apoyos se está logrando apoyar a los beneficiarios de manera integral, tanto en conformación de capital como en capacitación (Ver cuadro 6).

Cuadro 6. Apoyos complementados internamente del PDR

Tipo de apoyo	% que sólo recibieron un apoyo	% que sólo recibieron dos apoyos
PAPIR	**63.95**	**36.05**
PRODESCA	**57.17**	**42.83**

Fuente: Elaboración propia con bases de datos de la SAGARPA Tlaxcala, 2006.

El PROFEMOR está quedando de lado en esta complementación principalmente porque se ha dirigido en parte a los consejos distritales y municipales, no ha atendido directamente a productores beneficiarios de los otros subprogramas. El otorgamiento de apoyos diferenciado no recae en un estudio de estratificación de productores pues este no existe en la entidad. En la asignación de recursos, sigue permaneciendo el criterio de orden de llegada, los proyectos que llegaron primero a ventanillas fueron privilegiados. Mas este criterio puede dejar de lado proyectos innovadores o con gran potencial.

En el 2005 el promedio de apoyo por proyecto fue de $ 59,916, este mismo año se tomo el acuerdo del anexo técnico entre la delegación estatal de SAGARPA y la SEFOA considerando principalmente el comportamiento cronológico de ejercicio presupuestal del Programa.

En la firma de los anexos técnicos no queda de manera explícita las razones de la asignación de los presupuestos de los subprogramas, lo cual debe corresponder a las líneas estratégicas de atención al sector, es importante que estos criterios sean claros y sobre todo que existan, ya que caer en formas o métodos sin dirección ocasiona que los apoyos se vicien y no impacten de la mejor forma posible

El análisis de viabilidad se hace en el ceno de COTEDER en el caso de las asignaciones federales; en tanto en el caso de las opciones municipalizadas son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural los que determinan la viabilidad y la pertinencia, al mismo tiempo, este procedimiento municipal conlleva la ventaja de que los consejos conocen las necesidades del municipio y sus localidades, por lo que agilizan el dictamen, pero al mismo tiempo, en los municipios se da la asignación por criterios ajenos al sector, por lo que puede tenderse a favorecer a grupos políticos o familiares dentro de las localidades y municipios.

Los proyectos puestos en marcha en la mayoría de los casos no tienen el acompañamiento que requieren.

Otro impedimento es que los Prestadores de Servicio Profesional manifiestan que se retrasa su contratación así como sus pagos, por lo que el acompañamiento es tardío ocasionando muchas de las veces que los productores no alcancen a meter sus documentos en ventanilla.

La entrega de los apoyos se está dando por Octubre, por lo que la puesta en marcha debe comenzar en Noviembre. La producción primaria (principalmente agrícola) está sometida a la estacionalidad de la actividad que desempeñan. Esto se presenta en gran parte del Estado, la gran mayoría de productores estatales son pequeños y de auto subsistencia, lo cual hace que la temporalidad de los apoyos sea un elemento primordial (Ver cuadro 7).

Cuadro 7. Línea de tiempo de la Operación del Programa de Desarrollo Rural en Tlaxcala 2006

Mes	Acción
Marzo Abril	Firma de anexos técnicos
Mayo Junio Julio	Apertura de ventanillas y recepción de solicitudes
Agosto	Dictamen
Septiembre	Aviso de las solicitudes aprobadas
Octubre	Asignación
Noviembre Diciembre	Puesta en marcha

Fuente: Elaboración propia con información de Cedula de Gestión Estatal 2006.

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

El impacto global de relevancia del PDR en el desarrollo rural de la entidad ha puesto el énfasis claramente en las actividades pecuarias, lo cual es tomado como punto de desarrollo de las UPR, como se mencionó en la caracterización del sector, las actividades pecuarias ocupan un porcentaje muy bajo en cuanto a ocupación de personal y de superficie, pero si embargo aporta un porcentaje amplio en el valor de la producción del sector agropecuario, lo que tiene implícito el hecho de que es un sector con mucho potencial, lo cual evidentemente ya se identifico en las líneas prioritarias del programa.

La mayor cantidad de apoyos que se otorgaron en el 2006 fueron apoyos a productores pequeños, algunos de los cuales se iniciaron en la producción pecuaria, pero la gran mayoría (84.87%) son productores con alguna experiencia, en conjunción con esta último factor el 83.08% del monto del apoyo

del PAPIR fue destinado prioritariamente a proyectos con el objetivo de apoyar la producción primaria.

Existe una problemática de migración en el medio rural, el incremento de las fuentes de ingreso proveniente de remesas es una consecuencia de esto, estás se han incrementado en aproximadamente 37.5% en este año con respecto a 2004, en cuanto a migración regional, es evidente que el sector al ser dependiente al ciclo agrícola primavera-verano, tiene gran movilidad de mano de obra fuera de la temporada, esta se registra principalmente hacia el Estado de Puebla y parcialmente hacia el D.F. y Estado de México, esta migración captada por zonas urbanas complementa el ingreso de las familias, las cuales en muchos casos se mantienen residentes en las localidades rurales y algunos miembros de esta se mantienen en constante transportación hacia sus centros de trabajo.

Es interesante mencionar, que la diversificación de actividades hacia otras actividades no agropecuarias es una vía palpable, lo cual se comprueba en aquellos beneficiarios que fueron apoyados en proyectos como panaderías, tortillerías, cafés internet, talleres de costura y algunos otros servicios, los cuales tuvieron resultados positivos tanto en generación de empleo como de ingreso.

El desarrollo productivo del sector rural está siendo impulsado por la Alianza, favoreciendo a los sectores de población con mayor necesidad, así mismo se ha focalizado hacia cadenas agroalimentarias específicas y con potencial en el Estado, sin embargo no se ha puesto atención a factores críticos para lograr un desarrollo rural integral. El sector agropecuario causa un impacto muy grande en el medio ambiente, el cual lo condiciona a futuro, es decir, se causan efectos que en el mediano y largo plazo favorecen o perjudican la producción agropecuaria, esta clase de impactos no aparecen contemplados en las líneas de acción del programa.

4.3 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

4.3.1 Instrumentación de su diseño

La instrumentación del programa responde a las necesidades de las poblaciones marginadas y en situación de pobreza, busca atender las necesidades del sector rural de la entidad, la instrumentación de los subprogramas tiene diferentes niveles de resultados.

El Programa se ha subdivido en tres subprogramas, PAPIR, PROFEMOR y PRODESCA. El subprograma PAPIR apoya los proyectos en su ejecución, los cuales se basan en muchos casos en los planes rectores municipales, que si bien no todos están elaborados de forma participativa, conforman la puesta en marcha de estos por medio de los apoyos.

PROFEMOR consolida la organización social y las capacidades gerenciales, de gestión y administrativas. En lo que se refiere a PRODESCA, este busca por medio de la capacitación técnica generar en los productores la capacidad de elaborar propuestas y proyectos viables, no solo para la gestión ante la Alianza para el Campo, sino también para la asesoría técnica, elevar al mismo tiempo el nivel tecnológico que se requiere directamente en el campo.

La complementariedad en el diseño del programa busca que se den estos tres factores en las UPR: productividad, organización y capacitación, a grandes rasgos; se debe dar también en la forma ideal consecutiva en que pudieran otorgarse los apoyos, de modo tal que primero se solicite la participación de un PSP que es el encargado de apoyar a los productores a elaborar el proyecto a financiar, y que las UPR participen de la consolidación y capacitación para manejar gerencialmente sus proyectos y lograr consolidarlos en un mediano plazo.

En la medida que los subprogramas logren sinergias y articulación en el arreglo institucional los impactos serán mayores en el impulso estratégico del desarrollo rural en el Estado, ya que estos son complementarios entre sí. Esto sucede en la articulación entre PAPIR y PRODESCA, ya que los proyectos que se apoyan de ambos subprogramas lograran concretar mayores impactos en el desarrollo rural de la entidad.

En cuanto a la concreción de los planteamientos del diseño estos se cumplen parcialmente puesto que aunque el diseño se considera pertinente, en la operación se detienen, ya que el desarrollo de capacidades que requiere de mayor apoyo financiero en la distribución presupuestal ya que principalmente se apoya mediante a proyectos de inversión rural y sin embargo se capacita a una cantidad casi igual de beneficiarios. Visto de esta manera, se requiere ajustar la asignación presupuestal entre los subprogramas PRODESCA y PAPIR, el segundo a favor del primero, puesto que los técnicos PSP son los detonadores del desarrollo rural en el terreno estatal.

4.3.2 Arreglo institucional

En mayor medida la operación del programa se organiza por medio de los CMDR, lo que deja a la administración municipal un papel estratégico para lograr mejores impactos del Programa. Los municipios han respondido al hecho de organizarse para conformar los órganos colegiados del programa, esto ha ayudado a que el tejido operativo del programa pueda responder a nivel local a las necesidades del sector, sin embargo existen también elementos que dificultan esta operación.

La forma de conformar estos consejos se ha dejado a la administración municipal, la cual designa cuales son las personas que lo integraran, lo cual deja de lado la pluralidad del consejo y no permite la participación directa de productores ya sé como representantes de organizaciones o de cadenas agroalimentarias.

En cuanto a la operación descentralizada del PDR esta ha logrado consolidarse en el proceso de municipalización apoyado por la participación de los PROFEMOR, la entidad cuenta con 60 municipios, de los cuales 40 participaron en el Programa en modalidad 10, 3 en la modalidad 2; de tal modo que la mayor parte de los municipios del Estado participan del Programa y representan cerca del 80% de la asignación de recursos. Para el 2005 se contó con 20 Coordinadores Municipales de Desarrollo Municipal (CMDR), y para el 2006 se registró la participación de 23 CMDR en las mesas de trabajo.

Algunos elementos que dificultan la operación del PAPIR, son elementos que salen fuera de la planeación del mismo, como es el caso en que los municipios llegan a escasear las solicitudes de apoyo, existe falta de capacitación de los productores para elaborar proyectos sólidos y además, la falta de capital de los productores para respaldar sus solicitudes, así los consejos prefieren asignar los recursos a los pocos proyectos que los solicitan, aunque no cumplan con las características técnicas o estratégicas.

En cuanto al apoyo en capacidades existe una necesidad notoria en lograr una planeación mayor en la distribución y variedad de los servicios, ya que en la operación existen problemas de los PSP en la posibilidad de atender diferentes regiones dentro del estado así como necesidades insatisfechas de los beneficiarios en las temáticas de capacitación.

El concretar la planeación de la distribución de PSP así como su canalización en sus aéreas de especialización profesional, aumentara la calidad del servicio brindado. El PROFEMOR debe continuar apoyando a los consejos municipales, como la venido haciendo, el mejorar desempeño de estos eleva la calidad en la determinación de los planes municipales de desarrollo y por lo tanto las estrategias que se apliquen lograr mejores resultados en los municipios.

Sin embargo es en este mismo subprograma en donde existen mayores dificultades para lograr sus objetivos en cuanto a consolidación de

organizaciones, este elemento es el que más se ha descuidado, ya que existen pocos casos en este sentido, además de que los apoyos han estado asignados sin concordancia con los otros subprogramas, sobretodo en cuanto a cadenas prioritarias.

En general el Programa necesita establecer estrategias concretas para aplicar de manera eficiente los apoyos y evitar duplicidad de funciones con otros programas de la Alianza. El hecho que de exista una descentralización de funciones obliga a hacer cada vez más transparentes y participativos los procesos, principalmente buscando que los nuevos agentes encargados los comprendan y sean capaces de aplicarlos de manera eficiente.

La dirección de descentralización que se está presentando en todo el país obliga a que la entidad inicie de manera gradual y como parte de un proceso esta descentralización, para que en su momento de su concreción los agentes sean aptos para asumir la responsabilidad.

4.3.3 Asignación de recursos

La asignación de recursos ha respondido a las líneas estratégicas y a las prioridades establecidas por las Reglas de Operación; el papel de los instrumentos de planeación en las decisiones de asignación de recursos ha respondido a las prioridades planteadas por las líneas estratégicas de SAGARPA y la SEFOA, estas prioridades son principalmente la focalización a municipios marginados, grupos prioritarios y a cadenas agroalimentarias, en estos criterios se han cumplido las metas programadas, sin embargo es importante cuestionarse si estos criterios son los que convienen al mejor uso de los recursos invertidos por el PAR, ya que existen muchos otros criterios que no se han considerado como son los eslabones de las cadenas agroalimentarias, marginación por localidad, regiones aptas para diferentes actividades e impactos ambientales.

El requisito presentar las solicitudes con proyectos productivos no ha logrado incidir en la mejoría de los impactos, ya que este requisito hace que los productores establezcan grupos ficticios, donde solo se solicita de forma grupal y después se divide el apoyo o en otra situación, un solo productor reúne firmas y el apoyo destinado para varios es utilizado por un solo productor, también se encontraron casos donde el jefe de familia hace que sus familiares firmen la solicitud. Este es un factor que debe ser analizado sobre su pertinencia ya que no cumple con el objetivo de conformar UPR solidas o potencializar las capacidades productivas de los beneficiarios.

Existe todavía una carencia de proyectos viables en las solicitudes, pese a que es un requisito en la solicitud de apoyo, los proyectos que se encontraron no cumplían con características técnicas mínimas para ser un proyecto sólido, es importante que el concepto de proyecto quede bien estipulado, ya que en ocasiones se considera que la recopilación de documentación y un escrito descriptivo de los objetivos de la inversión es un proyecto completo, lo cual es falso, es necesario que los proyectos sean viables y se ejecuten de manera adecuada si no los apoyos no producirán los impactos deseados.

En términos de contribución a la diversificación de actividades productivas no se ha logrado concretar ya que los apoyos están siendo dirigidos a eslabones primarios de las cadenas productivas. Los productores no están diversificando sus actividades por medio de los apoyos.

La mayor parte de los productores beneficiarios tenían experiencia en el manejo de los apoyos, pero esto no ayudo a la diversificación de sus fuentes de ingreso. Esta experiencia se da en las actividades agropecuarias pero no en las actividades no agropecuarias. Sin embargo, en las actividades no agropecuarias aunque el apoyo fue menor, se cumplió con los objetivos del programa. Es necesario mencionar que estos beneficiarios no recibieron capacitación para su proyecto.

4.3.4 Procesos operativos del Programa

Un factor muy importante, es la carencia de planeación o definición de líneas estratégicas, es verdad que existe una normatividad en las Reglas de Operación la cual se cumple, pero no existen los métodos particulares en el Estado para lograr mejores resultados con el Programa, esta carencia ocasiona una falta de visión a futuro del medio rural, dispersión de esfuerzos y que los procesos operativos se efectúen de manera empírica, es decir, se resuelvan los problemas al momento sin tener un método para hacerlo. Por lo tanto los procesos operativos tampoco tienen dicha planeación, existen métodos para realizarlos pero no existen métodos para ordenar o planificar la realización de estos volviendo los procesos menos eficientes de lo que pudieran ser.

Los procesos operativos no lograron concretar una visión estratégica para el programa, ya que no cuentan con un seguimiento y una evaluación. Si los procesos tuvieran una planeación eficiente sería probable que los impactos del Programa fueran mayores, y que los apoyos sean entregados en menor tiempo, y que exista una mejor focalización y un mayor seguimiento.

El PDR tiene como objetivo el incrementar las condiciones y capacidades productivas de los productores menos favorecidos, los cuales se encuentran en municipios de alta marginación, este factor hace que los apoyos sean dirigidos a productores que en ocasiones sufren problemas de pobreza alimentaria y generalmente de pobreza de patrimonio y de capacidades, los apoyos que se brindan son apoyos que intentan subsanar la pobreza de capacidades, brindando medios productivos, sin embargo, muchos de los apoyos no satisfacen la condición de pobreza deseada, porque lo que se busca es reducir la pobreza de capacidades, pero muchas veces termina resolviendo problemas de alimentación en el corto plazo, esto sucede por dos factores:

- El primero está dado por las carencias que acarrean los productores por no tener una visión productiva, los productores reciben un apoyo y este apoyo

lo cuidan para que en algún momento dado les ayude o resuelva algún problema, pero no aprecian que de este es necesario reproducirlo para que siga desarrollándose el apoyo y llegue a ser mayor.

- El segundo parte de que los apoyos llegan a ser ineficaces para su reproducción, y por mucho que se intente incrementar el valor del apoyo dado, este se pierde rápidamente por su dimensión. Esto sucedió en años anteriores en donde se dieron apoyos apícolas que resultaron totalmente ineficaces, en el 2006 se encontraron apoyos por beneficiario de $ 82.5 pesos, los cuales fueron solicitados por un grupo de 20 beneficiarios.

Este factor de pulverización de capacidad productiva de los apoyos se vería resuelto si los productores mantuvieran los grupos unidos. También hay que contemplar que los productores no pueden acceder a apoyos mayores por que no cuentan con un capital para proporcionar su parte equitativa del apoyo.

En el caso de los procesos operativos en los apoyos de fortalecimiento de capacidades la mayoría de los PSP no están debidamente capacitados ni certificados, además de que carecen de organización. En su mayoría se contrata a ingenieros agrónomos especialistas, lo cual es propicio para las características del programa, pero también es necesario tener una gama mayor de profesiones, principalmente para poder ampliar la gama de capacidades de los productores, además de que es necesario capacitar en algunos aspectos generales a los PSP, bajo el entendido de que todos ellos deberán encaminar sus esfuerzos bajo la visión que se haya planeado para la ejecución particular del programa en el Estado, una vez capacitado es necesario que se cuente con un método de certificación, ya sea proporcionado por la SEFOA, SAGARPA o el INCA, así mismo, falta planificación en los servicios de los PSP para que estos sean capaces de proporcionar servicios con mayor calidad; esto se puede lograr por una distribución regional facilitando la cobertura por PSP.

4.3.5 Desarrollo de capacidades

El objetivo general del subprograma PRODESCA es desarrollar las capacidades de la población rural elegible para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales, mediante el subsidio a los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría proporcionados por una red abierta y competida de prestadores de servicios profesionales certificados en cuanto a su perfil y desempeño.

Como objetivos específicos se establecen: a) Promover el uso creciente del conocimiento técnico, comercial y organizativo, gerencial y financiero, en las unidades de producción y en las organizaciones rurales, mediante procesos de capacitación y educación, con el fin de estimular modalidades de desarrollo económico a través de proyectos productivos y de microfinanciamiento, que mejoren el nivel de vida de la población rural, promuevan la cultura del ahorro y pago, y aseguren la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales, b) Establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de la población rural de menor desarrollo relativo a regiones y grupos prioritarios y de cadenas productivas de amplia inclusión social, c) Identificar experiencias o áreas de oportunidad de negocio para promover e impulsar proyectos de reconversión productiva o comercial, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas.

La acreditación de un Prestador de Servicios Profesionales se da por medio del INCA Rural A.C., sin embargo la mayoría de los PSP no tienen relación con esta última instancia, son los municipios los que validan al PSP. Los PSP que atienden los productores no en todos los casos son propuestos directamente por los solicitantes, en el 75% de los casos los técnicos PSP han sido propuestos por el propio técnico que promueve sus servicios en las comunidades ó bien por algún funcionario del municipio ó del gobierno estatal, solo un 8.3% decidió que PSP quería ó necesitaba, en estos casos no

interviene la CDR ni la UTOE, de modo tal que la UTOE verificará que sean profesionales con experiencia para el servicio que se solicita.

Existe un problema en la formulación de los proyectos, lo cual puede deberse a la intervención de los PSP, que algunos de ellos no tienen la capacidad de elaborar proyectos correctamente, o bien a que estos conocimientos no han sido apropiados por los productores. En tanto que los productores no han consolidado esta capacidad se quedara limitada al campo de acción y a la capacidad de los PSP de transmitir en los productores interesados en la formulación de proyectos, en tanto quede en manos de los PSP o CMDR, los productores seguirán dependiendo de estos.

Existe un directorio de PSP disponibles en la entidad, tal directorio que existe en INCA Rural A.C., llamada Red de Prestadores de Servicios Profesionales del Sector Rural de la SAGARPA, la cual posee cerca de 250 registros, más no desglosa la especialidad que puede atender el técnico. Lo que hace que se tomen para atender necesidades ajenas a sus capacidades, así como PSP que son de regiones alejadas de los proyectos que apoyan o que estén dispersos.

En algunos casos los PSP no están capacitados para atender las aéreas requeridas por las UPR, la mayoría de los servicios de PSP en la entidad responde al ramo agropecuario, lo cual apoya la puesta en marcha de proyectos de producción primaria, pero no coadyuva otros procesos, como pudieran ser asesorías de mercado, de organización, de consolidación de organización, esto mediante a servicios profesionales de otras áreas como: economía, derecho, mercadotecnia, comercio, etc. Esta diversificación es importante ya que si se quiere apoyar cadenas agroalimentarias de forma integral es necesario preparar a los productores para que sean capaces de ir ampliando sus actividades dentro de la cadena agroalimentaria a la que pertenezcan, tanto procesando sus productos como comercializándolos.

Otro problema presente es la cantidad de servicios, pues estos oscilan entre 5 a 9 servicios por año a cada proyecto, de los cuales no se sabe cuales fueron visitas y cuales realmente fueron servicios o capacitaciones. Además no se sabe cuántos proyectos atiende cada PSP, también se enfrentan a problemas de asignación, algunos PSP atienden productores de regiones distantes de sus lugares de residencia, por lo que dificulta el trabajo directo con los productores en todo el acompañamiento técnico que debiera darse.

Las áreas de atención de los PSP están poco definidas, es decir, un PSP tiene que brindar asesoría tanto agrícola como pecuaria, de posproducción o comercial, sin embargo, no se tienen bien definidas ni organizadas las especialidades de cada PSP.

En cuanto a la consolidación de los proyectos, es importante resaltar que muchos de ellos requieren de tiempo de maduración, al igual que las actividades agrícolas, actividades pecuarias y no agropecuarias, requieren de tiempo para consolidar los apoyos, lo que hace que el seguimiento por parte de los PSP deba ser continuo y preferentemente no solo en alguna etapa del proyecto. Los beneficiarios solicitan principalmente asesoría en la comercialización de su producción o servicio, luego requieren de técnicas de producción, seguido de la búsqueda del manejo sustentable de agua y suelo.

4.3.6 Consolidación organizativa y fomento empresarial

El objetivo general de PROFEMOR es incorporar a las Unidades de Producción Rural (UPR) y grupos prioritarios en forma organizada a la apropiación del valor agregado en ambos sentidos de la cadena productiva, promover sinergias entre las organizaciones y redes económicas y de servicios financieros rurales, así como fortalecer procesos de participación y autogestión, que permitan un mayor poder en la negociación y posicionamiento de sus empresas y organizaciones, como objetivos específicos se plantean: a) fomentar la creación, reconversión e interacción organizativa de los productores rurales, b) apoyar la consolidación

de la estructura interna y administración profesional, de los consejos de desarrollo rural sustentable, de grupos, organizaciones económicas y se servicios financieros rurales, y c) fomentar el intercambio de experiencias y la formación de recursos humanos al nivel de socios, directivos y personal administrativo.

El fortalecimiento de la municipalización que se incremento en un 100% del 2003 al 2006 pero sin embargo el número de organizaciones consolidadas en este último año fue tan solo de 2; de las labores a resaltar es que por parte de los CMRD se elaboraron y actualizaron los diagnósticos y planes de desarrollo rural municipal, se propicio la coordinación interinstitucional, la promoción y gestión de proyectos estratégicos, estableciendo la vinculación correspondiente con las diversas dependencias e instituciones en sus áreas de influencia.

El programa no ha logrado impactar en la consolidación de organizaciones económicas, por lo tanto tampoco resultan impactos en cuanto al fomento empresarial, aún son muy escasas las organizaciones, ya sea porque no logran consolidarse por la falta de capacitación y asistencia de los CMDR o por la falta de la cultura empresarial dentro de los productores, esta segunda razón puede explicarse ya que la mayor parte de las organizaciones o bien son familias donde la cultura empresarial no es una forma de organización o bien porque el nivel de proyectos en tan pequeño que no genera el interés en los productores por consolidar organizaciones tanto económicas como empresas rurales.

En términos de capacidades organizativas, de generación de capital social, dentro de los beneficiarios no se han logrado efectos determinantes, puesto que los productores no logran consolidarse como organizaciones económicas, del mismo modo como no han logrado capacidad de autogestión ante los programas de la Alianza, así como ante otras instancias. Estas capacidades que debieran ser promovidas por los PSP no han logrado impactar ya que el trabajo de PSP se ve limitado ante sus capacidades y recursos con los que cuentan. Del mismo modo no se ha logrado impactar en las capacidades

gerenciales de los productores, por lo que debe seguir promoviéndose la estrategia de consolidar organizaciones económicas que sean autogestivas y con capacidad gerencial autónoma.

4.3.7 Complementariedad, como integrante de la Alianza

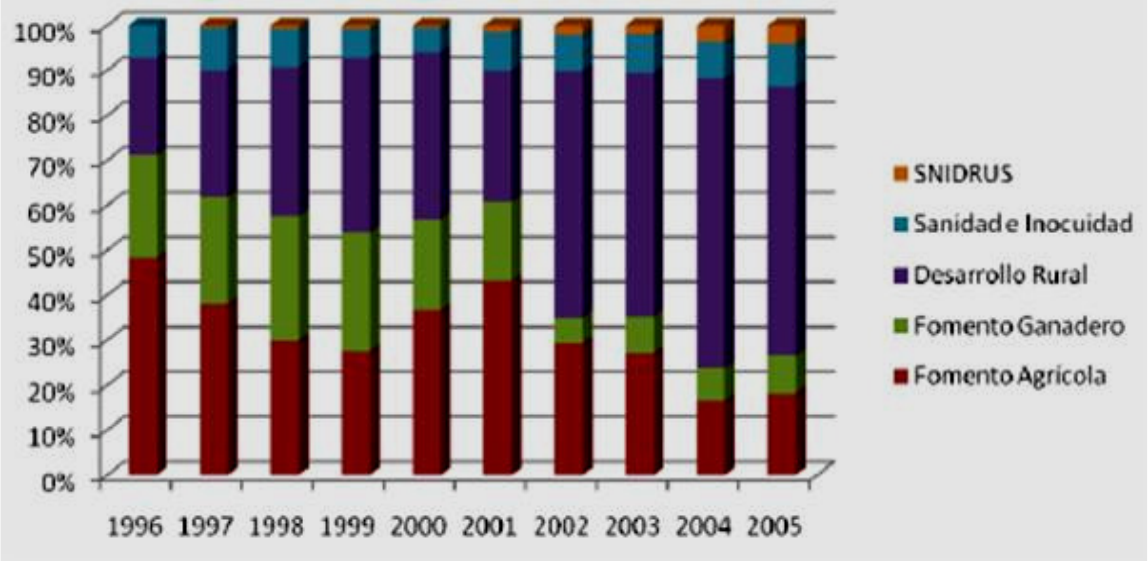
La naturaleza del desarrollo rural es muy amplia, en contexto, el desarrollo rural se encarga de mejorar las condiciones de vida de poblaciones rurales, esto es bastante abstracto y permite tener una amplia gama de formas para lograrlo, con una visión en la que predomina en el fomento a la productividad del sector para detonar la mejoría de condiciones de vida, se entiende el por qué se favorece principalmente a las actividades agropecuarias características del medio rural.

En la planeación del PAPIR se contemplan tres rubros principales de apoyo, actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, donde sus apoyos son dirigidos principalmente a poblaciones prioritarias.

Si se aprecia al Programa como integrante de un programa más amplio, lo cual se entiende como la visión general de la Alianza, existen dos medios para apoyar a las actividades agropecuarias; el fomento agropecuario, agrícola y ganadero, y el Programa de Desarrollo Rural, que también apoya actividades agrícolas y ganaderas, tanto en capitalización como en asesoría técnica.

Cuando se analiza el monto de los apoyos de los subprogramas el programa de Desarrollo Rural ha incrementado su importancia, esto indica que el fomento agropecuario se está canalizando principalmente por vía del Programa, respondiendo a diferentes políticas de desarrollo agropecuario desde el nivel federal. Los programas de fomento agrícola y ganadero han quedado relegados (Ver figura 15) (Ver cuadro 2, anexo 3).

Figura 15. Distribución del presupuesto de la Alianza en Tlaxcala



Fuente: Delegación Estatal de la SAGARPA en Tlaxcala, elaboración con base en Cierres Físicos y Financieros.

Desafortunadamente la planeación en el Estado se hace de manera independiente, es decir cada subprograma tiene sus propias estrategias para lograr sus metas. El Estado, representado por la SEFOA, debe procurar la sinergia de esfuerzos entre los subprogramas del PDR y el resto de programas de la Alianza para el campo, esto puede lograrse a través de claras líneas de acciones a realizar por parte de los actores, ya que la política de desarrollo rural a nivel estatal esta poco definida.

Por lo tanto no existe guía alguna para conducir el desarrollo de la entidad, la cual orilla a sus actores a tomar las líneas estratégicas a nivel federal, contraponiendo con la municipalización en los planes municipales de desarrollo. Dentro de estos subprogramas dan algunos conflictos entre algunos de los operativos, en determinados momentos la diferencia entre las actividades que desarrollan cada uno de ellos no queda del todo definida y se presta a duplicidad, como es el caso de la asesoría técnica, entre operativos de DPAI y PRODESCA.

Adicionalmente existe un vacío dentro del PDR en cuanto a sanidad, dentro de los programas de FG y FA existe colaboración con los comités de sanidad vegetal y animal, lo cual no sucede con el Programa de Desarrollo Rural, por ejemplo, los miembros del comité de sanidad animal no supervisaron la calidad zoosanitaria de los animales adquiridos con los apoyos del PAPIR.

4.3.8. Seguimiento a recomendaciones de evaluaciones previas

Al ser hechas las evaluaciones del programa por agentes externos al programa, se cuenta con una visión diferente a la que se encuentra dentro de la operación de la Alianza, lo que aporta comentarios que pueden favorecer a mejorar el desempeño del programa así como aumentar los impactos de los apoyos, las conclusiones y recomendaciones que se vierten en los informes finales de evaluación, coadyuvan al esfuerzo que realizan los operativos y administrativos que participan en el PAC.

Dentro de la metodología propuesta por unidad técnica de la FAO existe una forma de dar seguimiento a recomendaciones; en el Estado se procura por parte de funcionarios federales la adecuación de estas recomendaciones en la operación, pero como no existen documentos estatales normativos o de planeación es difícil verter estas recomendaciones hacia todo el aparato operativo de la Alianza, debido a que la misma metodología de seguimiento no es abierta a todos los participantes del programa.

Es necesario mencionar que los operativos del programa no tienen una manera práctica de dar seguimiento a las recomendaciones de las evaluaciones anteriores, están conscientes de que existe un proceso anual donde se evalúa el funcionamiento del programa pero no tienen presente las recomendaciones al momento de la aplicación del programa.

En las entrevistas aplicadas a los funcionarios y directivos, así como en la revisión de las bases de datos no existen modificaciones en la forma de aplicar

el programa, estas modificaciones están relacionadas con las recomendaciones elaboradas por los evaluadores anteriores, y las conclusiones y recomendaciones son adaptadas en base a la experiencia, realidad y operatividad de los funcionarios del Estado.

Las recomendaciones deben de ser evaluadas sobre la factibilidad que tienen de ser aplicadas, este proceso una vez concluido debe generar un medio de difundir las nuevas visiones o métodos para aplicar dentro del programa, esto al ser elementos de planeación y gestión son procesos graduales con lo que los esfuerzos de aplicar dichos cambios tienen que ser sostenidos en el tiempo, a su vez, los resultados no son visibles en el corto plazo por lo que inclusive debe de buscar la forma de evaluar los impactos de estos cambios con metas precisas.

4.3.9. Valoración global de la gestión del Programa

En términos generales la instrumentación del diseño del programa ha sido eficiente en términos de la respuesta a la necesidad de atender poblaciones prioritarias, en tanto que por grado de marginación esta debe responder a la marginación presente en el Programa ya que solo se atiende al 10.7% en zonas de alta marginación (lo cual se debe a que en el Estado no existe en mayor grado zonas de alta marginación, el predominante pertenece a zonas de media marginación), la subdivisión del Programa en tres subprogramas, ha sido pertinente en la entidad, ya que el modelo de desarrollo en base a tres factores (infraestructura, capacitación y organización) en el medio rural abarca las necesidades inmediatas.

El Programa necesita reforzar algunos aspectos operativos y principalmente elementos de planeación e integración de esfuerzos, los subprogramas forman parte del esfuerzo para lograr la mejoría de las condiciones de vida de los productores, pero pareciera que los programas buscan lograr sus metas y no sus objetivos generales.

El arreglo institucional entre órganos de participación está representado, sin embargo debe tomarse en cuenta la falta de participación de productores, sociedad civil e instituciones de investigación, por lo que deberá tomarse en cuenta el desarrollo de mecanismos para lograr que se tenga una representación plena de todos los interesados en el desarrollo rural de la entidad.

Los procesos operativos del programa responden a tiempos ajenos a la entidad, como el caso de la asignación de presupuesto por parte de la federación, lo cual hace que el proceso sea largo desde el comienzo de los acuerdos de participación de las partes hasta el pago a los proyectos y productores beneficiados, más no por esto es considerada mal ejecutada, es decir, que los tiempos en los procesos operativos pudieran buscar ser agilizados en el momento en que se da el presupuesto programa para lograr las metas iníciales.

Pudieran existir mejoras en la difusión del programa, así como en la capacitación de los receptores de ventanillas, sin embargo por cuestiones ajenas a la entidad los procesos son lentos y llevan cerca de 10 meses en verse completos (Ver cuadro 6, anexo 3).

4.4 EVALUACIÓN DE IMPACTOS

El contenido de este punto se refiere a la magnitud de los impactos generados por el Programa en las actividades en que se han aplicado los apoyos y mostrar sus explicaciones principales sobre los elementos que influyeron en su generación.

Estos impactos cubren varios aspectos: ingreso y empleo como indicadores primarios y cambio tecnológico, reconversión productiva e integración de cadenas productivas, así como indicadores que explican el resultado de los indicadores primarios.

4.4.1 Caracterización del productor beneficiario del PAPIR en el 2006

La primera característica en los beneficiarios es su distribución por sexo, el 80.08% son mujeres y el 19.91% son hombres, este dato muestra el enfoque de género que se está procurando dentro del Programa, así mismo el promedio de la edad es de 40 años, siendo de 38 años para mujeres y 45 años para hombres, el grado de escolaridad es de 7.15 años en promedio, equivalente a haber cursado el primer año de secundaria y en su mayoría no cuentan seguro popular (97.02%) (Ver cuadro 8).

Cuadro 8. Características generales de beneficiarios de la muestra

Tipología	Edad	Escolaridad	Sexo		Índice tecnológico	Seguro popular
			Masculino	Femenino		
Muestra	40.9	7.2	33.19	66.81	2.98	0.18
TP I	41.8	6.3	31.25	68.75	2.50	0.12
TP II	38.5	9.8	36.92	63.08	1.54	0.29
TP III	33.6	12.8	40.00	60.00	20.00	0.44

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006. Calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Los productores en el campo difícilmente tienen condiciones productivas iguales, existen y existirán diferentes tipos de productores, las diferencias van desde el tamaño de sus parcelas hasta el nivel tecnológico en el que se encuentran, por lo que para el desarrollo de la evaluación de impactos se utilizo una metodología desarrollada por la UA-FAO, la cual considera 5 tipos de productores.

El tipo de productor es indicativo de su nivel productivo, ya que incluye múltiples factores tecnológicos así como factores de capitalización, nivel educativo del productor y el tamaño de la parcela o del hato.

Cuadro 9. Tipología de beneficiarios del Programa en el Estado de Tlaxcala por porcentaje total y por sector productivo

Sector Productivo	TPI		TPII		TPIII		Total general	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Muestra	160	68.09	65	27.66	10	4.26	235	100.00
Actividades Agrícolas	25	15.63	8	12.31	2	20.00	35	14.89
Actividades No Agropecuarias	69	43.13	9	13.85	2	20.00	80	34.04
Actividades Pecuarias	66	41.25	48	73.85	6	60.00	120	51.06

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

De esta forma en los estratos[11] I y II los productores utilizan métodos rústicos, tienen poca capacitación y los tamaños de su UPR son pequeños, a diferencia de los que se encuentran en el Tipo V que son productores con UPR de mayor tamaño, con aplicación de tecnología y mayor capitalización de su unidad de producción (Ver cuadro 9).

La muestra estuvo distribuida como se muestra en el cuadro 9, lo cual refleja que los apoyos se concentran en los productores con condiciones menos desarrolladas, además es importante mencionar que en la entidad existen solo 3 tipos de productores de los 5 tipos que pudieran existir con base a la metodología utilizada.

Los productores de los tipo I y II se encuentran fundamentalmente en zonas marginadas, en este sentido, el 72.35 % de los beneficiarios corresponden a productores de zonas marginadas dentro de la tipología que manejan las Reglas de Operación de la FAO.

[11] De acuerdo con los lineamientos de UA-FAO para enmarcar la tipología de los productores rurales, se determinan ciertas características que señalan el grado de pobreza. Algunas de las cuales son la superficie, la educación, el ingreso; investigación, crédito, capacitación, tecnología, capitalización, etc.

4.4.2. Indicadores de primer nivel

Empleo

Dentro del marco general que le compete a la Alianza la generación de empleo rural se encuentra como uno de los objetivos del programa, al propiciar este una mejora en los niveles de vida de los productores.

Cuadro 10. Empleo en las actividades apoyadas y en la Unidad de Producción Rural

Tipología	Empleos			Empleos por beneficiario		
	Contratados	Familiares	General	Contratados	Familiares	General
En las actividades apoyadas por tipología						
Muestra	21	122	143	0.1	0.7	0.9
TPI	11	58	69	0.1	0.5	0.6
TPII	9	39	48	0.2	0.7	0.9
TPIII	0	24	24	0.0	1.0	1.0
En toda la UPR por tipología						
Muestra	58	163	221	0.3	0.9	1.3
TPI	33	85	118	0.2	0.8	1.0
TPII	24	49	73	0.3	0.9	1.2
TPIII	1	28	29	0.1	1.1	1.2
En las actividades apoyadas por tipo de actividad						
Muestra	21	122	143	0.1	0.7	0.9
Agrícolas	3	18	21	0.1	0.5	0.6
No agropecuarias	13	18	31	0.5	0.6	1.1
Pecuarias	4	85	89	0.0	1.0	1.0
En toda la UPR por tipo de actividad						
Muestra	58	163	221	0.3	0.9	1.3
Agrícolas	28	30	58	0.2	0.8	1.0
No agropecuarias	17	22	39	0.6	0.8	1.4
Pecuarias	14	110	124	0.1	1.1	1.2

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006. Calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En general los empleos generados en las UPR son impulsados por el programa en un 64.25 %, esto representa dos terceras partes del empleo generado en toda la UPR, así mismo, este impulso se marca más al separar el tipo de empleo que se genera, es decir, si es empleo contratado (36.2%) o si es familiar (74.84%).

Los empleos en el PDR tuvieron fluctuaciones favorables en los tres tipos de actividades, aunque de manera muy discreta, teniendo como base más común el uso de mano de obra familiar que la contratada. El empleo en las actividades no agropecuarias tuvo un impacto de 1.4, lo que implica que se generó en promedio un empleo por cada UPR apoyada (Ver cuadro 10).

Para el caso de las actividades agrícolas y pecuarias, la generación de empleos fue menos favorable al ser de 1.0 y 1.2 empleos respectivamente por UPR, situación que es de resaltar, debido a la aparente orientación del programa hacia actividades pecuarias. Se puede señalar que la generación de empleos que ocurrió en el sector agrícola corresponde a labores productivas de carácter temporal. Esto, aunado a una mayor superficie disponible por productor y dedicada a la actividad.

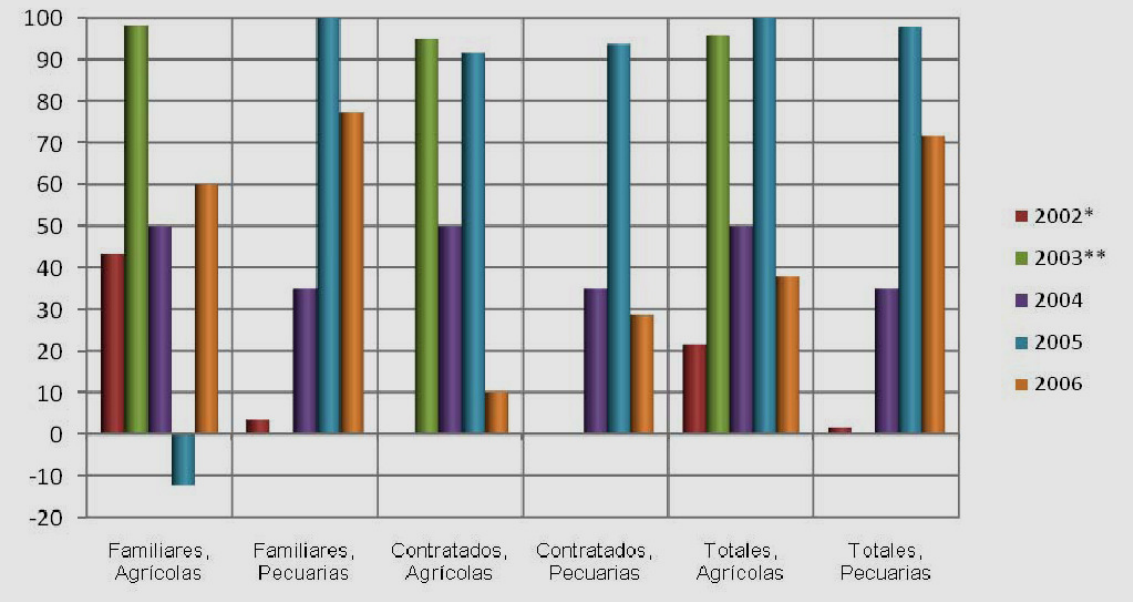
Por otra parte las actividades pecuarias requieren una atención más constante del productor, sin embargo, y como ya se mencionó anteriormente, en general los hatos ganaderos por beneficiario son pequeños por lo que el trabajo necesario para atender al ganado solo es de un jornal diario. Estas necesidades de mano de obra adicionales que demandan los apoyos del Programa, se cubren con la mano de obra familiar.

De acuerdo con la clasificación por tipología se determinó que el tipo I genero 0.6 empleos por UPR, el tipo II 0.9 y el tipo III 1.0; a medida de que la unidad de producción va aumentando su tamaño necesita mayor cantidad de jornales, lo que implica cuando las actividades son de traspatio o en una escala muy pequeña los primeros empleos generados recaen en la familia.

En la figura 16, se muestran las variaciones en el empleo causadas por la Alianza, estos impactos son bastante diversos ya que en el transcurso del tiempo el PAPIR ha variado sus métodos de apoyo, es decir, cada año se han focalizado de manera diferente los apoyos, tanto por tipo de actividad como por

concepto de apoyo, así como grupos prioritarios de apoyo, estos métodos modifican los impactos en el empleo, hay apoyos que requieren mayor mano de obra para ser aprovechados y a su vez también hay apoyos que disminuyen el uso de mano de obra.

Figura 16. Variaciones porcentuales del empleo causados por el PAPIR en el periodo de 2002-2006



Fuente: Elaboración propia en base a informes de evaluación de años anteriores.
Nota: Los indicadores mostrados en este cuadro fueron elaborados con diferentes metodologías, muestra las tendencias en el tiempo.
*En este año no hay una diferenciación si es causado por el PDR o no, solo se midió la variación en el empleo en general.
**En este año no se encontraron indicadores que dieran la medición de la variación en las actividades pecuarias, solo se encontró la mención de que el 20.9% de los beneficiarios tuvieron cambios positivos en el empleo familiar.

Durante los primeros años de análisis, las actividades agrícolas de manera general generaron mayores variaciones en el empleo, debido a que la distribución de los apoyos estaba concentrada anteriormente en actividades agrícolas y las pecuarias. Quedaban en segundo término, en los últimos años los apoyos que se han focalizado en mayor grado hacia actividades pecuarias, lo que ocasionó que los apoyos produzcan mayor número de empleos en actividades pecuarias, así mismo este tipo de actividad tiene un mayor índice de

creación de empleos por beneficiario, 0.15 y 1.0 en los años 2005 y 2006 respectivamente.

En las variaciones de empleo en los años anteriores motivadas por el apoyo de la Alianza el sector agrícola fue quien generó menos empleo, en el 2005 no generó nuevos empleos a diferencia de las actividades pecuarias, donde hubo un incremento de 0.1 empleos familiares por beneficiario y 0.05 empleos contratados por beneficiario.

En el transcurso del tiempo, la generación de empleos se crea de manera familiar, esto indica que los apoyos están provocando que las unidades de producción asimilen mano de obra familiar principalmente, por otro lado, esta generación de empleo no es homogénea ya que en el 2005 se manifestó una disminución del empleo en actividades agrícolas, a diferencia con las actividades pecuarias que generaron incrementos en el empleo desde el 2003.

Ingreso

En el cuadro 11 se muestra la composición del ingreso entre los productores dentro de cada tipo de actividad, esto determina cual es el grado de importancia que tiene cada elemento que conforma el ingreso. Esta composición es determinante para considerar el impacto que está teniendo el apoyo en el beneficiario (Ver cuadro 7, anexo 3).

En un comparativo general entre actividades nuevas y actividades que continúan el porcentaje de composición del ingreso proveniente de las actividades apoyadas en las actividades nuevas es 20.1 % mayor que en las actividades que continúan, esto significa que las actividades apoyadas repercuten en el ingreso en mayor medida cuando son actividades nuevas en la UPR, esto sucede en las actividades agrícolas y no agropecuarias y en las actividades pecuarias sucede lo contrario, mientas que en las actividades agrícolas aumenta la composición en 21.4 puntos porcentuales en las

actividades pecuarias sucede una diferencia de 13.7 % aventajando a las actividades que continúan.

Cuadro 11. Origen del ingreso total del beneficiario y de la Unidad de Producción Rural (UPR)

	Cuando la actividad apoyada continua			Cuando la actividad apoyada es nueva		
	AA	**AP**	**ANA**	**AA**	**AP**	**ANA**
1. Ingreso total de la UPR	81.1	64.1	37.8	48.9	59.8	61.0
2. Otro empleo del beneficiario	7.3	5.7	59.1	29.6	5.9	28.1
3. Remesas o apoyos de familiares	11.0	28.5	2.0	15.2	33.0	4.8
4. Otras fuentes de ingreso	0.6	1.6	1.1	6.3	1.3	6.2
5. Ingreso total del beneficiario (1 + 2 + 3 + 4)	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
6. Ingreso en las actividades apoyadas	12.4	16.2	50.0	33.8	2.5	62.4
7. Ingreso agrícola primario	57.6	58.2	17.6	47.6	68.7	12.4
8. Ingreso pecuario primario	20.9	6.9	10.9	17.4	5.2	3.8
9. Ingreso agropecuario no primario	3.3	7.1	21.8	1.2	11.5	2.4
10. Ingreso no agropecuario	5.8	11.6	0.0	0.0	12.0	19.0
11. Ingreso total de la UPR (6 + 7 + 8 + 9 + 10)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

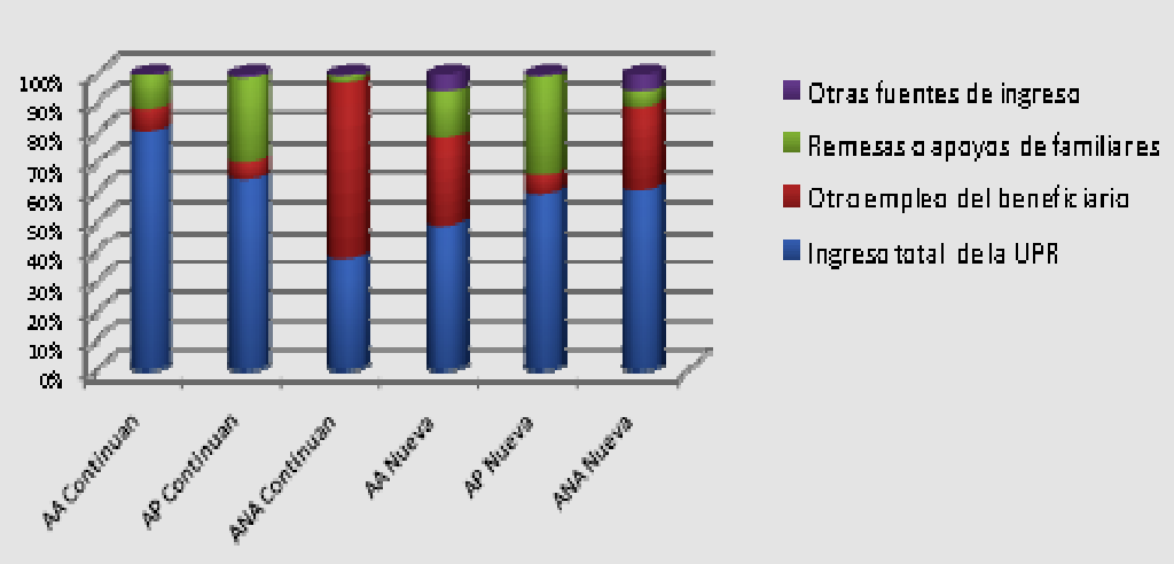
Nota: AA = Actividades Agrícolas, AP = Actividades Pecuarias y ANA = Actividades No Agropecuarias
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

La composición en las actividades nuevas de las UPR señala que las actividades apoyadas están provocando un crecimiento en las actividades agrícolas y no agropecuarias, esto hace ver que el apoyo a la creación de nuevas actividades en las UPR es propicio para incrementar el ingreso general, lo cual no sucede con las actividades pecuarias, ya que después de tener un porcentaje de ingreso de 16.2% proveniente de actividades pecuarias baja cuando son actividades nuevas, esto puede suponer que estas inversiones no impactan en el corto plazo por las la naturaleza de la inversión a mediano plazo.

Reforzando el análisis del comportamiento que tuvo el empleo en la muestra de beneficiarios, se puede observar que del ingreso total de los productores, las remesas ocupan un lugar importante, sobre todo en lo referente a las actividades pecuarias, situación que es coincidente con lo analizado en el apartado anterior, en donde se estableció que la mayor parte de las UPR que se dedican a esta actividad lo hacen en condiciones de traspatio, por lo que

retienen menos mano de obra que otras actividades primarias, en función de lo anterior es probable que se recurra a la migración ya sea a ciudades colindantes (México o Puebla) o incluso a otros países (Ver figura 17).

Figura 17. Origen del Ingreso del Beneficiario



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

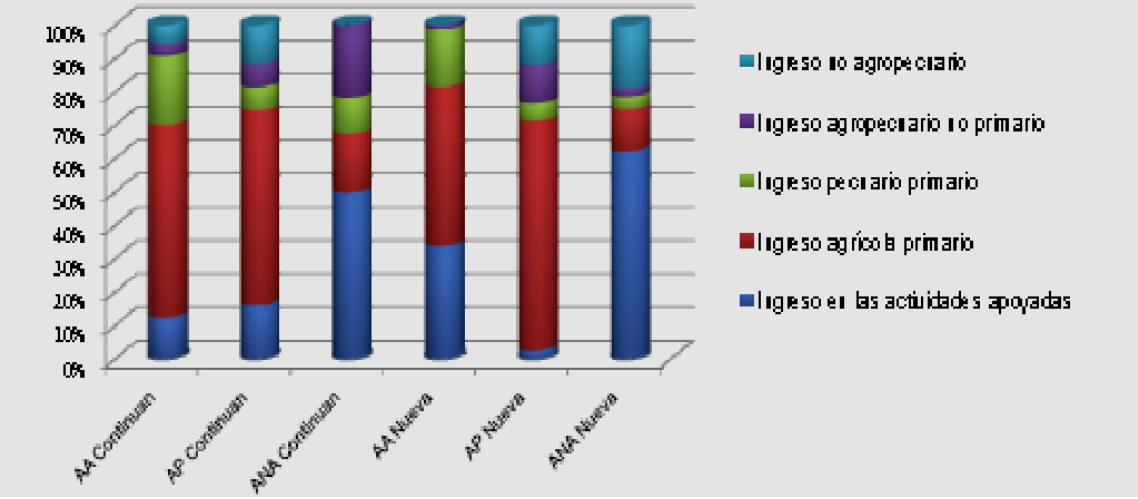
Del ingreso total del productor, su principal fuente de ingreso corresponde a su unidad de producción, teniendo un promedio de 60.0 % para actividades que han continuado y un 56.6 % para las actividades nuevas, esto refleja la importancia social que tienen las UPR para los productores. El 52.76% de los beneficiarios apoyados dependen en cuando menos la mitad de su ingreso de la UPR.

Para aquellos productores donde la actividad es nueva los productores agrícolas son los que complementan su actividad principalmente con otro trabajo y con remesas, ya que esta actividad, de igual forma sucede con aquellas actividades no agropecuarias que continúan donde el 59.1 % proviene de otro empleo.

En lo que respecta a ingresos provenientes de otro empleo del productor, es notable la participación que éste tiene sobre todo en aquellas actividades no agropecuarias, lo anterior debido a que este tipo de productores, al carecer de factores de producción como tierra y capital requieren complementar su ingreso con trabajos remunerados en otros sectores de la economía (la industria y los servicios) (Ver figura 18).

Si se analiza el cuadro 11 y la figura 17, se deducirá que la Unidad de Producción Rural sigue manteniendo su importancia en los productores apoyados (principalmente productores de bajos ingresos) incluso aquellos que han optado por tener otras actividades no agropecuarias.

Figura 18. Origen del Ingreso de la UPR



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En la figura 18 se puede observar cual es el comportamiento del ingreso al interior de la unidad de producción, hay que considerar que el contraste de las diferentes unidades de producción es muy diverso, algunas se dedican a actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, lo que sugiere la existencia de UPR especializadas y de otras que realizan diversas actividades primarias en diferentes proporciones, por lo que es difícil determinar la conformación; otro

factor a considerar para el análisis de la composición del ingreso que influye determinantemente en esta diversidad de UPR es el tamaño de la mismas, lo que determina el grado de especialización y por ende el grado de capitalización, las UPR de menor tamaño son menos especializadas que las de mayor tamaño.

De manera general las UPR se nutren principalmente de ingresos agrícolas primarios, 43.68 % en promedio, excepto las UPR dedicadas a actividades no agropecuarias ya que de estas, solo el 15 % de su ingreso provienen de las actividades agrícolas, reforzando la tesis de que estas últimas son las que más carecen de tierra.

Un elemento importante a destacar es el hecho de que el ingreso proveniente de las actividades apoyadas no agropecuarias sobresalió por encima de las demás actividades, siendo de 56.2 % del total del ingreso de la unidad, esto indica que el ingreso de las actividades no agropecuarias proviene principalmente de las actividades apoyadas, esto demuestra que en estas actividades los apoyos impactan directamente al ingreso de las UPR.

Agrupando el origen de los ingresos entre primarios y no primarios las UPR, siguen siendo principalmente de producción primaria, exceptuando a las que se apoyaron en ANA, de las cuales el 28.5 % de su ingreso pertenece a actividades de esta índole.

Composición del ingreso

El ingreso surge como producto de diferentes factores, el análisis de esta composición indica en qué medida factores determinan las variaciones del ingreso, identificando que elemento es más determinante en las variaciones del ingreso y sí es posible lograr mayores impactos en él.

Se hace el análisis del sector agrícola, ya que es el sector del que dependen la mayor parte de los productores agropecuarios, como se ha mencionado con

anterioridad el productor agropecuario tipo I encuentra su principal fuente de ingreso en este.

El ingreso está conformado por el producto del volumen de producción por el precio de venta y a su vez el volumen de producción está compuesto por el producto del rendimiento y la superficie de producción o el tamaño del hato de la UPR (Ver cuadro 5, anexo 3).

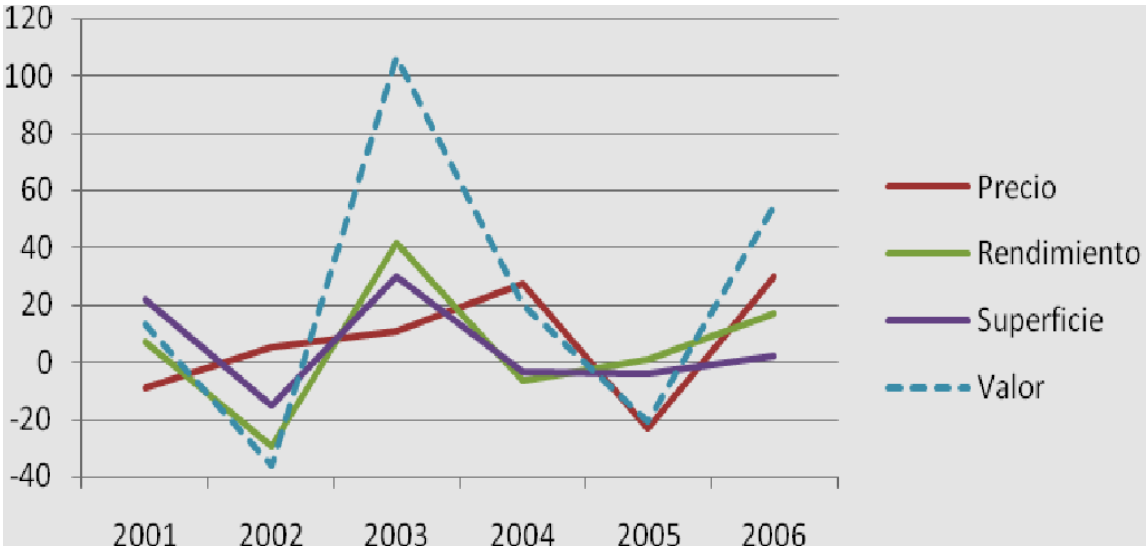
Del ingreso total del productor, se puede observar que la principal fuente de ingreso del productor corresponde a su unidad de producción, teniendo un promedio de 60.0 % para actividades que han continuado y un 56.6 % para las actividades nuevas, esto refleja la importancia social que tienen las UPR para los productores.

El 52.76% de los beneficiarios apoyados dependen en cuando menos la mitad de su ingreso de la UPR (Ver figura 19).

Para aquellos productores donde la actividad es nueva los productores agrícolas son los que complementan su actividad principalmente con otro trabajo y con remesas, ya que esta actividad, de igual forma sucede con aquellas actividades no agropecuarias que continúan donde el 59.1 % proviene de otro empleo.

En lo que respecta a ingresos provenientes de otro empleo del productor, es notable la participación que éste tiene sobre todo en aquellas actividades no agropecuarias, lo anterior debido a que este tipo de productores, al carecer del capital tierra, requieren complementar su ingreso con trabajos remunerados en otros sectores de la economía (la industria y los servicios).

Figura 19. Variaciones porcentuales del los factores del ingreso agrícola



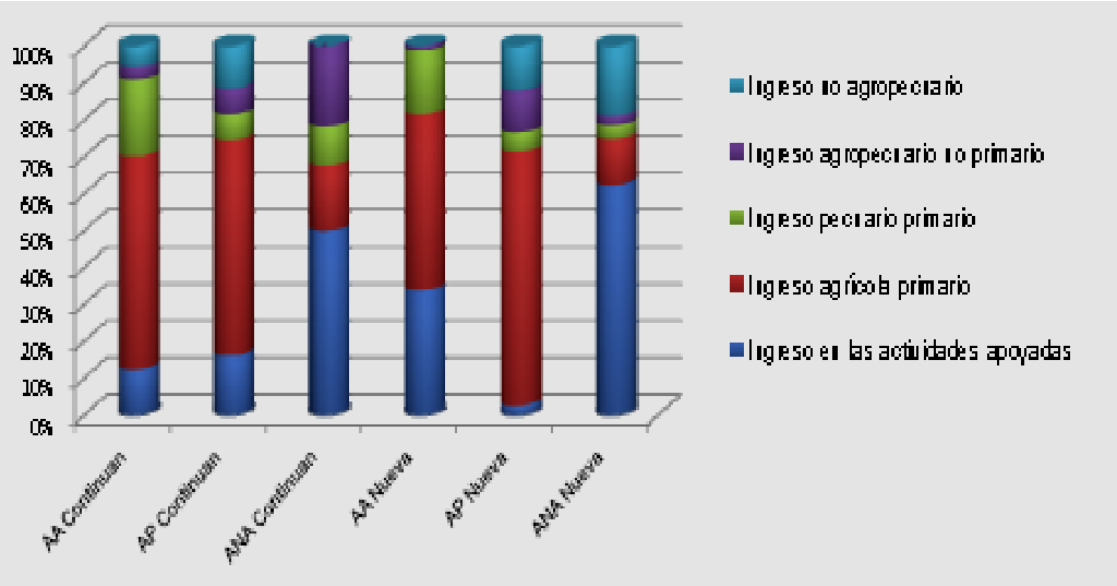
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En la figura 20 se puede observar cual es el comportamiento del ingreso al interior de la unidad de producción, se debe considerar que el contraste de las diferentes unidades de producción es muy diverso.

Existen unas que se dedican a actividades agrícolas, pecuarias y no agropecuarias, lo que sugiere la existencia de UPR especializadas y de otras que realizan diversas actividades primarias en diferentes proporciones, por lo que es difícil determinar la conformación.

Otro factor a considerar para el análisis de la composición del ingreso que influye determinantemente en esta diversidad de UPR es el tamaño de las mismas, lo que determina el grado de especialización y por ende el grado de capitalización, encontramos que las UPR de menor tamaño son menos especializadas que las de mayor tamaño.

Figura 20. Origen del Ingreso de la UPR



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

De manera general, las UPR se nutren principalmente de ingresos agrícolas primarios, 43.68 % en promedio, excepto las UPR dedicadas a actividades no agropecuarias ya que de estas, solo el 15% de su ingreso provienen de las actividades agrícolas, reforzando la tesis de que estas últimas son las que más carecen de tierra, esto da lugar a lo que se conoce como nueva ruralidad, donde las actividades productivas no son tan dependientes a actividades agropecuarias (Ver figura 1, anexo 3).

Un elemento importante a destacar es el hecho de que el ingreso proveniente de las actividades apoyadas no agropecuarias sobresalió por encima de las demás actividades, siendo de 56.2 % del total del ingreso de la unidad, es decir, en las actividades no agropecuarias el ingreso proviene principalmente de las actividades apoyadas, esto nos muestra que en estas actividades es los apoyos impactan directamente al ingreso de las UPR (Ver figura 20).

Agrupando el origen de los ingresos entre primarios y no primarios las UPR siguen siendo principalmente de producción primaria, exceptuando a las que se

apoyaron en ANA, las cuales el 28.5 % de su ingreso pertenece a actividades de esta índole (Ver figura 20).

El precio de los productos agrícolas tuvo una tendencia creciente (14.5% anual) en el periodo de 2001 al 2004, este factor es poco controlable para los productores del Estado, ya que está conformado por los grandes productores nacionales y en algunos internacionales, los factores de la producción son un poco más controlables, es decir, son factores en los que los programas, las organizaciones o los productores pueden incidir en el corto y mediano plazo.

Para el caso del factor "rendimiento", factor con variaciones principalmente en el año 2003 (41.63%), para el periodo del 2001 al 2006 tuvo una variación promedio del 5.24%, este factor tal vez es el más susceptible a ser incrementado, mediante a apoyos tanto en infraestructura como en capacitación, se puede lograr tener mejores niveles de rendimiento por hectárea.

También es importante considerar que el Estado está condicionado a las temporalidades climáticas, con lo que podrían presentarse variaciones mucho mayores, si el clima es benéfico o no.

El último elemento es el factor ·"superficie", este está limitado por las características geográficas, ya que, por mucho que se quiera incrementar las hectáreas de cultivo habrá un tope máximo, este factor es el que presenta una tasa promedio de variación menor que los demás factores, 5.1%, lo que lo hace ser el factor más estable.

Es conocido que los efectos son producto de un complejo sistema de factores, anteriormente expuestos, cuando se intenta determinar ¿qué es la consecuencia de qué?, se llega a la conclusión de que todo tiene un origen más complejo, pero no por esto se tiene que dejar al libre juego de factores del

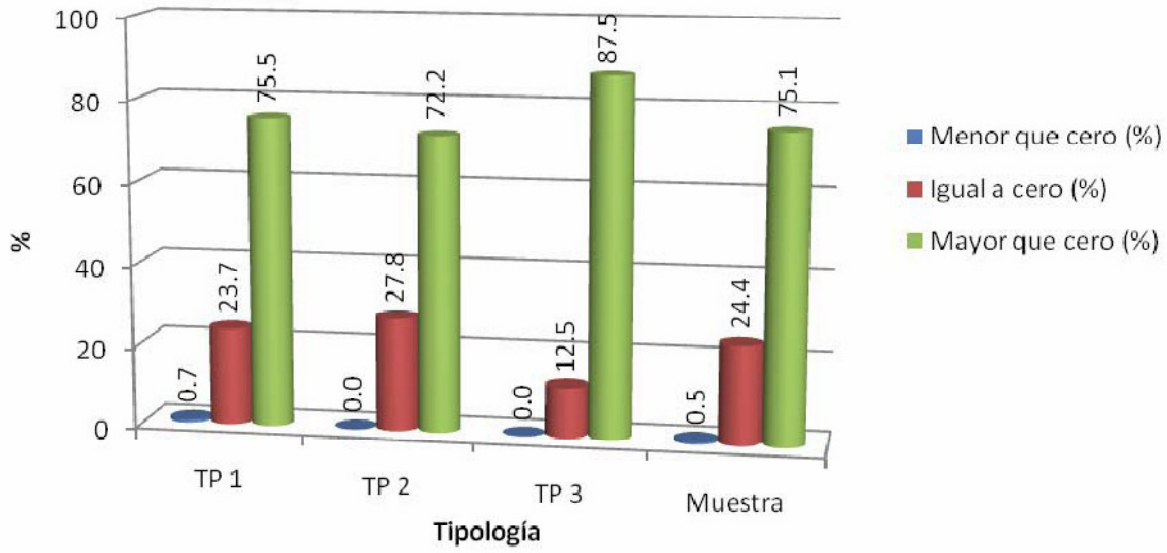
desarrollo rural, se debe determinar cuáles son las capacidades de impacto existentes, con ello potenciar y direccionar el desarrollo del Estado.

4.4.3. Indicadores de segundo nivel

Capitalización e inversión de las UPR beneficiarias del PDR

La capitalización de los productores beneficiarios fue medida en función del valor monetario que ellos mismos asignaron a sus activos de maquinaria, equipo y construcciones, cabezas de ganado, superficie sembrada o plantada y en su caso las plantaciones o cultivos perennes. Se agrega también las aportaciones hechas en la adquisición de los recursos provenientes del apoyo tanto por parte de los productores como la aportación gubernamental.

Figura 21. Capitalización por tipo de productor, distribución porcentual



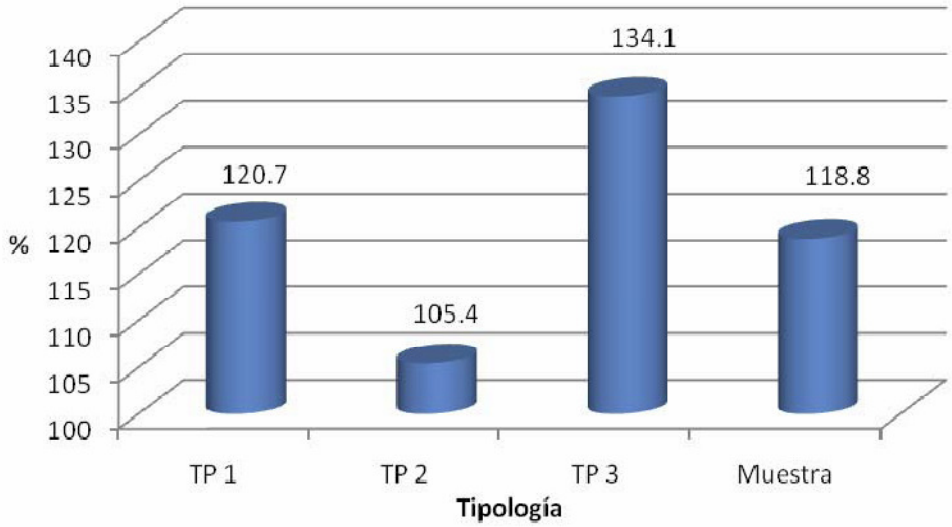
Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Los efectos en la capitalización de las UPR se pueden presentar de diversas formas, como se considera en la figura 21, donde se aprecia que en la

capitalización la mayor parte de la UPR tuvieron incrementos, 75.1 % del total, sin embargo, también la capitalización se mantuvo en 24.4 % de las UPR, y de manera mucho menor un fenómeno de descapitalización en el 0.5 % de las unidades de producción.

El comportamiento hacia dentro de los diferentes tipos de productores de la muestra encontramos que donde se capitalizaron mas fue el tipo III con el 87.5 % del total y donde menos fue en el tipo II con 72.2 %; en la única tipología donde se encuentra el proceso de descapitalización es en el tipo I, donde el 0.7% de los productores presentaron dicho comportamiento (Ver figura 22).

Figura 22. Tasa de capitalización por tipo de productor



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Se observa que la aportación total promedio de la UPR tipo II es dos veces superior a la tipología I, resultando que la tasa de capitalización total de las UPR tipo I es de 83.1, para el tipo II es de 88.1 y para el tipo III es de 134.1, teniendo en promedio 89.1, lo cual da como resultado el aumento en la capacidad de producción, así la generación de valor, de empleo y en consecuencia de ingreso.

También se observa que los productores tipo I y tipo III son los que registraron los mayores incrementos en la producción, lo cual es entendible si consideramos que son los productores mas descapitalizados, y que cualquier aumento en sus bienes, por más pequeño que sea, representa un incremento en el valor de sus activos productivos.

Analizando cual es magnitud de la capitalización en las primeras dos tipologías se tiene una tasa de capitalización de 120.7 para el I y de 105.4 para el II, en especial en el tipo III la tasa fue de 134.1, lo que representa que estos tres tipos de unidades de producción duplicaron su capital y un poco más, lo que los convierte en unidades con gran asimilación a la capitalización (Ver figura 23).

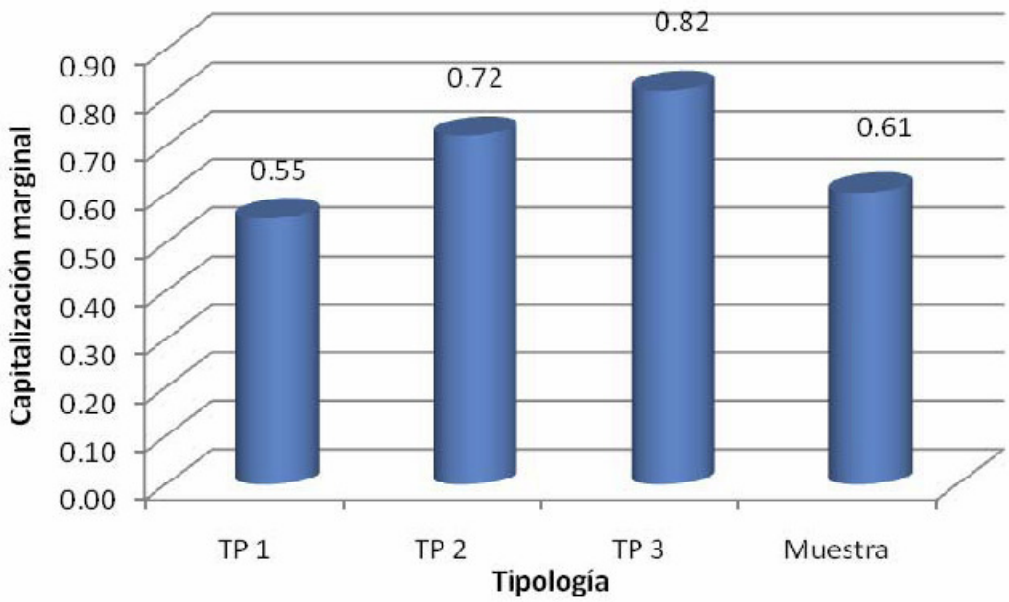
Si se analiza cuanto se capitaliza una UPR por cada peso que ejerce el Programa, se puede apreciar que en promedio la UPR se capitalizara en 0.61 pesos, y el tipo III será mayor, 0.82 pesos por cada peso otorgado por alianza.

Este comportamiento se puede explicar en dos partes, la primera en referencia a la tasa de capitalización, los productores de estos estratos son de escasos recursos y en condiciones rusticas por lo que su capitalización es muy baja lo que convierte a los apoyos en cantidades grandes compasivamente con la capitalización existente, en muchos casos la misma unidad de producción no tiene capitalización, por lo que así fuera muy poco lo que se le apoyara tendría una tasa de capitalización muy grande.

El otro aspecto de la capitalización es el efecto multiplicador, este indicador hace referencia a la proporción que se manifiesta por cada unidad de apoyo que se le otorga a la UPR, si se analizan los tres tipos de productores, se estima que a medida que el productor está en mejores circunstancias productivas el efecto multiplicador aumenta, el factor que interviene aquí se entiende sabiendo que los productores menores tienen mayor dificultad para

conseguir sus medios de subsistencia por lo que a todo ingreso que tienen le sustraen una proporción mayor para su subsistencia dejando la menor proporción para la capitalización de la UPR (Ver figura 23).

Figura 23. Efecto multiplicador por tipo de productor



Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Cuando se desagregan los indicadores de capitalización en actividades productivas existen dos elementos con una tasa de capitalización muy alta, esto se da en los casos de las actividades agrícolas de las UPR tipo III con 759 % y en las actividades no agropecuarias en el tipo II con 738.5 %, estas toman especial énfasis ya que las tasas promedio de capitalización generales son de 107.1 % para agrícolas, 133 % para pecuarias y 123.1 % para no agropecuarias, estos dos crecimientos muy por arriba de los promedios se deben a que particularmente en la muestra se encontró que varias de las UPR beneficiadas, estaban iniciándose en la actividad apoyada por la Alianza, razón por la cual hasta antes de recibir el subsidio, no contaban con ningún activo referente a la actividad apoyada por el programa (Ver cuadro 12).

Cuadro 12.Capitalización por tipo de productor y por actividad productiva

Concepto	Actividades	TPI	TPII	TPIII	Muestra
Tasa de capitalización	Agrícolas	122.3	33.9	759.0	107.1
	Pecuarias	137.5	192.3	38.8	133.0
	No agropecuarias	117.4	738.5	83.6	123.1
Efecto multiplicador	Agrícolas	0.50	0.39	1.05	0.55
	Pecuarias	0.30	0.91	1.51	0.55
	No agropecuarios	0.67	1.02	0.53	0.68

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

En general los impactos en capitalización fueron positivos para todas las actividades y las tipologías, los más destacados fueron actividades pecuarias con 192.3 % casi triplicando su nivel de capitalización, la tipología que en general obtuvo mejores tasas fue el tipo I y en especial en actividades pecuarias con 137.5 %, quedando en segundo término las actividades agrícolas con 122.3 % y en un tercer lugar las actividades no agropecuarias con 117.4 %.

Con el efecto multiplicador en las diferentes actividades productivas, las actividades pecuarias en la tipología III provocaron una capitalización de 1.51 pesos por cada peso invertido por el PDR, es decir que estas UPR invirtieron cuando menos el 50 % adicional al monto del apoyo (Ver cuadro 12). Comparativamente con otros años, los productores que más se capitalizan son de la tipología III y las que menos son los de la tipología I, las razones para que esto suceda son varias, entre las cuales está el hecho que los productores del Tipo I son productores con bajos ingresos a los cuales no están en posibilidades de acceder a apoyos del mismo tamaño del que pudieran

conseguir otro tipo de productores, de igual manera el apoyo que se brinda a los productores de los estratos I y II se destina en el corto plazo al consumo y difícilmente se va a considerar para capitalizar a la unidad de producción (Ver cuadro 13).

Cuadro 13. Capitalización por tipo de productor

Periodos	TPI	TPII	TPIII
2005	0.25	0.66	1.14
2006	0.55	0.72	0.82

Fuente: SERPRO, Informe de Evaluación del PDR en Tlaxcala 2005 y datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.

Nivel tecnológico de las UPR beneficiadas por el Programa

Cuadro 14. Índice de nivel tecnológico por beneficiario

Actividades	Tipología	Índice*
Agrícolas	TPI	0.13
	TPII	0.31
	TPIII	0.50
Promedio Agrícolas		***0.19***
Pecuarias	TPI	0.14
	TPII	0.28
	TPIII	0.42
Promedio Pecuarias		***0.21***
No Agropecuarias	TPI	0.11
	TPII	0.31
	TPIII	0.46
Promedio No agropecuarias		***0.14***
Muestra		0.19

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO. *Para entender el significado del índice tecnología es necesario entender que la escala es de 0 a 1, donde 0 es una nula tecnología en el método productivo y 1 es aquel índice donde la tecnología empleada es la más optima, tecnológicamente hablando para la actividad desarrollada

La productividad de las UPR está limitada por el nivel técnico al que pueden acceder, en su mayoría, los productores del tipo I tienen un índice tecnológico del 0.13, lo cual representa que sus métodos son rudimentarios, con poco acceso a mejoras tecnológicas, en consecuencia su productividad es baja, lo cual hace todavía más complicado el generar excedentes para obtener un ingreso mayor (Ver cuadro 14).

Dentro del proceso de avances en el nivel tecnológico de la UPR los productores que mayores índices presentan, dentro de los tres tipos de productores apoyados, destaca la tipología III, siendo el más alto en la actividad agrícola (0.50), seguidos de la actividad no agropecuaria (0.46) y por último las actividades pecuarias presentan un índice de 0.28.

En el total por tipo de actividad la que presenta mayores índices de nivel tecnológico en las unidades de producción, es la actividad pecuaria con 0.21.

Impactos de los comité sistema producto

En su mayoría los productores no conocen que es un sistema producto, lo cual representa el desconocimiento de los beneficios y en consecuencia su poco interés en la participación en los mismos. Esto es debido principalmente la carencia de fomento a la creación de los comités y la poca difusión de los existentes (principalmente agrícolas) (Ver cuadro 15).

Cuadro 15. Conocimiento de lo que es un Comité Sistema Producto

Actividades	Conocen que es un CSP* (%)	Tipología	Conocen que es un CSP* (%)
Agrícolas	4.26	TPI	2.50
Pecuarias	3.80	TPII	1.54
No Agropecuarias	1.10	TPIII	20.00
Muestra		2.98	

Fuente: Datos obtenidos de la encuesta aplicada a beneficiarios del ejercicio 2006, calculo de indicadores de la metodología propuesta por UA- FAO.
* Comité Sistema Producto.

Es importante difundir los aquellos comités que están constituidos para aumentar los impactos positivos que los mismos tienen. Así mismo es necesario al consolidarlos hacer participes a los productores, ya que gracias a ellos el sistema producto puede mejorar su condición en el mercado e inclusive acceder a otros mercados.

Impactos del PRODESCA

Los técnicos PRODESCA han apoyado al fortalecimiento de las UPR en un 75%, al fortalecimiento de las organizaciones en 66.7%; los principales resultados del servicio se concentran en que el 25% de los productores llevan regularmente registros de las cuentas, el 16.7% de ellos realizan regularmente registros de su producción y han participado en la gestión de recursos con otras instituciones (Ver cuadro 3, anexo 3).

Los técnicos han apoyado en la participación de talleres, el 50% de los productores entrevistados declararon haber participado en talleres que les permitieron conocer sus derechos y obligaciones dentro del programa, la iniciativa para solicitar un técnico PSP, en su primer lugar de los propios beneficiarios en un 33%, en segundo lugar el propio técnico es quien promueve su servicios, y en tercer lugar la propuesta vino de los funcionarios municipales y del gobierno. La supervisión de los servicios de los PSP está a cargo de UTOE encargada de informar al CECADER las características de las solicitudes PRODESCA aprobadas por la CDR.

De la muestra 2006, los productores no han pagado por la asesoría técnica recibida, mas todos ellos están dispuestos a pagar la asesoría de un técnico en las diferentes etapas del proyecto. Un punto de fortaleza en la focalización del Programa ha sido la atención a zonas marginadas, los apoyos se concentraron en productores tipo I y II; dentro de la entidad las zonas de mayor marginación aparecen en norte del estado, pero en general el grado de marginación de

Tlaxcala es medio, por lo que en atención a zonas marginadas este punto cumple cabalmente la atención a esta población. Sin embargo cabe mencionar que será pertinente enfocar los apoyos también con una visión territorial del desarrollo, es decir que sea bien por medio de los tres DDR o vía cuencas, tomar en cuenta las necesidades regionales a que requieren de apoyos de desarrollo rural con una visión sustentable.

Impactos del PROFEMOR

Los impactos registrados se concentran principalmente en el grado de apropiación que han tenido los CMDR, donde casi en su totalidad los municipios (96.6%) están participando en el programa, el fortalecimiento que se a dado a los comités municipales ayuda al programa en general, ya que estos CMDR al ser participes en la gestión de los apoyos del PDR ayudan a mejorar la focalización y distribución de los mismos y como consecuencia aumentando los impactos en los beneficiarios (Ver cuadro 4, anexo 3).

En cuanto a impactos en la organización de productores no existen, ya que el esfuerzo del PROFEMOR se centro en la atención a CMDR y no en la conformación de organizaciones productivas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

Mediante las conclusiones vertidas se elaboraron una serie de recomendaciones, las cuales intentan ser prácticas, aconsejar posibles alternativas de acción, teniendo como consecuencia mejoraras palpables en los logros y retos del programa.

El desarrollo del medio rural es un componente fundamental para México por su aporte de alimentos, servicios ambientales, empleos y divisas a la economía. Por sí mismo representa un factor importante en el alivio de la pobreza. Pese a ello, los recursos financieros reales para la agricultura han disminuido, el capital humano continúa siendo escaso, sobre todo el asociado a la población pobre, y persiste la transferencia de ingresos vía precios del medio rural a las economías urbanas.

Para que la implementación de las políticas públicas sea sostenible, su formulación debe basarse en la formación de consensos entre los actores y gobierno, de forma tal que las prioridades de desarrollo así precisadas tengan legalidad y ayuden a crear las condiciones necesarias para promover su realización.

Respuesta del Programa a los retos y oportunidades del entorno

En general el productor promedio en Tlaxcala es pequeño, el cual es carente de aptitudes para consolidar su unidad de producción como un agente de mercado, inclusive las UPR son unidades altamente fragmentadas y desorganizadas, por lo que le resulta importante el lograr agruparse y con ello acceder a diferentes medios que le permitan desarrollarse.

La población del medio rural en Tlaxcala está dedicada principalmente a actividades agrícolas y complementan sus ingresos con actividades fuera del medio agropecuario, participando cada vez en actividades industriales fuera de su comunidad, obligándolos a desplazarse a ciudades circunvecinas. Esto ha provocado que las actividades del medio rural tomen un lugar como complemento al ingreso de los productores y no al contrario.
Por otro lado, el programa canalizó de manera preponderante los apoyos a grupos productivos, grupos que para obtener el recurso se organizaban de manera ficticia para solicitar el apoyo y una vez obtenido, la producción se realizaba de manera individual, provocando la falta de potencialidad productiva del apoyo en las UPR.

Asimismo, las actividades agrícolas, predominantes en el Estado, se realizaban en el 84.20% de la superficie estatal generando el 53.74% del valor de la producción del sector; mientras que las actividades pecuarias sólo se realizaban en el 1.02% de la superficie estatal generando el 45.01% del valor de la producción, demostrando con estos resultados que las actividades pecuarias son las de mayor producción en comparación con las agrícolas en cuanto al uso de suelo.

Gestión del Programa en el Estado

Apropiación del Programa en el Estado

No se considera que el Estado se haya apropiado del programa, pero sí se considera que los órganos encargados del desarrollo del mismo, si comprenden la importancia del sector, sin embargo, no han sido capaces de transmitirla hacia el resto de las entidades estatales.

En este sentido, la planeación por parte del Estado es escasa o prácticamente no existe ya que no cuenta con estrategias concretas y orientación de los

esfuerzos para mejorar la situación del sector rural. Por otro lado, el programa conserva documentos normativos que se dirigen parcialmente a estos esfuerzos, pero al ser el programa solo un elemento del desarrollo estatal no es capaz de integrar a los demás agentes con influencia sobre al medio rural.

Es interesante mencionar que existen pocos documentos estatales que normen o ayuden a la planeación del desarrollo rural. En este sentido, las autoridades municipales son las que toman cartas en el asunto para la planeación del programa, sin embargo, estas acciones son insuficientes debido principalmente a que estos planes son muy locales y no contemplan criterios regionales de desarrollo.

Focalización de apoyos

Los apoyos se otorgaron de acuerdo a las reglas de operación del programa, no obstante, la aplicación y desarrollo de estos no se ejecuta como se programa, debido a que los apoyos no son dirigidos a los productores en condiciones de alta y muy alta marginación, ya que existe una gran heterogeneidad entre los productores de la entidad. Sin embargo, la atención a grupos prioritarios de mujeres, ancianos, discapacitados y jóvenes es integral y debidamente focalizado en comparación con los productores.

Complementariedad del programa

No existe vinculación alguna con otros programas y subprogramas de la Alianza para el Campo, debido principalmente a que estos tienen planeaciones independientes, ocasionando la duplicidad de acciones y repercusiones negativas hacia las metas de cada uno.

También, de manera interna en los subprogramas PAPIR, PRODESCA y PROFEMOR del programa no hay una complementariedad planeada entre

ellos, las actividades que se realizan se hacen de manera particular y no tienen como objetivo complementar esfuerzos.

Sectores prioritarios

Se encuentran diferentes cadenas agroalimentarias en el estado, con diferente grado de desarrollo, pero no se ha concretado la formalización de estas mediante la creación de comités. Se determinaron algunas cadenas para su fortalecimiento, pero se descuida la integración de estas como un sistema de actividades secuenciales.

La competitividad de las cadenas agroalimentarias es impensable en ausencia del uso sustentable de los recursos naturales. La preservación y el mejoramiento del capital natural, son una precondición para la sostenibilidad de la economía rural. De ahí que la política dirigida al sector rural sólo contempla elementos para el logro de un uso sustentable de los recursos naturales, la falta de estos recursos acentúa la pobreza.

Impactos realizados por el PDR

PAPIR

A partir del 2005 los apoyos obtuvieron mejores impactos al ser apoyos de mayor valor a los que habían otorgado con anterioridad, esta tendencia se mantuvo en el 2006 lo cual reforzó el esfuerzo realizado al año anterior por el hecho de que este tipo de inversiones de mayor valor requieren tiempos mayores para concretar sus beneficios.

Los principales impactos del PDR se reflejan en el incremento de empleo familiar en las UPR, lo cual representa un aumento en el tamaño de la UPR pero no impacta positivamente en el ingreso del beneficiario, ya que en su

mayoría las unidades de producción son unidades de autoconsumo. Otra consecuencia de este incremento de empleo familiar es el arraigo familiar.

El apoyo otorgado por el programa impactó principalmente a las UPR de productores tipo III en el incremento de su capital y no las UPR de tipo I y II metas del programa. Esto se debió a que estas unidades de producción, son capaces de invertir y de solicitar más recursos que las de tipo I y II. Este incremento de capital fortaleció la capacidad de producción y la posibilidad de producir excedentes para el mercado nacional e internacional.

El impacto que se encontró en esta investigación en relación a su producción es puramente social y no económico, es decir, que producen sólo para autoconsumo. En este sentido la asistencia técnica y la transferencia de tecnología prácticamente no aplican en este tipo de productores.

Por otro lado, las actividades pecuarias (AP) y las no agropecuarias (ANA) son las que tuvieron mayores impactos en su producción, demostrando con esto, que las líneas estratégicas del programa funcionan, pero no es su objetivo; perdiendo potencialidad al no existir complementariedad con el resto de los eslabones que componen las cadenas del sistema producto.

PRODESCA

El repertorio de temáticas de asesorías y capacitaciones que pueden dar los PSP es limitada y no cumple con todas las necesidades que tienen los productores como integrantes de una cadena compleja productiva.

Al ser los PSP los operativos que interactúan de mayor medida con los productores, estos tienen son los más aptos para brindar un seguimiento a los apoyos y determinar si las estrategias que se siguen en el programa son positivas o no.

Los prestadores de servicios profesionales, identifican las necesidades tecnológicas de los productores agropecuarios, y actúan como enlace entre los centros de investigación y los demandantes de tecnología y, con una orientación de negocios, promueven su aplicación.

PROFEMOR

El subprograma tiene como objetivo apoyar a la organización de los Comités Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y no a la organización de productores. El subprograma ha logrado una mejor apropiación en los municipios del PDR, lo que ha ocasionado mejor operatividad en el proceso de municipalización, sin embargo esto represento un sacrificio en la organización de productores, la cual es muy elemental en el Estado.

Finalmente, una mayor efectividad de la política pública en el medio rural mejora la calidad y distribución del gasto público, lo cual se refleja en la operación del programa que instrumenta la política agroalimentaria y de desarrollo rural, además de su lógica vertical, evitando omisiones, superposiciones o contraposiciones entre sí, de manera que favorezca a los fines y propósitos de la política sectorial.

La reorientación de las estrategias económico- productivas en un sentido territorial favorece la consolidación y la competitividad de conglomerados productivos agropecuarios y no agropecuarios, lo cual tiene una alta rentabilidad económica y social.

RECOMENDACIONES

Las políticas públicas de desarrollo rural muestran gran riqueza por la diversidad de programas del gobierno federal que, no obstante, se traduce en una notable complejidad en su diseño y operación. De ahí que la política sectorial deba partir de consensos entre actores sociales y niveles de gobierno, que definan las prioridades y les otorguen legitimidad.

Es prioritario fortalecer el diálogo entre el poder ejecutivo y el legislativo. Se requiere también unidad de acción y compromiso de cada uno de los niveles de gobierno, a lo que podría contribuir la creación de un gabinete de desarrollo rural, bajo la conducción del Gobierno Federal.

La fuerte heterogeneidad del medio rural tiene que ser considerada en las políticas públicas para que sean incluyentes y diferenciadas. Se recomienda buscar un equilibrio entre bienes públicos y privados, entre transferencias compensatorias y fomento productivo, y entre políticas nacionales y locales.

También es fundamental mejorar la calidad del gasto público, para lo que debe revisarse integralmente el universo de programas de apoyo al medio rural, evitando las superposiciones u omisiones, incentivos encontrados y uso poco eficiente de recursos, factores que actualmente limitan el impacto de los programas gubernamentales.

La realización del potencial productivo rural enfrenta diversos desafíos que exigen resolver problemas estructurales. Destacan entre ellos la pobreza de la mitad de su población, la desigualdad, el bajo dinamismo de la producción, la dependencia del régimen de lluvias de parte significativa del área sembrada y la necesidad de lograr un adecuado manejo ambiental y de expandir la competitividad internacional de los productos agroalimentarios.

Desarrollo y consolidación de Cadenas Agroalimentarias

En la entidad el apoyo que se ha dado a las cadenas de cebada, maíz, hortalizas, ovinos y caprinos debe seguir siendo prioridad para el programa. Por otro lado, no es sólo apoyar las cadenas, sino también buscar la consolidación en la producción, post producción y comercialización de los productos.

Bajo este contexto, la competitividad debe ser un punto fundamental de las políticas públicas para el desarrollo del sector agroalimentario, estimulado principalmente la integración económica del país y por ende la de Tlaxcala vinculándola con otras economías.

Para desarrollar la competitividad se requiere la integración de Comités Sistema Producto a nivel nacional y estatal cuya finalidad última, sea la creación y consolidación de las cadenas agroalimentarias para la producción, transformación y comercialización de los productos.

Para enfrentar estos desafíos, se requiere que la política agroalimentaria eleve la competitividad y los ingresos rurales, fortaleciendo la integración de cadenas agroalimentarias, acentuar la innovación y el desarrollo de capacidades, crear y extender sistemas de riego, desarrollar la sanidad y la inocuidad agropecuaria, así como generar circunstancias para atraer inversiones y financiamiento al agro.

El fortalecimiento de la competitividad es una labor de gran preeminencia en la formulación de la política pública. En esta investigación, la integración de las cadenas agroalimentarias constituye una situación necesaria.

De esta forma, la integración de cadenas agroalimentarias requiere de la innovación tecnológica, del cuidado de la sanidad y la inocuidad agropecuaria, y del desarrollo de capacidades locales.

La innovación tecnológica es fundamental para el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias. Sin embargo, para que la innovación tecnológica se dé, se requiere que la oferta de investigación se halle estrechamente vinculada con las demandas del sector productivo. De igual forma, se requiere de capacidades locales para la transferencia de tecnologías, tanto para los productores rurales como para el personal técnico que actúa como promotor.

Para ello es necesario impulsar la construcción de consensos público-privados sobre las cadenas agroalimentarias prioritarias y los problemas a resolver en cada una de ellas, alcanzar la correlación entre el enfoque sectorial y el de desarrollo rural, e impulsar el diseño de políticas diferenciadas coherentes con la heterogeneidad de las cadenas productivas y de los agentes económicos que participan en ellas.

Otro punto importante y que se debe de considerar dentro de los municipios es la sanidad e inocuidad agroalimentaria. Debido a que las plagas y las enfermedades en los sistemas agroalimentarios así como la falta de inocuidad de los productos inciden negativamente en la economía del sector rural. La atención de estos temas tiene poca importancia en la Entidad debido principalmente a la falta de promoción de campañas de sanidad e inocuidad agroalimentaria.

No obstante, el funcionamiento de los Comités Sistema Producto ha enfrentado diversos problemas en la Entidad, entre los que se distinguen la vaguedad de prioridades del programa en las que se enmarcan sus acciones, la débil presencia de agentes económicos, una alta intervención gubernamental, la visión segmentada por cultivos, la ausencia de un enfoque integral de los encadenamientos y la baja calidad de la mayor parte de los planes rectores del programa que deberían de orientar su accionar.

En este marco es fundamental seguir apoyando la consolidación de los comités sistema producto y la integración de las cadenas agroalimentarias como estrategia para el incremento de la competitividad. Los comités sistemas producto tienen que consolidar su funcionamiento vigilando porque la representación de los actores manifieste la mayor legalidad e independencia de criterios.

También es necesario alcanzar que los planes rectores sean resultado de la planeación participativa de agentes de los diversos eslabones de las cadenas. Finalmente, es necesario diferenciar terminantemente el espacio privado del gubernamental.

La competitividad de los sistemas producto y el aumento de los ingresos rurales dependen en buena parte de la eficacia de los sistemas de innovación, del desarrollo de capacidades, del financiamiento rural y de la sanidad e inocuidad agroalimentaria.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es la articulación de la dimensión sectorial con la territorial, para que ambas desarrollen sinergias que fortalezcan la integración y la competitividad de las cadenas agroalimentarias, al tiempo que se relacionan con otros sectores de la economía.

En este contexto, es necesario que se inicien actividades en colaboración con los comités sanitarios, tanto para apoyar a las actividades agrícolas como a las pecuarias. Ya que es de vital importancia este aspecto para lograr incrementar el valor de la producción y la capacidad de comercialización de las diferentes cadenas prioritarias.

Por otro lado, los productores deben cumplir con las normas sanitarias y de inocuidad que se aplican en los mercados de destino para asegurar el acceso de sus productos.

PAPIR

Realizar una continuidad de proyectos, su grado de realización y éxito, principalmente a aquellos que están dirigidos a realizarse en grupo, además de que es necesario focalizar los apoyos por las características que presenten en lo individual los productores o las UPR.

Coordinar los apoyos para reforzar los eslabones productivos, el Estado cuenta con una producción que puede iniciar un proceso de industrialización y comercialización en el mercado interno.

La investigación, la transferencia de tecnología y la innovación constituyen un eje fundamental del desarrollo rural. Por ello se hace necesario desarrollar sinergias con otros programas y vincular esfuerzos con instituciones públicas y privadas en apoyo a las demandas del sector rural.

PRODESCA

Apoyar nuevas iniciativas para la capacitación de los productores, pues debe existir un acompañamiento ordenado para consolidar las iniciativas de los productores, en este sentido es primordial que los productores aprender a elaborar sus propios proyectos, a gestionar y ejercer sus apoyos, al mismo tiempo que se apoye de los técnicos PSP para fortalecer su iniciativa, al tiempo que busca solucionar junto con el PSP las soluciones técnicas que requiera el productor.

Desarrollar una planeación logística para los PSP, donde se contemplen criterios de desplazamiento y áreas de especialización, esto mediante a los coordinadores los cuales pueden formar equipos multidisciplinarios para la atención regional del programa. Es necesario que potencializar el esfuerzo de

los técnicos, evitar el desgaste de los mismos con asignaciones dispersas en el estado e involucrarlos con temáticas fuera de su especialidad.

Acelerar las fechas de contratación de los PSP para que puedan brindar la asesoría durante todas las etapas de los proyectos, tanto la creación, la aplicación y el seguimiento.

Reforzar la capacitación respecto a la elaboración y gestión de los proyectos impulsados desde los beneficiarios, ya que estos no han logrado la capacidad de generar sus propios proyectos y por tanto quedan a merced de los servicios, que de no presentarse no logran generar capacidades de gestión ante otros apoyos y otros programas.

PROFEMOR

Buscar la puntualidad de los pagos de los técnicos PROFEMOR, ya que muchas veces estos dependen de esos ingresos para su actividad en el terreno, lo cual retrasa los servicios.

Proponer una regionalización municipal, principalmente para aquellos municipios pequeños, los cuales comparten características y condiciones similares.

Incentivar la organización de grupos de productores, ya que el estado sufre de pulverización de potencial productivo. Así mismo incrementar el apoyo a grupos organizados de productores en conjunto con el PAPIR y PRODESCA.

El desarrollo de capacidades, particularmente de los productores primarios, es condición necesaria para la aplicación de nuevas tecnologías de producción y para la viabilidad de los emprendimientos rurales, así como para lograr un

mayor valor agregado a través de la inserción en los encadenamientos agroalimentarios.

En el mismo sentido, es necesario poner atención al desarrollo de las capacidades de los agentes, en particular de los productores primarios, aplicando criterios específicos por tipo de productor.

De manera adicional es preciso continuar el impulso al desarrollo de un mercado de servicios profesionales, fortalecer la relación entre la generación de tecnología y los prestadores de servicios profesionales, asegurar el acoplamiento entre inversiones físicas y el desarrollo de capacidades de los productores, e impulsar las redes de innovación en las cadenas o sistemas producto prioritarios.

Por otra parte, los pequeños productores rurales —agropecuarios y no agropecuarios, independientes y pequeñas empresas— constituyen una parte significativa del empleo rural, cuya productividad requiere incrementarse.

La generación y calificación de empleo sigue siendo fundamental para el desarrollo rural. El Estado mexicano atiende a estos productores mediante políticas específicas y focalizadas en áreas de alta marginalidad, cuyo objeto es desarrollar capacidades institucionales, de organización empresarial y asistencia técnica.

Asimismo, es necesario facilitar el acceso de los pequeños productores a los beneficios de otras políticas generales, como las de crédito, integración de cadenas agroalimentarias, ingreso objetivo y otras transferencias.

Las estrategias de atención a los productores a través de los programas de desarrollo rural deben partir del reconocimiento de la importancia de este tipo

de empresariado, dada su contribución al empleo, a la equidad y la cohesión social y territorial, y a la retención de la población en el campo.

Así, es prioritario profundizar la visión territorial con aglomerados productivos; apoyar a la creación de organizaciones como gestores del desarrollo empresarial; fortalecer las capacidades, y dar acceso a tecnologías a los productores mediante su participación en los programas de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Cedula de información verificable sobre la gestión estatal de Alianza para el Campo. Evaluación Alianza para el Campo 2005. SAGARPA, FAO. 2005. Número 32, pp. 1-20, México.

2. Actas de cierre físico y financiero Alianza para el Campo, Tlaxcala. SAGARPA, Gobierno del Estado de Tlaxcala. SEFOA. 2003, 2004, 2005 y 2006.

3. Informes de Evaluación Estatal, Programa de Desarrollo Rural, Tlaxcala. SAGARPA, Gobierno del Estado de Tlaxcala, México.

4. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Dirección General de Estadística, Coordinación Nacional de Censos Agropecuarios, INEGI-DGE, 2006.

5. Padrón Estatal de Productores Agropecuarios de Tlaxcala, 2004. INEGI.

6. Plan Estatal de Desarrollo 2007 – 2012, Gobierno del Estado de Tlaxcala.

7. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo para la Reconversión Productiva; Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca; Atención a Factores Críticos y Atención a Grupos y Regiones Prioritarios (Alianza Contigo 2003). Diario Oficial de la Federación, 2007.

8. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 1990. Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, SARH, pp. 15-17, México.

9. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. SAGARPA. 2006. Marco Legal, México.

10. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. SAGARPA. 2007. Marco Legal, México.

11. Acosta, Irma, L. 2008. El enfoque de la nueva ruralidad como eje de las políticas públicas ¿qué podemos esperar? Revista electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad

12. Cardoso, H. F., Faletto, Enzo. 1969. Dependencia y Desarrollo en América Latina, Ed. Siglo XXI, México.

13. Colin, Clark. 1940. The Conditions of Economic Progress. Ed. McMillan. England.

14. Droving, Folk. 1969. The Share of Agriculture in Growing Population. Ed. Harper. P 121. United States.

15. Escalante, S. R. 2006. Desarrollo rural, regional y medio ambiente. Economía Informa 3: 70-94, México.

16. Escosura, Álvaro. 1977. Crédito agrícola por niveles de desarrollo, México.

17. Feder, Ernest. 1983. "Autosuficiencia alimentaria en un país subdesarrollado: Una evaluación programática", Utopía y realidad en el campo mexicano, Estudios políticos, nueva época, vol. 2, número 4, México, pp. 9-10.

18. Fei, Jhon., Gustav, Ranis. 1964. Development of the Labor Surplus Economy: Theory and Policy, Irwin Publishing Company, Homewood, Illinois, EE.UU.

19. Fisher, Allan G. 1939. Capital and Growth of Knowledge. Economic Journal. P. 4. England.

20. Johnston, B. F., Mellor, J. W. 1961. "The Role of Agriculture in Economic Development", American Economic Review, vol. 51; J. W. Mellor y B. F. Johnston. 1984. "The World Food Equation: Interrelations among Development, Employment and Food Consumption", Journal of Economic Literature, vol. 22, PP. 531-574.

21. List, Friedrich. 1939. The National System of Political Economy. Ed. Longman, Green, and Co. 121 pp. United States.

22. López, Tostado F. (2006). "Nueva visión de la política en investigación y Desarrollo tecnológico". SAGARPA. México.

23. Lugo, Héctor et. al. 1990. "Modernización del sector agropecuario mexicano. Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, pp.139.

24. Rodríguez, Núñez R. 2006. Inversión Pública y Crecimiento Económico en México. Un Enfoque de Contabilidad de Crecimiento. Perfiles Latinoamericanos, número 27. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, pp. 11-32. México.

25. Rostow, Walt. W. 1970. Las etapas del crecimiento económico. Ed. Fondo de Cultura Económica, pp. 1-20. México

26. Sánchez, Gómez María de Lourdes. 2005. "Contribuciones del SIDRET para el desarrollo regional de Tlaxcala", Universidad de Quintana Roo. México.

27. Vargas, José. 2005. El impacto económico y social de los desarrollos recientes en las políticas agrícolas y rurales e instituciones en México. ASyD 2(2): 97-122. México.

28. Villagómez F. A. 2003. Una revisión de la política sectorial en México, 1995-2003. CEPAL: Santiago de Chile. pp. 5-13.

29. Schejtman, Alexander. 2004. “Desarrollo territorial rural”. Debates y Temas Rurales No. 1. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Mundial. Chile.

30. Terán y Terán, A. 2008. El Campo de México en un Agujero Negro. Historia crítica y soluciones. Universidad Autónoma Chapingo, Instituto Nacional de Antropología e Historia. pp. 57-81, México.

31. Yunez-Naude, A., Barceinas, F. 2004. La agricultura en México a 10 años de entrada en vigor del TLC. Documentos de Trabajo del Banco Central de Chile. Santiago de Chile. 277:125-131.

ANEXOS

Anexo 1. *Metodología para el cálculo de la muestra*

Los subprogramas que integran al grupo de programas de Desarrollo Rural operados en el estado de Tlaxcala 2006 a ser evaluados son:

- PAPIR
- PRODESCA
- PROFEMOR

Conforme a los lineamientos que marcan los Términos de referencia publicados por la FAO, el tamaño de muestra se calcula bajo el esquema establecido en el método de muestreo respectivo al Programa con carácter aleatorio y sistemático.

La fórmula establecida en la metodología de la FAO para determinar del tamaño de muestra y la memoria de cálculo para el caso del Programa de Desarrollo Rural en el estado de Tlaxcala se presenta a continuación:

a) Fórmula:

$$\mathbf{n_{ij}} = \frac{\emptyset_{ij}}{\mathbf{1} + [(\emptyset_{ij} | N_{ij})]}$$

Donde:

nij es el tamaño de muestra del programa *i* (DR) en el año *j* (2006)
Nij es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa (DR) en el año (2006)

θij Es el valor del ponderador de muestreo con un nivel de confiabilidad del 95%, un nivel de precisión aceptable y la varianza de superficie equivalente.

b) Sustitución y resultado:

Para el caso de Desarrollo Rural en Tlaxcala se determinaron los siguientes valores de los parámetros necesarios en el cálculo del tamaño de muestra.

Tamaño de la Muestra para el año 2006
N *(DR 2006)* = 3,416
θ *(DR 2006)* = 268.9

$$\mathbf{n_{ij}} = \frac{\mathbf{268.9}}{\mathbf{1} + [(\mathbf{268.9}|\mathbf{3,416})]} = \frac{\mathbf{268.9}}{\mathbf{1} + (\mathbf{0.078})} = \frac{\mathbf{268.9}}{\mathbf{1.078}} = \mathbf{249.44} \approx \mathbf{249}$$

Con base en los cálculos anteriores, el número de beneficiarios a encuestar de la evaluación del Programa de Desarrollo Rural en el Estado de Tlaxcala fue de 249 (Ver cuadro 1, anexo 3)

Anexo 2. Cuadros y figuras complementarias

Cuadro 1. Superficie y porcentaje total de las Entidades federativas de la República Mexicana.

Estado	Superficie (km²)	% total	Estado	Superficie (km²)	% total
Chihuahua	247, 938	12.6	Sinaloa	58 ,328	2.9
Sonora	182, 052	9.2	Campeche	50, 812	2.9
Coahuila	151, 571	7.7	Quintana Roo	50 ,212	2.2
Durango	123 ,181	6.3	Yucatán	38, 402	2.0
Oaxaca	93 ,952	4.8	Puebla	33 ,902	1.7
Jalisco	80 ,386	4.0	Guanajuato	30 ,491	1.6
Tamaulipas	79 ,384	4.1	Nayarit	26, 979	1.4
Chiapas	74, 211	3.8	Tabasco	25 ,267	1.3
. Baja California Sur	73 ,475	3.8	México	21 ,355	1.1
Zacatecas	73 ,252	3.8	Hidalgo	20, 813	1.1
Veracruz	71, 699	3.7	Querétaro	11 ,499	0.6
Baja California	69, 921	3.7	Aguascalientes	5 ,471	0.3
Nuevo León	64, 924	3.3	Colima	5 ,191	0.3
Guerrero	64 ,281	3.3	Morelos	4 ,950	0.2
San Luis Potosí	63, 068	3.1	Tlaxcala	4 ,060	0.2
Michoacán	59, 928	3.0	Distrito Federal	1 479	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. 2010.

Cuadro 2. Municipios de Tlaxcala

Municipios de Tlaxcala	
Amaxac de Guerrero	Tetla de la Solidaridad
Apetatitlán de Antonio Carvajal	Tetlatlahuca
Atlangatepec	Tlaxcala
Altzayanca	Tlaxco
Apizaco	Tocatlán
Calpulalpan	Totolac
El Carmen Tequexquitla	Zitlaltepec de Trinidad Sánchez Santos
Cuapiaxtla	Tzompantepec
Cuaxomulco	Xaloztoc
Chiautempan	Xaltocan
Muñoz de Domingo Arenas	Papalotla de Xicohténcatl
Españita	Xicohtzinco
Huamantla	Yauhquemecan
Hueyotlipan	Zacatelco
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	Benito Juárez
Ixtenco	Emiliano Zapata
Mazatecochco de José María Morelos	Lázaro Cárdenas
Contla de Juan Cuamatzi	La Magdalena Tlaltelulco
Tepetitla de Lardizábal	San Damián Texoloc
Sanctórum de Lázaro Cárdenas	San Francisco Tetlanohcan
Nanacamilpa de Mariano Arista	San Jerónimo Zacualpan
Acuamanala de Miguel Hidalgo	San José Teacalco
Natívitas	San Juan Huactzinco
Panotla	San Lorenzo Axocomanitla
San Pablo del Monte	San Lucas Tecopilco
Santa Cruz Tlaxcala	Santa Ana Nopalucan
Tenancingo	Santa Apolonia Teacalco
Teolocholco	Santa Catarina Ayometla
Tepeyanco	Santa Cruz Quilehtla
Terrenate	Santa Isabel Xiloxoxtla

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. 2010.

Cuadro 3. Grado de marginación estatal 2005.

Amaxac de Guerrero	Medio	San Jerónimo Zacualpan	Bajo
Apetatitlán de Antonio Carvajal	Medio	San José Teacalco	Medio
Atlangatepec	Medio	San Juan Huactzinco	Bajo
Altzayanca	**Alto**	San Lorenzo Axocomanitla	Bajo
Apizaco	Bajo	San Lucas Tecopilco	Medio
Benito Juárez	Bajo	Santa Ana Nopalucan	Bajo
Calpulalpan	Bajo	Santa Apolonia Teacalco	Medio
Contla de Juan Cuamatzi	Bajo	Santa Catarina Ayometla	Bajo
Cuaxomulco	Medio	Sanctórum de Lázaro Cárdenas	Medio
Cuapiaxtla	Bajo	Santa Cruz Quilehtla	Medio
Chiautempan	Muy bajo	Santa Isabel Xiloxoxtla	Medio
El Carmen Tequexquitla	Medio	Tepetitla de Lardizábal	Bajo
Emiliano Zapata	**Alto**	Tenancingo	Bajo
Españita	Medio	Teolocholco	Bajo
Huamantla	Bajo	Tepeyanco	Bajo
Hueyotlipan	Medio	**Terrenate**	**Alto**
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	Bajo	Tetla de la Solidaridad	Bajo
Ixtenco	Bajo	Tetlatlahuca	Bajo
Lázaro Cárdenas	Medio	Tlaxcala	Muy bajo
La Magdalena Tlaltelulco	Bajo	Tlaxco	Medio
Mazatecochco de José María Morelos	Bajo	Tocatlán	Bajo
Muñoz de Domingo Arenas	Medio	Totolac	Muy bajo
Nanacamilpa de Mariano Arista	Bajo	Tenancingo	Bajo
Natívitas	Medio	Tzompantepec	Bajo
Panotla	Bajo	Xaloztoc	Bajo
Papalotla de Xicohténcatl	Muy bajo	Xaltocan	Medio
San Pablo del Monte	Bajo	Xicohtzinco	Muy bajo
Santa Cruz Tlaxcala	Bajo	Yauhquemecan	Bajo
San Damián Texoloc	Bajo	Zacatelco	Muy bajo
San Francisco Tetlanohcan	Bajo	Zitlaltepec de Trinidad Sánchez	Medio
Santa Ana Nopalucan	Bajo		

Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, 2005

Cuadro 4. Localidades de Tlaxcala

Municipios	Loalidades
Amaxaca de Guerrero	Amaxaca de Guerrero, San Damian Tlacolalpan, Rancho la Preciosa.
Apetitlán de Antonio Carvajal	Apetitlán, Colonia la Loma, Belén Atzitzimititlán, San Matías Tepetomatitlán, Tecolotla.
Atlangatepec	Acuamanala, Guadalupe Hidalgo, Concepción Chimalpa, Olextla de Juárez.
Altzayanca	Antonio Galaviz Sánchez, Atotonilco Santa Rosa, Atlazayanca, Axopilco (Xaltitla), Aurelio Aguilar.
Apizaco (17 localidades)	Actipan, Atenco, Apizaco, Cerrito de Guadalupe, Colonia San Isidro, Ejido de San Dionisio, Francisco Moreno Morales, José María Morelos, San José Tete (La Quebradora), Santa Anita Huiloac, Tochac, Fraccionamiento Jardines de San Francisco, Guadalupe Texcalac, Rancho los Gemelos, San Luis Apizquito, Santa María Texcalac, Tochac el Silbato.
Benito Juárez	Benito Juárez, Román Reyes Márquez.
Calpulalpan (91 localidades)	Amantla, Analco Dos, Analco (Jorge López) Ángel Pelcastre, Barranca del Tizar, Camino a San Vicente, David Sánchez, El Caracol, El Mareño, El Mirador, El Padrino, El Rosario (Parada la Capilla), Enrique Ávila, Gabriel Roldán, Herlinda Hernández, Hermanos García, Jagüey de Enmedio, Juan Islas Ortiz, Juan Peña, Juana Franco, La Hondonada, La Quebradora, La Venta, Las Auras, Las Palomas, Los Capulines, Los Hornos, Los Mejía, Los Palacios, Los Pinos, Macondo, Mario Rangel (La Blanca), Monte de San Agustín, Pacheco, Pozo San Vicente (Restaurant Ricardos), Rancho Cacho, Rancho Hermenegildo, Rancho los Compadres, Rodolfo Ávila, San Bartolomé del Monte, San Felipe Sultepec, San Isidro, San Juan Temazcales, San Mateo Aticpac, San Vicente, Santa Cruz (El Cerrito), Santa Teresa, Tlazalán, Coecillos, El Cacalote, El Carmen, El Mirador, El Mirador Dos, El Piñón, El Triángulo, Esperanza Ortiz, Guadalupe Ávila (San Rodrigo), Hermanos Ávila, Jacarandas, José Díaz, Juan Morales (La Ventilla), Juan Zavala, La Flor (Agapito Ramírez), La Palma, La Soledad, La Ventilla, Las Dalias, Loma de San Agustín, Los Díaz, Los Márquez, Los Mogotes, Los Pinos, Los Tres Hermanos, Marcelino Cruz, Mazapa, NCPE Gustavo Díaz Ordaz, Pacheco (De la Rosa), Puente del Ocomique, Rancho del Venado, Rancho la Ocotera, Rancho Nueve Hermanos, Samuel Labastida, San Cristóbal Zacacalco, San Francisco (Lorenzo Alvarado), San José, San Marcos Guaquilpan, San Miguel, Santa Cruz, Santa Isabel Mixtitlán, Santiago Cuaula, Zoquiapan.
Contla de Juan Cuamatzi	Atlapechco, Barrio la Luz, Capula, Contla, Ixtlahuaca, Rancho Huexicuentla, San José Aztatla, San Felipe Cuauhtenco, Santa María Aquiáhuac.
Cuapiaxtla (25 localidades)	Colonia del Valle, Colonia José María Morelos, Colonia Manuel Ávila Camacho, Colinia Igancio Allende, Colonia Loma Bonita, Cuapiaxtla, Ejido de Allende, Ex Hacienda San Francisco Cuexcomatepec, Fracción Cerón, La Asunción Rascona, La Soledad, Rancho Mazarraza, San Francisco Cuexcontzi, San Rafael Tepatlaxco el Alto, Santa Fe Uno, Egipto, El Tejocote, Factor Félix López, Granja de Guadalupe, La Granja (Camino a Franco), Plan de Ayala, San Cristóbal del Río, San Miguel Teometitla, Santa Beatriz la Nueva, Santa Rebeca.
Cuaxomulco	Coxtla, Cuaxomulco, San Lorenzo Xaltelulco, Tecola, San Miguel Buenavista
Chiautempan (21 localidades)	La Presa Ixcotla, Potrero Calzolc, San Bartolomé Cuahuixmatlac, San Pedro Tlalcuapan de Nicolás Bravo, San Rafael Tepatlaxco, Santa Fe Esperanza, Tepizila, Memetla, San Antoñotla, San Pedro Muñoztla, San Pedro Xochiteotla, Santa Cruz Tetela, Tecteyoc, Tlalcolijia, Alcotitla (Xaltipan), Chiuatempan, El Rancho (Amanalco), Amanalco, Colonia Libertad.
El Carmen Tequexquitla	Barrio de Guadalupe, Colonia Vicente Guerrero, La Soledad, Ocotlán Temalacayucan, Villa del Carmen Tequexquitla.
Emiliano Zapata (19 localidades)	Ahilitla, El Ciprés, La Loma, Los Encinos, Rancho Coamila, Rancho el Epazote, Rancho las Palomas, Rancho San Nicolás, Rancho Vista Hermosa, Tipitzila, Colonia Gustavo Díaz Ordaz, Emiliano Zapata, Rancho Atotonilco, Rancho Cruz Verde, Rancho Guardamonte, Rancho Ojo de Agua, Rancho Tres Ríos, Tecoaquillo.
Españita (31 localidades)	Asilo de Ancianos San Judas Tadeo, Barrio de Torres, El Ocote, Francisco I. Madero el Viejo, La Constancia, La Magdalena Cuextotitla, La Valentina, Lindavista, Miguel Aldama, Rancho la Soledad, San Agustín, San Francisco Mitepec, San Miguel, San Miguel Pipiyola, San Pablo, Álvaro Obregón, El Llano, La Concepción, La Joya, La Reforma, Las Pilas, Los Capulines, Pablo García Sánchez (Los Alpinos), Rancho Guillén, Rancho Lagunitas, San Antonio, San Juan Mitepec, San Miguel el Piñón, San Miguel Tepalca, Vicente Guerrero.
Huamantla	Alejandro Aguilar, Ángel de Gabriel de Ramón, Colonia Acasillados San Martín Notario, Ampliación Felipe Carrillo Puerto, Benito Juárez,

Hueyotlipan (105 localidades)	Colonia Altamira Guadalupe, Colonia Cuauhtémoc, Colonia Francisco I. Madero la Meza, Colonia Francisco Villa Tecóac, Colonia Licenciado Mauro Angulo, Constantino Hernández, Ejido Cuauhtémoc, Ejido Yancuitlalpan, El Dólar, El Mirador, El Rosario, Enrique de Gabriel de Ramón, Ex-hacienda la Compañía, Ex-hacienda Santa Bárbara, Fracción de Xonecuila, Fracción Santa Ana Ríos, Fraccionamiento VIVAH (Barrio de San Lucas), Gasolinería Chapultepec, Gonzalo López León, Huamantla, Ignacio Zaragoza, José Juan Romero López, La Cabaña, La Mesita, La Providencia (El Conquián), Lázaro Cárdenas, Los Pinos, Luciano Cuéllar Vázquez, Melquiades Romero, NCP San José Teacalco, Pozo la Escondida, Ranchería el Molino, Rancho de los Pinos Altos, Rancho los Álamos, Rancho San Miguel Vista Hermosa, Real de la Paz, San Antonio, San Cristóbal de la Laguna, San Diego Xalpatlahuaya, San José Xicohténcatl, San Martín Notario, San Pedro el Batán, Santa Ana Ríos, Santa Clara Sotoltepec, Santa María Magdalena Xonecuila, Santiago Brito, Servicio Santa Clara, Tirso Gutiérrez, Tubera Guadalupe, Colonia Chapultepec, Colonia el Valle, Colonia Francisco I. Madero Tecóac, Colonia Hermenegildo Galeana, Colonia San Francisco Tecóac, Cornelio Márquez, Ejido Ignacio Zaragoza, El Carmen Xalpatlahuaya, El Durazno, El Rebombeo, El Sueño, Ex-hacienda de Guadalupe, Ex-hacienda San Diego Xalpatlahuaya, Ex-hacienda Santo Domingo, Fracción la Natividad, Fracción Soltepec (El Rincón), Gabriel Aguilar, General Francisco Villa, Guillermo Reyes Florentino, Huerta de la Trinidad, José de Jesús Sánchez Carrillo, José María Morelos, La Cabaña, La Pedrera, Las Palomas, Los Pilares, Los Pinos Dos, Martín Santiago Vázquez, NCP José María Morelos, Paraje Nuevo la Cruz, Ranchería de Torres, Ranchería la Lima, Rancho el Tepeyac, Rancho Maricarmen, Rancho Santa Emilia, Roberto Blancas Flores, San Antonio los Pinos, San Diego Meca, San Francisco Notario (San Diego Notario), San Juan Bautista, San Miguel Báez, San Rafael Tepatlaxco el Bajo, Santa Bárbara, Santa Lilia, Santa Margarita, Sarita de la Montaña, Silvestre García Altamirano, Trinidad Altamirano Hernández, Víctor Lima (El Establito).
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros (62 localidades)	Agustín López, Alpotzonga, Alpotzonga de Lira y Ortega, Candiluz Macias, Capula, Colonia la Loma (Las Cuevas),El Arco, El Águila, El Llano (El Tesoro), El Mirador, El Moral, El Paso del Norte, Espíritu Santo, Fracción la Virgen, Gabriel López Grande, Gildardo Ramírez González, Granja Miguel Ángel, Guadalupe, La Caridad Cuaxonacayo, La Fortuna, La Huérfana, La Loma, La Soledad, La Trinidad Tenexyecac, La Virgen, Las Huertas, Las Moras (Las Moradillas), Las Rositas Leonardo Nájera Díaz, Rancho de la Virgen, Rancho San Rafael, San Antonio Atotonilco, San Antonio Atotonilco, San Antonio Tecóac, San Antonio Tizostoc, San Ángel (La Soledad), San Carlos, San Cristóbal Oxtotlapango, San Cristobal, San Diego Xocoyucan, San Fernando (La Loma de la Cruz), San Gabriel Popocatla, San José Escandona, San Juan Cuauhtlilpan, San Juan Nepopualco, San Lucas, San Lucas (El Campirano), San Lucas (El Jagüey), San Marcos Jilotepec, San Miguel la Presa, San Pedro Buenavista, Santa Cruz el Porvenir, Santa Inés Tecuexcomac, Santa Justina Ecatepec, Santa Rosa de Lima, Santiago Xochimilco, Santo Domingo, Tezoquipan, Tlapizaco, Tláloc, Vaquerías, Villa Mariano Matamoros.
Ixtenco	Barrio de Resurrección Segundo, Ixtenco, La Era, Pedro Huerta Gutiérrez (El Cristo).
Lázaro Cárdenas	Atlixtaca, El Palomar, El Tecorral, Lázaro Cárdenas, Rancho la Mancera, San José de la Laguna.
La Magdalena Tlaltelulco	La Magdalena Tlaltelulco.
Mazatecochco de José María Morelos	Atlamaxac, Colozitzi, Copachigia, Mazatecochco, Potrero Largo, San Juan Ixhualco, Tequicuentla, Zacatecoma.
Muñoz de Domingo Arenas	Ejido de Zacatepec, Ejido Muñoz, Estación Guadalupe, Ex-hacienda de Guadalupe, Guadalupe Cuauhtémoc, Los Rodríguez, Muñoz, Rancho la Bodega, Rancho los Maizales, San Bartolo Cuamantzingo, San Isidro Chipila, San José Cuamantzingo.
Nanacamilpa de Mariano Arista (36 localidades)	Agua Escondida, Caja de Agua, Ciudad de Nanacamilpa, Colonia Tepuente, Constantino Zavala, Cuatro Caminos, Domingo Arenas, El Capulín, El Mirador, El Tular, Entronque Nanacamilpa, Francisco I. Madero, Ixtafiayuca, Jagüey Seco, La Loma de Enmedio (Axocopa), La Loma de Mazapa, La Unión, Las Bugambilias, Las Hortalizas, Las Manzanas, Los Ceibos, Los Colgados, Los Delgadillo, Los Manueles, Los Rosales, Manuel Estrada, Mifive, Miguel Lira y Ortega, Ocotitla, Pueblo Nuevo, Rancho el Carmen, Rancho Tebarroso (El Capitán), San Felipe Hidalgo, San Isidro, Santos Lozano, Tebarroso.
Natívitas (38 localidades)	Bordo Viejo, Calicanto, Capula, Colecturía, Cristo Rey, El Portillo, Ex-hacienda de Segura Michac, Guadalupe Victoria, Isidoro Nocelo, Jesús Tepactepec, La Cabaña, La Remolacha, Loma Verde, Matamoros, Miguel Saloma, Natívitas, NCP Santa Elena Teacalco, Piedra Blanca, Rancho el Rosario, Rutilo Vázquez, San Antonio, San Antonio Teacalco, San Bernabé Capula,bSan José Atoyatenco, San

	Juan Tepactepec, San Miguel Analco, San Miguel del Milagro, San Miguel Tlale, San Miguel Xochitecatitla, San Rafael Tenanyecac, San Vicente Xiloxochitla, Santa Águeda, Santa Clara Atoyac, Santa Elena Ex-hacienda, Santiago Michac, Santo Domingo Ciénega Honda, Santo Tomás la Concordia, Zanja Real
Panotla (19 localidades)	Aculco, Barrio del Moral, Camino a San Miguel, Chichiapas, El Nopal, Fraccionamiento Santa Elena, Guillermo Padilla Lima, Jesús Acatitla, La Ciénega, La Hacienda Vieja, Panotla, San Ambrosio Texantla, San Francisco Temetzontla, San Jorge Tezoquipan, San Mateo Huexoyucan, San Tadeo Huiloapan, Santa Catalina Apatlahco, Santa Cruz Techachalco.
Papalotla de Xicohténcatl	El Piecito, Papalotla, San Marcos Contla, Lomas de Pedregal, San diego Buenavista, Tochpa, Xaltonac.
San Pablo del Monte (26 localidades)	Ahuashuame, Apantenco, Arcotitla, Cacamila San Antonio, Calaquiotle, Ex-hacienda Guadalupe Xaltelulco, Ex-hacienda San Pablo del Monte, Hueyotzol (Luis Gachupín), Mulatla, Ocoilacas, Ocopipila, Patlaguactetl, Pipilatzi, Popozotzi, San Isidro Buen Suceso, San Isidroso (Coyotera),San José Tecosahuatla, Santiago de los Leones, Tecolotzi, Tetzacualco, Villa Vicente Guerrero, Xahuén Vargas, Xahuentepizila, Xoyacolotzi, Zoquiapan.
Santa Cruz Tlaxcala	Alejandro Peña Conde, Barrio Tetzotzocola, Colonia Progreso, Coxtla, Guadalupe Tlachco, Potrero Viejo, Rancho el Tesoro (Bautista), San Lucas Tlacochcalco, San Miguel Contla, Santa Cruz Tlaxcala, Tlalcóyatl, Xamistla.
San Damián Texoloc	Luis Echeverría Álvarez, San Damian Texoloc
San Francisco Tetlanohcan	Cantetl, San Francisco Tetlanohcan, Vivero Malintzi.
Santa Ana Nopalucan	El Rosario, Rancho San Ignacio, Santa Ana Nopalucan.
San Jeronimo Zacualpan	El Pantano, La Loma, San Jerónimo Zacualpan.
San José Teacalco	San José Teacalco, Colonia Ecológica, Ex Rancho San Nicolás Cuatlapanga, San Luis, El Encinal dos de Mayo
San Juan Huactzinco	El Arenal, Luisa Carrillo, Ranchozolco, San Juan Huactzinco, Tepetzintla.
San Lorenzo Axocomanitla	Briones, El Rancho, La Laguna de Oxidación, San Lorenzo Axocomanitla, Teopanzo.
San Lucas Tecopilco	Loma Bonita, Pedro Borjas, San José Rosastitla, San Lucas Tecopilco, Tlaxcantitla, Toltecapa, Alaxanto (El Llano), Cauatla, Cuamantzingo, El Llano, La Cañada
Sta. Ana Nopalucan	El Rosario, Sta. Ana Nopalucan, Rancho San Ignacio.
Santa Apolonia Teacalco	El Crucero (El Carril), El Espinal, La Arena, La Besana del Puente, La Loma, Santa Apolonia Teacalco, Techichilco
Sta. Catarina Ayometla	Sta. Catarina Ayometla
Sanctorum (21 localidades)	Celia Pérez, Doña Evelia (Los Alpinos), Domingo Arenas, Esquibajas, Estación Contadero, Guadalupe Quinteros, Juan Antonio, Julio Roldán, La Ladera, La Presa de Pozuelos, La Providencia, Las Palomas, Los Alpinos, NCP Álvaro Obregón, Rancho Guadalupe, Rancho Pachuquilla, San Leonardo Arroyo, San Nicolás, San Nicolás el Grande, Sanctórum, Santa Cruz.
Sta. Cruz Quilehtla	Ayometitla, Sta Cruz Quilehtla
Sta. Isabel Xiloxostla	Sta. Isabel Xiloxostla
Tepetitla de Lardizabal (21 localidades)	Canal San Lucas, Colonia Santa Cruz, El Cambio, El Llanito, Elías Ramírez Palma, La Antena, La Loma, Llano de Tlahizco, Los Ameyales (La Joyita), Nixtlalpan, Porcícola Jalisco, Puerta (Cabiño), Rancho las Barrancas, Roque Rivera Palafox, San Joaquín, San Juan Molino, San Mateo Ayecac, Santa Rosa, Tepetitla, Tlalmecate, Villa Alta.
Tenancingo	Concepción Acopilco, La Renda, Tenancingo, El Puente, Tecoac.
Teolocholco	Acxotla del Monte, Cuachextla, Cuahtenco, Cuauhtla, Cuaxinca, Teolocholco, Texalepila, Zacatepanco, Zacazontetla, Zapahua.
Tepeyanco	Colonia Guerrero, Colonia las Águilas, El Durazno, Fraccionamiento Magisterial Tlahuicole, Gerardo Franco, San Cosme Atlamaxac, San Pedro Xalcaltzinco, Santiago Tlacochcalco, Tepeyanco.
Terrenate (37 localidades)	Colonia el Capulín, Comunidad Cuatro Caminos (El Rosario), Cortesco, Damián Herrera, El Mirador, Granjas SARH, Guadalupe Victoria, La Pera, Los Ameles Acolco), Nicolás Bravo, Ranchería de Guadalupe, Ranchería el Rincón, Rancho el Capulín, Rancho el Capulín, Rancho el Dorado, Rancho el Ocote (Las Pozas), Rancho Guadalupe, Rancho la Candelaria, Rancho la Colonia, Rancho la Mesa (La Cumbre), Rancho la Noria, Rancho la Presa, Rancho la Rosa, Rancho las Sabinas, Rancho los Ameles, Rancho San Isidro, Rancho San Isidro, Rancho San Juan Villarreal, Rancho San Miguel, Rancho Santa Ana, Rancho Tepeyahualco, Rancho Viejo, San Pedro de Guadalupe, Tenexac, Terrenate, Toluca de Guadalupe, Villarreal.
Tetla de la Solidaridad (42 localidades)	Alejandro López Ávila (Los Temontones), Anastacio Lemus, Capulac, Cartonera Alvarado, Cartonera Argón, Colonia Santa Rosa Mena, Ejido de Apizaquito, El

	Corazón, El Ocote, El Prado, Felipe Aquino, Felipe Gutiérrez, Fracción el Derramadero, Guillermo Macías, José María Morelos y Pavón, Juan Lima Olivares, La Concepción, La Divina Providencia, Las Arenas, Las Cabañas, NCPE San Francisco Tepeyanco, Plan de Ayala, Ranchito San Juan, Rancho Campo David, Rancho de Gómez, Rancho el Carmen, Rancho el Pozo, Rancho el Prado, Rancho la Caridad, Rancho la Loma, Rancho San Miguel, Ricardo Flores Magón, San Bartolomé Matlalohcan, San Francisco Atexcatzinco, San Gregorio, San Isidro, San Isidro, San Isidro Piedras Negras, San José Piedras Negras, Santa Fe la Troje, Santa Margarita, Tetla.
Tetlatlahuca	Atenco, El Potrero, Guetulio Suárez López, La Cachorra, LICONSA (La Regadera), Piscila, Rinconada, San Andrés Cuamilpa, San Bartolomé Tenango, Santa Ana Portales, Santa Cruz Aquiahuac, Santa Cruz Capulinares, Tetlatlahuca, Zavaleta.
Tlaxcala	La Era, La Trinidad Tepehitec, Magdaleno Corona, Ocotlán, Potrero Grande, San Diego Metepec, San Esteban Tizatlán, San Gabriel Cuauhtla, San Hipólito Chimalpa, San Lucas Cuauhtelulpan, San Sebastián Atlahapa, Santa María Acuitlapilco, Santa María Ixtulco, Tlaxcala de Xicohténcatl.
Tlaxco	Acopinalco del Peñón, Agua Azul, Agua Escondida, Agua Escondida Zotoluca, Al final de la Senda, Aserradero San José (Colonia Agua Azul), Barrio de Lourdes, Capilla de Tepeyahualco, Casa Blanca, Colonia Alemania, Colonia Diego Muñoz Camargo, Colonia Máximo Rojas Xalóstoc, Colonia Profesor Graciano Sánchez, Comisión Federal de Electricidad, La Martinica, Conzoquio, Corralillos, Dos Barrancas, Ejido Río Blanco (El Doce), Ejido San José Atotonilco, El Barrancón,El Calvario, El Capulín, El Catorce, El Chupadero, El Convento, El Cortijo, El Desierto, El Fresno, El Grullo, El Jardín, El Limón, El Llano, El Lucero, El Mirador, El Mirador, El Mirador (Teresa Rivera), El Nacimiento, El Paraíso, El Paraje, El Rosario, El Sotol, El Tecorral, El Tintero, El Volador, Establo Bovino Número Uno, Ex-hacienda San Buenaventura, Ex-hacienda San Lorenzo Soltepec, Ex-hacienda San Miguel Mimiahuapan, Ex-hacienda San Pedro Metla, Guadalupe Huexotitla, José María Morelos Buenavista, Juan Antonio Burle Lomelí, Juan Arroyo,m Kilómetro Treinta y Uno, La Candelaria, La Ciénega, La Cieneguilla, La Galera el Infiernillo, La Herradura, La Joya, La Lobera, La Loma, La Loma del Cortijo, La Loma del Jardín, La Magdalena Soltepec, La Mesa del Cielo, La Palma, La Paz, La Pedregosa, La Pera, La Rayuela (Las Mesas y la Palma), La Rosa, La Trasquila, La Troje, La Tronconera, La Vega, La Vega la Presa, Lagunilla, Las Cabañas, Las Palomas, Las Tórtolas, Las Vigas, Las Zarandelas, Leonardo Márquez (El Pozo), Leopoldo Sánchez Ríos, Llanos de Teopa, Loma de Enmedio, Los Capulines, Los Charcos, Los Laureles, Los Morales, Los Panchos, Los Pinos, Los Polos, Los Ranchitos (La Nopalera), Luciano Flores, Maguey Cenizo, Mariano Matamoros, Mazaquiáhuac, NCPE la Herradura, NCPE Mariano Matamoros Dos, Payuquiya,n Piedra Blanca, nPorcinos San Isidro (Rancho la Providencia), Ranchería las Mesas, Ranchería Ojo de Agua,m Rancho Campo David, Rancho Cinegético Cruz Verde, Rancho el Jagüey de los Columpios, Rancho el Paraíso (Rancho de los Dos Sapos), Rancho el Pato, Rancho el Perpetuo Socorro, Rancho el Portillo, Rancho el Potrero, Rancho el Potrero Mazayolo, Rancho el Potrillo, Rancho el Santísimo, Rancho la Providencia, Rancho las Maravillas, Rancho Loma Bonita, Rancho los Serranos, Rancho Nuevo, Rancho San Agustín, Rancho San Martín, Rancho Santa Cruz, Rancho Santa Inés, Rancho Santa María, Rancho Seco, Rancho Seco el Viejo, Rancho Tablón de Guadalupe Payuca, Rancho Toltecapa, Rancho Xochuca, Rolando Maldonado, San Antonio Chapultepec, San Antonio Huexotitla, San Baltazar, San Diego Quintanilla, San Francisco Quintanilla, San José Atotonilco, San José el Escombro, San José los Pinos, San José Tepeyahualco, San Juan, San Lorenzo Soltepec, San Pablo el Mirador, San Pedro la Cueva, Santa Cruz Rancho Seco, Santa Fe, Santa María Zotoluca, Santa Rosa de Lima, Segunda Ampliación Postal, Tecomalucan, Tetzitzilica, Tierra Nueva, Titichilco, Tlacotla, Tlaquexpa, Tlaxco, Unión Ejidal Tierra y Libertad.
Tocatlán	Acocotla, Tocatlán
Totolac	Acxotla del Río, Cerro del Metecatzi, La Candelaria Teotlalpan, La Trinidad Chimalpa, Los Reyes Quiahuixtlán, San Miguel Tlamahuco, Santiago Tepeticpac,

	Totolac, Zaragoza.
Tenancingo	Concepción Acopilco, El Puente, La Renda, Tecoac, Tenancingo.
Tzompantepec	Andrés Vigueras Carbajal, El Llano, Fernando Armenta Ramos, Mazapa (Rancho los Juanes), Otongatepec, Rancho Cruztitla (Coyoeca), Rancho la Providencia las Huertas, Rancho Tepeyanco, San Andrés Ahuashuatepec, San Juan Quetzalcoapan, San Mateo Inophil, Tzompantepec, Xaltianquisco.
Xaloztoc	Colonia José López Portillo, Colonia Velazco, Colonia Venustiano Carranza, El Jagüey Prieto, Florencia Sánchez Nava, Los Corrales, Rancho Caballo Blanco, San Pedro Tlacotepec, Santa Cruz Zacatzontetla, Xaloztoc.
Xaltocan	Agua Bendita, Atzacoalco, Cañada de Chipila, Colonia las Mesas, Colonia Puerto Arturo, Estela Sánchez Rodríguez, La Ascensión Huitzcolotepec, La Retama, Lanexapa, Loma Morada, Nueva Ampliación Adolfo Ruiz Cortínez, Nueva Ampliación Camino a Xaltocan, Rancho Alva, Rancho Zárate, San José Texopa, San Simón Tlatlahuquitepec, Santa Bárbara Acuicuizcatepec, Tlalapechco, Topilco de Juárez, Xaltocan.
Xicohtzinco	Xicohtzinco
Yauhquemecan	Barrio de Atencingo, Chimalpa, Cuarta Sección, El Rosario Ocotoxco, Hualcaltzinco, San Benito Xaltocan, San Francisco Tlacuilohcan, San José Tepoxtla, San José Tetel, San Lorenzo Tlacualoyan, Santa Úrsula Zimatepec, Santa María Atlihuetzian, Serafín Sánchez García, Yauhquemehcan.
Zacatelco	Atenco (Necuentilpa), Axexela, Campo Dolores, Domingo Arenas, El Potrero, La Vega, Las Lamas, Santa Elena, Tlatelpa, Zacatelco.
Zitlaltepec de Trinidad Sánchez	Barranca de San Nicolás, Colonia Francisco Javier Mina, El Lindero, La Venta, Los Capulines (Tlalcanoa), Barranca de San Nicolás, Colonia Francisco Javier Mina, Zitlaltepec de Trinidad Sánchez.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2010.

Anexo 3. Información y cuadros complementarios

Cuadro 1. Listado de beneficiarios

No.	Paterno	Materno	Nombre(s)	Municipio	Localidad
1	AGUILA	HERNANDEZ	HILARION	TEOLOCHOLCO	TEOLOCHOLCO
2	AGUILA	HERNANDEZ	RAUL	TELOCHOLCO	SECCION SEGUNDA
3	AGUILAR	HERNANDEZ	MIGUEL	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DEMIAN TEXOLOC
4	ALCANTARA	TRINIDAD	JOSE	CUAPIAXTLA	PLAN DE AYALA
5	ALEJANDRO	HERNANDEZ	LETICIA	CUAPIAXTLA	BARRIO SAN MIGUEL
6	ALVAREZ	CORONA	ASUNCION	NATIVITAS	XOCHITECATITLA
7	ALVARO	GONZALEZ	ADRIAN	TLAXCO	ATOTONILCO
8	ARANDA	JIMENEZ	GUADALUPE	CUAPIAXTLA	PLAN DE AYALA
9	ARROYO	CANUTO	DIEGA	HUETOTLIPAN	IGNACIO ZARAGOZA
10	ASTORGA	ISLAS	YOLANDA	IXTACUIXTLA	LA SOLEDAD
11	ATRIANO	GARCIA	PILAR	SAN FCO. TETLANOHCAN	XOLALPAN
12	ATRIANO	RODRIGUEZ	JHONY	SAN FCO. TETLANOHCAN	SAN FCO. TETLANOHCAN
13	ATRIANO	RODRIGUEZ	VERONICA	SAN FCO. TETLANOHCAN	SAN FCO. TETLANOHCAN
14	AVILA	DIAZ	JOSE	TLAXCO	EL ROSARIO
15	AYALA	RODRIGUEZ	ELIZABETH	IXTACUIXTLA	CENTRO
16	BARBOSA	PEREZ	JOSEFINA	XICOHTZINCO	XICOHTZINCO
17	BAUTIESTA	COVA	LAURA	NANACAMILPA	SAN FELIPE HIDALGO
18	BAUTIESTA	RAMOS	ROSA	CARMEN TEQUEXQUITLA	VILLA DEL CARMEN
19	BAUTISTA	ROMERO	TERESA	CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA
20	BAUTISTA	SANTA MARIA	LAURA	CALPULALPAN	SAN FELIPE SULTEPEC
21	BELTRAN	HERNANDEZ	ANA	HUAMANTLA	EL CARMEN
22	BLANCAS	BOLAÑOS	PABLO	HUAMANTLA	HUAMANTLA
23	BONILLA	SANCHEZ	MOISES	TLAXCALA	SAN DIEGO METEPEC
24	BUÑUELOS	RAMIREZ	VICTORIA	HUAMANTLA	BENITO JUAREZ
25	CACIQUE	SANCHEZ	CARMELINA	IXTACUIXTLA	LA SOLEDAD
26	CALDERON	XONCATL	FELICIANO	SAN PABLO DEL MONTE	SAN PABLO DEL MONTE
27	CALIT	MENDIETA	MARIA	ALTZAYANCA	ALTZAYANCA
28	CALOCH	VALENCIA	ANTONIO	CARMEN TEQUEXQUITLA	TEQUEXQUITLA
29	CAMACHO	OLIVARES	JUAN	APETATITLAN	TLATEMPAN
30	CARREON	FERNANDEZ	CORNELIO	TERRENATE	TERRENATE
31	CARRILLO	CAPILLA	ANSELMO	SAN PABLO DEL MONTE	SAN PABLO DEL MONTE
32	CASTAÑEDA	VARELA	ROSALINA	TEPETITLA	SAN MATEO AYECAC
33	CASTILLO	GARCIA	JOVA	SANCTORUM	SANCTORUM
34	CASTILLO	PEDRAZA	BERNARDINA	CUAPIAXTLA	IGNACIO ALLENDE
35	CASTRO	CARMONA	AUDELIA	NANACAMILPA	SAN FELIPE HIDALGO
36	CERVANTES	TORRES	BERNARDO	ALTZAYANCA	SAN JOSE PILANCON
37	COCA	BAUTISTA	VALENTIN	TERRENATE	SAN LUIS APIZAQUITO
38	CONTRERAS	MONTALVO	SILVIA	CALPULALPAN	CALPULALPAN
39	CORONA	HERNANDEZ	FABIOLA	TLAXCO	TLAXCO
40	CORONEL	RAMIREZ	LETICIA	NANACAMILPA	NANACAMILPA
41	CORTEZ	HERNANDEZ	REINA	TLAXCO	EL ROSARIO
42	CUATEPOTZO	CAPORAL	CLAUDIA	CHIAUTEMPAN	SANTA ANA
43	CUAYAHUITL	CUAYAHUITL	ROSA	SAN LORENZO	SAN LORENZO
44	CUAYAHUITL	CUAYAHUITL	VENERANDA	SAN LORENZO	SAN LORENZO
45	CUEVAS	LIMA	IVAN	HUAMANTLA	FRANCISCO TECOAC
46	CHAVEZ	ROMERO	CONSTANTINO	TERRENATE	CHIPILO
47	DAVILA	BACASEGUA	JAQUELINE	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN BARTOLOME
48	DE LA ROSA	MIÑOZ	JUAN	ALTZAYANCA	BARRIO DE GUADALUPE
49	DELGADILLO	HERNANDEZ	ARTURO	BENITO JUAREZ	BENITO JUAREZ
50	DELGADILLO	AVILA	ROCIO	BENITO JUAREZ	BENITO JUAREZ
51	DELGADO	VAZQUEZ	CONCEPCION	PANOTLA	TEMETZONTLA
52	DIAZ	OLVERA	BLANCA	NANACAMILPA	FCO. I. MADERO
53	DIAZ	ALVAREZ	MARIA	ALTZAYANCA	XALTITLA
54	DOMINGUEZ	MARTINEZ	SANDRA	CALPULALPAN	SANTA TERESA
55	DURAN	TOSCANO	JOSE	TLAXCALA	STA. MARIA TEXCALAC
56	DURAN	TOSCUENTO	JOSE ELIAS	TLAXCALA	STA. MARIA TEXCALAC
57	ELOISA	BERRUECOS	TOMAS	PAPALOTLA	XALTITLA
58	ERANQUIZ	GARCIA	JOSE	TLAXCO	TLAXCO

Continua:

59	ESPINO	OSORNO	JESUS	TLAXCO	PEÑON
60	ESPINOZA	HERNANDEZ	EDITH	IXTACUIXTLA	IXTACUIXTLA
61	ESPINOZA	RODRIGUEZ	DOLORES	BENITO JUAREZ	BENITO JUAREZ
62	ESPINOZA	HERNANDEZ	NICARONA	NANACAMILPA	DOMINGO ATENAS
63	ESPINOZA	ROMERO	MARICRUZ	TEPEYANCO	SANTINGO
64	FERNANDEZ	ELIZALDE	ROSA	CALPULALPAN	ALFONSO SANCHEZ P.
65	FERRER	CERVANTES	EVELIA	HUAMANTLA	BENITO JUAREZ
66	FERRER	DELGADILLO	ABRAHAM	NANACAMILPA	FCO. I. MADERO
67	FLORES	SANDOVAL	LETICIA	CHIAUTEMPAN	CHIAHUTEMPAN
68	FLORES	RAMIREZ	MAYRA	CHIAUTEMPAN	SANTAANA
69	FLORES	RODRIGUEZ	ATILA	IXTACUIXTLA	STA. JUSTINA ECATEPEC
70	FLORES	RODRIGUEZ	GRACIELA	HUEYOTLIPAN	STA. MARIA IXCOTLA
71	FUENTES	ROMERO	AQUILINA	ESPAÑITA	SAN MIGUEL ALDAMA
72	GALAVIZ	ROMERO	ROSALIKA	TLAXCALA	SAN DAMIAN
73	GALINDO	TRINIDAD	LEONARDO	SAN PABLO DEL MONTE	SAN PABLO DEL MONTE
74	GARCIA	AGUILAR	GLORIA	STA. ANA NOPALUCAN	STA. ANITA HUILOAPAN
75	GARCIA	PEREZ	FORTINO	SAN JERONIMO	ZACUALPAN
76	GARCIA	RAMIREZ	TERESA	PANOTLA	HUEXOYUCAN
77	GARCIA	GONZALEZ	SOCORRO	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
78	GARCIA	BARRERA	ERNESTINA	ATLANGATEPEC	AGRICOLA SAN LUIS
79	GARCIA	FLORES	SUSANA	SAN DAMIAN TEXOLOC	TEXOLOC
80	GARCIA	SANCHEZ	MARIA	HUEYOTLIPAN	SAN SIMON XIPETZINGO
81	GARCIA	SANTA CRUZ	ANGELICA	PANOTLA	SAN NICOLAS PANOTLA
82	GARCIA	CATALAN	RICARDO	PANOTLA	SAN NICOLAS PANOTLA
83	GARCIA	RODRIGUEZ	ELIA	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
84	GARCIA	GUTIERREZ	DANIELA	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN BARTOLOME
85	GARCIA	QUINTANA	VICTOR	CHIAUTEMPAN	CHIAHUTEMPAN
86	GARICA	BADILLO	ELODIA	BENITO JUAREZ	BENITO JUAREZ
87	GARZA	ZAMORA	GREGORIO	TETLATLAHUCA	TETLATLAHUCA
88	GONZALEZ	FRAGOSO	CAMILO	TLAXCO	SAN DIEGO QUINTANILLA
89	GONZALEZ	FLORES	TEODORA	HUEYOTLIPAN	IGNACIO ZARAGOZA
90	GONZALEZ	MORALES	MARTIN	TLAXCO	BUENAVISTA
91	GONZALEZ	CORTEZ	EUSTOLIA	ALTZAYANCA	CONCEPCION HIDALGO
92	GONZALEZ	CASAREZ	MARIA	HUAMANTLA	BARRIO SAN SEBASTIAN
93	GUTIERREZ	PEREZ	MATILDE	SAN LUCAS TECOPILCO	SAN LUCAS TECOPILCO
94	GUTIERREZ	AGUAYO	GUADALUPE	HUAMANTLA	BENITO JUAREZ
95	GUTIERREZ	ALVAREZ	CIRO	ESPAÑITA	VICENTE GUERRERO
96	HERNANDEZ	PERALTA	GISELA	TETLA DE SOLIDARIDAD	TETLA
97	HERNANDEZ	LOPEZ	JOSEFINA	NANACAMILPA	NANACAMILPA
98	HERNANDEZ	HERNANDEZ	ESTHER	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN BARTOLOME
99	HERNANDEZ	MONTES	PEDRO	TLAXCO	TLAXCO BARRIO CHINO
100	HERNANDEZ	MUNIVE	HEDILBERTO	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DAMIAN TEXOLOC
101	HERNANDEZ	RIOS	MARIA	TLAXCOI	COLONIA POSTAL
102	HERNANDEZ	SALDAÑA	ISSAC	ALTZAYANCA	CONCEPCION HIDALGO
103	HERNANDEZ	ZEPEDA	EINSTEIN	SAN JERONIMO	SAN JERONIMO
104	HERNANDEZ	JIMENEZ	MARIA	CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA
105	HERNANDEZ	SANCHEZ	MAURA	TEOLOCHOLCO	TEOLOCHOLCO
106	HERNANDEZ	MORALES	LIZETH	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN FCO. ATEXCATZINGO
107	HERNANDEZ	SANCHEZ	JUANA	NATIVITAS	SANTIAGO MICHAC
108	HERNANDEZ	RIVERA	GABRIELA	TERRENATE	COL. NICOLAS BRAVO
109	HERNANDEZ	ARMAS	MARIA	CHIAUTEMPAN	SAN PEDRO MUÑOZTLA
110	HERRERA	GONZALEZ	JIMENA	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
111	HIDALGO	HERNANDEZ	ARTURO	BENITO JUAREZ	BENITO JUAREZ
112	HINOJOSA	REYES	BRIGIDA	SANCTORUM	ALVARO OBREGON
113	HUERTA	MEJIA	JEANNETTE	TETLA DE SOLIDARIDAD	CAPULAC
114	HUERTA	CALDERON	JOSE	ATLANGATEPEC	SAN PEDRO ECATEPEC
115	JIMENEZ	BRINDIS	JOSE	NANACAMILPA	NANACAMILPA
116	JIMENEZ	HERNANDEZ	JOSE	IXTACUIXTLA	XOCOYUCAN
117	JIMENEZ	MUNIUE	DOMINGO	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DAMIAN TEXOLOC
118	JIMENEZ	PEREZ	ALFREDO	IXTACUIXTLA	SAN DIEGO
119	LOPEZ	CANDIA	JOSE	SANCTORUM	CENTRO
120	LOPEZ	SALDAÑA	REINA	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DAMIAN TEXOLOC
121	LOPEZ	BRIONES	CATALINA	TERRENATE	TERRENATE
122	LOPEZ	SILVIA	FELIPE	NATIVITAS	SANTIAGO MICHAC
123	LOPEZ	SANDOVAL	ROSARIO	IXTACUIXTLA	SANTA INES

Continua:

124	LOPEZ	GARCIA	MAGDALENA	LAZARO CARDENAS	LAZARO CARDENAS
125	MARTINEZ	RAMIREZ	GABRIELA	TEPETITLA	TEPETITLA
126	MARTINEZ	VELEZ	SARAI	EL CARMEN TEQUEX	EL CARMEN
127	MARTINEZ	HUERTA	RAIMUNDA	TERRENATE	CHIPILO
128	MARTINEZ	GARCIA	MARIA	HUAMANTLA	EL CARMEN
129	MEDINA	CHAVIRA	CATALINA	ESPAÑITA	VICENTE GUERRERO
130	MENDEZ	LUNA	MARIA	CUAPIAXTLA	COL. AVILA CAMACHO
131	MENDIETA	AHUITZI	SEBASTIANA	CHIAUTEMPAN	CHIAHUTEMPAN
132	MENDIETA	RODRIGUEZ	BASILIO	SAN FCO. TETLANOHCAN	AQUIAHUAC
133	MINOR	SANCHEZ	EMMA	XICOHTZINCO	XICOHTZINCO
134	MINOR	ROSAS	ROSARIO	PANOTLA	PANOTLA
135	MIRTO	PADILLA	GILBERTO	PANOTLA	PANOTLA
136	MONTIEL	SALAZAR	FABIOLA	TEOLOCHOLCO	TEOLOCHOLCO
137	MONTIEL	HERNANDEZ	LUCIA	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
138	MORALES	DAVILA	LIZBETH	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN BARTOLOME
139	MORALES	CANDILA	VALENTINA	HUEYOTLIPAN	STA. MARIA IXCOTLA
140	MORALES	IZALDE	JUANA	TERRENATE	TOLUCA DE GUADALUPE
141	MORALES	MENDIETA	PATRICIA	LA MAGDALENA	LA MAGDALENA
142	MORALES	ADRIANO	ELENA	CALPULALPAN	SAN MATEO
143	MORALES	CORONA	GUADALUPE	SAN LORENZO	SAN LORENZO
144	MORALES	ROMERO	LUIS	ALTZAYANCA	CONCEPCION HIDALGO
145	MORENO	HERNANDEZ	GAUDELIO	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DAMIAN TEXOLOC
146	MORENO	ESCORZA	SOLEDAD	ATLANGATEPEC	LA TRASQUILA
147	MUNGUIA	RAMIREZ	MARIA	TLAXCO	LAGUNILLA
148	MUÑOZ	SAUCEDO	EVA	PAPALOTLA	BARRIO POTRERO
149	OJEDA	HUERTA	MARIA	TERRENATE	RANCHO SAN JUAN
150	ORTEGA	ROSALES	MARICELA	CALPULALPAN	LA VENTA
151	ORTEGA	VILLEGAS	ROSA	PAPALOTLA	BARRIO XOLALPA
152	ORTEGA	GARCIA	FREDI	CALPULALPAN	SANTIAGO CUALA
153	ORTIZ	ROMERO	OCTAVIANO	TERRENATE	RANCHO EL CAPULIN
154	OTERO	MASTRANZO	RUFINO	SAN PABLO DEL MONTE	VICENTE GUERRERO
155	PADILLA	CORONA	GIL	SAN JERONIMO	SAN JERONIMO
156	PALACIOS	GONZALEZ	ADRIANA	TETLA DE SOLIDARIDAD	TETLA
157	PALAFOX	MARTINEZ	LOURDES	TERRENATE	TERRENATE
158	PALAFOX	HERNANDEZ	MIGUEL	TERRENATE	TERRENATE
159	PALAFOX	MARTINEZ	SUSANA	TERRENATE	TERRENATE
160	PAREDES	ELIZALDE	CARMEN	ALTZAYANCA	BARRIO SANTIAGO
161	PAREDES	SANCHEZ	EVELIA	YAUHQUEMECAN	YAUHQUEMECAN
162	PATRICIA	LUNA	MARIA	CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA
163	PEREZ	PEREZ	MENCESLAO	ZACATELCO	ZACATELCO
164	PEREZ	BARRIOS	JOSE	SAN LUCAS TECOPILCO	SAN LUCAS TECOPILCO
165	PEREZ	LEON	ADRIANA	CONTLA	CONTLA
166	PEREZ	VAZQUEZ	ANGELES	NATIVITAS	SANTIAGO MICHAL
167	PEREZ	CERON	SERGIO	ALTZAYANCA	LOMAJONGUITO
168	PEREZ	GOMEZ	AZAEL	CUAXOMULCO	COXTLA
169	PEREZ	LOPEZ	SOFIA	ESPAÑITA	ALVARO OBREGON
170	PEREZ	VALENCIA	MARADEL	CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA
171	PEREZ	ROMERO	MARIA	SAN PABLO DEL MONTE	SAN ISIDRO BUEN SUCES
172	PEREZ	ORTIZ	CATALINA	CALPULALPAN	SAN ANTONIO MATAPA
173	PEREZ	CERVANTES	JUANA	HUEYOTLIPAN	SAN IILDEFONSO
174	PLOQUINTO	SANCHEZ	GLORIA	CUAPIAXTLA	BARRIO ALTA LUZ
175	POZOS	MORENO	MARIA	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
176	QUIROZ	MONTIEL	JOSE	TLAXCO	ACOPINALCO EL PEÑON
177	RAMIREZ	JIMENEZ	ANITA	ATLANGATEPEC	SAN PEDRO ECATEPEC
178	RAMIREZ	GARCIA	VIRGINIA	HUAMANTLA	LAZARO CARDENAS
179	RAMIREZ	SANCHEZ	HIGINIO	IXTACUIXTLA	TECUEXCOMAC
180	RAMOS	RODRIGUEZ	ARIANA	TETLATLAHUCA	TETLATLAHUCA
181	RAMOS	FLORES	RAUL	SAN FCO. TETLANOHCAN	TETLANOHCAN
182	RENDON	AGUILA	ELODIA	ZITLALTEPEC	ZITLALTEPEC
183	REYES	VAZQUEZ	ANA MARIA	ALTZAYANCA	ALTZAYANCA
184	REYES	CANDELARIA	MARIA	EL CARMEN TEQUEX	VILLA DEL CARMEN
185	RIVERA	DIAZ	MARIA	EL CARMEN TEQUEX	VILLA DEL CARMEN
186	RIVERA	SANCHEZ	JOSE	ALTZAYANCA	SAN BUENA VISTA
187	RIVERA	HUERTA	CONSUELO	EMILIANO ZAPATA	EMILIANO ZAPATA
188	RODRIGUEZ	VAZQUEZ	CRISTINA	TETLA DE SOLIDARIDAD	SANTA FE LA TROJE
189	RODRIGUEZ	RODRIGUEZ	HILDA	CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA

190	RODRIGUEZ	GARCIA	EMILIA	TETLATLAHUCA	TETLATLAHUCA
191	RODRIGUEZ	MUÑOZ	JULIO	TLAXCO	EL ROSARIO
Continua					
192	RODRIGUEZ	POZOS	SILVANO	TERRENATE	VILLA REAL
193	RODRIGUEZ	VALENCIA	TEOFILA	TLAXCO	EL ROSARIO
194	RODRIGUEZ	RODRIGUEZ	HILDA	ESPAÑITA	SAN MIGUEL
195	RODRIGUEZ	RODRIGUEZ	ANSELMO	SAN FCO. TETLANOHCAN	SAN FCO. TETLANOHCAN
196	RODRIGUEZ	BRIONES	MARIA	HUAMANTLA	RANCHERIA LA LIMA
197	RODRIGUEZ	PEREZ	ANGELICA	ESPAÑITA	ESPAÑITA
198	ROJAS	ROMERO	JAQUELINE	TEPETITLA	SAN MATEO
199	ROLDAN	PEDRAZA	MARTHA	SANTA CRUZ TLAXCALA	BARRIO DE TETZOZOCOLA
200	ROMAN	RODRIGUEZ	LUCRECIA	CONTLA	CONTLA
201	ROMAN	ROEUQ	ERIC	HUAMANTLA	FCO. VILLA TECOAC
202	ROMERO	MORALES	BENITA	EL CARMEN TEQUEX	EL CARMEN TEQUEX
203	ROMERO	FERMIN	ANDRES	HUAMANTLA	BENITO JUAREZ
204	ROMERO	LOPEZ	ESMERALDA	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DAMIAN TEXOLOC
205	ROMERO	PALAFOX	LAURA	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN BARTOLOME
206	ROSALES	MARQUEZ	JUAN	EL CARMEN TEQUEX	EL CARMEN TEQUEX
207	ROSALES	RUIZ	JUAN	TERRENATE	TERRENATE
208	RUGEIRO	ROMERO	LUBIN	SAN DAMIAN TEXOLOC	SAN DEMIAN TEXOLOC
209	SALDAÑA	VELAZQUEZ	VICTORIANO	HUEYOTLIPAN	ADOLFO LOPEZ MATEOS
210	SALINAS	PORTILLO	IGNACIA	TETLA DE SOLIDARIDAD	CAPULAC
211	SANCHEZ	DURAN	PETRA	TETLA DE SOLIDARIDAD	TETLA DE SOLIDARIDAD
212	SANCHEZ	RAMIREZ	CAMELIA	CALPULALPAN	DIAZ ORDAZ
213	SANCHEZ	JIMENEZ	MARIA	ATLANGATEPEC	LA TRASQUILA
214	SANCHEZ	CAPILLA	MARIA	CUAPIAXTLA	CUAPIAXTLA
215	SANCHEZ	FLORES	ESPERANZA	ZITLALTEPEC	ZITLALTEPEC
216	SANCHEZ	ROMERO	MARGOTH	YAUHQUEMECAN	STA. MARIA ATLIHUETZIAN
217	SANCHEZ	CERVANTES	LEONOR	ALTZAYANCA	FELIPE CARRILLO PUERTO
218	SANCHEZ	JUAREZ	JOSE	IXTACUIXTLA	SANTA INES
219	SANCHEZ	ALONSO	CATALINO	EL CARMEN TEQUEX	VILLA DEL CARMEN
220	SANCHEZ	SOLER	PATRICIA	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN FRANCISCO
221	SANTAMARIA	RAMIREZ	ALFREDO	SAN LORENZO	SAN LORENZO
222	SANTAMARIA	CUAYAHUITL	OLGA	SAN LORENZO	SAN LORENZO
223	SANTAMARIA	CUAYAHUITL	EDGARDO	SAN LORENZO	SAN LORENZO
224	SANTOS	CRUZ	MARIA	SAN PABLO DEL MONTE	VICENTE GUERRERO
225	SARMIENTO	LUNA	DESIDERIO	NATIVITAS	ANALCO
226	SERRANO	SANCHEZ	LILIA	PAPALOTLA	BARRIO POTRERO
227	SERRANO	ZEMPOALTECAT	CAYETANO	SAN LORENZO	SAN LORENZO
228	SOSA	CARMONA	AURELIO	TLAXCO	ATOTONILCO
229	SOSA	DE JESUS	LEON	HUEYOTLIPAN	SAN SIMON XIPETZINGO
230	SOSA	RODRIGUEZ	SILVESTRE	TLAXCO	ATOTONILCO
231	SUAREZ	AREVALO	MARGARITA	ATLANGATEPEC	SANTA CLARA OZUMBA
232	TAPIA	JIMENEZ	JAVIER	ATLANGATEPEC	SAN PEDRO ECATEPEC
233	TELLEZ	HUESCA	GUADALUPE	NATIVITAS	SAN MIGUEL DEL MILAGRO
234	TENCHIL	PEREZ	MARIA	NATIVITAS	MICHAC
235	TLAPALAMATL	AGUILAR	MARIA	TLAXCALA	BARRON Y ESCANDON
236	TORRES	ESCALONA	GERVACIO	ESPAÑITA	SAN MIGUEL PIPILDA
237	TORRES	ARELLANO	JOSE	IXTENCO	IXTENCO
238	TORRES	TIZON	MARISOL	EL CARMEN TEQUEX	DE LA SOLEDAD
239	VALADEZ	CASTILLO	SOLEDAD	EL CARMEN TEQUEX	TEQUEXQUITLA
240	VALADEZ	SANCH EZ	JULIA	EL CARMEN TEQUEX	LA SOLEDAD
241	VALDEZ	VEGA	EULALIO	CUAPIAXTLA	COL. MORELOS
242	VALENCIA	AHUATZIN	JUAN	CHIAUTEMPAN	SAN ANTONIO
243	VARGAS	AVILA	ANTONIA	TETLA DE SOLIDARIDAD	SAN FCO. ATEXCATZINGO
244	VARGAS	CONTRERAS	ELADIO	NANACAMILPA	DOMINGO ARENAS
245	VAZQUEZ	FERNANDEZ	REINA	XALOSTOC	XALOSTOC
246	VAZQUEZ	SANCHEZ	VIVIANA	ALTZAYANCA	ALTZAYANCA
247	VAZQUEZ	CERON	JOVITO	IXTACUIXTLA	ESPIRITU SANTO
248	VEGA	CORETS	MARIA	CUAPIAXTLA	PLAN DE AYALA
249	ZARATE	HERNANDEZ	GUADALUPE	CHIAUTEMPAN	MUÑOZTLA

Fuente: Base de datos de beneficiarios 2006, Tlaxcala

Cuadro2. Nivel tecnológico por tipología de las UPR

Tipo de actividades	Tipología	Índice tecnológico
Actividades agrícolas	Tipo I	0.13
	Tipo II	0.31
	Tipo III	0.50
Total de actividades agrícolas		**0.19**
Actividades pecuarias	Tipo I	0.14
	Tipo II	0.28
	Tipo III	0.42
Total de actividades pecuarias		**0.21**
Actividades no agropecuarias	Tipo I	0.11
	Tipo II	0.31
	Tipo III	0.46
Total de actividades no agropecuarias		**0.14**
Total general		**0.19**

Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006. Calculo de indicadores según metodología FAO.

Cuadro 3. Datos generales de los apoyos de PAPIR, 2006.

Datos	
Promedio total del apoyo	53,155.41
Máximo de total de apoyo	465,648.27
Mínimo de total de apoyo	1,650.00
Promedio de capitalización	108,670.00
Máximo de capitalización	3,410,000.00
Mínimo de capitalización	2,590.00
Promedio de apoyo (%)	60.25
Promedio de aportación del beneficiario (%)	39.75
Promedio de apoyo por beneficiario	7,681.53
Máximo de apoyo por beneficiario	77,608.05
Mínimo de apoyo por beneficiario	82.50
Promedio de proporción apoyo-monto	2.99
Suma de apoyo mayor que aportación	400.00
Promedio de proporción monto-apoyo	1.86
Suma de aportación mayor que apoyo	154.00
Suma de iguales apoyo-aportación	5.00

Fuente: Elaboración con base de datos de SAGARPA-Tlaxcala, 2006.

Cuadro 4. Información sobre servicios recibidos de PRODESCA.

No.	Beneficiarios que recibieron apoyo de un PSP de PRODESCA	87		
		Sí	**No**	**(%)Sí**
1	**Participaron en algún taller de usuarios de PRODESCA**	50	37	57.5
1.1	El taller le permitió conocer mejor sus derechos y obligaciones	43	44	49.4
2	**La iniciativa para solicitar el apoyo de un técnico de PRODESCA fue de:**	**Sí**	**No**	**(%)Sí**
2.1	Del beneficio o del algún miembro de su grupo	7	80	8.0
2.2	De un técnico PSP	2	85	2.3
2.3	De un funcionario del municipio o del gobierno	57	30	65.5
2.4	De otra persona	0	87	0.0
2.5	No saben	21	66	24.1
3	**El técnico fue propuesto o seleccionado por:**	**Sí**	**No**	**(%)Sí**
3.1	El beneficiario o alguien de su grupo	3	84	3.4
3.2	El técnico PSP	5	82	5.7
3.3	Un funcionario del municipio o del gobierno	56	31	64.4
3.4	Otra persona	0	87	0.0
3.5	No sabe	23	64	26.4

Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de Indicadores según metodología FAO.

Cuadro 5. Organizaciones con apoyos de PROFEMOR.

		Sí	**No**	**Total**	**(%)Sí**
1	Han recibido algún apoyo de PROFEMOR	18	7	25	72
2	**En qué se utilizó dicho apoyo**	**Número**			**(%)**
2.1	Pago del técnico PROFEMOR	12			66.7
2.2	Equipamiento informático y de oficina de su organización	9			50.0
2.3	Formalización del reglamento interno de su organización	5			27.8
2.4	Establecimiento de sistemas administrativos y contables	6			33.3
2.5	Giras de intercambio y/o becas	8			44.4
2.6	Encuentros, talleres y/o cursos	7			38.9
2.7	Publicaciones y/o estudios especializados	1			5.6
2.8	Otro	3			16.7
3	**Propuso o seleccionó al técnico:**	**Número**			**(%)**
3.1	El beneficiario o alguien de su organización	5			27.8
3.2	El técnico PROFEMOR	7			38.9
3.3	Un funcionario del municipio o del gobierno	3			16.7
3.4	Otra persona	2			11.1
3.5	No sabe	1			5.6
4	**Fortalezas y debilidades del técnico:**	**For**	**Deb**	**%For**	**%Deb**
4.1	Tiempo dedicado a apoyar al beneficiario o al grupo	6	2	33.3	11.1
4.2	Oportunidad del apoyo	8	2	44.4	11.1
4.3	Utilidad del apoyo	10	2	55.6	11.1
4.4	Trato personal	6	3	33.3	16.7
4.5	Otra	2	1	11.1	5.6
4.6	Ninguna	2	12	11.1	66.7

Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de indicadores según metodología FAO.

Cuadro 6. Destino inmediato de la producción (%)

Tipo de venta y rama	Mayorista	Minorista	Exportación	Consumidor	Total
Total	27.6	38.6	10.2	23.6	100.0
Venta individual	25.4	35.5	7.4	31.8	100.0
Venta a través de organización	31.9	44.6	15.8	7.7	100.0
Con compromisos de venta	64.6	12.0	23.3	0.2	100.0
Sin compromisos de venta	18.5	45.0	7.1	29.4	100.0
ACUACULTURA	0.0	14.3	0.0	85.7	100.0
AGROALIMENTARIAS	15.4	49.5	1.6	33.4	100.0
OTROS BIENES	48.6	28.4	12.8	10.2	100.0
SERVICIOS	45.3	19.0	31.0	4.6	100.0

Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de indicadores según metodología FAO.

Cuadro 7. Causas de la no recepción del apoyo.

		Número	(%)
1	Beneficiarios de la muestra	590	100.0
2	Recibieron el apoyo	514	87.1
3	No recibieron el apoyo	76	12.9
3.1	No ha recibido la notificación de autorización del apoyo	10	13.2
3.2	Se le autorizó (asignó) el apoyo pero no ha podido dar su parte de dinero	5	6.6
3.3	Recibió la notificación y aportó su parte correspondiente pero, aún no recibe el apoyo	10	13.2
3.4	El apoyo lo utiliza o se lo quedó el representante u otros miembros del grupo	16	21.1
3.5	Por incumplimiento del proveedor	6	7.9
3.6	Desconoce la causa por la que no ha recibido	17	22.4
3.7	Otra causa	12	15.8

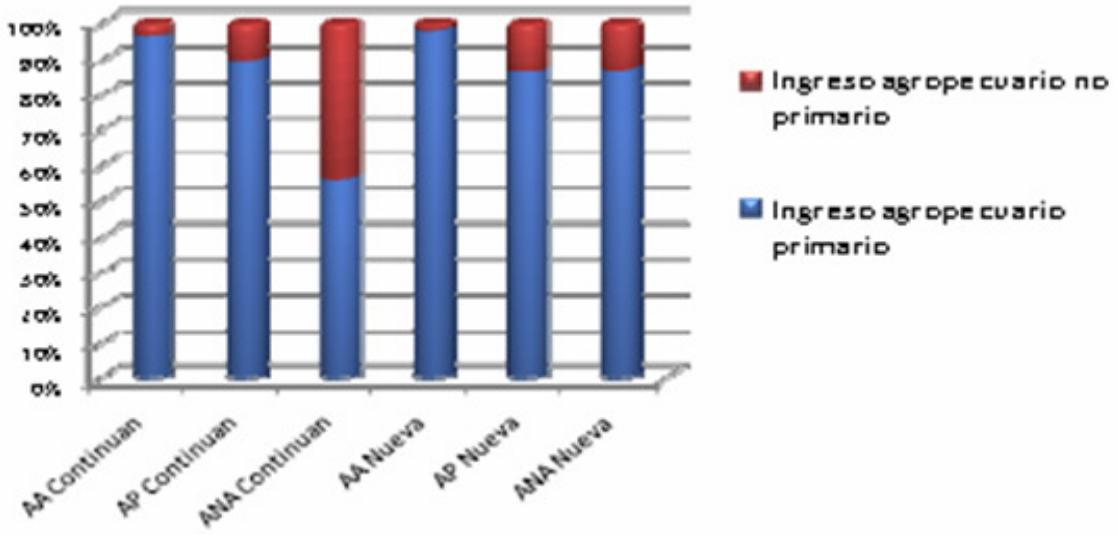
Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de indicadores según metodología FAO.

Cuadro 8. Conformación del ingreso en los beneficiarios

Cultivo	Superficie (has)	Productividad (has)	Producción (Ton)	Precio ($)	Ingreso ($)	Ingreso (has)
Alfalfa	1.63	8.25	14.50	4,500.00	55,000.00	33,846.15
Jitomate	0.17	0.08	1.00	416.67	5,000.00	30,000.00
Maíz blanco	2.29	3.00	7.74	1,687.50	11,135.00	4,867.76
Maíz forrajero	5.00	3.00	15.00	2,200.00	33,000.00	6,600.00
Nopal	26.00	1.00	26.00	12,000.00	312,000.00	12,000.00
Total general	26.15	1.77	10.79	1,448.57	43,938.67	1,680.16
TPI	**35.13**	**1.44**	**7.19**	**988.00**	**15,008.00**	**10,422.22**
Alfalfa	5.00	0.75	6.00	5,500.00	29,000.00	38,666.67
Maíz blanco	6.70	1.90	3.00	1,642.86	8,440.00	4,442.11
Maíz forrajero	15.00	5.00	3.00	2,200.00	33,000.00	6,600.00
TPII	**4.50**	**3.13**	**22.25**	**2,625.00**	**126,000.00**	**40,320.00**
Alfalfa	24.00	2.50	10.50	3,500.00	81,000.00	32,400.00
Maíz blanco	15.00	5.00	3.00	2,000.00	30,000.00	6,000.00
Nopal	26.00	26.00	1.00	12,000.00	312,000.00	12,000.00
TPIII	**0.50**	**0.50**	**1.00**	**2,500.00**	**5,000.00**	**10,000.00**
Jitomate	1.00	0.50	0.50	2,500.00	5,000.00	10,000.00

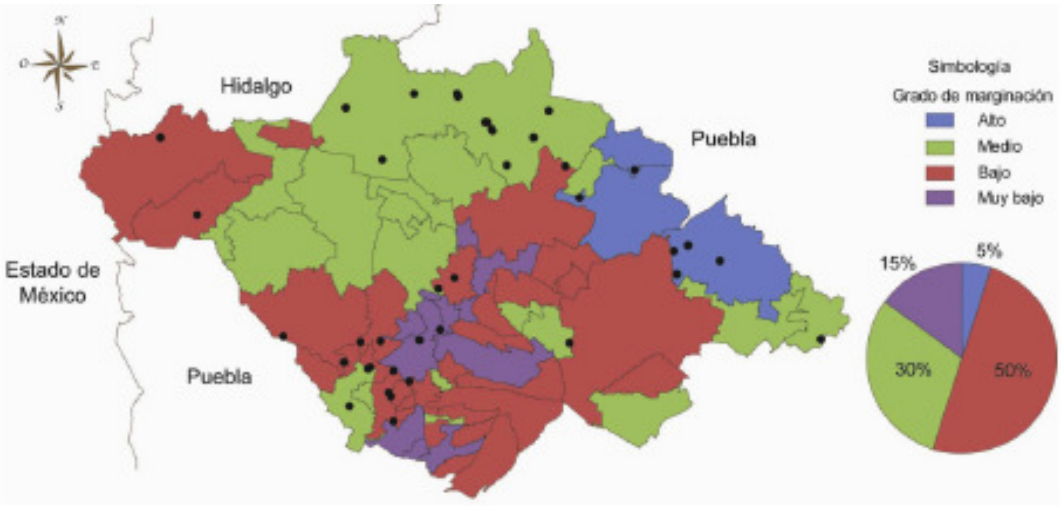
Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de indicadores según metodología FAO.

Figura 1. Origen del ingreso de las UPR por ingreso agropecuario primario y no primario



Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de indicadores según metodología FAO.

Figura 2. Mapa de los apoyos en actividades agrícolas distribuidos en los municipios y su grado de marginación.



Fuente: Datos obtenidos de las encuestas aplicadas a beneficiarios del ejercicio 2006.
Calculo de indicadores según metodología FAO.