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

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

Informe de Evaluación Nacional Recuperación de Tierras de Pastoreo

México, octubre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

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

Informe de Evaluación Nacional Recuperación de Tierras de Pastoreo

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Augusto Simoes Lopes Neto
Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez
Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero
Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

José María Salas González
Carlos Toledo Manzur
Marcos Portillo Vázquez
Francisco Roaro Meza
Raúl Coronilla Cruz
José de Jesús Acosta Rivera
Andrés Márquez Moreno
José Castañón Mata

EVALUADOR NACIONAL

Federico Reyes Delgadillo

PERSONAL DE SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida
Erick Aliaga Serrano

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Maria Eugenia Barajas Montoya
Laura Barajas Murillo

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Índice

PRESENTACIÓN IX
RESUMEN EJECUTIVO 1
CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN 7
1.1 FUNDAMENTOS Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN 7
1.2 ALCANCES, UTILIDAD E IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN 8
1.3 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN 8
1.4 FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS EN EL INFORME 9
1.5 MÉTODOS DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN 10
1.6 DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DEL INFORME 11
CAPÍTULO 2 CONTEXTO PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA 13
2.1 PRINCIPALES ELEMENTOS DE POLÍTICA SECTORIAL 13
2.1.1 Objetivos 13
2.1.2 Programas que instrumentan la política rural 14
2.1.3 Población objetivo de los programas 14
2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos 14
2.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL EN EL QUE SE DESARROLLÓ EL PROGRAMA 15
2.2.1 Instancias federales y estatales en la operación del Programa sujeto a evaluación 15
2.2.2 Organizaciones de productores 18
2.3 CONTEXTO ECONÓMICO PARA LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA 18
CAPÍTULO 3 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA 23
3.1 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA 23
3.1.1 Objetivos del Programa 23
3.1.2 Problemática que atiende el Programa 23
3.1.3 Presupuesto 24
3.1.4 Beneficiarios 24
3.1.5 Componentes 25
3.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA 25
3.3 INSTRUMENTACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA EN 2001 Y 2002 27
3.4 POBLACIÓN OBJETIVO 29
3.5 COMPONENTES DE APOYO 31
3.6 METAS FÍSICAS Y FINANCIERAS 32
3.7 COBERTURA GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA 33
CAPÍTULO 4 EVALUACIÓN DE PROCESOS DEL PROGRAMA 35
4.1 PLANEACIÓN DEL PROGRAMA 35
4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial 35

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza para el Campo *35*
4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas *37*
4.1.4 Objetivos, metas y plazos *37*
4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados *38*
4.2 PROCESOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA 39
4.2.1 Operación del Programa en el marco del proceso de federalización *39*
4.2.2 Arreglo institucional *40*
4.2.3 Difusión del Programa *41*
4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos *41*
4.2.5 Seguimiento del Programa *43*
4.2.6 Solicitudes recibidas y atendidas *44*
4.2.7 Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas *44*
4.3 PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS 45
4.4 SATISFACCIÓN CON EL APOYO 48
4.5 PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTORES, PROVEEDORES Y TÉCNICOS EN LA PLANEACIÓN Y OPERACIÓN DEL PROGRAMA 48
4.6 CORRESPONDENCIA ENTRE LOS APOYOS DEL PROGRAMA Y LAS NECESIDADES DE LOS PRODUCTORES 49
4.7 EVALUACIÓN GLOBAL DE LA OPERACIÓN DEL PROGRAMA 51
4.8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 52

CAPÍTULO 5 EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTOS DEL PROGRAMA 55

5.1 PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA 55
5.2 CAPITALIZACIÓN E INVERSIÓN PRODUCTIVA 56
5.3 CAMBIO TÉCNICO E INNOVACIÓN EN LOS PROCESOS PRODUCTIVOS 56
5.4 PERMANENCIA DE LOS APOYOS Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES 58
5.5 DESARROLLO DE CAPACIDADES TÉCNICAS, PRODUCTIVAS Y DE GESTIÓN 59
5.6 CAMBIOS EN PRODUCCIÓN Y PRODUCTIVIDAD ATRIBUIBLES AL APOYO 60
5.7 CAMBIO EN EL INGRESO EN LA UNIDAD DE PRODUCCIÓN 62
5.8 CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO 62
5.10 CONVERSIÓN Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA 63
5.11 EFECTO SOBRE LOS RECURSOS NATURALES 64
5.12 INDICADORES DE SUBGRUPOS RELEVANTES 66
5.12 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 67
5.12.1 Conclusiones *67*
5.12.2 Recomendaciones *69*

CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 71

6.1 CONCLUSIONES 71
6.1.1 Diseño, planeación y operación del Programa *72*
6.1.2 Resultados e impactos del Programa *74*
6.1.3 Prioridades que orientaron las asignaciones de recursos al Programa *76*

6.1.4 Coherencia del Programa con las políticas sectoriales, articulación con otros programas de la Alianza y otros instrumentos de la política sectorial *77*
6.1.5 Fortalezas y debilidades *77*
6.2 RECOMENDACIONES 78
6.2.1 Para mejorar el diseño y la planeación del Programa *78*
6.2.2 Para incrementar los impactos del Programa *80*
6.2.3 Para una asignación más eficiente de los recursos *81*
6.2.4 Para mejorar la eficiencia operativa *82*
6.2.5 Para una mejor adecuación del proceso de federalización *82*
6.2.6 Para mayor y mejor participación de los productores *83*
6.2.7 Para mejorar la articulación y desarrollar sinergias con otros programas de la Alianza para el Campo y otros instrumentos de la política sectorial *83*
BIBLIOGRAFÍA 85

Índice de cuadros

Cuadro 1 Resumen....4
cuadro 1.4.1 Actores del programa consultados y cobertura de la evaluación....10
cuadro 2.2.1.1 Proceso de atención de solicitudes del programa....17
cuadro 2.3.1 Estructura del pib primario....18
cuadro 2.3.2 Producción pecuaria nacional 1990-2000....19
cuadro 2.3.3 Principales estados con praderas introducidas....20
cuadro 3.2.1 Origen de los recursos del programa....25
cuadro 3.2.2 Productores beneficiados por región....26
cuadro 3.2.3 Superficie atendida por el programa....27
cuadro 3.6.1 Metas físicas programadas y realizadas 2001....32
cuadro 3.6.2 Beneficiarios programados y alcanzados 2001....33
cuadro 3.6.3 Presupuesto del programa en 2001....33
cuadro 4.3.1 Productores atendidos en el 2001 y propuesta de atención....45
cuadro 4.6.1 Componentes apoyados por el programa en el 2001....50
cuadro 5.3.1 Cambios en los aspectos productivos....57
cuadro 5.4.1 Grado de uso de la capacidad del apoyo....58
cuadro 5.4.2 Permanencia y funcionalidad de los apoyos....59
cuadro 5.5.1 Nuevos conocimientos adquiridos al participar en el programa....60
cuadro 5.6.1 Cambios en producción, productividad y calidad de los productos, como consecuencia de los apoyos del programa....61
cuadro 5.6.2 Frecuencia de cambios en productividad y calidad debidos a los apoyos del programa....61
cuadro 5.7.1 Cambios en los ingresos debidos a los apoyos del programa....62
cuadro 5.8.1 Efectos sobre el empleo en las unidades de producción....63
cuadro 5.10.1 Conversión y diversificación productiva....64
cuadro 5.11.1 Efecto sobre los recursos naturales....66
cuadro 5.12.1 Indicadores para algunos subgrupos de beneficiarios....67
cuadro 5.12.1.1 Efectos del programa, percepción de los beneficiarios....68
cuadro 5.12.1.2 Efectos del programa, percepción de otros actores....68

Índice de gráficas

Gráfica 3-3-1 Distribución de los recursos federales a la apc 2001 28
Gráfica 3-3-2 Distribución de los recursos estatales a la apc 2001 28

Siglas

APC	Alianza para el Campo
ASERCA	Apoyos y Servicios para la Comercialización Agropecuaria
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejos Estatales Agropecuarios
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
EEE	Entidad Evaluadora Estatal
FAO	Organización de las Naciones Unidad para la Agricultura y la Alimentación
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FOFAE	Fideicomiso Operativo de Distribución de Fondos Estatales
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
NAFIN	Nacional Financiera, S.N.C
DPAI	Programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
PESPRO	Extensionismo y Servicios Profesionales
PROCAMPO	Programas directos al Campo
PROEXIN	Promoción de las Exportaciones Agropecuarias
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SIALC	Sistema de Información Oportuno de la Alianza para el Campo
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo inicia formalmente en 1996, como un componente más de la Alianza para el Campo, y se diseña a partir de la necesidad de incrementar la rentabilidad y productividad de los predios ganaderos, principalmente en la obtención forraje, ante la inserción de la ganadería mexicana en una economía abierta, global y competitiva. Los gobiernos Federal y Estatal han asignado una importante cantidad de recursos técnicos, económicos y financieros al Programa. Es del mayor interés, reconocer objetivamente los impactos del Programa en el incremento de las inversiones rurales y la capitalización de las UPR, las innovaciones tecnológicas, los cambios en producción y productividad, la reconversión productiva y el desarrollo de cadenas de valor; y de ser necesario, reorientar el camino y obtener los mejores frutos del esfuerzo del gobierno y sociedad.

La evaluación de los resultados del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 que se presenta, forma parte de un ejercicio que al nivel nacional coordina la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y cuyo diseño ha estado a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Una parte importante de la información que nutre el análisis proviene de las visitas a campo "estudios de casos programa estado", a estados donde se radicaron recursos para este Programa (Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Sonora), además de las encuestas levantadas por las Entidades Evaluadoras Estatales (EEE) y entrevistas efectuadas con los participantes del Programa: funcionarios, proveedores, organizaciones de productores y beneficiarios. La información documental ha sido el sustrato que permite precisar la evolución de los procesos y enmarcar los juicios vertidos por los participantes.

El mayor reto que ha enfrentado el evaluador en esta asignación, ha sido identificar los impactos de los proyectos del Programa a un año o menos de haberse ejecutado; aislar los efectos de factores exógenos, e interpretar juiciosamente los indicadores que la metodología ofrece para calificar las diversas facetas del Programa. Las aportaciones del presente ejercicio de evaluación, tendrán sentido y valor en la medida en que sean incorporadas en las siguientes ediciones del Programa y logren mejorar sus resultados.

Es necesario agradecer la paciencia y aportaciones de muchos funcionarios, proveedores, organizaciones de productores y beneficiarios que amablemente colaboraron en el esfuerzo de evaluación que recoge este documento.

México, D.F., Octubre del 200

Resumen Ejecutivo

Los objetivos generales que pretende satisfacer la evaluación del Programa en su ejercicio de 2001 son: analizar el desempeño del Programa, el cumplimiento de sus objetivos y el logro de sus metas. A través de la valoración de los impactos generados en términos de criterios claves e indicadores definidos se pretende contribuir a la adopción de ajustes a la operación y a la orientación nacional del Programa, realimentando los procesos de planeación y programación anual.

El manejo de los recursos forrajeros en las unidades de producción, es un elemento clave en la rentabilidad de la ganadería bovina, ovina y caprina, ya que la alimentación representa alrededor del 60% de los costos de producción.

El reto que se pretende abordar con este Programa se puede dimensionar si se precisa que en el país existen dedicados a la ganadería 11 millones de has de praderas y más de 68 millones de agostaderos, las cuales están produciendo por debajo del 30% de su capacidad. También existen más de 37 millones de ha con alto potencial para el establecimiento de praderas, las cuales están dedicadas actualmente a labores agrícolas con bajos niveles de productividad.

El Programa procura atender estos requerimientos de las unidades ganaderas, por medio del subsidio a los componentes para el establecimiento y rehabilitación de praderas, obras de infraestructura y equipamiento y para la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero.

Respecto a la vinculación con los planes o programas estatales, los objetivos del presente Programa claramente se insertan en los señalamientos de los Planes Estatales de Desarrollo y del Programa Sectorial de la SAGARPA, que se enfoca a propiciar una mayor competitividad del sector y la mejora de las condiciones de vida de los productores.

La operación del Programa se inició en el año 1996 dentro de los programas de la Alianza para el Campo y se denominó Establecimiento de Praderas hasta el año 2000, el que consideraba básicamente los mismos componentes y objetivos. El Programa, federalizado, tuvo una cobertura muy amplia en el 2001: operó en 31 estados, sólo Aguascalientes no participó. Pero se atendió solamente al 1% de los 105 millones de hectáreas de praderas y agostaderos susceptibles de mejora.

La aportación federal ejercida al 15 de julio de 2002 fue de 121.5 millones de pesos, (25% menor a la del año anterior), y 42.5 millones fueron aportados por los gobiernos estatales. A esta fecha se ejerció el 92.3% de lo programado. La aportación de los participantes se

estima será de 183 millones de pesos, con lo cual el Programa ha ejercido 347 millones de pesos.
La participación de los estados representa solamente el 12.2% del presupuesto total del Programa, el cual ejerció el 33% de los recursos gubernamentales asignados al rubro de Fomento Ganadero dentro de Alianza.

Con estos recursos se han beneficiado a 37,683 productores, el 32% de los atendidos por los programas de Fomento Ganadero: 26,467 ejidatarios, 10,685 pequeños propietarios y 541 comuneros; los que realizaron obras en una superficie estimada de poco más de un 1.09 millones de hectáreas, casi la mitad del área atendida el año 2000. Los promedios de apoyo por beneficiario y por hectárea apoyada, son de 9,208 pesos y 150 pesos, respectivamente.

En la instrumentación del Programa se advierten deficiencias en la planeación, ya que ésta no se sustenta en diagnósticos que sirvan de base para elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazos.

La dimensión del programa que opera en 31 estados de la República, es resultado de un gran impulso otorgado por el Gobierno Federal que le ha destinado una cantidad importante de recursos, el cual ha encontrado poca respuesta en la mayoría de las entidades: en seis estados la participación estatal es nula, en tanto que en dieciocho la participación estatal no es superior al 30%. En algunos estados en que se aportan recursos escasos al Programa, se ofrecen componentes similares en programas estatales, que tienen una operación más expedita, mientras que en otros, existe poco interés en operarlo.

La demanda de los productores, ha privilegiado los apoyos a la infraestructura productiva y, en menor medida, al establecimiento de nuevas praderas o a su mantenimiento. La distribución de los recursos y las acciones del Programa no presenta una correspondencia clara con la ubicación de las zonas de alto potencial productivo en el país.

La operación del Programa en cada uno de los estados asume características particulares ante la necesidad de ajustarse al entorno local. Sin embargo, esta operación no siempre es apegada a normas y los criterios aplicados no están plasmados en manuales de procedimientos y operación, por lo que en ocasiones se manejan de manera casuística y/o no se ajustan a las normas establecidas en las Reglas de Operación.

Durante los años que ha operado el Programa no se ha logrado atender toda la demanda de los productores por los componentes ofrecidos; esto ha motivado que los operadores brinden montos de apoyo más reducidos, para propiciar una mayor cobertura de beneficiarios.

Entre los factores que han limitado los logros del Programa se pueden mencionar:

- Mecánica operativa que dificulta el acceso, por el pago del apoyo sobre obra concluida; generalmente el costo de estas obras es elevado y con un tiempo de ejecución prolongado, que demanda liquidez de los productores.

- El desarrollo de praderas exige de un considerable número de elementos de infraestructura que el Programa escasamente atiende, los apoyos se han concentrado en cercos convencionales y corrales de manejo.
- Faltan acciones de promoción sobre los beneficios que representa la siembra y rehabilitación de praderas y de agostaderos, no sólo desde la perspectiva de sustentabilidad de la ganadería en el mediano y largo plazo, sino por su impacto en el costo de alimentación y en la salud del hato.

Como principales limitantes del acceso al Programa, los productores señalaron: la falta de liquidez; el poco interés sobre el uso racional de los recursos de las praderas y agostaderos y el escaso monto que pueden obtener del Programa.

Los resultados de las encuestas a beneficiarios, indican que la mayoría de ellos tienen como principal fuente de ingresos la actividad pecuaria, cuentan con menos de 50 cabezas de ganado mayor (71%) y poseen menos de 50 ha de terreno; la mayoría perciben ingresos menores a 3,300 pesos. Tienen un nivel tecnológico medio: el 44% están parcialmente mecanizados; el 48% explotan ganado mejorado y criollo y 48% aplican un control sanitario parcial.

El 55.3% de los productores ya había participado o está participando en otros programas de la Alianza, 40% en el PROCAMPO. Los productores más capitalizados han participado más, ya que el 7.2% lo ha hecho en los programas de fomento agrícola; el 19.6% en programas de fomento ganadero y el 12.7% en programas de sanidad agropecuaria. Sin embargo, no se aprecia una articulación entre los programas de la Alianza, ni de éstos con los programas estatales, lo que limita los efectos de sinergia.

Los beneficiarios se mostraron satisfechos por su participación en el Programa ya que el 80% están satisfechos con la calidad de los bienes recibidos; también opinaron que los trámites requeridos para recibir los apoyos son sencillos. Asimismo, gran parte de ellos obtuvieron incrementos en producción o los esperan (96%); sólo 21% reportó cambios económicos positivos, con un crecimiento en sus ingresos del 36%; el 31% adoptó nuevas técnicas de producción, y un 20% mejoró la capacidad de gestión local.

La mayoría de los beneficiarios reportan cambios técnicos como efecto de los apoyos otorgados, principalmente en el manejo técnico de las praderas. Alrededor del 65%, observó aumentos en productividad, producción y calidad, lo cual genera un impacto en más de la mitad del hato beneficiado.

Los productores de básicos, sobre todo los que tienen terrenos agotados, están buscando en la ganadería una alternativa más rentable, poco más del 10% de la muestra manifestó que cambió de cultivo gracias al apoyo del Programa. Estas cifras se deben revalorar considerando que, una cuarta parte de 1,907 productores recibió apoyos para la adquisición de semillas o material vegetativo, por lo que el 40% de éstos cambió de cultivo.

Los efectos sobre el medio ambiente fueron positivos; el 61% por ciento de los participantes observó cambios favorables principalmente en la conservación de suelo y agua; también disminuyeron la tala y la quema de pastizales.

Cuadro 1 Resumen

Criterios	Indicadores	Valor
Presupuesto ejercido (miles de pesos)*	**Total**	**346,987**
	Aportación federal	121,488
	Aportación estatal	42,482
	Aportación de los productores	183,016
Número de beneficiarios	Siembra y rehabilitación de praderas	20,172
	Superficie con obra	17,511
Apoyos otorgados (hectáreas)	**Total**	**1,094,008**
	Siembra y rehabilitación de praderas	157,032
	Superficie con obra	936,976
Operación del Programa	Satisfacción con el apoyo (%)	80%
	Cobertura de metas financieras (%)	92%
	Cobertura de metas físicas (%)	92%
Resultados e impactos productivos y socioeconómicos	Presencia de inversión adicional	42%
	Respuesta a la inversión federal	4.66
	% de beneficiarios que tuvieron cambios tecnológicos	23%
	% de beneficiarios que cambiaron orientación productiva	10%
	% de beneficiarios que reporta algún beneficio productivo	66%
	% de beneficiarios que incrementaron su rendimiento	65%
	Frecuencia de cambio simultáneo en producción, productividad y calidad	60%
	% de beneficiarios con efectos favorables en recursos naturales	61%
	% de beneficiarios que mejoró la calidad de su producto	67%

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Programa, cuestionarios aplicados a beneficiarios y entrevistas aplicadas a funcionarios, proveedores y líderes de organizaciones de productores.

* Al 25 de julio de 2002

A partir de las opiniones de funcionarios, técnicos y personas involucradas en la operación del Programa, así como de los análisis realizados, se emiten las siguientes recomendaciones básicas:

- Revalorar el programa en función del potencial productivo de la actividad pecuaria en el país, promoviendo una mayor participación de recursos de los estados, para atender la demanda insatisfecha y apoyar con montos adecuados las acciones instrumentadas.
- Para mejorar la planeación se requiere: reorientar y rediseñar el Programa, empezando por una planeación y programación apoyadas en diagnósticos estatales y nacional y en los estudios de estratificación, para ofrecer apoyos diferenciados que favorezcan las actividades, regiones y grupos prioritarios para la promoción de cuencas de producción.
- Efectuar planes de mediano plazo que orienten la asignación de recursos de los gobiernos estatales de acuerdo a los diagnósticos y las prioridades estatales; éste plan orientará al Programa, a los componentes y los presupuestos con una visión de

cadenas productivas y cuencas de producción. En este contexto se insertaría la programación anual.

- Para mejorar la operación del programa se deberán diseñar y elaborar manuales de procedimientos de todas las instancias involucradas con la operación del Programa. Estos manuales se utilizarían para detectar cuellos de botella, mejorar la operación del Programa y simplificar los procesos.
- Para lograr la articulación entre programas se deberán realizar acciones de difusión y promoción del Programa entre los grupos de productores organizados y beneficiarios de los programas de tecnificación de riego, DPAI y Transferencia de Tecnología, para lograr sinergias. Se debe dar preferencia a grupos organizados de productores con un proyecto de desarrollo.
- Para mejorar los impactos del Programa se propone implementar como componente los servicios de capacitación y extensión a los ganaderos a fin de elaborar proyectos productivos rentables y sustentables, bajo esquemas de manejo integral de los recursos y dirigido por un proyecto productivo.
- Para lograr la medición de resultados y mejorar las evaluaciones internas, se sugiere establecer un seguimiento técnico de los apoyos desde la revisión y aprobación del proyecto a fin de medir, por medio de parámetros productivos los impactos del Programa, a tal efecto se recomienda incrementar los recursos para gastos de operación del programa.

Capítulo 1

Introducción

En este primer capítulo del informe de Evaluación Nacional del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 de la Alianza para el Campo, se presentan los principales elementos normativos que enmarcan el proceso de evaluación, así como la caracterización general del contenido del trabajo. Se señalan los objetivos que se persiguen, el alcance y utilidad que tiene este ejercicio de evaluación, los temas en los que se concentra su atención, la metodología que se ha aplicado, las principales fuentes de información que se utilizaron y los métodos de análisis empleados.

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

El Gobierno Federal ha determinado la necesidad de realizar la evaluación de todos los programas gubernamentales que conlleven subsidios y apoyos a las diferentes poblaciones para los que están destinados. Por ello ha quedado plasmada como obligatoria esta acción en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001, aplicándose este mandato a los programas de la Alianza para el Campo.

En apego a este ordenamiento, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 establecen los aspectos a los que la evaluación del Programa prestará especial atención.

Para llevar a cabo esta tarea, la SAGARPA definió un "Esquema Organizativo para la Evaluación de la Alianza para el Campo 2001", también de carácter obligatorio, que complementa a las Reglas de Operación y formuló términos de referencia con el fin de que la evaluación se realice dentro de un mismo marco metodológico.

La evaluación tiene los siguientes objetivos:

- Apoyar el diseño y la formulación de una política agropecuaria de mediano plazo, con base en las prioridades surgidas de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo.
- Proporcionar elementos de juicio para una asignación más eficiente de los recursos entre los distintos programas de la Alianza para el Campo, con la finalidad de incrementar sus impactos.
- Mejorar su eficiencia operativa, su adecuación al proceso de federalización y descentralización, la participación de los productores y sus efectos sobre la institucionalidad para el desarrollo agropecuario y rural.

1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación

La evaluación permite conocer el desempeño del Programa y el grado de cumplimiento de sus objetivos y metas, así como estimar el impacto generado por medio de variables e indicadores definidos. También contribuye a determinar su eficacia al nivel nacional, lo que fortalecerá el proceso de planeación y programación anual. Los resultados de la evaluación del Programa contribuyen a mejorar la instrumentación del mismo porque permiten:

- Determinar si se han alcanzado las metas y objetivos
- Fomentar la participación de los beneficiarios
- Documentar los impactos y resultados del Programa
- Identificar las fortalezas y debilidades para mejorar la calidad del Programa
- Mejorar la administración y la efectividad del Programa
- Planear futuros programas con estrategias, enfoques y medios comprobados

1.3 Metodología de la evaluación

Esta evaluación presta especial atención a la cobertura y operación del Programa; a la participación de los productores y sus organizaciones; a la identificación y cuantificación de los beneficios y costos asociados al Programa, mediante la medición, entre otros, de los impactos en la productividad; en el desarrollo tecnológico y efectos ambientales; la contribución al empleo; y el mejoramiento del ingreso y el ahorro familiar. Esta información permitirá una realimentación de los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos. La evaluación incluye los siguientes aspectos básicos:

- La instrumentación del Programa en 2001, considerando los procesos de federalización y de descentralización de funciones de la SAGARPA.
- El reconocimiento de los cambios en las Reglas de Operación del Programa en 2002.
- Las diversas líneas de intervención del Programa: su planeación, organización operativa y su ejecución propiamente dicha.
- Factores exógenos al Programa, como el acceso al financiamiento y a los insumos que tienen los productores, así como los problemas de entorno que eventualmente se presentaron.
- El papel de los asesores técnicos y de los proveedores y,
- Los resultados de las acciones del Programa al nivel de los beneficiarios.

1.4 Fuentes de información utilizadas en el informe

La evaluación se llevó a cabo en dos ámbitos estrechamente relacionados. En el ámbito estatal las EEE realizaron evaluaciones cuyas fuentes directas de información fueron los principales actores del Programa, en las que se incluyó una encuesta aplicada a una muestra probabilística de beneficiarios y entrevistas que fueron aplicadas a muestras representativas de funcionarios, proveedores y líderes de organizaciones económicas participantes. En el ámbito de la evaluación nacional, se integró una base de datos con las encuestas estatales. Además se complementó con información cualitativa generada con entrevistas a funcionarios del nivel federal y la realización de cinco estudios de caso estatales.

La base de datos nacional se conformó con la información recabada en las encuestas estatales, diseñadas por FAO y aplicadas por las EEE a una muestra probabilística de productores distribuidos en 23 de los 31 estados en los que operó el Programa y que representan el 9% del total de beneficiarios. Asimismo fueron relevantes las entrevistas aplicadas por las EEE a 186 funcionarios, 73 proveedores y 69 representantes de organizaciones (Cuadro 1-4-1).

De capital importancia en esta ocasión, fueron los estudios de caso aplicados en cinco estados seleccionados en términos de diversidad agroecológica, inversión, sistemas de producción y formas de operación, en los que se instrumentó el Programa[1]. En dichas visitas se logró obtener una caracterización a profundidad de los procesos que implica la implementación del Programa, gracias a que se entrevistaron a más de 50 funcionarios con diferente grado de participación, incluyendo desde algunos delegados y secretarios de desarrollo rural o equivalentes, hasta jefes de CADER o presidentes municipales, así como a los principales integrantes de los FOFAE y de la COTEGAN.

Se llevaron a cabo reuniones con grupos de productores beneficiados tanto en 2001 como en 1999 y se entrevistaron proveedores, representantes de uniones o asociaciones ganaderas, técnicos DPAI y sanitaristas.

[1] En los estados visitados se analizaron los distintos sistemas de producción predominantes en el país; sistema bovino lechero familiar, tecnificado, y semitecnificado, sistema bovino de carne y doble propósito, sistema vaca-becerro para la exportación, caprinocultura y ovinocultura semiextensivas.

Cuadro 1.4.1 Actores del Programa consultados y cobertura de la evaluación

Actores consultados por las Empresas Evaluadoras Estatales				
Beneficiarios		Funcionarios estatales	Proveedores	Representantes de organizaciones
Encuestados	**Total**			
1,908	**37,683**	186	73	69
Actores consultados por el evaluador nacional en los estudios de caso-Estado*				
Beneficiarios		Funcionarios estatales	Proveedores	Representantes de organizaciones
120		52	18	11

Cobertura de la evaluación	
Estados en los que operó el Programa	31
Estados evaluados que enviaron la base de datos	23
Estudios de caso Programa-Estado	5
Presupuesto ejercido en los estados en donde se aplicó estudio de caso	20%
Entrevistas a funcionarios federales	6
Beneficiarios encuestados / beneficiarios totales	9%
Estados evaluados que enviaron base / estados en los que operó el Programa	74%
Estados visitados / estados en los que operó el Programa	16%

Fuente: Elaboración propia con base en la información físico financiera del Programa 2001 y resultados de la evaluación.
*Se entrevistaron también a los responsables de la evaluación del Programa por parte de las EEE en cuatro estados y a técnicos DPAI.

Cabe destacar que en esta evaluación se integra la información captada en la base de datos nacional, así como la riqueza cualitativa tanto de la caracterización de los procesos como de la identificación de los impactos, obtenida en los cinco estudios de caso realizados en campo[2].

De manera adicional, se acudió a diversas fuentes de información: estudios, diagnósticos y estadísticas, particularmente de SAGARPA, FIRA, FIRCO, INEGI, referencias internacionales en Internet, así como a los registros de la operación del Programa (informes, actas, avances, etc.).

1.5 Métodos de análisis de la información

Para construir los indicadores de gestión e impacto del Programa, se trabajó con la información de la base de datos construida a partir de las evaluaciones en 23 estados. De su procesamiento se obtuvieron los cuadros de resultados e indicadores que se complementaron con las apreciaciones directas obtenidas con los estudios de caso, lo que permitió realizar un análisis exhaustivo.

La formulación de las conclusiones y recomendaciones, tiene dos fuentes principales: de una parte, se basa en el análisis de los elementos clave de la operación del Programa,

[2] Los estados visitados para la elaboración de los estudios de caso fueron: Sonora, Nuevo León, Hidalgo, Estado de México y Oaxaca.

obtenidos de las entrevistas; por otra parte, en lo que respecta al reconocimiento de los impactos del Programa, se basó en el conjunto de indicadores relevantes.

1.6 Descripción del contenido del informe

La evaluación del Programa de RTP, presentada en este informe, se inicia con el análisis de la política nacional contenida en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, que recoge las directrices estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo; se establece el contexto institucional en el que se desarrolló el Programa, y se analiza el entorno económico, resaltando la problemática a resolver.

Posteriormente se estudian las características del Programa, en cuanto a sus antecedentes y evolución, objetivos, problemática, presupuesto, población objetivo, criterios de elegibilidad, componentes ofrecidos, metas y cobertura geográfica.

A continuación se presenta un análisis de los resultados de la evaluación de la operación del Programa, en el que se destacan los procesos de planeación y gestión administrativa del mismo.

Se incluye un apartado con el análisis de la evaluación de resultados e impactos del Programa que considera los efectos en el ingreso de los productores, cambio tecnológico, desarrollo de mercados y cadenas de valor, conversión y diversificación productiva, así como efectos sobre los recursos naturales.

Para el análisis de la base de datos nacional se aplicaron procesos de concentración y reducción de la información para calcular los indicadores claves de operación, resultados e impactos, para dar respuesta a las preguntas que orientaron la evaluación. Asimismo, se procesaron diversas correlaciones entre variables de clasificación e indicadores para identificar los factores de éxito del Programa.

Finalmente, se incluye un capítulo de conclusiones y recomendaciones en el que se puntualizan los aspectos clave de la operación e impactos alcanzados por el Programa durante el año 2001 y se proponen los cambios relevantes para mejorar su desempeño en la gestión administrativa y para ampliar sus impactos positivos en la población objetivo.

Capítulo 2

Contexto para la operación del Programa

En este capítulo se establece el marco de referencia sobre el que se desenvolvió el Programa durante 2001, poniendo de relieve el reconocimiento de la problemática sectorial que se busca atender mediante su instrumentación.

2.1 Principales elementos de política sectorial

2.1.1 Objetivos

El marco de política que encuadra al desarrollo del presente Programa en Alianza para el Campo, parte de las grandes definiciones de nivel nacional contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, llevadas a su expresión sectorial en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006.

Por su parte, el Programa Sectorial antes citado, plantea como objetivo específico "Inducir el mejoramiento de la infraestructura productiva y de transformación, así como de las áreas de pastoreo"[3], señalando como líneas de acción las siguientes:

- Modernizar la infraestructura productiva y de acopio.
- Impulsar infraestructura en regiones que enfrentan largos periodos de estiaje o que disponen de terrenos inundables, que permitan la captación o almacenamiento de agua.
- Apoyar la adquisición de materiales para la construcción y rehabilitación de infraestructura básica, tratamiento y conservación de forrajes, y para el acopio de ganado.
- Minimizar el impacto de las explotaciones ganaderas sobre el medio ambiente.
- Apoyar la adquisición de material biológico para la siembra de praderas y los implementos necesarios para el establecimiento, rehabilitación y conservación de pastizales y agostaderos.
- Apoyar la adquisición de materiales y equipos para la instalación de cercos, corrales de manejo y equipos de bombeo para abrevadero.
- Inducir prácticas de pastoreo que permitan optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales, mediante la capacitación de productores y técnicos.

[3] Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, pag. 88.

2.1.2 Programas que instrumentan la política rural

Para llevar a cabo la instrumentación de la política rural, se dispone de un vasto conjunto de programas federales y estatales que inciden en los diversos ámbitos del tejido productivo del campo.

En el renglón de fomento productivo el eje de instrumentación son los programas de Alianza para el Campo en sus tres grandes vertientes de fomento agrícola, fomento ganadero y desarrollo rural, que incluyen apoyos para la capitalización de las unidades de producción, transferencia de tecnología, asistencia técnica y sanidad agropecuaria.

Existen además programas en el rubro de la comercialización de los productos del campo; para el financiamiento de las actividades productivas (FIRA, BANRURAL, BANCOMEXT y NAFIN etc.); en el área de desarrollo tecnológico; para asistencia técnica y capacitación; en materia de sanidad e inocuidad agroalimentaria y por último, es importante señalar la provisión de apoyos directos al productor agrícola, a través del PROCAMPO, que constituyen apoyos al ingreso y capitalización rural.

En lo particular, los programas de fomento ganadero de la APC, se orientan a apoyar la capitalización, a promover la adopción de tecnología al nivel del productor en lo tocante a la alimentación, el mejoramiento genético y la sanidad de sus hatos, complementada con la asistencia técnica; todo ello, con la finalidad de elevar la productividad.

2.1.3 Población objetivo de los programas

La población objetivo de estos programas la constituye el universo de productores agropecuarios en general[3], si bien en algunos de ellos se busca atender prioritariamente las necesidades de los grupos menos favorecidos; esto es claro en el rubro de desarrollo rural dentro de Alianza para el Campo, o en acciones específicas de PROCAMPO[4] orientadas a los productores de regiones marginadas, y a aquellos productores con cultivos de granos básicos.

2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos

El Gobierno Federal ha reconocido la importancia del sector agropecuario al invertir la tendencia descendente en el gasto programable asignado al desarrollo agropecuario como proporción del gasto en funciones productivas; de 1998 al año 2000 esa proporción cayó

[3] Según la Encuesta Nacional de Empleo 2000 de INEGI, se tiene un total de 3.4 millones de productores agropecuarios, de los cuales 47% son ejidatarios y comuneros, 29% son propietarios y el resto corresponde a otros tipos de productores. Casi tres cuartas partes de los productores tienen predios de menos de cinco hectáreas.

[4] Para productores con predios de menos de una hectárea, se ha establecido que reciban el apoyo previsto equivalente a una hectárea. También se instrumentó en 2001 el pago anticipado a la siembra para productores de hasta cinco hectáreas; los recursos los recibieron con 94 días de anticipación con respecto al PV 2000.

del 16% al 13%, para el año 2001 se elevó al 14.5% con un monto total de 35,667 millones de pesos[5].
Los apoyos federales canalizados a través de los tres grandes programas que transfirieron recursos a los productores en ese año, ascendieron a 20,000 millones de pesos, de los cuales el 59% correspondió a PROCAMPO, 23% a la Alianza para el Campo[6] y 18% al rubro de apoyos a la comercialización, principalmente de granos y oleaginosas.

2.2 Contexto institucional en el que se desarrolló el Programa

2.2.1 Instancias federales y estatales en la operación del Programa sujeto a evaluación

El marco que regula la operación del Programa, se encuentra en las Reglas de Operación de Alianza para el Campo expedidas el 15 de marzo del 2001, que a su vez, dan cumplimiento a las disposiciones emitidas en el "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2001". En ambos ordenamientos se establece la obligatoriedad de la evaluación externa de los programas de fomento.

La operación del Programa inicia en el ámbito federal con la programación de los montos presupuestales y las metas físicas, así como la autorización presupuestal. Se concreta con la SHCP el Programa Operativo Anual. Con estos antecedentes se formula el proyecto de presupuesto de egresos, sectorial e institucional, que forma parte del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año siguiente, que se somete a consideración de la H. Cámara de Diputados.

Las Reglas de Operación establecen los montos máximos de apoyo para cada programa, tanto en porcentaje como en el recurso presupuestal federal. Para el año 2002 los gobiernos de los estados podrán diferenciar los apoyos antes citados con base en el "Estudio de Estratificación de Productores" que acuerde el Consejo Estatal Agropecuario, respetando siempre los montos máximos de recursos federales establecidos en las Reglas de Operación. Así mismo, establecen que un cincuenta por ciento de los recursos se destinarán a productores del sector social.

Para el presente ejercicio fiscal, se establecen los Anexos Técnicos por grupo de programas; en cada entidad federativa se formularon los "Anexos Técnicos" de: Fomento Agrícola; Fomento Ganadero; Desarrollo Rural; Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; del Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; y de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias. Para su formulación, la SAGARPA, emitió los lineamientos normativos para los programas de "Ejecución Federalizada" y de "Ejecución Nacional".

[5] Anexo del 1er. Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 2001.
[6] La asignación de recursos federales a Alianza para el Campo en 2001 ascendió a 4,706 millones de pesos, de los cuales el 44% se concentró en el paquete de programas de desarrollo rural, 37% en fomento agrícola (incluye 13% asignado a la Comisión Nacional del Agua), 10% en fomento pecuario, 6% en programas de sanidad y 3% en otros programas agropecuarios.

Con base en el acuerdo delegatorio de facultades a los delegados estatales de la SAGARPA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 2001, los Delegados, a partir del año 2002 podrán acordar y suscribir los Anexos Técnicos con los gobiernos de las entidades federativas.

Los DDR serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la administración publica federal y descentralizada, que coadyuvarán al fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable. Las entidades federativas, asumen la coordinación de la operación de los DDR, para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo y tienen ahora funciones importantes de promoción, evaluación, asesoría y coordinación.

Como lineamiento de política estratégica para el fomento ganadero, las Reglas de Operación 2002, enfatizan la promoción de la integración y desarrollo de cuencas de producción por sistema especie-producto; así como el fortalecimiento de la cadena de producción-consumo.

Los procesos tendientes a la federalización en el Programa de la Alianza para el Campo, se aceleran con los cambios en las nuevas Reglas de Operación, dando una mayor participación a los gobiernos estatales en la operación de los programas de la Alianza para el Campo, delimitando además, las funciones normativas de la SAGARPA. Los gobiernos de las entidades federativas han fortalecido los Consejos Estatales Agropecuarios, como máxima autoridad del sector agropecuario y rural, con la participación de los productores y sus organizaciones.

Los gobiernos de los estados suscriben los convenios de coordinación con la SAGARPA, para la firma de los Anexos Técnicos y las adenda para establecer los objetivos, metas y montos de cada Programa de la Alianza; están asumiendo la coordinación de la operación de los DDR, para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo; tienen presencia en los Comités Técnicos y Comisiones auxiliares del Comité Técnico de los Fideicomisos Estatales; presiden las CRyS, para la supervisón y seguimiento de los recursos asignados a los comités de Fomento y Protección Pecuaria y bs Comités estatales de Sanidad Vegetal y en el presente año, las Reglas de Operación facultan a los gobiernos de los estados a designar al agente técnico del Programa.

En el 2002, los gobiernos de los estados van a designar al agente técnico del Programa, ya que el FIRCO, dejará esta función; en algunos estados visitados los nuevos Agentes Técnicos son los propios operadores del Programa, que ven incrementada su carga de trabajo.

La atención de solicitudes en los estados involucra a los actores que aparecen en el cuadro 2.2.1.1, y en lo general se sigue el siguiente proceso:

Cuadro 2.2.1.1 Proceso de atención de solicitudes del Programa

Actor	Acción
Productor	Elaboración y presentación en la ventanilla de atención solicitud y en su caso proyecto productivo o cédula de autodiagnóstico, anexos (Cartas compromiso, CURP, escrituras, Aviso a la SEMARNAT etc.)
DDR o Agente técnico	Recibe las solicitudes y en algunos casos, verifica la veracidad de los datos y su integridad.
Operadores Estatales y COTEGAN	Recibe los expedientes y los turna al agente Técnico.
Agente Técnico (FIRCO)	Realiza en algunos casos, visita de inspección para ver que no existan los bienes solicitados y revisa los proyectos o cédulas de autodiagnóstico. Dictamina los expedientes y en su caso los aprueba. Envía el expediente al Operador
Operadores Estatales y COTEGAN	Valida los dictámenes de las solicitudes de apoyo, elaborados por el agente técnico Los envía al Comité Técnico del Fideicomiso para la autorización del apoyo correspondiente.
FOFAE	Autoriza los apoyos y los registra. Verifica que el solicitante no reciba apoyos de otros programas de la Alianza para el Campo u otros programas federales para el mismo componente y fines. Notifica la autorización al DDR o ventanilla
DDR	Avisa al productor y notifica el plazo para la realización de los trabajos
Productor	Selecciona proveedores. Ejecuta la obra e informa de su terminación
FIRCO u Operador	Verifica las obras o equipos Verifica facturas Firma el acta de entrega recepción.
Operadores Estatales y COTEGAN	Verifica actas y solicitud de pagos Envía expediente al FOFAE
FOFAE	Autoriza pagos e instruye al fiduciario
Fiduciario	Gira instrucciones a las sucursales Informa de pagos autorizados al FOFAE
Operadores Es tatales y COTEGAN	Informa al DDR o ventanilla de pagos autorizados
DDR o ventanilla	Informa a los productores de pagos autorizados
Productor	Se entera y acude a cobrar
Sucursales	Entrega el cheque al productor

Fuente: elaboración propia sobre la base de entrevistas a funcionarios federales y estatales.

La tarea de dar seguimiento del al Programa, al nivel estatal, recae en la COTEGAN y el Comité Técnico del FOFAE; en el nivel central es responsabilidad de la Coordinación General de Delegaciones y en la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA.

En el ámbito federal, el seguimiento se realiza en cumplimiento de la normatividad y de las metas físicas y financieras programadas en el Anexo Técnico. Para ello se solicitan reportes periódicos a las áreas ejecutoras y se emiten los oficios correspondientes para solicitar su cumplimiento.

Para dar seguimiento a la operación del Programa se utilizó El Sistema de Información Oportuno de la Alianza para el Campo, el cual no operó adecuadamente.

En las Reglas de Operación 2002, se establece que "en el marco del federalismo, el Gobierno Federal requiere establecer sistemas de información, para el seguimiento, control y supervisión de los programas que sean confiables y oportunos, y que le den transparencia a la operación; por lo que se formula el "Sistema de Información del Sector Rural", el cual operará vía Internet. En tanto se instrumenta el SISER, las unidades responsables de los programas al nivel nacional, emitirán lineamientos simplificados para su control y seguimiento, destacando los apoyos otorgados a productores de bajos ingresos, conforme a lo establecido en estas Reglas de Operación".

2.2.2 Organizaciones de productores

La ganadería nacional muestra un variado perfil de productores, que va desde el pequeño productor de traspatio para el que esta actividad es complementaria, hasta los medianos y grandes productores que integran las distintas fases del proceso productivo y que tienen un emplazamiento de mercado más claro. La organización con fines productivos es más usual en estos dos últimos segmentos de productores.

Las organizaciones de productores están participando en los distintos órganos colegiados del sector agropecuario y en particular en los del PAC.

2.3 Contexto económico para la operación del Programa

La participación del sector primario en la economía nacional ha registrado una tendencia decreciente al pasar del 6.3% del PIB nacional en el periodo 1990-1994 al 5.5% en el año 2000, mientras que en la rama de alimentos y bebidas se mantuvo en un 5.0%.

La importancia relativa de las distintas ramas que componen el sector primario, indica que la ganadería genera casi una cuarta parte del producto sectorial, con una tendencia ligeramente descendente en el último lustro.

Cuadro 2.3.1 Estructura del PIB primario
(porcentaje)

Años	Primario	Agrícola	Ganadería	Silvicultura	Caza y Pesca
Promedio	**a=b+c+d+e**	**(b)**	**(c)**	**(d)**	**(e)**
1990-1994	100.00	68.76	23.88	4.55	2.82
1995-2000	100.00	70.52	22.15	4.45	2.89
2000	100.00	69.62	22.88	4.77	2.73

Fuente: elaborado con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

El sector primario ha mostrado un dinamismo menor al de la economía en su conjunto. En el periodo 1990-2000, el PIB nacional creció en promedio 3.4%, mientras que el sector primario lo hizo al 1.6%, inferior aún al crecimiento de la población (1.8%); al interior de éste, la ganadería creció 1.6%.

Actualmente la ganadería es la actividad productiva más diseminada en el medio rural, pues se realiza sin excepción en todas las regiones ecológicas del país y aún en condiciones adversas de clima. La superficie con actividad ganadera en México es de 110 millones de hectáreas, correspondiente al 57% de la superficie nacional.

Las cifras de producción muestran que el crecimiento de la ganadería se ha sostenido en la última década. En materia de carnes, destacó el incremento anual de la oferta de la avicultura productora de carne y las de porcino y ovino. Por su parte, la leche y huevo mostraron un mayor dinamismo en el último quinquenio.

Cuadro 2.3.2 Producción pecuaria nacional 1990-2000
(Miles de toneladas)

Concepto	Promedio		TMAC */	
	1990-1994	1995-2000	2000/ 1990	2000/ 1995
Carne en Canal	**3,073.2**	**3,951.1**	**4.9**	**3.3**
Bovino	1,234.2	1,378.4	2.4	-0.1
Porcino	816.7	959.3	3.1	2.2
Ovino	27.6	30.7	3.1	2.2
Caprino	39.7	37.2	0.7	0.6
Ave	955.1	1,545.5	9.1	7.2
Leche (Millones de litros)	**7,048.9**	**8,351.7**	**4.2**	**4.6**
Bovino	6,909.8	8,225.9	4.2	4.7
Caprino	139.1	128.7	0.5	-1.2
Otros Prods. Pecuarios				
Huevo	1,158.4	1,448.4	5.9	7.6
Lana	4.6	4.1	-0.8	0.6
Cera	2.9	2.1	-2.8	4.1
Miel	63.7	53.6	-1.2	3.7

Fuente: Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.
*/ Tasa Media Anual de Crecimiento.

No obstante estos crecimientos en la producción pecuaria, la balanza comercial del subsector registra un déficit promedio en el periodo 1996-2000 de 1,368 millones de dólares, principalmente por las importaciones de carne de bovino, cerdo y aves, y leche en polvo; a este monto se agrega el déficit de otros 437 millones de dólares por importación de forrajes.

En México, hasta la década de los años ochenta, la producción ganadera se basó en el crecimiento horizontal de la producción y, en el caso de los rumiantes en pastoreo extensivo, en la sobreutilización de los recursos naturales, lo que implicó un fuerte deterioro de los ecosistemas provocado principalmente por la tala, el sobrepastoreo y la falta de aplicación de sistemas tecnificados de explotación de los recursos forrajeros.

En la década de los años noventa, se registró un importante fenómeno de incorporación de tecnología, prácticamente en todas las actividades ganaderas, pero sobre todo en la avicultura, porcicultura y ganadería mayor intensiva, con explotaciones con altos grados de integración productiva.

El crecimiento en los sistemas de producción intensiva, ha determinado mayores necesidades de granos forrajeros, se estima que la demanda de estos para la ganadería, en el año 2000, ascendió a 17 millones de toneladas, principalmente sorgo y maíz, de producción nacional o importada. De esta demanda global, 42% corresponde a los requerimientos de la avicultura (carne y huevo), 25% a la engorda de porcinos, 19% a la producción de leche, 9% a la engorda de bovinos y el restante a otras actividades pecuarias.

Por otra parte, para sistemas de pastoreo directo, los periodos de estiaje, la falta de tecnificación e infraestructura de un amplio grupo de explotaciones extensivas, dentro de las cuales se ubica parte importante de la producción de carnes de bovino, ovinos, y caprinos, y la de leche en sistemas de doble propósito, implican el deterioro de las áreas de agostadero, su sobreexplotación y la reducción de la superficie de pastoreo disponible. Esto redunda en la pérdida de cobertura vegetal y de suelo, con el consecuente azolve de la infraestructura de captación de agua y la imposibilidad de recargar los mantos acuíferos.

Los estados que cuentan con mayores superficies de praderas y cultivos forrajeros son: Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Chiapas y Tabasco, que también son las entidades con los hatos ganaderos más grandes.

Las mayores extensiones de praderas inducidas se localizan en las zonas tropicales que reúnen mejores condiciones para la producción de pastizales. En la zona norte se han establecido praderas en diferentes estados principalmente de zacate buffel destacando Sonora y Nuevo León con 800 mil y 500 mil hectáreas.

Cuadro 2.3.3 Principales estados con praderas introducidas

Estado	Superficie (ha)	Principales especies
Veracruz	3,100,000	Estrella africana y guinea
Chiapas	1,500,000	Guinea, elefante, jaragua, est. africana
Tamaulipas	1,063,000	Buffel, guinea, estrella africana
Tabasco	800,000	Estrella africana y alemán
Yucatán	600,000	Guinea, estrella africana y buffel
Sonora	800,000	Buffel, rye grass y llorón
Los demás estados	3,601,150	
Total Nacional	**11,264,150**	

Fuente: elaborado por la COTECOCA, 1996

México presenta condiciones de clima, suelo, vegetación y de sistemas de producción muy heterogéneas, que caracterizan las regiones ecológico-ganaderas: trópico húmedo, trópico seco, región templada, región árida y región semiárida.

Según estudios de la COTECOCA se estima que el área susceptible de mejoramiento de los agostaderos se aproxima a los 68.8 millones de hectáreas, dos terceras partes del terreno dedicado a la ganadería. Las tierras de agostadero muestran una condición pobre y están produciendo a menos del 20% de su potencial. Las principales causas de esta condición son el sobrepastoreo, la falta de infraestructura y de una manera importante el manejo inadecuado de los recursos propiciado por la falta de asistencia técnica y capacitación.

Las áreas con alto potencial en el país para el establecimiento de praderas, representan cerca de 37.3 millones de ha, se distribuyen el 46% en zonas tropicales, el 29% en zonas templadas y el 25% en zonas semiáridas.

Las praderas establecidas ocupan una superficie de poco más de 11 millones de ha, y están produciendo al 30% de su capacidad, por los mismos motivos expuestos para los agostaderos. La mayor extensión de praderas se ubica en las zonas tropicales que reúnen mejores condiciones climáticas para el desarrollo de las especies forrajeras.

La producción forrajera nacional se aproxima a los 184 millones de toneladas de materia seca, de los cuales 41% se producen en praderas, 31% en agostaderos y 28% son esquilmos agrícolas. Los estados que producen mayores cantidades de forrajes son Veracruz con 32.1 millones de toneladas de materia seca, Chiapas 20.8 millones, Tamaulipas 11.4 millones, Oaxaca 9.7 millones y Jalisco 9.6 millones.

Debido a que producen una mayor cantidad de materia seca por ha y hacen una conversión más eficiente del agua en forraje, las praderas son mucho más productivas que los agostaderos para la alimentación animal; por lo que su incremento, en los suelos propicios para su cultivo, es altamente redituable.

Los impactos esperados de una producción sostenible y tecnificada de forrajes son: la disminución de costos en la alimentación del ganado; el incremento en los índices de agostadero; ahorro y conservación de agua; control de la erosión y el incremento de rendimientos por hectárea.

Capítulo 3

Características del Programa

En este capítulo se establece la caracterización y evolución del Programa al nivel nacional, en términos de sus objetivos, población a la que se dirige, componentes de apoyo, criterios de elegibilidad, cobertura geográfica y metas físico-financieras, así como su instrumentación en 2001 y 2002.

3.1 Descripción del Programa

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo se inserta en los programas de la Alianza para el Campo de Fomento Ganadero. Las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 establecen los objetivos generales de los programas de Fomento Ganadero, destacando entre ellos: apoyar la capitalización de los ganaderos; acelerar la adopción de tecnología en lo relativo a alimentación, mejoramiento genético y sanidad; la integración de cuencas de producción y el fortalecimiento de las cadenas productivas.

Este Programa se ejecuta en dos modalidades: Ejecución Federalizada, por los gobiernos estatales y cuya asignación presupuestal se aprueba por el Consejo Estatal Agropecuario, tomando en cuenta las prioridades establecidas en estas Reglas de Operación; y de "Ejecución Nacional" que conviene la SAGARPA directamente con Organizaciones de Productores y, en su caso, con gobiernos estatales para especies de prioridad nacional y cuya asignación determina la propia Secretaría.

3.1.1 Objetivos del Programa

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP), en este contexto, tiene como objetivos particulares, de acuerdo a las Reglas de Operación 2001, el "Apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie en tierras de pastoreo, de modo sostenible con gramíneas, leguminosas y otras plantas forrajeras, para la alimentación del ganado; así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, para un mejor manejo de la unidad de producción"[7].

3.1.2 Problemática que atiende el Programa

Considerando que la alimentación de los animales representa el rubro con los mayores costos en la actividad, del orden del 50 al 70%, el Programa pretende apoyar y complementar la inversión de los ganaderos para incrementar la disponibilidad de forraje y

[7] Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001. Diario Oficial de la Federación, 15 de marzo de 2001.

así mejorar la alimentación del ganado, reducir los efectos del estiaje y la sequía y disminuir la importación de granos y forrajes.

Por otra parte, las inversiones que apoya para obras de infraestructura productiva y la adquisición de implementos, permite dar una atención global al manejo de las praderas y en general de las explotaciones pecuarias. Las inversiones para la conservación, abastecimiento y distribución del agua para abrevar el ganado se deben considerar como estratégicas para los predios ganaderos.

Este abanico amplio de opciones permite al productor seleccionar y acceder a varios componentes y lograr su sinergia al obtenerlos en paquete, con un mismo proyecto productivo y sin tener que presentar solicitudes por cada componente o a diferentes programas. Sin embargo, en muchos casos los operadores estatales han optado por atender a un número muy amplio de productores con lo que se han pulverizado los apoyos y se ha limitado la aprobación de las peticiones que los productores proponen en sus proyectos productivos, tanto en cantidad como en variedad de componentes. En muchos estados los techos máximos de apoyo son mucho más bajos que los que se establecen en las Reglas de Operación de la Alianza y se limita el acceso multianual de los productores.

3.1.3 Presupuesto

El presupuesto para el desarrollo de este programa, al igual que todos los promovidos por la Alianza para el Campo, tiene tres fuentes: los recursos fiscales, entregados por el Gobierno Federal a través de la SAGARPA, los aportados por los gobiernos estatales, y los correspondientes a los productores.

El presupuesto anual del Programa RTP se ha venido reduciendo cada año a partir de 1997. En el año 2001 se sostiene la tendencia a la baja, combinada con la asignación de apoyos similares a través de otros programas, como el de Desarrollo Rural de la Alianza y otros de alcance estatal, provocando la competencia entre los diferentes programas y dispersión de esfuerzos.

3.1.4 Beneficiarios

Los beneficiarios que atiende el Programa son personas físicas y morales que tienen actividades pecuarias y agropecuarias y producen forrajes para la alimentación del hato.

La definición de criterios para priorizar regiones o beneficiarios en las entidades federativas es una tarea del Consejo Estatal Agropecuario. Sin embargo, solamente en un reducido número de estados se ha realizado un estudio serio para la determinación de la programación del gasto por componentes, beneficiarios y regiones prioritarias, en la mayoría de los casos se ha dejado que la demanda de los productores y el orden de entrega de solicitudes determinen la distribución de los apoyos. De igual forma, no se hace un estudio de los componentes prioritarios a apoyar en cada región, por lo que no existe una planeación estratégica.

3.1.5 Componentes

El Programa maneja una muy amplia gama de componentes de apoyo, que incluyen la adquisición de semilla; implementos para el establecimiento, rehabilitación y conservación de pastizales y agostaderos y la construcción de infraestructura y adquisición de equipos para el predio ganadero. Para fortalecer la capacidad de planeación del productor pecuario, también se apoya la elaboración de proyectos de desarrollo de la unidad de producción, aunque este componente se ha apoyado muy escasamente.

3.2 Antecedentes y evolución del Programa

El Programa inició operaciones en el año de 1996 dentro de la APC, bajo la denominación "Establecimiento de Praderas", dando prioridad a los apoyos en semillas, cercos eléctricos, abrevaderos y papalotes. A partir de 1997 los componentes generales de apoyo no han sufrido mayores cambios, estos se agrupan en las tres clases antes mencionadas.

Las Reglas de Operación no han sufrido cambios sustanciales a lo largo de los seis años de vigencia del Programa. En general, la normatividad ha establecido que se otorgará el apoyo al productor una vez que haya concluido las obras o adquirido los equipos, el productor debe efectuar el desembolso total de los gastos que genera el proyecto para poder solicitar el pago del apoyo. Esta situación ocasiona que sólo puedan acceder al Programa aquellos productores con liquidez y deja fuera los que probablemente requieren más del apoyo.

En todos los años el Programa ha sido altamente demandado y en algunos estados sólo se han atendido una parte de las solicitudes recibidas, en algunos años se ha presentado un subejercio del presupuesto asignado o un retraso para el cierre del Programa, que se puede atribuir a la radicación tardía de los recursos, a la falta de difusión del Programa y a la lentitud de los trámites que hacen oneroso e inoportuno el acceso a los apoyos. Estos problemas de operación provocan la cancelación de solicitudes, de parte de los productores.

Cuadro 3.2.1 Origen de los recursos del Programa
(Millones de pesos)

Aportación	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Federal	120.6	157.5	138.8	175.3	162.6	121,5	**876.3**
Estatal	31.9	81.1	47.7	49.0	41.3	42.5	**293.5**
Productores	153.5	289.5	246.7	145.7	117.3	183.1	**1135.8**
Productos Financieros		3.2	4.6				**7.8**
Total	**306.0**	**531.3**	**437.7**	**370.0**	**321.2**	**347.0**	**2,313.4**
Federal	39%	30%	32%	48%	50%	35.0%	**37.9%**
Estatal	10%	15%	11%	13%	13%	12.0%	**12.7%**
Productores	51%	54%	56%	39%	37%	52.8	**49.1%**
Productos financieros	0%	1%	1%	0%	0%	0%	**0%**
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA. Julio 2002.

El Programa ha tenido una amplia distribución territorial, ejerciéndose en 31 estados del país, esta amplia cobertura muestra la importancia que le asigna el Gobierno Federal y los gobiernos estatales a los componentes que apoya el Programa. Entre los estados que han contado con más presupuesto destacan Sonora, Tamaulipas, Durango, Veracruz y Chihuahua.

Los productores atendidos por el Programa han sido muy numerosos por lo que los apoyos para cada uno ha representado un promedio nacional de $9,574 por productor para el periodo. Con este monto de apoyo difícilmente se cumple con el objetivo general de los programas de la Alianza de capitalizar las unidades de producción y los impactos en muchos casos son sólo marginales. Como ejemplos, en el Estado de Jalisco la meta de beneficiarios era de 200 y al cierre se reportaron 846, por lo que destaca la disminución del monto por productor un 13.8% del 1999 con respecto al año anterior y de 72.44% para 2001 (de $5,998 por participante a $1,653). En el estado de México se atendieron a cerca de 5 mil beneficiarios.

Los bajos montos de apoyo desaniman al productor a participar, la hacen costosa y poco eficiente, encarecen la operación del Programa y provocan efectos de poco impacto en las unidades de producción.

Cuadro 3.2.2 Productores beneficiados por región

Región	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Norte	10,213	20,144	19,715	19,134	11,339	ND	**80,545**
Centro	11,934	14,495	8,565	7,783	8,472	ND	**51,249**
Sur	12,954	18,891	20,262	9,804	10,329	ND	**72,240**
Total	**35,101**	**53,530**	**48,542**	**36,721**	**30,140**	**37,683**	**241,627**

Fuente:: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA. Julio 2002.

En el aspecto de superficie beneficiada, los resultados de los seis años de operación indican una cifra estimada de casi diez millones de hectáreas, por lo que el apoyo es de 105.5 pesos por hectárea, que parece un apoyo marginal.

La forma de calcular las hectáreas atendidas debe modificarse para que la cifra sea lo más apegada a la realidad y sea útil. En el caso de la superficie sembrada de praderas, se mide indirectamente por los kilos de semilla apoyada, en muchas entidades los productores manifiestan que aplican una dosis de semilla de casi el doble de las recomendadas, por lo que la superficie establecida es mucho más baja de la reportada. Cuando se calcula la superficie beneficiada por obras de infraestructura también se aplica a toda la extensión de los predios beneficiados, lo que es poco realista.

Cuadro 3.2.3 Superficie atendida por el Programa
(Miles de hectáreas)

Región	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Norte	626,7	2,206.0	1,668.5	2,006.9	1,768.3	ND	**8,276.3**
Centro	190.1	149.2	157.2	137.6	102.5	ND	**736.5**
Sur	41.0	166.6	152.7	115.8	121.1	ND	**597.2**
Total	**857.8**	**2,521.7**	**1,978.4**	**2,260.3**	**1,991.9**	**1,094.0**	**9,610.0**

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA. Julio 2002.

Llama la atención la muy considerable concentración de las superficies atendidas por el Programa en la región norte del país (86% del total), lo que parece congruente con el hecho de que en esa zona se ubican los predios ganaderos más extensos y se practica la ganadería de rumiantes más tecnificada y de mayores recursos, si bien el potencial de desarrollo de praderas más significativo se localiza en el sur del país. Es recomendable una distribución equilibrada en las distintas zonas con potencial.

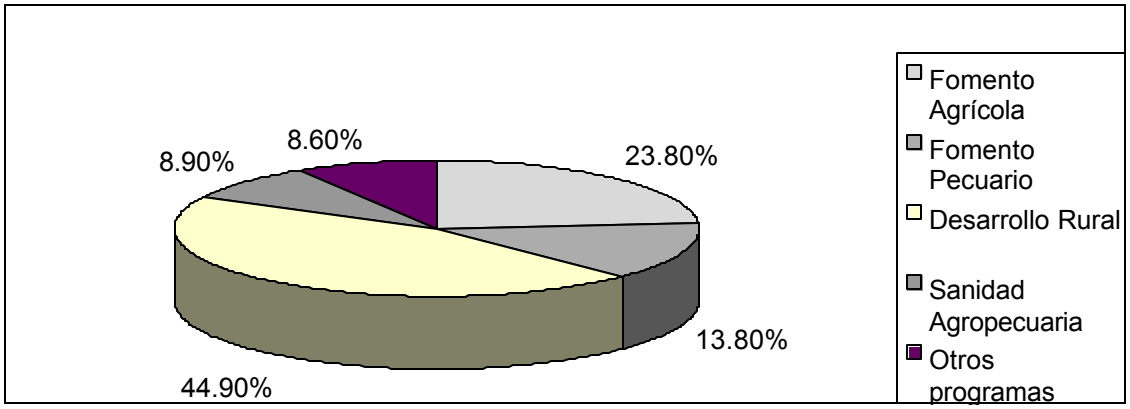
3.3 Instrumentación y operación del Programa en 2001 y 2002

La SAGARPA para el 2001 tuvo un presupuesto de $31,080.52 millones, de los que destinó a la Alianza para el Campo $4,273.06 millones; un monto similar se otorgó a ASERCA (4,474.67 millones); para el PROCAMPO al nivel nacional se ejerció un presupuesto que asciende a 11,794.6 millones de pesos. Cabe destacar que al nivel nacional, Alianza para el Campo, ejerció 24.7% más en términos reales que en 2000.

Los recursos globales de Alianza para el Campo en 2001 se distribuyeron así: un 40.4% se destinó a los programas de desarrollo rural, el conjunto de fomento agrícola contó con un 24.4%, fomento ganadero con un 15.5%, mientras que a sanidad agropecuaria se destinó un 11%, y para otros programas un 8.8%. Se continúa con una tendencia a destinar una mayor proporción de recursos a los programas de desarrollo rural.

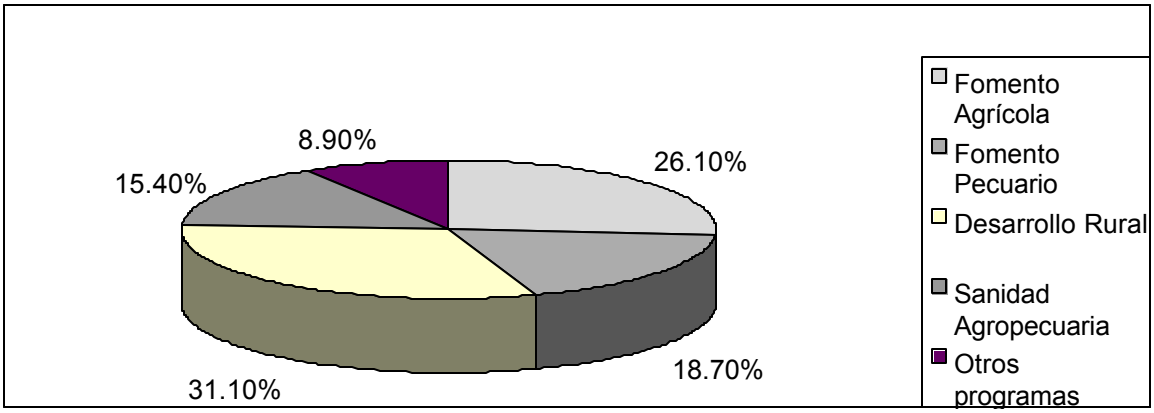
En la siguiente figura 3-3-1 se muestra el porcentaje del gasto federal y estatal destinado a cada grupo de programas de la Alianza, siendo el grupo de los programas de desarrollo rural el que recibió casi la mitad de los recursos federales, mostrando una diferencia de énfasis con respecto a las aportaciones estatales, los que mostraron una mayor proporción de inversión en sanidades y en los programas de fomento pecuario.

Gráfica 3-3-1. Distribución de los Recursos Federales a la APC 2001



Fuente: elaboración propia sobre la base de los cierres financieros. SAGARPA

Gráfica 3-3-2. Distribución de los Recursos Estatales a la APC 2001



Fuente: elaboración propia sobre la base de los cierres financieros. SAGARPA.

El Programa de RTP en el 2002 se establece como un programa de ejecución federalizada con cobertura nacional, y da preferencia a aquellas entidades donde se tengan identificadas cuencas de producción.

Cada estado ha instrumentado y operado el Programa de manera diferente, en algunos casos casi sin planeación de componentes, productores y regiones prioritarias y atendiendo sólo a la demanda y al orden de entrega de las solicitudes y en otros además de estos criterios, se atiende a las necesidades de los productores y a los planes estatales y sectoriales que especifican áreas de atención prioritaria. En el Estado de Hidalgo un gran porcentaje de apoyos se ha destinado a siembra de praderas mixtas en las áreas de riego de las cuencas lecheras; en Sonora y Nuevo León se apoyan las áreas de agostaderos extensivos en las zonas semiáridas, para la producción de becerros para la exportación.

En la mayoría de estados la operación, en cuanto a beneficiarios atendidos y requisitos para participar en el Programa, siguen respondiendo a los mismos lineamientos de años anteriores; en muchos casos debido a que el "Sistema de Información del Sector Rural" (SISER), que la SAGARPA debe poner a disposición de cada entidad federativa, todavía no opera, los formatos de las solicitudes empleadas son los del año anterior. Asimismo, el procedimiento de recepción y registro de las solicitudes se viene realizando en forma manual o en el mejor de los casos semiautomatizada.

3.4 Población Objetivo

De acuerdo a las Reglas de Operación 2001 podrán participar en este Programa los ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles, dedicadas a la producción pecuaria o con proyecto de reconversión.

El requisito fundamental para todos los Programas de Fomento Ganadero es el cumplir con las campañas zoosanitarias que se lleven a cabo en el Estado, principalmente las campañas contra la brucelosis y la tuberculosis en el caso de rumiantes. También se deben cumplir las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, con las disposiciones federales en materia ambiental y participar en los programas de asistencia técnica que se desarrollen en la región.

En particular, para el Programa de RTP, los requisitos de elegibilidad para solicitantes por primera ocasión, se consideraron:

- Acreditar ser productor ganadero, mediante constancia emitida por la autoridad municipal o por la organización a la que pertenezca.
- Entregar el Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero que incluya: estudio de la condición actual de los recursos naturales y su potencial forrajero, inventario ganadero, descripción de la explotación, finalidad y montos de inversión de cada una de las partes, Gobiernos Federal y Estatal, y productores.
- Presentar carta-compromiso para efectuar las inversiones y los trabajos complementarios que requiera el proyecto; así como la información requerida para el seguimiento, control y evaluación del Programa.
- Carta compromiso para mantener en explotación al ganado, equipos e instalaciones por la duración de su ciclo productivo.

Para los solicitantes que hayan obtenido beneficio del Programa en años anteriores, deberán cumplir con los requisitos anteriores y obtener un dictamen de la COTEGAN, donde se justifique el otorgamiento de los apoyos solicitados.

En algunas entidades los productores deben presentar una constancia de ser los legítimos propietarios de los predios en donde se van a realizar los trabajos.

Los requisitos para la presentación del Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero, varían entre los estados. En algunas entidades, para proyectos de mediano monto de inversión, se pide también estudio agrostológico; un proyecto técnico con catálogo de especificaciones, presupuesto, programas de ejecución e inversiones, manejo del hato y la unidad de producción; evaluación financiera, que incluye análisis costo-beneficio y tasa interna de retorno; planos de ubicación de infraestructura actual y propuesta, agrostológico y constructivos. Para los proyectos de menor monto de inversión se han establecido formatos simplificados. Los proyectos y las cédulas tienen un costo de 6 mil pesos como mínimo, este componente se ha apoyado poco y requiere de la autorización de la COTEGAN. Si la solicitud no es aprobada, llega extemporánea o no se autoriza el subsidio la elaboración del proyecto, el productor debe sufragar el costo del estudio.

En cuanto a los de criterios de selección, cada estado los define, interviene en estos procesos la COTEGAN y los Consejos Estatales; en general, en todos los estados se aplican los criterios de selección establecidos en las Reglas de Operación y que se reproducen en los Anexos Técnicos. Quienes abundan un poco más, hablan de que las solicitudes se atienden por orden de llegada, otros distribuyen los presupuestos por DDR (Sonora) y en algún caso (Estado de México e Hidalgo) por prioridades regionales; en Guanajuato, el Comité acordó diferenciar los apoyos de acuerdo a la zona climática y tipo de productor.

En muchos estados se observa la preocupación de establecer un equilibrio entre la participación de productores del sector social con los pequeños propietarios. Los rechazos son pocos y se procura que todos los productores elegibles sean atendidos.

Las Reglas de Operación del 2002 presentan cambios con respecto a los años anteriores, que enfatizan en la promoción, integración y desarrollo de cuencas de producción, que son áreas compactas constituidas por grupos de productores en condiciones similares de clima, nivel tecnológico y sistema especie-producto; así como el fortalecimiento de la cadena de producción-consumo.

En el 2002, la Coordinación General de Ganadería emitió una Guía Técnica Normativa para el apoyo de los Proyectos Pecuarios, misma que fue complementaria a las Reglas de Operación. En este documento se presenta una tipología de productores elegibles: Productores Pecuarios de bajos ingresos en zonas marginadas; productores pecuarios de bajos ingresos en transición y el resto de los productores. Los criterios de tipificación fueron el tamaño de las unidades de producción y de su capacidad de producción de excedentes comercializables o para autoconsumo, para atender a lo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Para la programación de los montos y metas del 2002, se toman en cuenta esta tipología para repartir los subsidios, asignado un 70% a los productores en transición y un 30% al resto.

Para la solicitud de los apoyos en este año se puede sustituir, en algunos casos, los proyectos con un formato simplificado denominado Cédula de Autodiagnóstico del Predio Ganadero. Los trabajos podrán realizarse por etapas de inversión anuales.

Para las labores de rehabilitación, mejoramiento y conservación de los terrenos forestales de pastoreo, deberán ajustarse a la normatividad vigente de la SEMARNAT y las Normas Oficiales Mexicanas.

3.5 Componentes de apoyo

El Programa apoya a los productores con recursos fiscales, federales y estatales, para la adquisición de los siguientes componentes:

a) Establecimiento y rehabilitación de praderas y agostaderos, mediante el apoyo en semillas o material vegetativo, labores culturales y resiembras.

b) Infraestructura y equipo, a través de: adquisición de materiales e instalación de cercos convencionales o eléctricos; implementos para el establecimiento, la rehabilitación y la conservación de pastizales y agostaderos (borderos, fertilizadoras, chapeadoras, aspersoras, etc.); construcción de obras para la captación de agua; equipos para el abasto de agua (tuberías para conducción, equipos de bombeo para pozos de abrevaderos o bebederos, papalotes); infraestructura (corrales de manejo, bodegas, silos, etc.) y equipo de manejo de ganado (básculas, prensas, saladeros, etc.).

c) Elaboración del Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero.

El Gobierno Federal aportará, según las Reglas de Operación, hasta un 50% de la inversión consignada en el proyecto y hasta 500,000 pesos. La COTEGAN en el caso de zonas áridas podrá incrementar en un 20% el monto máximo del apoyo por unidad de producción. Los estados participan con diferentes porcentajes.

Para el 2002 se apoyan los componentes tradicionalmente contemplados en el Programa, el subsidio para sufragar gastos por concepto de la elaboración del Proyecto de Desarrollo del Predio, está condicionado a la aprobación de la COTEGAN.

La normativa del 2002 establece los siguientes montos de apoyos:

La aportación del Gobierno Federal será como máximo del 50% de la inversión total consignada en la Cédula de Autodiagnóstico, la cual no deberá rebasar los $150,000.00 por unidad de producción.

Para el caso de las áreas de pastoreo de uso común, la aportación federal será como máximo del 50% de la inversión total estipulada en la Cédula de Autodiagnóstico o el Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero, la cual no deberá ser mayor a los $500,000.00.

En el caso de las zonas áridas y semiáridas, la COTEGAN podrá proponer para acuerdo del Comité Técnico del Fideicomiso, incrementos al apoyo federal con un monto máximo de $250,000.00 por unidad de producción, el cual será de hasta el 50% del total de la inversión del proyecto.

Cuando los solicitantes sean productores de bajos ingresos, los montos de apoyos generales, podrán incrementarse hasta en un 20%.

El Gobierno del Estado, podrá otorgar apoyos diferenciados conforme a la estratificación de productores y/o a la determinación de variables técnicas del bien. Sin embargo, los gobiernos estatales y en muchos casos las organizaciones de productores han reducido los montos máximos de los apoyos para atender a un número mayor de ganaderos.

3.6 Metas físicas y financieras

La programación de metas físicas fue rebasada por la demanda de los productores, particularmente en el renglón de superficie con obra, en donde lo solicitado fue de más del doble de lo previsto por los operadores del Programa. Es interesante notar que en cuanto a superficie nueva o rehabilitada, la cantidad de hectáreas atendidas es verdaderamente marginal respecto al potencial de desarrollo de praderas en el país, estimado en 35 millones de hectáreas. Se sugiere tomar en cuenta en la programación el apoyo a componentes que incidan más claramente en la mejora tecnológica y la producción de forrajes y limitar el apoyo a componentes como remolques o básculas, sólo a aquellos proyectos que lo justifiquen.

Cuadro 3.6.1 Metas físicas programadas y realizadas 2001

Concepto	Unidad de medida	Programada	Solicitada	Autorizada	Alcanzada*
Superficie nueva o rehabilitada	Hectárea	151,565	241,685	161,475	157,032
Superficie con obra	Hectárea	502,860	1,229,706	1,034,030	936,976

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
*Al 25 de julio de 2002

En términos de la programación de beneficiarios se aprecian contrastes muy agudos en el rubro de superficie con obra, en donde lo alcanzado en número de ejidatarios beneficiados fue casi tres veces mayor a lo autorizado. Considerando los tres tipos de beneficiarios en los dos conceptos utilizados para la programación de metas, el avance en número total de beneficiarios resultó un 58% mayor que las metas autorizadas.

Cuadro 3.6.2 Beneficiarios programados y alcanzados 2001

Concepto	Progr.	Autorizado				Alcanzado*			
		Ejid.	Peq. Prop.	Com.	Total	Ejid.	Peq. Prop.	Com.	Total
Superficie nueva o rehabilitada	11,983	9,347	6,674	135	**16,156**	11,164	8,865	143	**20,172**
Superficie con obra	6,109	5,167	2,022	459	**7,652**	15,293	1,820	398	**17,511**

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
*Al 25 de julio de 2002

Por el lado de los recursos fiscales canalizados al Programa en el año 2001 no se aprecia variación entre los montos reprogramados, radicados y comprometidos; el avance en el ejercicio de los recursos, al 1 de agosto de 2002 fue del 92.3%, ligeramente inferior a lo logrado para el paquete de programas de Fomento Ganadero (94.5%). Los recursos manejados en este Programa representaron el 24.1% del total asignado a Fomento Ganadero, proporción solamente menor a la del Programa de Mejoramiento Genético (37.9%).

Cuadro 3.6.3 Presupuesto del Programa en 2001
(Miles de pesos)

Aportación	Reprogramado	Radicado	Comprometido	Pagado
SAGARPA	131,468.2	131,468.2	131,468.2	121,488.9
Gobierno Estatal	46,091.7	46,091.7	46,091.7	42,482.4
Total	**177,559.9**	**177,559.9**	**177,559.9**	**163,971.3**

Fuente: Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA, 1 agosto de 2002.

3.7 Cobertura geográfica del Programa

El Programa de RTP se ha operado en la mayoría de los estados de la federación y el año 2001 no fue la excepción, sólo Aguascalientes no participó; sin embargo, entre los estados participantes se aprecia una diferencia entre los que aportan una contraparte que representa un alto porcentaje de la participación federal o la superan como el caso de Jalisco y otros, que no hacen aportación como los estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guerrero, Sinaloa y Yucatán. El aporte estatal programado fue de 43.3 millones de pesos y el federal de 126.8 millones, según el presupuesto los productores aportarían 154 millones.

Lo anterior pone de manifiesto el interés de la SAGARPA en la ejecución al nivel nacional del Programa, por los efectos esperados en su operación, así como la importancia del Programa para los productores. La escasa participación de los estados a los recursos del Programa ocasiona que los apoyos por productor sean bajos, al no tener el nivel adecuado de apoyos estatales.

La cobertura del Programa se puede determinar de varias formas: en función del objetivo mismo del Programa; de la problemática que se pretende resolver o de la población que se busca atender.

De acuerdo a las necesidades de atención de las tierras de pastoreo, se estima que en el país existen 110 millones de hectáreas ocupadas por la ganadería, de las cuales 48.6 millones de hectáreas son apropiadas para el establecimiento de la actividad. Se estima que 1.4 millones de unidades de producción rural cuentan con ganado bovino.

Tomando estos datos como el universo de atención, el Programa ha atendido en los años de operación a 9.6 millones de hectáreas, con algún componente, por lo que la cobertura, sería de apenas 8.9% de la superficie total ocupada por la ganadería.

Las 862 mil hectáreas de praderas nuevas establecidas serían sólo el 2% de la superficie susceptible de establecerse con praderas. En cuanto al porcentaje de unidades de producción beneficiadas, los 204 mil productores atendidos representan el 15% de los las unidades rurales de producción.

Por lo anterior, la cobertura del Programa ha sido escasa, dado el importante reto que se tiene en la mejora de las tierras de pastoreo y en su tecnificación.

Capítulo 4

Evaluación de procesos del Programa

En este capítulo se presenta la evaluación de la operación del Programa en 2001 y los cambios registrados en 2002. Para ello, se analiza la cadena de decisiones y del funcionamiento administrativo y operativo del Programa en el ámbito federal y estatal, así como sus efectos en el desarrollo de las instituciones y la participación de los productores en la definición y orientación del Programa. Se asienta también el apego a la normatividad y la correspondencia entre las acciones del Programa y sus propios objetivos, así como con la orientación de la política sectorial federal y estatal.

También se presentan las conclusiones y recomendaciones sobre la operación del Programa, con el fin de incrementar su eficiencia, fortalecer su carácter federal y co-participativo, además de proponer ajustes o cambios en las características de los apoyos, acordes a las necesidades y condiciones reales de los productores.

4.1 Planeación del Programa

4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial

En general los funcionarios federales y estatales (84%)[8], manifestaron que los objetivos del Programa RTP representan un instrumento para el logro de algunos objetivos y metas de la política sectorial de los estados; solamente el 13% opinó que existe poca vinculación. Sin embargo, la visión de enfoque hacia la integración y desarrollo de cuencas de producción por sistema especie-producto y el fortalecimiento de la cadena de producción-consumo, no se ha reflejado en la operación del Programa y sus componentes, motivado por la inercia en su operación.

Los principales aspectos en que se advierte la vinculación del Programa con los planes de desarrollo estatal, referidos por los funcionarios entrevistados, fueron: la identificación de las actividades productivas prioritarias (76%); en el enfoque a la población objetivo y de zonas geográficas (41%); en la atención de temas estratégicos de atención (38%) y en la coincidencia de objetivos y metas (33%).

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza para el Campo

El Programa de RTP enfoca su atención al fortalecimiento de la infraestructura y la producción de forraje, que es el principal insumo de los productores pecuarios. Otros

[8] Las entidades evaluadoras estatales realizaron un total de 186 entrevistas a funcionarios.

programas de la Alianza de fomento pecuario y agrícola, así como de Desarrollo Rural, complementan estos propósitos con apoyos a otras necesidades de los beneficiarios en ámbitos como el mejoramiento genético, la sanidad, la transferencia de tecnología, la mecanización, el desarrollo de proyectos agropecuarios integrales etc., que pueden aportar recursos al beneficiario del Programa para adquisición de otros bienes y servicios para su unidad de producción.

El común denominador de los programas de la Alianza, es la operación independiente. No existe un plan integrador, que haga confluir los diferentes programas y componentes en un proyecto de desarrollo de los predios ganaderos en aspectos como sanidad, asistencia técnica, fomento, comercialización y otros apoyos, lo que sería de gran utilidad, ya que los productores con una solicitud única tendrían acceso a múltiples componentes.

El 44.7% de los beneficiarios[9] no ha participado en otros programas de la Alianza (incluyendo PROCAMPO), este dato es importante porque en muchos estados se favorece la participación de beneficiarios nuevos, que no han recibido apoyos con anterioridad y en regiones desatendidas en años anteriores, con lo que pierde la opción de participar en varias ocasiones, como lo permiten las Reglas de Operación, y que permitiría el desarrollo multianual de proyectos.

La mayoría de productores, el 55.3%, ya había participado o está participando en otros programas de la Alianza, (40% en PROCAMPO). Los productores más capitalizados han aprovechado estas sinergias entre los programas, ya que en un porcentaje de 7.2% se han beneficiado de los componentes de programas de fomento agrícola; el 19.6% de programas de fomento ganadero y el 12.7% de programas de sanidad agropecuaria, no obstante que esto representa el presentar solicitudes a cada programa e implica tiempo y gastos adicionales para el productor, pero fundamentalmente requiere suficiencia de recursos propios para su aportación. Se ha observado que los productores adquieren habilidades para la gestión de los apoyos y tratan de planear la forma de aprovechar los componentes de los diferentes programas en un proyecto productivo informal de su unidad de producción.

Otros datos de interés para el análisis son que el porcentaje de beneficiarios que participaron en el PROCAMPO, que es del 40% del universo atendido en el 2001, por lo que un segmento mayoritario no había accedido a otros apoyos. En cuanto a la participación en el Programa de Transferencia de Tecnología ha sido prácticamente inexistente con un porcentaje de participación de menos del 1%.

Sin embargo, la participación de los productores en los diferentes programas no obedece a una estrategia derivada de una plan específico de los operadores de los programas, para favorecer esta articulación y buscar la obtención de sinergias.

La complementariedad de los programas se podría mejorar si con base en un proyecto técnico-productivo, que en muchos casos es un requisito para la aceptación de la solicitud,

[9] Las entidades evaluadoras estatales levantaron un total de 1907 encuestas a productores beneficiarios del Programa en el ejercicio 2001.

se pudiese acceder a componentes de otros programas y aún de programas de otros sectores, para la comercialización, y de apoyo a micro negocios como los apoyos que ofrece el programa de FIRCO, lo que permitiría acceder a un paquete de apoyos y aún al crédito comercial para que, con el enfoque de cadenas productivas, el productor o grupo de productores retenga una mayor proporción del valor agregado en esta integración.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

El Programa de RTP cuenta con diagnóstico no actualizado, realizado por la COTECOCA[10], que ha servido a los operadores centrales del Programa para la dirección al nivel nacional del mismo. Sin embargo, se requiere un estudio más completo, detallado y actualizado para que sea útil para desarrollar una planeación al nivel nacional.

La COTECOCA ha efectuado estudios diagnósticos al nivel estatal en muchas entidades, que se van actualizando, y que pueden servir como base para la elaboración de los diagnósticos estatales de recuperación de tierras de pastoreo, sin embargo, no están actualizados, son poco difundidos y no se utilizan, porque no se han elaborado planes estatales y regionales.

Al nivel estatal, los estudios de evaluación han sido poco difundidos, y es limitado el uso de la evaluación del Programa para la mejora operativa y la programación anual, en algunos estados desconocen el documento operadores importantes como el Agente Técnico (FIRCO); en otros, como en Jalisco y Guanajuato, las evaluaciones tienen buena difusión.

Para los funcionarios estatales, las conclusiones relativas a los procesos son poco útiles pues presentan aspectos ya conocidos; además, manifiestan que los resultados no se presentan con oportunidad. Declaran la necesidad de que las evaluaciones se orienten a la determinación de los impactos que se están logrando y la variación en parámetros como la producción, productividad, calidad e ingresos. Esta información permitiría justificar la permanencia de los componentes del Programa y ayudaría a llenar el vacío de información debido a la ausencia de seguimiento del Programa y a las evaluaciones internas que se enfocan a los aspectos de cumplimiento de los logros de las metas físico financieras concertadas en los Anexos Técnicos.

4.1.4 Objetivos, metas y plazos

El Programa no establece metas en el ámbito nacional, pero se incluyen de manera particular en los Convenios de Coordinación entre la SAGARPA y las entidades federativas conocidos como Anexos Técnicos y en los Addenda, que establecen al nivel estatal los procedimientos de operación, la definición de las metas, los montos de inversión y los plazos para la ejecución.

[10] "Programa de Praderas y Agostaderos 1995-2000" de Junio de 1996.

Para los funcionarios entrevistados, los principales criterios que se aplicaron para la distribución de los recursos entre los distintos programas de la Alianza fueron por orden de importancia los siguientes: la necesidad de fortalecer alguna actividad considerada estratégica o prioritaria; lo establecido en las Reglas de Operación y, en tercer término, la importancia relativa de la actividad económica para el estado.

Sin embargo, se observaron diferentes problemas en el cumplimiento de los plazos y metas concertados en los Anexos Técnicos, que pueden atribuirse a la falta de planeación y a inconvenientes en la operación del Programa, que se abordarán más adelante.

La facultad de los Delegados de la SAGARPA para acordar y suscribir los Anexos Técnicos, pocas veces se ejerce y siguen siendo las instancias centrales las que finalmente suscriben los Anexos Técnicos.

Los Anexos Técnicos establecen plazos de ejecución que abarcan un periodo anual. El retraso en la firma de los Anexos y en radicación de los fondos ha limitado seriamente los tiempos para comprometer los recursos. En consecuencia, los operadores incurren en retrasos en el ejercicio del gasto y en los cierres.

Los productores han recibido los recursos después del primer semestre y para algunos componentes como los de siembra de praderas, rehabilitación y bordos para abrevadero llegan extemporáneos. En ocasiones se les concede un plazo reducido para la realización de las obras.

4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados

En los estudios de caso estatales, se observó una selección de beneficiarios similar a los años anteriores, sin tipología y sin definir áreas prioritarias. En la atención de solicitudes no atendidas en el ejercicio anterior, como en el caso de Nuevo León e Hidalgo, se observó la necesidad de presentar las nuevas solicitudes que requiere el sistema de información.

Según la opinión de líderes de organizaciones y productores, los componentes del Programa no se han establecido de manera cuidadosa o se necesitan otros que no se apoyan. La determinación de la elegibilidad de los beneficiarios que accedieron al Programa, se realiza sobre la base de las normas que las Reglas de Operación establecen, que en general son muy amplias.

En el 2001 no se observó una priorización de recursos destinados a los productores del sector social, pues no se ha realizado la tipificación de los productores para el otorgamiento de apoyos diferenciados. Sin embargo los operadores buscaron un equilibrio entre los productores del sector social y los pequeños propietarios.

De las encuestas aplicadas a los actores no beneficiarios, se desprende que los criterios más importantes para la asignación de apoyos a las solicitudes del Programa fueron en primer lugar el orden de llegada de las solicitudes (65%), y en un segundo plano por prioridades

regionales, sanitarias, productivas o sociales (18%). Por otro lado, más de la mitad no apreció que se establecieran criterios para otorgar apoyos diferenciados.

Sólo el 48% de los funcionarios piensa que los bienes y servicios que otorga el Programa responden plenamente a las necesidades de los productores. En éste aspecto se deben promover los apoyos que puedan incidir más eficiente en el incremento de los ingresos del ganadero: proyectos productivos, pozos y bordos, mezclas de semillas de pastos y leguminosas, cercos eléctricos y asistencia técnica.

4.2 Procesos de operación del Programa

4.2.1 Operación del Programa en el marco del proceso de federalización

Los procesos tendientes a la federalización en el Programa de la Alianza para el Campo, se aceleran con los cambios en las nuevas Reglas de Operación, dando una mayor participación a los gobiernos estatales en la operación de los programas, delimitando además, las funciones normativas de la SAGARPA. Los gobiernos de las entidades federativas han fortalecido los Consejos Estatales Agropecuarios, como máxima autoridad del sector agropecuario y rural, con la participación de los productores y sus organizaciones.

Los gobiernos de los estados suscribieron los convenios de coordinación con la SAGARPA, para la firma de los Anexos Técnicos y las Addenda para establecer los objetivos, metas, y montos de cada Programa de la Alianza.

Con base en los convenios, las entidades federativas están asumiendo la coordinación de la operación de los DDR, para la ejecución de los programas de la Alianza para el Campo, sin embargo, en algunos estados el proceso no se ha completado y confluyen a un tiempo instancias federales y estatales, que son las que operan el Programa, como en el Estado de México.

En el 2002, los gobiernos de los estados van a designar al agente técnico del Programa, ya que el FIRCO, dejará esta función; en algunos estados visitados los nuevos Agentes Técnicos son los propios operadores del Programa, que ven incrementada su carga de trabajo. Así mismo, se aprecia una falta de capacitación para el cumplimiento de sus nuevas responsabilidades.

Estas atribuciones de los gobiernos estatales, les permiten participar más ampliamente en la operación de los programas de la Alianza. Naturalmente, se necesita tiempo para que este proceso se consolide y actualmente se aprecian diferentes grados de avance en la implementación de estos cambios en la operativa.

4.2.2 Arreglo institucional

La SAGARPA, siguiendo los lineamientos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, elaboró y publicó las Reglas de Operación y participó en la autorización de los recursos asignados a cada estado. Le corresponde también supervisar, controlar y promover la evaluación del Programa.

Las metas del Programa no se consignan en el ámbito nacional, pero se incluyen de manera particular en los Anexos Técnicos de las entidades federativas.

El esquema de operación tuvo como base la suscripción de Convenios de Coordinación entre la SAGARPA y los gobiernos de los estados, estos convenios fueron el marco en el que se firmaron los Anexos Técnicos, que establecen los procedimientos de operación, la definición de las metas y los montos de inversión.

Las áreas correspondientes de la SAGARPA y las Delegaciones Estatales formalizaron los Anexos Técnicos con los gobiernos estatales. Las Delegaciones Estatales dieron seguimiento al proceso de programación y radicación presupuestal a cada uno de los programas, confirmaron la recepción de los recursos en el Fideicomiso Estatal e integraron los informes de avance físico-financiero de los programas.

La SAGARPA promovió ante la Tesorería de la Federación la radicación de los recursos a los fideicomisos estatales y les informó de la colocación de recursos por programa. También llevó los registros de control del avance físico y financiero de los programas en ejecución.

En el ámbito estatal se inició la operación formal con la firma de los Anexos Técnicos. En esta ocasión las metas se plantearon por grupos de componentes. Es importante señalar que los estados destinan pocos recursos al Programa, situación que se justificó en el inicio de la operación de Alianza, por el interés de la Secretaría de promoverlo en la mayoría de los estados; pero ahora, dados los resultados del Programa, se debería concertar un incremento de las aportaciones estatales.

En pocos estados el Comité Técnico del Fideicomiso de Distribución de Fondos ha cumplido la encomienda de elaborar la tipificación de los estratos de productores, que permitan otorgar apoyos diferenciados. En el año 2002 sigue vigente esta encomienda.

Para el Programa de RTP el agente técnico fue el FIRCO y sus gerencias estatales. Para realizar su función, la institución estableció guías normativas específicas para la formulación de los proyectos productivos, así como para el otorgamiento de asistencia técnica especializada, y participó en la verificación y entrega-recepción de las obras o acciones de los programas; informó sobre las guías normativas a los productores agropecuarios a través de sus áreas estatales y de los Distritos de Desarrollo Rural considerando, en su caso, la capacitación que se requiera y formular dictámenes técnicos de los proyectos y, en caso necesario, los análisis de viabilidad técnica, económica y financiera

de los proyectos que consideren recursos mayores a 300 mil pesos. En algunos estados el FIRCO también operó el Programa.

4.2.3 Difusión del Programa

La difusión del Programa durante todos los años en que ha operado, ha sido un proceso poco atendido, probablemente debido a que no existe una partida presupuestal para implementarlo y al temor de los operadores a sobrevenderlo y despertar expectativas que no puedan satisfacerse con los recursos del Programa.

Como en años anteriores, los productores se enteraron principalmente por compañeros y por representantes de organizaciones, aunque se percibe una mayor participación de los funcionarios y los técnicos, por los que se enteraron el 18% y el 15% de los participantes, respectivamente.

En el año 2001 se percibe una falta de difusión especialmente grave en algunos estados como Guanajuato, en el que no participó ningún productor en el componente de establecimiento y rehabilitación de praderas.

Para los otros actores del Programa, las principales acciones para difundirlo fueron, con un 50% de respuestas, las reuniones públicas de información con los potenciales beneficiarios y con el 46% la publicación de convocatoria en medios escritos. Estos esfuerzos de difusión fueron insuficientes, ya que según las encuestas a productores sólo se enteraron por estos medios el 18% y 4%, respectivamente.

4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos

En general, se atienden las solicitudes por orden de llegada, criterio cuestionable si se toma como base fundamental de la atención de solicitudes. No se realiza una priorización de los componentes del Programa ni una discriminación de los proyectos por orientación productiva, región o estrato de productores, no se da prioridad a los grupos de productores.

El Programa ha privilegiado la demanda de los productores, que han elegido principalmente los apoyos a la infraestructura productiva y, en menor medida, al establecimiento de nuevas praderas o a su mantenimiento. Esto pareciera obedecer a la necesidad de desarrollar primeramente la infraestructura de los potreros e instalaciones de apoyo, antes de la siembra de las praderas, que además es un componente con mayor riesgo y que demanda labores oportunas.

El Programa se ha utilizado también para atender problemas de coyuntura o contingencias, atendiendo a productores damnificados por las sequías, las inundaciones o problemas de comercialización.

No existen manuales de procedimiento y operación, por lo que los estados operan el Programa con muy diferentes criterios, lo que en principio parece conveniente para

ajustarse a la realidad local de los productores, de la actividad y aún de la administración pública estatal; pero en ocasiones se manejan de manera casuística y en algunos casos, la operación no se ajusta a las normas establecidas en las Reglas de Operación.
La formulación de los proyectos productivos que se presentan con la solicitud del apoyo no está teniendo, en general, el efecto deseado de marcar las pautas de evolución de las unidades de producción. Ello se debe tanto a la poca calidad de estos proyectos y a la escasa participación de los productores en su elaboración, que lo consideran como un mero requisito. Además este componente, que requiere para su apoyo de la aprobación de la COTEGAN, se ha apoyado muy poco y representa un costo importante para los solicitantes.

En el caso de necesitar cambios, el proyecto productivo se regresa con observaciones para su adecuación, lo que implica dilaciones en el proceso. En muchos casos el Agente Técnico encargado de la revisión, no aprueba la totalidad de los componentes solicitados o las cantidades por componente y pide se modifique en ese sentido la solicitud.

Los ganaderos tienen que realizar los trabajos, adquirir los implementos e insumos antes de recibir el apoyo, que se otorga sobre obras concluidas, por éste motivo los pequeños productores tienen una mayor dificultad para realizar su aportación al Programa, no cuentan en general con créditos y, en algunos casos, el apoyo que esperan es muy pequeño.

Se han creado fideicomisos con fondos estatales, para aportar garantías liquidas a los bancos que participan en el otorgamiento de créditos para productores beneficiarios de Alianza, con resultados variables. Estos mecanismos, aunados a un esquema de apoyos diferenciados podrían ser determinantes en una cobertura mayor a los productores de menores recursos.

Se ha presentado falta de oportunidad en la entrega de los componentes relacionadas con obras de captación de agua y con la siembra de praderas, que deben ser ejecutados en sintonía con la época de lluvias. En el Estado de Hidalgo no se apoya, por esta falta de oportunidad, la siembra de praderas de temporal.

Por lo anteriormente expuesto, algunos estados han implantado diferentes esquemas para hacer llegar a los productores los apoyos antes del periodo de lluvias: en algunos casos, se les permite que las obras estén concluidas o en proceso al momento de presentar las solicitudes; en otros, con recursos del fideicomiso, el operador adquiere semillas y se reparten antes de que se firmen los Anexos Técnicos y se radiquen los recursos; también se observó que los proveedores financian a los productores que ya tienen aprobadas solicitudes.

El proceso es complicado y en algunos estados se presentan simplificaciones, algunas fuera de la normativa para acelerar el proceso y reducir el tiempo de respuesta a las solicitudes. Otro factor a tomar en cuenta es la periodicidad, a veces muy espaciada, de las reuniones del FOFAE y la COTEGAN que incide en la oportunidad de atención de solicitudes.

No han operado los buzones de quejas y sugerencias y no existen los mecanismos para atenderlas, por lo que no se utilizan para detectar problemas de operación.

Los sistemas de información son limitados e insuficientes y los recursos informáticos y humanos escasos, por lo que la información sobre la operación del Programa es tardía; no se ha podido incorporar a sus sistemas de seguimiento, de control y evaluación, el "Sistema de Información del Sector Rural" (SISER), que la SAGARPA pondrá a la disposición de cada entidad federativa.

El pago a los beneficiarios o a los proveedores, requiere que se realice el acta de entrega – recepción y en muchas ocasiones, se aplaza inexplicablemente cuando ya existen fondos en el Fideicomiso y ya se autorizó el apoyo. En otros casos, se demora la entrega de los cheques o la aprobación del pago para efectuarse en eventos especiales a los que asisten autoridades.

4.2.5 Seguimiento del Programa

La tarea de realizar el seguimiento del Programa, al nivel estatal, la realizó la COTEGAN y el Comité Técnico del FOFAE; en el nivel central fue responsabilidad de la Coordinación General de Delegaciones y en la Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA.

En el ámbito federal, el seguimiento se realizó en cumplimiento de la normatividad y de las metas físicas y financieras programadas en los Anexos Técnicos. Para ello se solicitaron reportes periódicos a las áreas ejecutoras.

De acuerdo con la opinión de los funcionarios encuestados, a los que se les preguntó qué criterios utilizaron para evaluar internamente al Programa, se obtuvo que: el seguimiento del Programa se realiza en función del logro de metas físicas (37%) y metas financieras (33%), para lo cual se elaboran reportes de avance físico-financieros; el 37% manifestó que el seguimiento se daba atendiendo el cumplimiento de la normatividad. Es significativo que el aspecto de seguimiento a la calidad del servicio es mucho menos ponderado: el 20% señaló que se valora la satisfacción de los beneficiarios; el 10%, la pertinencia y calidad de los apoyos y el 14% la oportunidad en la entrega de los apoyos.

En algunos estados se llevan sistemas de registro y control de las solicitudes que facilitan la verificación y el seguimiento, como en los estados de Sonora y Jalisco, pero en general se puede decir que en la mayor parte de las entidades federativas se carece de un sistema confiable de registro y de información que coadyuve de manera eficiente en el seguimiento del Programa.

Al momento de efectuar las visitas a los estados, el programa informático no se había liberado y los funcionarios estatales y de los DDR y CADER estaban preocupados por la falta de capacitación e infraestructura para operar el nuevo sistema, y por el retraso en la captura de solicitudes, al no haberse liberado. El sistema al que reemplaza, denominado

SIALC, según la opinión del 70% de los funcionarios entrevistados, no funcionó adecuadamente.

Otro elemento importante en este proceso es el levantamiento del acta de entrega-recepción, en la que el productor manifiesta haber recibido el apoyo y que el bien se encuentra físicamente en su unidad de producción. No se cuenta con información suficiente para evaluar el desempeño del Agente Técnico en este proceso. Sin embargo, se aprecia que la falta de un proyecto productivo integral y los pocos recursos humanos de las distintas dependencias involucradas con el Programa, impiden un adecuado seguimiento, tanto en la etapa de ejecución de las obras o equipamiento como en la etapa de operación.

En los estados visitados para esta evaluación, se percibieron serias deficiencias en este elemento, ya que en un caso las visitas para el levantamiento del acta sólo se efectuaron al 10% de los productores elegidos al azar por el FIRCO, debido a la gran cantidad de beneficiarios atendidos; en otro, al Agente Técnico no se le asignó presupuesto para operar; en uno más, los beneficiarios estaban disgustados porque se les exigió cambiar sus proyectos para que coincidieran exactamente con las obras realizadas, cuando las obras excedían las especificaciones.

El seguimiento posterior a la firma de las actas de entrega recepción, es muy limitado y no se tiene un manual de procedimientos, que norme las actividades a realizar, la metodología y la información a obtener, los informes necesarios para mejorar la operación y la manera de utilizar la información para las evaluaciones internas del Programa. Además hacen falta recursos humanos y materiales para dar un seguimiento adecuado.

4.2.6 Solicitudes recibidas y atendidas

En la mayoría de los estados, cuando se agota el presupuesto del Programa se deja de recibir solicitudes. Por lo que un alto porcentaje de las solicitudes recibidas se atienden. Por este motivo, no existe un registro confiable del porcentaje de solicitudes no atendidas.

En el caso del Estado de Nuevo León en el que se abrieron muchas ventanillas, se perdió el control en la recepción de solicitudes, lo que provocó un gran número de solicitudes no atendidas, que se pospusieron a posteriores ejercicios.

4.2.7 Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas

Las principales causas de que las solicitudes no sean aceptadas son, en opinión de los funcionarios, en primer lugar la falta de recursos en el Programa para atender la solicitud y enseguida, que los productores no presentan los expedientes completos. En éste último caso se les regresa la solicitud con las observaciones pertinentes y el productor tiene que conseguir los documentos faltantes y volver a presentarla.

Entre los mecanismos de control y seguimiento de las solicitudes se encuentran el control de formatos de solicitudes entregados en las ventanillas, de las solicitudes que cumplieron con los requisitos de elegibilidad y el control del orden cronológico de recepción de las solicitudes. Aspectos poco atendidos son el control de notificación del dictamen por escrito a los solicitantes y la publicación de las listas de solicitudes autorizadas y no autorizadas, que en las entrevistas a funcionarios, contestaron que se lleva esos controles solamente el 16% y el 20% de los operadores. No se presenta claramente un procedimiento para el seguimiento de las solicitudes no atendidas, ni para darles aviso, de acuerdo con las Reglas de Operación, a los solicitantes rechazados.

Por otra parte, se preguntó a los funcionarios las razones por las que los productores con solicitudes aprobadas, no las ejercen; las opiniones a este respecto apuntan mayoritariamente a señalar que la falta de recursos del productor en el momento y lo corto de los plazos para adquirir los componentes o realizar las obras, actúan con sinergia para que algunos productores declinen su participación.

4.3 Perfil de los beneficiarios

Para tener una semblanza del tipo de productor que fue atendido por parte del Programa, se inquirió a los funcionarios cuáles fueron los productores que fueron atendidos mayoritariamente por el Programa en el 2001 y cuáles se considera que deberían haber sido atendidos. El resultado se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.3.1 Productores atendidos en el 2001 y propuesta de atención

Descripción	Atendió en el 2001	Debería haber atendido
A productores con menores recursos económicos	121	155
A productores con mayores recursos	63	10
A productores de determinadas regiones o municipios	40	40
A otro tipo de productores	23	26
No sabe	9	24

Fuente: elaboración propia sobre la base de las entrevistas a funcionarios, realizada por las EEE.

Los funcionarios según esta encuesta, piensan que la atención se centró en los productores con menos recursos económicos y que debe hacerse más énfasis en esta orientación, para seleccionar a los beneficiarios del Programa. Al mismo tiempo, no se observa una orientación de regionalización del Programa y por la respuesta a lo que debería haber sido, tampoco se considera importante modificar la focalización regional del Programa. Esta apreciación de los funcionarios no muestra énfasis en la focalización de los productores que debe atender el Programa, concediendo sólo importancia al sector de menores recursos.

Es importante en la planeación del Programa atender la formación de cuencas de producción y de la integración de cadenas productivas, por lo que los gobiernos estatales se deben abocar a definirlas y apoyar a los productores de esas áreas y en las actividades que se pretende impulsar.

En todas las regiones del país los productores son en su mayoría del sexo masculino con una participación del 12% de mujeres. Tienen una edad promedio de 51 años, encontrándose un segmento destacado (28%) entre los 40 y los 50 años; y los mayores de 50 años representan el 52% de los beneficiarios.

La mayor parte de los productores entrevistados (94%), sabe leer y escribir y no se encontraron grandes variaciones entre las regiones en estudio. Los que tienen estudios hasta el sexto año de primaría representan el 64%, con un grupo importante de productores con estudios superiores a la secundaria (15%).

En el aspecto de la superficie en explotación, la mayor fracción de productores tiene predios de 10 a 50 ha (45%) y un estrato menor cuenta con terrenos de 5 a 10 ha (21%), con un estrato importante que cuenta con propiedades mayores de 100 ha (12%).

Por región, en el Sur, se encontró una mayoría de predios de 10 a 50 ha (58%); en el centro se observa una distribución más equilibrada entre los productores beneficiados según su tamaño de predio (33% en superficies por abajo de las 5 ha; 23% los que reportaron entre 5 y 10 hectáreas y 37% aquellos con predios de 10 a 50 ha); en el Norte, los productores con terrenos mayores de 100 hectáreas representan la mayoría de los beneficiados (56%).

La mayor fracción de los productores reportó que cuenta con menos de 50 bovinos en sus hatos (71%); grupos pequeños de productores tienen hatos de 150 a 300 bovinos (5%) y más de 300 bovinos el 3%.

Se aprecia que los productores medianos y grandes están participando en el Programa, por lo cual se debería revisar la opción de ofrecer apoyos diferenciales de acuerdo con las condiciones de infraestructura y ganado de las solicitudes. Por otra parte, si los productores apoyados son de tamaño mediano y grande se podrían llevar a cabo programas más ambiciosos.

Los ingresos mensuales de los productores, en su mayor fracción, son menores de $3,300 (70%); un grupo menor reportó un nivel de ingresos entre $3,300 y $9,900 (23%) y un grupo reducido obtiene ingresos por más de $9,900 mensuales (7%), en términos nacionales.

Por regiones se aprecian contrastes sobresalientes: en el Norte se presenta la proporción mayor de productores de ingresos altos (15% con más de $9,900) y en la región Sur la mayoría de los productores se encuentra en el estrato de ingresos menor (82% con ingresos menores de $3,300 por mes).

La mayor parte de los productores son ganaderos (69%) y una menor fracción agricultores (22%); un número mínimo (2%) se dedica a la comercialización de la producción y una también reducida parte de los productores tiene actividades fuera de la actividad agropecuaria (6%).

Una nota relevante es que ninguno de los productores en estudio participa en la industrialización de sus productos.
Por regiones, en el Sur, se encontró la mayor parte de productores pecuarios (72%); en el centro está la menor fracción de ganaderos. En la región Norte se encontró una fracción reducida (1%), que interviene en la industrialización de la producción y 10% tiene actividades ajenas a la actividad agropecuaria.

Un dato que resulta contrastante es que el 44% de los productores manifestó que tenía ingresos excedentarios lo que no es consistente con el hecho de que el 70% tienen ingresos menores a $3,300 mensuales. Con ese nivel de ingresos difícilmente se pueden tener ingresos excedentarios.

En general, los productores destinan su excedente a la capitalización de sus actividades (79%) y una parte menor (17%) a los gastos familiares; en su mayoría son productores comerciales, lo que permite inferir que se trata de productores de tamaño mediano y grandes, capaces de emprender proyectos mayores. Por región, esta situación es más marcada en el Sur, donde los productores invierten 94% de sus ingresos.

La mayor parte de los productores dedica su producción al mercado sobre todo nacional (51%). Un dato destacado es que la región Norte cuenta con productores que orientan parte de su producción a la exportación (14%) en cambio, en el Sur, 36% de los productores son de autoconsumo.

Al nivel general, la mayoría de los productores en estudio (73%) reporta una reducida mano de obra ocupada, de menos de 2 empleos familiares equivalentes y, del mismo modo, en el caso de los empleos remunerados permanentes (81%); un grupo menor (17%) ocupa entre 2 y 10 empleos permanentes.

En general, la mayor parte de los productores cuenta con terrenos privados (83%), el 15% reportó tierras ejidales y 2% son productores rentistas. Por región, en el Norte y en el Centro la mayoría son pequeños propietarios (87% y 60%) y en el Sur la mayor parte son ejidatarios (53%).

Casi la totalidad de los terrenos beneficiados son de temporal (98%) y en su mayoría se dedican al cultivo de praderas y otros cultivos forrajeros. El capital pecuario de los productores encuestados es de 79 cabezas por productor. Por regiones, los hatos mayores son del Norte, con 141 cabezas y los menores en el Sur, con 40 cabezas. Estos indicadores son de alguna manera inconsistentes al cruzarse con otras respuestas, lo que se explica por el hecho de que los productores, al ser entrevistados, en algunas preguntas tienden a subestimar sus activos y sus ingresos.

El 31% de los productores encuestados reporta un alto nivel tecnológico en las unidades de producción, ya que cuentan con ganado mejorado y de raza; el 92% aplica medidas sanitarias en su ganado y el 86% desarrolla sus labores en forma ya sea parcial o totalmente mecanizada.

4.4 Satisfacción con el apoyo

De las encuestas a los beneficiarios, se desprende que 80% están satisfechos con la calidad de los insumos o bienes adquiridos; y el 15% opinó que los bienes o servicios recibidos fueron de regular a buenos. Los productores valoran que los trabajos o bienes los recibieron oportunamente (73%); el 27 por ciento recibió el apoyo de forma inoportuna. En las visitas a campo se encontró que en la compra de semillas se presentaron ciertas inconformidades en cuanto al control de calidad. En el 95% de los casos, el apoyo permanece en poder de los beneficiarios y la mayoría de los entrevistados considera que el componente se encuentra funcionando actualmente y se le califica como funcionando bien.

Por el lado de los funcionarios, el 96% califica la participación de los proveedores del Programa como buena o muy buena; en cuanto a la calidad de los bienes y servicios que se entregaron en comparación con los ofrecidos en el mercado, el 91% los considera como de igual o más alta calidad.

En general el grado de satisfacción con el apoyo es altamente valorado.

4.5 Participación de los productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa

Los representantes de los productores participan en los diferentes órganos colegiados y en la COTEGAN y el FOFAE donde tienen amplia participación, según los funcionarios entrevistados, la participación en el Consejo Estatal (16%), comités o subcomités (20%), Comisión de Desarrollo Rural (32%) y los Consejos Regionales de Desarrollo Sustentable (33%). Se aprecia en los resultados que la participación de los productores es más relevante en los organismos de base, en los que tienen una mayor participación.

En lo concerniente a la participación de las organizaciones en la presentación de propuestas para cambios a la normatividad u operación del Programa en los estados, esta ha sido modesta, sólo el 34% de los funcionarios exteriorizaron que habían presentado propuestas.

Dentro de los temas de interés presentados por los productores destacan los referentes a criterios para mejorar la eficiencia del Programa; mecanismos alternativos para financiar las aportaciones de los productores; criterios de selección de los productores y para mejorar la transparencia del Programa. Según las respuestas de los funcionarios, un 55% de las propuestas presentadas fueron aprobadas.

Los proveedores y técnicos intervienen en la elaboración de proyectos, solicitudes y en la promoción de los componentes del Programa, en algunos casos, los proveedores financian y asesoran a los productores. Su participación en general ha resultado positiva para los productores y el Programa, y éste y los otros programas de la Alianza ha fortalecido y mantenido un mercado de servicios para el sector agropecuario, al impedir una contracción más amplia de la demanda.

Los proveedores se han fortalecido con su participación en el programa, principalmente los productores de semillas de pastos en algunas regiones de Sonora, Guerrero, Estado de México etc., que han incursionado en la producción de semillas. Estos nuevos proveedores están poco tecnificados y en ocasiones no tienen un control de calidad adecuado, por lo que se debe promover la asesoría para elevar la calidad del insumo ofrecido a los productores.

Por otra parte los proveedores opinaron que los principales problemas de su participación en el Programa son: en primer lugar los retrasos en el pago de los trabajos e insumos por parte de los productores, ocasionados por la lentitud en la liquidación de los apoyos por parte del FOFAE; en segundo lugar consideran que los trámites de presentación de las solicitudes son muy complicados, en ocasiones ellos participan en la elaboración y tramitación de las solicitudes y en no pocos casos son rechazadas o no ejercidas, principalmente por falta de recursos del productor o de Alianza; y finalmente en que deben prestar un servicio de asesoría para el uso de insumos y equipos, ya que no existe una instancia que proporcione el servicio a los productores.

4.6 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores

En lo general el Programa de RPT es versátil ya que cuenta con una amplia gama de componentes que permiten dotar de la infraestructura, la semilla y el equipo necesario para el manejo de las praderas y conservación del forraje y las obras para el abasto de agua en las explotaciones ganaderas. Además permite al productor, aunque condicionado, recuperar el costo de los proyectos productivos del predio ganadero.

Los productores señalan en las encuestas que los principales problemas que limitan el desarrollo de sus predios son: en primer término la falta de financiamiento, de crédito y otros apoyos financieros (58%); problemas de comercialización, (35%); falta de asistencia técnica y capacitación (17%); deterioro de los recursos de producción (12%) y finalmente la baja rentabilidad (12%). Por su parte, los funcionarios, representantes de organizaciones y proveedores coinciden en esta perspectiva de los productores.

Para resolver estos aspectos fundamentales se deben mejorar y diseñar los componentes, para adecuarlos a las necesidades de los productores.

La operación del Programa se debe enfocar a impulsar con el subsidio a proyectos productivos integrales, superando a una operación basada únicamente en la entrega de componentes. La pertinencia y viabilidad del proyecto justifica la selección de componentes para lograr elevar la productividad de los negocios ganaderos. Los proyectos aprobados deberán ser rentables y que incorporen mejoras tecnológicas y ambientales.

Cuadro 4.6.1 Componentes apoyados por el Programa en el 2001

Componente	Componentes entregados	Costo promedio (pesos)	Monto de inversión total (pesos)	%
Otros	601	37,552	22,568,752	21.9
Adquisición de semilla	558	30,219	16,861,967	16.4
Cercas de púas	505	38,704	19,545,601	19.0
Corrales de Manejo	298	62,942	18,756,725	18.2
Bordos para abrevadero	158	17,523	2,768,657	2.7
Remolque	88	21,000	1,847,964	1.8
Depósitos de agua	75	59,725	4,479,341	4.4
Básculas	74	26,159	1,935,798	1.9
Proyectos del predio ganadero	74	31,401	2,323,675	2.3
Cercas eléctricas	66	22,456	1,482,096	1.4
Líneas de Conducción	65	46,970	3,053,063	3.0
Papalote	49	40,245	1,971,989	1.9
Reforestación con cercos vivos	28	8,947	250,510	0.2
Perforación de pozos	24	64,253	1,542,079	1.5
Olla de agua	21	52,861	1,110,080	1.1
Prensa	19	37,301	708,728	0.7
Aspersores	13	36,615	475,997	0.5
Rodillo rehab. de potreros	9	50,089	450,799	0.4
Borderos	8	44,798	358,386	0.3
Chapeadoras	8	33,494	267,953	0.3
Bebedero	2	41,477	82,953	0.1
Total	**2,743**		**102,843,113**	**100.0**

Fuente: elaboración propia con base en las encuestas realizadas a beneficiarios.

Los componentes que más solicitaron los ganaderos de acuerdo al contenido del cuadro 4-6-1 fueron la adquisición de semillas, los cercos convencionales y los corrales de manejo.

Los productores encuestados (1,907) recibieron 2,743 componentes con un promedio de 1.4 componentes por productor, los costos promedio por componente son de alrededor de $40,000, por lo que la inversión media total por productor asciende a $56,000. La Alianza debería de apoyar por lo menos con la mitad de esta cantidad por productor.

El componente de subsidio para la elaboración de proyectos productivos se autorizó muy poco, se invirtió sólo el 2.3% de los recursos utilizados por los ganaderos entrevistados. Este componente debe ser considerado por los productores y operadores como una herramienta de planeación más que un trámite. Los operadores del Programa deben diseñar los contenidos y alcances de estos estudios y fomentar en su elaboración la participación activa de los productores, para que sean la base de la planeación de los negocios ganaderos. Se debe apoyar con los componentes que ayuden al productor a llevar a la práctica este plan de negocios, así como al pago del estudio.

Los componentes que representan un mayor riesgo de inversión como los de alumbramiento y retención de agua, como pozos, bordos, presas, etc. y la siembra de nuevas praderas, se pueden promover incrementando el porcentaje apoyado, ya que han sido poco solicitados a pesar de su importancia para las fincas.

En el caso de componentes no directamente encaminados a la producción de forrajes, como las básculas y las líneas de energía o en el caso de los cercos convencionales, se debe condicionar su otorgamiento a su plena justificación en el proyecto. Los cercos eléctricos, se deben promover por los cambios positivos de manejo que propicia y se deben acompañar con asesoría para que sus impactos sean mayores.

Sería muy interesante que se apoyara la capacitación de los productores dentro del Programa o con la vinculación con otros programas de la Alianza como el DPAI.

4.7 Evaluación global de la operación del Programa

Los operadores estatales y federales manifestaron que las acciones para mejorar el diseño y la instrumentación del Programa, por orden de importancia, serían las siguientes: la elaboración de diagnósticos estatales y regionales (29%); la consulta a los potenciales beneficiarios (20%); estudios especializados de actividades económicas estratégicas (12%); aplicar los resultados y recomendaciones de los estudios de evaluación (12%) y recorridos y visitas de campo (12%). Estas recomendaciones son muy atendibles para mejorar el diseño del plan estratégico del Programa.

Entre los aspectos operativos del Programa en donde los funcionaros y representantes de organizaciones detectaron los principales inconvenientes se encuentran en orden de importancia: la asignación de los recursos federales y estatales; la aportación de recursos de los productores; la liberación de recursos por el Fideicomiso; la recepción y trámite de las solicitudes y la coordinación entre las instancias federales y estatales responsables de la coordinación.

El techo financiero del Programa no ha cubierto la demanda de los productores y se han dispersado recursos entre un número demasiado grande de productores. Los programas de desarrollo rural y algunos estatales ofrecen componentes similares a los que el Programa ofrece, por lo que existen duplicidades de oferta.

La operación del Programa presenta deficiencias en casi todos los procesos, por lo que se debe realizar un esfuerzo en perfeccionar los procedimientos, plasmándolos en manuales de procedimientos para estandarizar la operación del Programa.

En algunos casos, los beneficiarios del Programa se concentran en ciertas regiones y desatienden otras de alto potencial, como en el caso de Chiapas, que ha atendido poco las zonas norte y de la costa. Es evidente la necesidad de fomentar cuencas de producción en

zonas de alto potencial, sobre la base de estudios de determinación de su ubicación y potencial.

4.8 Conclusiones y recomendaciones

No se cuenta con un plan estratégico nacional que determine el rumbo y la visión estratégica para fijar presupuestos, metas y objetivos a las acciones del Programa. Con el ánimo de fomentar el federalismo, son los estados, y dentro de estos los beneficiarios, los que a través de la demanda, definen las principales variables del Programa, por lo que su impacto es débil y los efectos se diluyen.

Se observa, que en la mayoría de los estados, se realiza una programación global de los recursos de la Alianza para el Campo, para asignar la contraparte estatal por programa que se envía para su aprobación a los congresos locales. Estos presupuestos tienen como base los presupuestos históricos y la demanda insatisfecha de cada programa, sin una planeación de mediano o largo plazo, que defina las prioridades de inversión.

Los operadores están consientes de que los recursos federales y estatales son insuficientes para atender la demanda de los productores y para dar solución a la problemática que se pretende resolver.

Se debe procurar que las Reglas de Operación sean simples y que no sufran cambios importantes cada año, para dar en lo posible, mayor certeza a los productores de los apoyos a los que puede acceder y poder tenerlos presentes como una fuente de financiamiento en sus proyectos de mediano plazo.

Se deben realizar los estudios de diagnóstico estatales, tipificación de los productores y la definición de las cuencas de producción en los estados. Otorgar prioridades y apoyos diferenciados por región, tipo de producción y sistema producto, dentro de un plan integral de mediano plazo, con metas anuales y presupuesto.

Se recomienda que, con una partida de recursos de la Alianza, se den fondos para la elaboración de planes de mediano plazo para cada estado, que incluyan la elaboración de diagnósticos, la identificación de cuencas de producción, componentes estratégicos y tipología de productores.

Los productores en general tienen poca cultura de asociación, la situación actual de la ganadería está determinando que la producción en grupos organizados, permite una mayor competitividad, abatiendo costos y facilitando el acceso a los mercados. Por lo que se recomienda privilegiar el apoyo a grupos formales de productores, que tengan un tiempo razonable operando, para consolidar y fortalecer su patrimonio.

El incremento en la productividad en un mercado abierto e imperfecto es vital para la supervivencia de las empresas ganaderas por lo que la asistencia técnica y la capacitación

son necesarias para conseguirlo; tradicionalmente los productores agropecuarios subestiman su necesidad de mejora tecnológica, con el argumento de que la práctica y la experiencia pueden paliar esta necesidad. El Programa debe considerar el apoyo a la asistencia técnica a los productores, ya que una mejora en el manejo de los recursos forrajeros y de su aprovechamiento, pueden tener un impacto importante con un costo bajo.

En otra vertiente, en todos los años de operación de la Alianza la falta de recursos financieros de los productores se ha manifestado como una seria dificultad para el crecimiento de las unidades de producción. Para resolverla se han intentado varias acciones, en diferentes estados, que van desde el apoyo de parte de los municipios, fideicomisos de garantías líquidas que permiten el acceso a créditos de la banca comercial, el apalancamiento con otros programas gubernamentales, el diseño de apoyos recuperables en otros programas de la Alianza, etc. Las experiencias obtenidas se deben evaluar y promover su implementación, como mecanismos de auxilio a la operación del Programa, de las que han mostrado ser más efectivas, para que los productores puedan tener acceso al crédito y otros apoyos.

Para lograr que los productores obtengan créditos comerciales con los proveedores, se sugiere que el Fideicomiso otorgue una carta compromiso al beneficiario, una vez que se haya aceptado su solicitud, que permita garantizar el pago de la parte que aporta la Alianza.

En la operación del Programa se ha detectado falta de recursos humanos y materiales, para la realización de tareas de planeación, difusión, control y seguimiento de los beneficiarios apoyados, por lo que se estima que se debe valorar la posibilidad de incrementar los porcentajes asignados a los gastos de operación.

En el 2002, con el cambio de agente técnico del Programa, los operadores deberán fortalecer sus capacidades para que puedan realizar adecuadamente sus funciones de promoción, levantamiento de actas de inicio de obra, supervisión, revisión de proyectos o cédulas de autodiagnóstico y elaboración de actas de entrega-recepción.

La Alianza para el Campo, como vimos debe promover el cambio tecnológico para mejorar la productividad, en este sentido se debe de considerar la promoción del cerco eléctrico en substitución del cerco convencional de alambres de púas. Este cambio propicia la adopción de un sistema pastoreo intensivo tecnificado, que debería apoyarse con un componente de asistencia técnica, que permita aplicar un paquete tecnológico adecuado a cada unidad de producción.

Así mismo, para mejorar el cambio tecnológico, los componentes deben apoyar a proyectos que contengan mejoras en la adopción de tecnología por parte de los productores, que estos estén integrados en grupos formales de productores y cuenten con asistencia técnica.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Programa

En este capítulo se presentan los impactos que se presentaron como consecuencia directa e indirecta de las acciones del Programa. Se realiza el análisis de su efecto en la producción y productividad, la reconversión productiva, la generación de empleos, el cambio tecnológico el desarrollo de las cadenas de valor y los efectos sobre los recursos naturales, entre otros.

Los impactos del Programa se valoran a partir de una muestra de 1,908 productores, representativa del universo de los beneficiarios al nivel nacional. Aplicando una serie de indicadores propuestos por la FAO, señalando, cuando sea pertinente y necesario, las diferencias entre regiones, que permita marcar las distintas interacciones con las singularidades regionales.

Como resultado de este análisis se presentan un conjunto de conclusiones y las recomendaciones que permitan potenciar los impactos positivos y, en su caso, minimizar los efectos negativos que se hayan presentado como consecuencia de los componentes apoyados.

5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

El Programa ha venido operando en la mayoría de los estados de la República, y el año 2001 no fue la excepción, sin embargo, entre los estados participantes se aprecian diferencias en cuanto a la proporción de recursos que aportan. Hay casos, como Jalisco, en los que la participación estatal es mayor a la aportación federal; en tanto que en otras entidades, como Aguascalientes, Coahuila, Colima, Guerrero, Sinaloa y Yucatán, se opera solamente con el recurso federal. El aporte estatal programado en 2001 fue de 43.3 millones de pesos y el federal de 126.8 millones, según el presupuesto, los productores aportarían 154 millones.

Lo anterior pone de manifiesto el interés de la SAGARPA en la ejecución al nivel nacional del Programa, por los efectos esperados en su operación, así como la importancia del Programa para los productores. La escasa participación de los estados a los recursos del Programa ocasiona que los apoyos por productor sean bajos, al no tener el nivel adecuado de apoyos estatales.

En la programación se ve un cierto equilibrio entre componentes ya que presupuestaron inversiones por 145 millones para el establecimiento y rehabilitación de praderas y 171 millones para infraestructura, pero en cuanto a metas programadas el primer componente alcanzaría para 114 mil hectáreas y el segundo para 953 mil hectáreas, superficie ocho veces mayor. En cuanto a beneficiarios, en el primer rubro se atendería a 11,685

productores y en el segundo a 7,976 por lo que por la inversión por productor en praderas arroja un promedio de 12.4 miles de pesos y en infraestructura 21.4 miles, una inversión casi dos veces mayor.

5.2 Capitalización e inversión productiva

En general, la capitalización de los predios ganaderos fue baja; los subsidios programados son del orden de los 10,000 pesos por productor, y como se mencionó anteriormente con un aporte un poco mayor por parte de los productores que la Alianza.

Para medir el impacto del subsidio del Programa en las unidades de producción, podemos mencionar que los productores, en un 41%, realizaron una inversión adicional a la aportación obligatoria para asegurar su suscripción. Siendo esta participación mucho más alta en la zona norte 47% que en el sur 32.4%, esta inversión extra fue inducida por los apoyos del Programa.

La respuesta de inversión del productor al estímulo del subsidio[11], fue en el ámbito nacional de 1.81 pesos por cada peso fiscal. En éste indicador también se aprecian diferencias entre regiones siendo la más importante en el norte (2.0) y la menor en el sur (1.4). Es decir, que la inversión al nivel global por cada peso de aportación del Programa se acrecentó a 2.81 pesos. Los productores que perciben ingresos de más de 30,000 pesos invirtieron mucho más y el indicador rebasa para este grupo los 4.50 pesos por peso fiscal.

El productor, al nivel nacional, invirtió de forma adicional a su contraparte en la Alianza 66 centavos por cada peso de subsidio. Cada peso invertido por la federación representó un estímulo para que los gobiernos estatales y los productores abonaran cuatro pesos a los proyectos. A pesar de que los gobiernos estatales participaron con un tercio de la inversión federal para este Programa, este indicador fue prácticamente constante en las tres regiones, lo que indica que los gobiernos de las regiones centro y sur, sufragaron a los productores con mayores aportaciones para completar los recursos en la Alianza.

5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

El Programa, por sus múltiples componentes, presenta impactos igualmente variados, sin detallar los cambios técnicos por componente, los productores encuestados respondieron en el 23% de los casos que como consecuencia de que los bienes y equipos recibidos les eran desconocidos, cambiaron sus técnicas productivas. Los productores de la zona norte tuvieron menor proporción de cambios (12%) que los de las otras dos zonas; éste aspecto se puede explicar por el mayor conocimiento de los componentes otorgados de parte de los productores de la zona, que los han aplicado con anterioridad.

[11] Definida como la inversión neta de los productores entre la inversión gubernamental, federal mas estatal.

El porcentaje de beneficiarios que observaron cambios favorables en algún aspecto de la producción como consecuencia del apoyo fue del 69%; siendo más alto entre los productores de la región norte (77%) y la menor en la región centro con 64%.

Los productores que no tenían experiencia previa en los componentes recibidos y que tuvieron algún cambio favorable en un aspecto productivo, fueron de 9.2% del total de muestra.

Cuadro 5.3.1 Cambios en los aspectos productivos

Aspecto en que hubo cambio:	Número de beneficiarios	Cambio favorable %	Cambio desfavorable %	Sin cambio %
Manejo de pradera/agostadero (sistema de pastoreo, fertilización, riegos, fitosanidad, etc.)	1249	71.1	0.8	28
Manejo reproductivo (mejora-miento genético, inseminación, monta, época de empadre etc.)	957	24.5	1.1	74.7
Abasto de agua (método de su-ministro, cantidad empleada, etc.)	971	29.9	0.4	69
Sistema de alimentación (método de suministro, fuente de alimentación, composición de dieta etc.)	744	55.8	0.4	43.8
Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación.	845	9.1	0	90.5
Técnicas de extracción de productos (ordeña, trasquila, extracción de miel, etc.)	786	6.1	0	93.9
Almacenamiento, procesamiento, etc.	789	9.5	0.1	90.5
Inicio de una nueva actividad productiva	764	5.6	0.1	94.2
Otros cambios	846	23.8	0.5	76.11

Fuente: encuestas a beneficiarios

Del análisis de la información contenida en el cuadro 5.3.1, como era de esperar, los principales cambios en la producción ocurren en los aspectos relacionados al manejo de los pastos o potreros, en los sistemas de alimentación y abasto de agua, que son los que el Programa busca mejorar. Los que reportan cambios favorables en una mayor proporción, son los referentes al manejo de la pradera, seguidos por los de sistemas de alimentación.

En cuanto a los impactos de los componentes que atienden al abasto de agua, los resultados son mediocres, ya que únicamente un 30% de los productores aprecia cambios favorables y la mayoría continua sin cambio. Esto evidencia que las obras de captación, manejo y alumbramiento de agua, representan acciones con cierto riesgo, pues en muchos casos las obras no son productivas, por realizarse en sitios geológicamente inadecuados o con deficiencias técnicas, de localización o diseño.
Un impacto indirecto de los apoyos, consiste en la mejora en el manejo reproductivo, reportado en la cuarta parte de los productores, influenciada muy probablemente por la

mejor alimentación, que propicia una mejor condición física de los vientres e incrementa sus índices reproductivos.

Se aprecia además que, en el aspecto de almacenamiento y proceso de productos, se reportan pocos cambios favorables (menor al 10%), lo que denota que en muchos casos las acciones para favorecer estas actividades no han dado resultados. Se debe insistir en apoyar el manejo de las pasturas para conservar el forraje seco o ensilado, guardándolo para los periodos de escasez de alimento en campo. Debido al invierno y al estiaje, la escasez de pasturas obliga al productor a emplear suplementos para la alimentación del hato, que resultan especialmente onerosos en estos periodos.

Los otros aspectos estudiados tienen efectos poco claros o marginales, de menos del 10% de cambios positivos, pero se deben tomar como efectos acumulativos que mejoran la productividad del hato.

Estos impactos del Programa, se pueden potenciar si se acompaña al productor con la asistencia técnica y capacitación para que aproveche al máximo los componentes y logre un manejo eficiente de los recursos forrajeros de su predio.

5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

El porcentaje de casos en donde los beneficiarios conservan en su poder los bienes adquiridos con los recursos de Alianza, es del 89%. Muy alto en la región norte (95%) y más bajo en el sur (80%). En porcentajes elevados, los bienes y equipos se han reportado como que se encuentran en funcionamiento (86% nacional); igualmente son buenas las calificaciones de la calidad del componente (85%) y del índice combinado de permanencia y sostenibilidad de los apoyos[12], (84%).

Cuadro 5.4.1 Grado de uso de la capacidad del apoyo

Descripción	Número de beneficiarios	Porcentaje
Se usa a toda su capacidad	1157	65
Se usa casi a toda su capacidad	272	15
Se usa a la mitad de su capacidad	163	9
Su uso es mínimo	59	3
No se usa	131	7

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas a beneficiarios

El cuadro 5-4-1 nos está indicando que en un gran porcentaje los bienes se utilizan en un alto grado de su capacidad. En un 10 por ciento de los casos su uso es mínimo o no se usa.
El promedio nacional ponderado de esos porcentajes es de 0.82, que representa un valor aceptable para este indicador[13].

[12] Cuando el componente permanece en posesión del beneficiario, se mantiene funcionado y su funcionamiento es satisfactorio.
[13] Para calcular este índice, el peso de cada valor es el siguiente: para los valores de 1; si se utiliza a toda su capacidad, 0.75; si se utiliza a casi toda su capacidad, 0.5; si se utiliza a la mitad de su capacidad; 0.25 si su uso es mínimo y de 0 si no se usa.

Una gran parte de los apoyos son en obras de infraestructura, razón por la que los productores retienen los bienes y equipos. El indicador de pertinencia, sostenibilidad y calidad del apoyo, que califica los tres aspectos para los participantes del Programa es de 83.6%, como se aprecia en el cuadro 5.4.2, que es una buena calificación ya que es el porcentaje de productores que conservan su componente, que está funcionando y está funcionado bien.

Cuadro 5.4.2 Permanencia y funcionalidad de los apoyos

Indicador	Región			
	Zona norte	Zona centro	Zona sur	Nacional
Permanencia del apoyo	95.4%	87.4%	80.6%	89%
Presencia del apoyo en funcionamiento	99.1%	82.8%	80.7%	86.3%
Presencia de calidad en el funcionamiento del bien	93.4%	81.9%	80.06	85.4%
Permanencia y sostenibilidad de los apoyos	92.3%	79.87%	77.7%	83.6%
Índice de permanencia sos-tenibilidad y calidad del apoyo	.93	.83	.79	.86
Aprovechamiento de la calidad del apoyo	608	923	251	1782
Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo	.84	.72	.70	.76
Valoración del servicio de asesoría recibido (sólo los que recibieron)	.68	.87	.72	.76
Valoración del servicio de asesoría recibido del universo	.18	.23	.19	.20

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas a beneficiarios

La asistencia técnica ofrecida con el Programa fue muy escasa, ya que solamente un poco más de la cuarta parte de los beneficiarios recibieron asistencia técnica además del apoyo, lo declaran 502 de 1,908 encuestados. Los servicios de asistencia técnica recibidos por los productores, junto con el apoyo, se califican, en las dos últimos renglones de la tabla. Los productores que sí la recibieron, la valoran bien con una calificación nacional de 0.76[14].

Si se toma en cuenta el universo muestral, el indicador para el Programa apenas llega al 0.2 de un máximo de 1, debido que el 75% por ciento de los productores tendrían cero por no haberla recibido, el indicador muestra una carencia en este servicio.

5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

En este apartado se presentan los efectos producidos por los apoyos sobre la formación de capital humano, en los aspectos relevantes de capacidades técnicas, productivas y de gestión. En el cuadro 5.6.1 se resumen las respuestas de 1,908 beneficiarios, que fueron

[14] Este indicador se calcula ponderando con 70% de la calificación si los productores consideran que fue satisfactoria; un 10% si se encuentra disponible cuando la necesita; un 10% si la han pagado y 10% si están dispuestos a pagarla.

consultados acerca de los conocimientos adquiridos durante su participación en el Programa.

Cuadro 5.5.1 Nuevos conocimientos adquiridos al participar en el Programa

Descripción	Número de beneficiarios	Porcentaje
Nuevas técnicas de producción	586	31
Técnicas de administración y contabilidad	20	1
Fortalecimiento de la organización	114	6
Participación para la gestión local	398	20
Aprendió otras cosas	312	16
No aprendió nada nuevo	535	28
No contestó	125	7

Fuente: encuestas a beneficiarios

La exploración de la información contenida en el cuadro, nos da luz sobre los aspectos fundamentales en que la participación en el Programa sirvió para adquirir nuevos conocimientos a los participantes. Los conocimientos sobre nuevas técnicas de producción representan el principal beneficio en la formación de los productores, también se adquirió en un 20% de los casos, la capacidad para participar en la gestión local y en la tramitación de solicitudes; los dos elementos, directamente relacionados con la operación de los componentes y las gestiones de participación en el Programa.

El aspecto de aprendizaje, para la administración de las unidades de producción, fue pocas veces estimado por los beneficiarios. La poca relación del tema con los apoyos o la gestión de la participación en el proyecto, explica que en esta materia no se apreciaran efectos.

En la adquisición de conocimientos referentes al fortalecimiento de las organizaciones, 114 productores lo mencionaron (6%), pero hay que ponderar el hecho de que los productores que participaron en el Programa y que pertenecen a un grupo fueron el 55% de la muestra y solamente 229 productores utilizaron el apoyo en forma colectiva. Por lo que los conocimientos para el fortalecimiento de los grupos representa un logro importante para el sector organizado atendido en el 2001.

El otro lado de moneda lo representan la tercera parte de los productores que no aprendió nada nuevo en su participación, por lo que se pierde la oportunidad de capacitar a los participantes en el uso sostenible de los recursos naturales y del manejo de los equipos. Lo anotado en el inciso anterior sobre la carencia de capacitación y asesoría propicia esta falta en el aprendizaje de parte de los ganaderos.

5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

Los cambios en los parámetros de producción y productividad, representan una forma de calificar el cumplimiento de los objetivos de los componentes promovidos por el Programa.

Las encuestas realizadas por las EEE a 1,908 ganaderos, reportan que el 65 por ciento de los entrevistados consiguió o espera cambios en la productividad, siendo los ganaderos de la zona norte la que tiene un promedio mayor (77%) y los del centro la menor (58%).

En el cuadro 5-6-1, los productores reportan cambios en los rendimientos en la cantidad producida y en la calidad de los productos, como consecuencia de su participación en el Programa.

Cuadro 5.6.1 Cambios en producción, productividad y calidad de los productos, como consecuencia de los apoyos del Programa

Aspectos	Registra cambio favorable	Registra cambio desfavorable	Aun, no registra cambios, pero esperara obtenerlos	No registra cambios ni espera obtenerlos	Total de productores que contestaron
Rendimientos	648	9	596	49	**1302**
Cantidad	574	6	639	83	**1302**
Calidad del producto	534	10	659	99	**1302**

Fuente: encuestas a beneficiarios

Como consecuencia de que los apoyos tienen poco tiempo de haberse recibido, muchos productores aun no presentan cambios en estos rubros, sin embargo muy pocos tienen cambios desfavorables o no esperan obtenerlos.

Los resultados de este cuadro se utilizaron para el cálculo de los siguientes indicadores:

Cuadro 5.6.2 Frecuencia de cambios en productividad y calidad debidos a los apoyos del Programa

Indicador	Región			
	Zona norte	Zona centro	Zona sur	Nacional
Frecuencia de cambios en productividad	76.9%	57.9%	64.5%	65.2%
Presencia de cambios en producción	73.1%	56.6%	66.2%	63.6%
Presencia en la calidad del producto	71.0%	55.8%	66.9%	65.6%
Presencia de cambios en la producción productividad o calidad	80.2%	60.5%	67.1%	68.1%
Presencia de cambio simultáneo en producción productividad y calidad	67.9%	53.0%	63.5%	59.6%

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas a beneficiarios

La proporción de productores que reportaron cambios favorables o que esperan obtenerlos, en los conceptos de producción, productividad y calidad de los productos, es de aproximadamente dos terceras partes de los productores. La calificación de estos indicadores, muestra un impacto moderado, ya que una tercera parte no espera mejoras en las variables estudiadas. Las frecuencias en el indicador de cambio simultáneo de producción, productividad y calidad es más alto en la zona norte (67.9%), debido a una mayor capacidad de inversión y mejor capacitación, que propician mejores resultados a pesar de las condiciones climáticas adversas.

5.7 Cambio en el ingreso en la unidad de producción

Una proporción relevante de productores opinó, como se mencionó en el inciso anterior, que mejoraron sus rendimientos, producción y calidad de sus productos. Como resultado, los ingresos de los productores se deben incrementar.

De los 1,908 productores entrevistados, 441 reportaron cambios positivos en sus ingresos; sólo 8 de ellos tuvieron cambios negativos; 1,123 productores no tuvieron cambios, pero esperan obtenerlos; en tanto que 212 no apreciaron cambios ni esperan obtenerlos.

Los proyectos del 2001 no han alcanzado su madurez en el corto periodo desde la entrega a la fecha de la encuesta, por lo que muchos productores no han percibido cambios, pero un alto porcentaje de los participantes esperan que los impactos en sus ingresos sean positivos.

De los ganaderos que indicaron cambios en los ingresos por cualquier causa (566), tuvieron ingresos promedio de 90,632 pesos antes del apoyo y se incrementó a 123,568 pesos después del apoyo, lo que representa un incremento del 36%, éste aumento parece muy alto, por lo que se debe tomar con reservas. El 73% de ellos atribuyen los cambios a los componentes obtenidos en su participación en el Programa de RTP.

El indicador de sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo[15], se muestra en el cuadro 5.7.1, al nivel nacional este indicador tiene un valor de 0.16%, es decir por cada incremento del uno por ciento en el apoyo de la Alianza el productor obtiene un incremento de un 0.16% en sus ingresos.

Cuadro 5.7.1 Cambios en los ingresos debidos a los apoyos del Programa

Indicador	Región			
	Zona norte	Zona centro	Zona sur	Nacional
Frecuencia de cambio en el ingreso	26.6%	20.8%	13.85%	21.6%
Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo	0.13%	0.21%	0.17%	0.16%
Crecimiento porcentual del Ingreso	31.5%	54.1%	42.7%	39.9%

Fuente: elaboración propia con base en encuesta a beneficiarios

El indicador de crecimiento porcentual del ingreso señala el aumento en ingresos en el año en que se recibió el apoyo, este indicador tuvo valores más altos para la zona centro y el menor para el norte. Lo que implica que los productores del centro hacen inversiones más rentables que el resto, lo que coincide con el indicador de sensibilidad.

5.8 Contribución al empleo

El Programa de RTP ha tenido un escaso impacto en el empleo, debido a que los componentes proporcionados, sobre todo los de infraestructura, hacen más eficiente el manejo del hato y ayudan a mejorar el uso de la mano de obra. En las visitas a campo se

[15] Es el cambio porcentual en el ingreso en los beneficiarios por cada uno por ciento de incremento en el apoyo.

detectó la dificultad de los ganaderos para contratar mano de obra, también se observó un incremento en los salarios pagados a los jornaleros, propiciado por la migración de las personas jóvenes a las ciudades y al extranjero. El cuadro 5.8.1 presenta el resultado de las encuestas de beneficiarios.

Cuadro 5.8.1 Efectos sobre el empleo en las unidades de producción

Tipo	Antes del apoyo		Después del Apoyo	
	Contratados	Familiares	Contratados	Familiares
Permanentes	1,622	2,649	1,798	2,828
Eventuales	74,154	23,282	80,185	23,533

Fuente: encuestas a beneficiarios

Los empleos generados por los componentes apoyados, en los proyectos de la muestra, fueron sólo 378, lo que representa 0.2 nuevos empleos por proyecto. Por otro lado los productores manifestaron que gracias al apoyo 1,352 familiares permanecieron trabajando y 449 no emigraron; en este aspecto el Programa sí representa un impacto importante, de casi un empleo conservado por proyecto.

El efecto total sobre el empleo en la unidad productiva[16], es de 2,180 empleos para la muestra.

5.10 Conversión y diversificación productiva

El Programa de RTP plantea como productores elegibles a aquellos que quieran reconvertir otros cultivos agrícolas a praderas. Este apoyo es muy importante pues los costos de establecimiento de las praderas son sensiblemente mayores que los de siembra del maíz o el sorgo, que son los cultivos a los que principalmente reemplaza.

En algunas regiones, como el sur del Estado de México y el norte de Tamaulipas, el esfuerzo de las autoridades de reconvertir tierras de temporal agotadas y degradadas que se venían sembrando principalmente con cultivos de granos, ha permitido el cambio a cultivos pratenses de mejor rendimiento económico.

Estas experiencias han demostrado que los productores se percatan de las bondades del cultivo de praderas y de su utilidad económica, tras una resistencia inicial al cambio de cultivos, motivado por la creencia de los productores de que la siembra de pastos va ser perjudicial, por considerarlos como malas hierbas de difícil erradicación. En estos casos el efecto demostrativo de los productores innovadores ha inducido a los compañeros a la siembra de praderas.

En otros estados, principalmente en la región norte y en algunas áreas del sur del país, los productores de ganado con sistemas extensivos, tienen mayor experiencia con los cultivos

[16] La diferencia entre la suma de empleos después del apoyo y de familiares que permanecen trabajando gracias al apoyo, restando la suma de empleos antes del apoyo.

de praderas y la reconversión de cultivos a praderas obedece a una lógica de mercado, ya que el cultivo de granos ha perdido rentabilidad.

Los beneficios de la conversión de cultivos en terrenos marginales, susceptibles a la erosión, con baja fertilidad y aquellos con mayores pendientes, son muy importantes para evitar la erosión y más aún las pasturas bien manejadas son formadoras de suelo y retienen el agua de lluvia. Los rendimientos de materia seca de las pasturas son más altos y los costos de las labores de cultivo resultan inferiores a los de los cultivos de básicos. En algunos países se utilizan las paraderas en rotaciones largas con cereales, que han dado excelentes resultados.

Cuadro 5.10.1 Conversión y diversificación productiva

Indicador	Región			
	Zona norte	Zona centro	Zona sur	Nacional
Frecuencia de conversión productiva	8,7%	11.3%	9.1%	10.1%
Frecuencia de conversión productiva sostenida	8.7%	11.3%	9.1%	10.1%
Índice de conversión productiva	0.08	0.11	0.09	0.10

Fuente: encuestas a beneficiarios

De los productores entrevistados, poco más del 10% manifestó que cambió de cultivo gracias al apoyo del Programa. La región con mayor frecuencia en la conversión productiva es el centro, el resultado es el esperado ya que en el centro existe un porcentaje más alto de productores que se dedican al cultivo de básicos. Estas cifras se deben revalorar considerando que, solamente 499 de los 1,908 productores entrevistados recibió apoyos para la adquisición de semillas o material vegetativo, por lo que entre los productores que adquirieron este componente, la proporción de los que realizaron conversión de cultivos es mucho más significativo.

El índice de conversión productiva inducida por el apoyo[17], se muestra en el cuadro 5.10.1. Los valores de los índices de conversión productiva muestran que en un gran porcentaje de los productores persisten en los cultivos a los que se convirtieron.

5.11 Efecto sobre los recursos naturales

La ganadería comercial en México y en otros países, ha ampliado sus fronteras ocupando en muchas regiones terrenos de bosques y selvas, afectando, en esos casos, a los ecosistemas de manera casi irreversible.

Los componentes del Programa pueden tener un efecto importante sobre los recursos naturales. En el caso de la siembra o rehabilitación de praderas y en aquellas obras que impliquen movimientos importantes de suelo o alumbramiento de aguas subterráneas, es un

[17] Se cuantifica asignado a cada productor un valor de 0.50 si realizó un cambio de especie de propósito o de actividad, se otorga cero en caso contrario. Si permanece en la nueva actividad se concede otro 0.50, en caso de no realizarla se asigna un cero; el valor del indicador es la suma de las dos calificaciones. Para los conjuntos de productores, el indicador se obtiene promediando las calificaciones individuales.

requisito indispensable el apego a la normatividad vigente en materia de conservación de los recursos naturales en las zonas de pastoreo en bosques y selvas y en la de explotación de los acuíferos. Este aspecto no se atiende adecuadamente, ya que, aunque se pide en muchos estados que el productor dé aviso a las autoridades de la SEMARNAT de las obras proyectadas, no siempre se realiza un procedimiento de verificación de parte de la autoridad competente; esta deficiencia ha permitido, en algunos casos, que las obras deterioren los recursos naturales.

Si se cumple con las normas ecológicas y se aplican las tecnologías adecuadas para el cultivo de praderas y de manejo del hato, los componentes del Programa son amigables con el medio ambiente y se puede considerar al Programa como de conservación de los recursos suelo y agua. Estos componentes permiten el desarrollo de la actividad ganadera de manera sustentable.

De las respuestas de los productores se construyó el cuadro 5-11-1 sobre los cambios observados como consecuencia del apoyo.

Cuadro 5.11.1 Efecto sobre los recursos naturales

Descripción		Respuestas (Número)	Porcentaje (%)
Cambio favorable / positivo	Conservación o recuperación de suelos	503	26.4
	Disminución de quemas y talas	175	9.2
	Reforestación, cortinas rompevientos y cercos vivos	111	5.8
	Ahorro de agua	213	11.2
	Menor uso de agroquímicos	48	2.5
	Uso de fertilizantes orgánicos	27	1.4
	Control biológico de plagas	30	1.6
	Control de aguas residuales	36	1.9
	Otro cambio positivo	513	27.0
	Ninguno	613	32.2
Cambio desfavorable / negativo	Deterioro del suelo	21	1.1
	Deforestación (tala, quema)	6	0.3
	Mayor uso de agua	11	0.6
	Mayor uso de agroquímicos	3	0.2
	Otro cambio negativo	5	0.3
	Ninguno	1738	91.4

Fuente: encuestas a beneficiarios

Las opiniones de los productores vertidas en el cuadro 5.11.1 señalan impactos importantes en la conservación de los suelos, el ahorro de agua y la disminución de las quemas y talas; así mismo el 27% de los entrevistados señalan que obtuvo algún otro impacto positivo. El 91% de los interrogados manifestó que no resintió impactos negativos en su predio.

5.12 Indicadores de subgrupos relevantes

El cuadro 5-12-1 muestra los indicadores principales, calculados para subgrupos de productores, es interesante compararlos contra los valores promedio de la muestra. Se aprecian subgrupos con mejores resultados, destacando el de los ganaderos que recibieron asistencia técnica, que obtuvieron los mejores resultados en todos los indicadores presentados.

Los productores que reportaron acceso al crédito (11%), tuvieron indicadores altos, por lo que se deduce que el uso de capital adicional puede incrementar los impactos de los componentes otorgados. Los productores encuestados que no tienen crédito y desean obtenerlo, señalan a los altos intereses, la poca disponibilidad de créditos y la falta de garantías como los obstáculos para acceder a ellos. Los gobiernos estatales deben promover el acceso al crédito de los beneficiarios.

Cuadro 5.12.1 Indicadores para algunos subgrupos de beneficiarios

Subgrupos de beneficiarios	Frecuencias de cambio en técnicas y cambio de producción debidos al apoyo (%)	Índice de desarrollo de capacidades	Frecuencia de cambio en el ingreso (%)	Frecuencia de cambios simultáneos en producción, productividad y calidad (%)	Índice de conversión productiva	Presencia de efectos favorables sobre los recursos naturales (%)
Promedio de la muestra	9.80	0.19	21.65	59.57	10.12	61.30
Productor individual	9.30	0.18	24.10	63.00	11.30	66.00
Grupo de productores	13.10	0.24	17.00	69.40	7.00	62.90
Ejidatarios	9.20	0.17	19.60	58.10	11.10	59.40
Pequeños propietarios	9.70	0.18	24.20	61.50	8.70	63.60
Con educación mayor a Primaria	10.50	0.20	23.40	62.30	11.80	66.40
Con ganado mejorado	8.70	0.17	28.10	64.40	12.30	66.20
Con ganado mejorado y Criollo	9.50	0.29	18.40	60.30	8.90	60.90
Con sanidad estricta	9.00	0.18	26.80	68.00	10.60	63.50
Con ingresos de más de 11,000 pesos	5.50	0.20	24.30	65.10	10.30	67.60
Recibió asistencia Técnica gracias al apoyo	15.50	0.25	30.80	72.20	16.90	70.60
Productor con crédito	11.90	0.20	28.90	63.70	16.40	67.20

Fuente. Elaboración propia con base a encuestas levantadas por la EEE

Los ganaderos con mayor tecnología, que aplican control sanitario estricto y tienen ganado principalmente mejorado lograron altas frecuencias de cambio en el ingreso y en calidad, producción y productividad. Estos efectos se podrían generalizar si se mejora la articulación de programas.

Los productores del sector social tuvieron los impactos más modestos comparados con el promedio, por lo que se debería apoyarlos también con asistencia técnica, acceso al crédito y promover su participación en otros programas de Alianza para mejorar los impactos.

5.12 Conclusiones y recomendaciones

5.12.1 Conclusiones

Los productores participantes en el Programa en sus respuestas dieron una visión optimista de los impactos generados por las acciones del Programa, que se resumen en el cuadro 5.12.1.1

Cuadro 5.12.1.1 Efectos del Programa, percepción de los beneficiarios

Rubro	Antes del apoyo	Después del apoyo	Diferencia porcentual
Superficie establecida con praderas (ha)	36,744	55,316	50.5
Superficie regable (ha)	3,083	4,231	37.2
Superficie regada (ha)	1,887	2,364	25.2
Superficie fertilizada (ha)	2,094	3,317	58.4
Superficie con pradera rehabilitada (ha)	4,364	8,163	75.0
Capacidad de carga promedio de la pradera beneficiada (cabezas/ha)	2.7	3.9	25.0
Superficie de agostadero rehabilitada (ha)	45,228	75,074	66.0
Capacidad de carga promedio de la superficie con agostadero beneficiada (cabezas/ha)	2.1	2.8	14.0

Fuente: encuestas a beneficiarios

Los otros actores del Programa señalaron como los principales logros los siguientes:

Cuadro 5.12.1.2 Efectos del Programa, percepción de otros actores

Descripción	Respuestas (Número)	Porcentaje (%)
Incremento de rendimientos	162	49.4
Reducción de costos	155	47.3
Mejoras en la calidad	99	30.2
Ahorro de insumos	62	18.9
Incorporación de técnicas de conservación de recursos Naturales	27	8.2
Reducción de la migración permanente / temporal	26	7.9
Mejoras en las oportunidades de empleo	15	4.6
Mejoras en el acceso a servicios	14	4.3
Equidad en el acceso a servicios apoyos	10	3.0

Fuente: entrevistas con funcionarios, proveedores y organizaciones de productores

De los resultados obtenidos por el Programa, en opinión de los otros actores, se pueden deducir las siguientes conclusiones:

El Programa de RTP, en todos los componentes ofrecidos, ha manifestado impactos importantes: se incrementó en 50% el número de hectáreas de praderas que poseían los beneficiarios, se incrementó en 75% la superficie de praderas rehabilitadas de los beneficiarios; se incrementó en un 58% la superficie fertilizada y la capacidad de carga promedio se incrementó en un 25% en las praderas y en 14% en los agostaderos.

El 49 por ciento de los otros actores (no beneficiarios), aprecian incrementos en rendimientos; el 47% estimaron que hubo reducción en los costos; el 30% detectó incrementos en la calidad de los productos y el 19% considera un impacto importante en el ahorro de insumos. En el aspecto de impactos ambientales los entrevistados ponderaron que el Programa incorpora técnicas de conservación de recursos naturales.

Estos logros propiciaron un incremento en los ingresos de los productores, el 22% ya los reporta, a pesar de que muchos proyectos se encuentran en un periodo de maduración.

El Programa indujo la inversión de los productores, con variaciones regionales de acuerdo a su potencial económico. La respuesta a la inversión federal fue alta, de casi cuatro veces su monto.

Los productos ofrecidos por los proveedores fueron de calidad y los productores los valoran bien (89%). Los funcionarios tienen una opinión al respecto concordante con la de los beneficiarios.

Como consecuencia de lo anterior, una gran mayoría de participantes, (76%), han conservado sus componentes y éstos están funcionado bien.

El cambio técnico fue moderado y no se hizo un esfuerzo para instruir a los participantes con capacitación y asesoría o incorporarlos a otros programas que las proporcionan.

El Programa desarrolló en un bajo grado las capacidades técnicas, productivas y de gestión, solamente el 28% de los participantes recibió asesoría, pero un 70% de los productores aprendió algo por su participación en el Programa, principalmente en aspectos de producción.

Muchos participantes en el Programa, buscando cultivos más rentables, realizaron cambios de cultivo de granos básicos a praderas. Se puede pronosticar que este cambio se seguirá presentando en un futuro inmediato, con más presencia en el centro del país.

El Programa generó pocos empleos, pero permitió que los trabajos familiares se mantuvieran y en menor grado ayudó a frenar la migración.

Los efectos sobre los recursos naturales presentan un balance positivo y es un aspecto que puede mejorar ampliamente si se capacita a técnicos y productores participantes.

5.12.2 Recomendaciones

- Enfocar el Programa para atender a los productores en transición, ubicados en las cuencas de producción y que presenten mejores expectativas de inversión. Privilegiar los proyectos que soliciten componentes que conduzcan a un mejor manejo de los recursos agua, suelo y ganado, con una orientación integral, dando preferencia a productores miembros de los grupos atendidos por el programa DPAI.
- Proporcionar al productor un componente de servicio de asesoría y capacitación, a fin de que se elaboren e implementen proyectos productivos rentables, que contemplen acciones de rehabilitación y manejo de recursos naturales, bajo esquemas de administración integral. Bajo este esquema, los proyectos productivos deberían constituirse en el eje del desarrollo de las unidades de producción, procurando que sean integrales, multicomponentes y con una programación multianual, que propicie la evolución tecnológica y económica de los productores.

En los proyectos productivos, se deberá prestar especial atención a la determinación y actualización de los índices de coeficiente de agostadero y capacidad de carga de las superficies apoyadas, y su aplicación, lo que permitiría mejorar la sostenibilidad de los apoyos.

- Los impactos se pueden incrementar si se define el monto mínimo del subsidio que permita al productor escalas de producción rentables, lo capitalice y le permita desarrollar su proyecto productivo. En el caso de productores de bajos ingresos apoyar también la elaboración de estos proyectos.
- Que la COTEGAN promueva la utilización de mezclas de semillas de pastos con leguminosas y otras plantas forrajeras, para el establecimiento y rehabilitación de praderas, adecuadas para cada región y adoptando los paquetes tecnológicos validados, que permitan incrementar la productividad de las praderas.
- Que los operadores estatales se coordinen con la SEMARNAT para la supervisión de los componentes que tengan un impacto ambiental, con el fin de preservar los ecosistemas. Los proyectos que tengan estas características deben recibir un tratamiento cuidadoso de los agentes técnicos durante su ejecución.
- Tomando en cuenta que las obras de alumbramiento y captación de agua, son los componentes que conllevan el mayor riesgo de inversión para el productor, se sugiere priorizar a los productores que presenten proyectos con estos componentes.
- Dar preferencia a la concurrencia de los grupos formales de productores que participen en cadenas productivas amplias, ayudándoles a avanzar en la cadena. Los apoyos se pueden extender a la capacitación para el fortalecimiento estructural de los grupos y de estudios de comercialización, financieros, etc.
- Apoyar la mejora tecnológica a través de una vinculación más estrecha con el Programa de Transferencia de Tecnología y las Fundaciones Produce; debe favorecerse la participación en los diferentes componentes del Programa de Transferencia de Tecnología.
- Promover la participación del productor en otros programas e instrumentos de otras instituciones como FONAES, FIRCO, CONACYT o FIRA para el apoyo a los proyectos productivos y a la vez acceder a los créditos de la banca comercial y de desarrollo.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

El incremento de la producción ganadera antes de los años noventa se basó en el crecimiento extensivo de la actividad, con una sobreutilización de los recursos naturales en la que el sobrepastoreo y la deforestación implicaron un fuerte deterioro de los ecosistemas.

En la década de los años noventa, se registró un importante proceso de incorporación de tecnología, particularmente en la avicultura, la porcicultura y la ganadería bovina intensivas, en explotaciones con altos grados de integración productiva y economías de escala.

Las pequeñas y medianas unidades de producción están siendo fuertemente afectadas por un incremento constante de los costos, la descapitalización y un mercado errático. Asimismo, la falta de organización y tecnificación, propiciaron un desarrollo desigual y poco funcional de la producción extensiva de carnes de bovino, ovinos, y caprinos, y la de leche en sistemas de doble propósito, que acentuó la sobreexplotación de las áreas de agostadero. Lo anterior, aunado a los efectos de una prolongada sequía, ocasionan una baja rentabilidad y competitividad.

El principal insumo de la actividad pecuaria es la alimentación del ganado, por lo que es necesario fortalecer este eslabón de la actividad, incrementando la calidad y disponibilidad del forraje que se produce en las fincas. En efecto, los impactos esperados de una producción sostenible y tecnificada de forrajes son una significativa disminución de costos en la alimentación del ganado, pero además, mediante la adopción de prácticas productivas adecuadas, conducirán al ahorro y conservación de agua, al control de la erosión y a la preservación de bosques y selvas.

En el país, las áreas con alto potencial para el establecimiento de praderas, representan cerca de 37.3 millones de ha, distribuidas 46% en zonas tropicales, 29% en zonas templadas y 25% en zonas semiáridas.

Las praderas establecidas ocupan una superficie de poco más de 11 millones de ha, y están produciendo al 30% de su capacidad, por lo que requieren rehabilitación y mejoras de manejo. La mayor extensión de praderas se ubica en las zonas tropicales que reúnen mejores condiciones climáticas para su desarrollo.

Por otra parte, las tierras de agostadero muestran una condición pobre y están produciendo a menos del 20% de su potencial. Según la COTECOCA, el área susceptible de mejoramiento de los agostaderos al nivel nacional se aproxima a los 68.8 millones de hectáreas, que representa dos terceras partes de la superficie dedicada a la ganadería.

Los anteriores datos acreditan el gran potencial que tiene la ganadería extensiva en México, así como también el mal uso que se ha hecho de estos recursos. El desarrollo de una ganadería de pastoreo intensiva, tecnificada y sustentable es, sin duda, una posibilidad muy atractiva para un número importante de productores rurales.

6.1.1 Diseño, planeación y operación del Programa

El Programa de RTP forma parte de la estrategia gubernamental para impulsar la capitalización, productividad y rentabilidad del sector. En lo específico, tiene como objetivos incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie, de manera sostenible, con gramíneas, leguminosas y otras plantas forrajeras; tecnificar y modernizar la infraestructura productiva para un mejor manejo de la unidad de producción, y abastecer forraje y agua para el ganado en las épocas críticas, con la finalidad de lograr un buen comportamiento productivo y reproductivo del hato.

En la mecánica operativa del Programa se advierten deficiencias en la planeación, ya que no hay diagnósticos precisos que sirvan de base para elaborar planes estratégicos y las características del impulso que esta actividad deba recibir al nivel regional, por sistema producto o grupo social.

El Programa se aplica en todos los estados de la República, excepto Aguascalientes. Ello es resultado de un gran impulso otorgado por el Gobierno Federal, que ha canalizado recursos importantes; sin embargo, dicho esfuerzo no ha tenido reciprocidad en todas las entidades: en seis estados la participación estatal es nula, en tanto que en dieciocho la participación estatal no es superior al 30%. En algunos estados en que se aportan recursos escasos al Programa, se ofrecen componentes similares en programas estatales, que tienen una operación más expedita, mientras que en otros, existe poco interés en operarlo.

La demanda de los productores, ha privilegiado los apoyos a la infraestructura productiva y, en menor medida, al establecimiento de nuevas praderas o a su mantenimiento. Esto pareciera obedecer a la necesidad de desarrollar primeramente la infraestructura de los potreros e instalaciones de apoyo, antes de la siembra de las praderas, como estrategia de desarrollo de los predios ganaderos.

La distribución regional del Programa no presenta una correspondencia con la ubicación de las zonas de alto potencial productivo en el país, como son las zonas tropicales de Veracruz, Jalisco, Tamaulipas, Chiapas y Tabasco. En cambio los recursos del Programa se han concentrando en los estados del norte, particularmente en Sonora.

En lo que se refiere a la tecnificación y modernización de las unidades productivas, el Programa incluye una gran cantidad de componentes que permite dotar a las explotaciones de diversos elementos para su consolidación y crecimiento. Este amplio menú de componentes, requiere en contrapartida de sistemas de registro y control de la operación y avance del Programa, que en pocas entidades federativas existe.

Los estados operan el Programa con muy diferentes criterios, ello ante la necesidad de ajustarse a las particularidades del entorno local. Sin embargo, estos ajustes en la normatividad no están plasmados en manuales de procedimientos y operación, por lo que en ocasiones se manejan de manera casuística y/o no se ajustan a las normas establecidas en las Reglas de Operación.

Conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2002, por lo menos el 50% de los beneficiarios de los programas deberán corresponder al sector social, por lo que se debe considerar la forma de facilitar el acceso de estos productores al Programa, aunque ya en la actualidad la participación de este sector (ejidatarios y comuneros) representa el 72%. Asimismo, para el presente año, la normativa define como requisito el Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero o una Cédula de Autodiagnóstico del Predio Ganadero, que es un documento simplificado; será necesario establecer en qué casos se debe pedir cada uno.

Muchos estados no disponen de una estrategia de difusión y promoción propiamente dicha y los esfuerzos en estas tareas son limitados. Ello ha determinado que en algunos estados el Programa tenga dificultades para ejercer los recursos por falta de demanda. Desde luego, la demanda del Programa también está fuertemente influida por la potencialidad de los recursos naturales, la estructura de la tenencia de la tierra, el mercado y la capacidad económica de los productores.

La formulación de los proyectos productivos que se presentan con la solicitud del apoyo no están teniendo, en general, el efecto deseado de marcar las pautas de evolución de las unidades de producción. Ello se debe tanto a la poca calidad de estos proyectos y al escaso involucramiento de los productores en su elaboración, cuanto a la dificultad para implantar dichos proyectos sin el apoyo de la asistencia técnica por lo menos durante los primeros años de su ejecución (dos a cuatro años).

En algunos estados, principalmente, en el Sur y en el Centro, los proveedores no son seleccionados por los beneficiarios. Esta decisión descansa en los operadores del Programa quienes señalan a los proveedores o compran los insumos y los entregan directamente a los beneficiarios. Esta práctica, si bien pudiera representar cierta ventaja en compras consolidadas y control de calidad, inhibe el desarrollo de los mercados locales de bienes y servicios, y el desarrollo de las capacidades de gestión de los propios productores, por lo que se debe eliminar.

No han operado los buzones de quejas y sugerencias y no existen los mecanismos para atenderlas. Los sistemas de información son limitados e insuficientes y los recursos

informáticos y humanos escasos, por lo que la información sobre la operación del Programa es tardía; no se ha podido incorporar a sus sistemas de seguimiento, de control y evaluación, el "Sistema de Información del Sector Rural" (SISER), que la SAGARPA pondrá a la disposición de cada entidad federativa. Los recursos humanos y materiales para realizar un adecuado seguimiento, son escasos, por lo que esta actividad es prácticamente inexistente. Las evaluaciones, por su parte, han tenido muy poca difusión y se han empleado sólo marginalmente para la planeación.

Un problema toral se presenta en la oportunidad de los apoyos, sobre todo en los componentes relacionados con obras de captación de agua y con la siembra de praderas que deben ser ejecutados en sintonía con la época de lluvias. En el Estado de Hidalgo no se apoya, por esta falta de oportunidad, la siembra de praderas de temporal.

Por lo anteriormente expuesto es que algunos estados han implantado diferentes esquemas para hacer llegar a los productores los apoyos antes del periodo de lluvias: en algunos casos, se les permite que las obras estén concluidas o en proceso al momento de presentar las solicitudes; en otros, con recursos del fideicomiso, el operador adquiere semillas y se reparten antes de que se firmen los Anexos Técnicos y se radiquen los recursos. También se observó que los proveedores financian a los productores que ya tienen aprobadas solicitudes.

En algunos estados el pago a los beneficiarios o a los proveedores, se aplaza inexplicablemente cuando ya existen fondos en el Fideicomiso y ya se autorizó el apoyo. En otros casos la entrega de los cheques o la aprobación del pago se efectúa en eventos especiales a los que asisten autoridades, con la consecuente demora.

Las Reglas de Operación 2002, asignan a la COTEGAN la tarea de promoción para organizar a los productores como Grupos Ganaderos de Validación de Transferencia de Tecnología (GGAVATT´s) o similares, para la integración de cuencas de producción. Esta tarea en el pasado no tenía una instancia promotora definida, por lo que esta determinación podrá tener efectos positivos. Sería igualmente muy conveniente que en la promoción de grupos y de cuencas se emplearan a los grupos del Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).

6.1.2 Resultados e impactos del Programa

Los impactos del Programa al nivel de las unidades de producción se han dado fundamentalmente en dos áreas: mejoramiento de la capacidad productiva y adopción de mejores prácticas y tecnologías de producción. Dichos cambios son, en general, modestos dado el reducido monto promedio de los apoyos otorgados (en algunos estados consiste en la mitad del costo de la semilla para la siembra de superficies de hasta dos hectáreas). También debe considerarse que el poco tiempo transcurrido entre la recepción de los apoyos y la realización de esta evaluación no permite apreciar todavía cambios en todas las unidades de producción.

No obstante lo anterior, los indicadores recogidos sobre los impactos observados y los impactos esperados por los beneficiarios, señalan que los bienes de infraestructura han fortalecido al sector y lo han hecho menos vulnerable ante la sequía y el estiaje; los ganaderos están modificando en distinto grado sus sistemas de pastoreo, las razas de ganado, el abasto de agua, la fuente y la forma de conservación de los forrajes; también se presenta un incremento en los rendimientos y alguna disminución en los costos de alimentación. Todo ello ha conducido a un incremento en el ingreso del productor.

Se observa, por otra parte, que los productores han realizado cambios en sus prácticas productivas que contribuyen al mejoramiento de los recursos naturales: reconversión de cultivos en áreas agrícolas marginales, mejores prácticas de manejo y conservación de suelos y agua.

Los productores valoran muy bien al Programa, están satisfechos con los proveedores y los implementos y equipos están operando adecuadamente; están aprovechando los componentes casi a toda su capacidad; en cuanto a la semilla, se han presentado algunos problemas con la calidad y pureza en algunos estados.

Los beneficiarios consideran como principales deficiencias del Programa: a) la lentitud del proceso de entrega de los recursos a los beneficiarios, que atribuyen al burocratismo y a lo complicado de los trámites; b) el poco monto apoyado y c) la limitación de recursos en el Programa.

La asistencia técnica y capacitación a los productores para aprovechar de mejor manera el apoyo que otorga el Programa son muy exiguas. Por una parte, sólo el 4% de las unidades de producción apoyadas, obtuvieron recursos del componente de elaboración de proyectos para el desarrollo del predio ganadero. Por otra parte, es importante considerar que el desarrollo de un proyecto de pastoreo intensivo tecnificado requiere con frecuencia de cambios mayores en los procesos productivos tradicionales y un periodo de maduración plurianual; es por ello que no basta la existencia de un buen proyecto productivo, sino también es necesario acompañar al productor con asistencia técnica durante un periodo mas o menos largo, para asegurar su implantación.

Algunos de los actores del Programa consideran que los apoyos son insuficientes y su distribución inequitativa, y sugieren se anticipen los recursos del Programa para apoyar el inicio de las obras, por medio de un sistema de ministraciones, así como mecanismos para obtener créditos para acceder a componentes más costosos.

Durante seis años de operación, el Programa ha tenido una cobertura geográfica muy amplia al canalizar apoyos a casi todos los estados. Cabe destacar que en este Programa se ha concentrado el 33.4% del total de los recursos de los programas de Fomento Ganadero en el lapso 1996-2001 y el 31.5% del total de beneficiarios.

En efecto, durante el lapso 1996-2001 el Programa RTP canalizó recursos fiscales por un monto total de 1,129.3 millones de pesos, a 239,135 beneficiarios. El monto promedio de

apoyos fiscales por beneficiario fue de cerca de nueve 9 mil pesos, cantidad que se estima insuficiente al considerar los requerimientos de capital en la actividad.

No obstante, es importante señalar que, de acuerdo a las encuestas, un 65% de las UPR que ya han obtenido resultados, mejoraron su productividad y los ingresos se incrementaron en un 22% de los casos, gracias a los apoyos. En términos similares, los apoyos a la actividad propiciaron una activación del proceso de capitalización de las unidades de producción, al inducir inversiones adicionales de los productores por un total de 1,136 millones de pesos, un 97% adicional de la inversión gubernamental.

En los aspectos de mejoramiento del ambiente, de conservación de agua y de suelo, y de combate a la desertificación, el Programa tiene efectos importantes cuando se siembran o se rehabilitan praderas de manera adecuada. No obstante, el efecto puede ser negativo cuando se realizan desmontes indiscriminados. Por ello, es conveniente la supervisión de la autoridad ambiental (SEMARNAT), ya que la normativa vigente sólo pide que se presente el aviso de las obras a realizar a esa dependencia. El 61% de los beneficiarios declararon haber realizado acciones que benefician al medio ambiente a partir de su participación en el Programa.

6.1.3 Prioridades que orientaron las asignaciones de recursos al Programa

No se realiza una priorización de los componentes del Programa ni una discriminación de los proyectos por orientación productiva, región o estrato de productores. En general, se atienden las solicitudes por orden de llegada, criterio cuestionable si se toma como base fundamental de la atención de solicitudes.

Los pequeños productores tienen una mayor dificultad para realizar su aportación al Programa, no cuentan en general con créditos y, en algunos casos, el apoyo que esperan es muy pequeño.

Se han creado fideicomisos con fondos estatales, para aportar garantías liquidas a los bancos que participan en el otorgamiento de créditos para productores beneficiarios de Alianza, con resultados variables. Estos mecanismos, aunados a un esquema de apoyos diferenciados podrían ser determinantes en una cobertura mayor a los productores de menores recursos.

El Programa se ha utilizado también para atender problemas de coyuntura o contingencias, atendiendo a productores damnificados por las sequías, las inundaciones o problemas de comercialización.

Los presupuestos asignados a los programas, y las Reglas de Operación presentan cierta variabilidad de un ejercicio a otro, creando incertidumbre entre los operadores, proveedores y los propios beneficiarios. Estos no pueden planear su participación a mediano plazo en algún programa y muchas veces solicitan el apoyo para no perder la oportunidad de obtener un subsidio.

Las Reglas de Operación de la Alianza son rígidas y en muchos estados los operadores las consideran poco aplicables a las especificidades locales. En esta circunstancia, los recursos estatales asignados a los programas en muchos casos son los mínimos para lograr la aportación federal; las entidades federativas prefieren ejercer los recursos propios en programas estatales con objetivos similares, que se manejan con mayor autonomía y con una normatividad más apropiada.

En suma, no se han definido claramente las prioridades del Programa y éstas suelen cambiar de un ejercicio a otro, por lo que no se favorece una impulso sistemático y coherente que represente un apoyo de largo aliento a la ganadería de pastoreo.

6.1.4 Coherencia del Programa con las políticas sectoriales, articulación con otros programas de la Alianza y otros instrumentos de la política sectorial

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo tiene un claro encuadre en el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación que propone inducir el mejoramiento de la infraestructura productiva y de transformación, así como de las áreas de pastoreo, mediante la instrumentación de acciones orientadas a apoyar la siembra de praderas y la adquisición de implementos agrícolas; apoyar la instalación de cercos, corrales e infraestructura para abrevaderos; inducir prácticas de pastoreo que permitan optimizar los recursos naturales y conduzcan a un desarrollo sustentable de la ganadería.

No obstante, para atender los objetivos de promover las organizaciones de productores e incrementar el nivel de capitalización de las pequeñas unidades de producción pecuarias, será necesario direccionar el Programa con mayor énfasis hacia los productores en transición.

Por otra parte, el amplio menú de opciones del Programa (componentes), permite ofertar bienes que solucionen aspectos estratégicos dentro de los proyectos ganaderos.

Los diversos programas de la Alianza funcionan en forma independiente con lo que pierden los efectos sinérgicos que se presentarían si fueran aplicados de manera coordinada; en particular, los programas de capacitación y asistencia técnica están desvinculados de los programas de fomento. Sólo el 7.2% de los beneficiarios de este Programa lo fueron también de otros programas de fomento agrícola de la Alianza; 19.6% de fomento ganadero; el 12.7% de sanidad agropecuaria y el 26% recibieron alguna capacitación o asistencia técnica auspiciadas por el sector gubernamental o proveedores. Cerca del 40% recibieron subsidios de PROCAMPO.

6.1.5 Fortalezas y debilidades

El Programa tiene tres grandes fortalezas. Por una parte una cobertura nacional que permite aplicar medidas de fomento para llegar a establecer una ganadería intensiva de pastoreo

tecnificado altamente competitiva. Los proyectos son revisados por FIRCO como Agente Técnico, quien está en aptitud de inducir la aplicación de paquetes tecnológicos apropiados; el retiro del FIRCO como agente Técnico del Programa, en el 2002 representa un riesgo para la operación del programa, si no se considera el reemplazo con personal calificado para asumir esta función.

En segundo término, la gran cantidad de componentes que incluye el Programa, le permite incidir en muy diversos aspectos de los proyectos productivos, desde la siembra de praderas, hasta el equipamiento y la construcción de infraestructura, necesarias para impulsar su implantación.

Finalmente, el Programa contempla apoyos para la realización de proyectos productivos que orienten el desarrollo del negocio. Si bien esta componente es poco utilizada, representa un aliciente para la formulación profesional de estos importantes elementos.

Por otra parte, el Programa carece de direccionalidad estratégica que favorezca el desenvolvimiento de zonas de alto potencial; de sistemas-producto y encadenamientos productivos prioritarios, de cuencas y organizaciones de producción, o de ciertos estratos de productores.

Carece asimismo de un muy necesario complemento con acciones de asistencia técnica durante la implantación del proyecto productivo que facilite su instrumentación incluyendo la resistencia al cambio de los propios productores.

Los apoyos atomizados y poco significativos tienen el riesgo de no generar un impulso suficiente para transformar la unidad de producción, por lo que el esfuerzo sería ineficaz en términos de capitalización e incremento en la competitividad.

6.2 Recomendaciones

Las recomendaciones que se plantean en esta Evaluación del Programa 2001 giran en torno a tres conceptos centrales: clarificar e instrumentar la orientación estratégica del Programa; favorecer el desarrollo de cuencas de producción, y emplear el Programa DPAI como eje articulador de los apoyos del Programa. Estos tres conceptos se detallan en las primeras tres recomendaciones siguientes. El resto de las sugerencias complementan a estas tres, ya sea de manera directa o indirecta.

6.2.1 Para mejorar el diseño y la planeación del Programa

La importancia de reorientar y tecnificar las actividades agropecuarias, exige un Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo con una clara orientación estratégica y de gran cobertura. Se sugiere partir un diagnóstico estatal de la actividad ganadera y de la situación de las tierras de agostadero y praderas, así como de un análisis de la situación de los mercados de los productos pecuarios.

- Para que las prioridades definidas en la estrategia se traduzcan en acciones concretas, será conveniente que el Programa ofrezca **apoyos diferenciados** que favorezcan ciertas actividades, regiones, agrupaciones, etc., que serán determinados en los diagnósticos estatales y la tipología de productores.
- El manejo de los predios ganaderos presentan muy diferentes sistemas de producción y los ranchos tienen características peculiares desde los aspectos topográficos, de suelo y vegetación, por lo que el amplio abanico de componentes es una ventaja. Los componentes para cada unidad de producción se deben priorizar sobre la base de cada proyecto de desarrollo de los predios ganaderos, por lo que éste componente se debe promover con énfasis.
- Se puede decir, sin generalizar, que la principal necesidad a cubrir es el basto de agua, para reducir el movimiento de los animales, distribuir la carga en los predios y disminuir el riesgo de muerte del ganado durante los periodos de sequía y de estiaje, por lo que los componentes que facilitan el uso, distribución, alumbramiento y almacenamiento de agua, se deben considerar como prioritarios.
- Por otra parte la rehabilitación de praderas y agostaderos son memos costosas que la siembra de nuevas praderas y presentan un riesgo menor para su ejecución, se recomienda que se de preferencia a éste componente.
- Para aumentar las posibilidades de éxito de los proyectos de pastoreo intensivo tecnificado, se propone la promoción de **cuencas de producción** constituidas por grupos de productores en condiciones similares ambientales, nivel tecnológico y sistema especie-producto, que favorezcan el fortalecimiento de cadenas de valor y la retención de los excedentes económicos por parte de los productores rurales. Sería en estos conglomerados donde se concentren los recursos de los productores y públicos para lograr economías de escala, integración de cadenas productivas (producción primaria – agroindustria) y una más eficiente articulación con el mercado.
- Algunos elementos fundamentales para impulsar proyectos agropecuarios exitosos, sobre todo de alta complejidad tecnológica y de largos periodos de maduración (como los de Recuperación de Tierras de Pastoreo, de Mejoramiento Genético o de Agricultura Bajo Ambiente Controlado) son:
    - Un proyecto productivo integral, que incluya el plan del negocio
    - Un capital suficiente para lograr un impulso inicial de largo aliento
    - La integración de un conjunto de unidades de producción en un conglomerado que le genere economías de escala y potencie sus capacidades de gestión y comerciales
    - Un acompañamiento profesional de la gestión de la empresa, para superar las dificultades propias de la etapa inicial del negocio y para procurar apoyos institucionales

Por lo anterior, se propone utilizar al Programa de Desarrollo de Programas Agropecuarios Integrales (DPAI) como **eje articulador** de estos proyectos agropecuarios, en virtud de que el esquema DPAI ofrece una buena parte de los servicios que se requieren para arropar a un proyecto productivo complejo.

Posiblemente el DPAI en su actual grado de desarrollo no esté en aptitud de realizar todas estas funciones de manera íntegra, pero se le podría hacer evolucionar aceleradamente para cumplir gradualmente con esa delicada y trascendente misión.

Al tiempo de dar apoyo técnico y económico al DPAI, sugerimos **dar prioridad a los Grupos DPAI para acceder al Programa**, con lo que se estaría actuando consistentemente para fortalecer ese eje articulador y mandando señales a los productores y otros actores sobre esta estrategia.

6.2.2 Para incrementar los impactos del Programa

- Enfocar el Programa para atender a los productores en transición, ubicados en las zonas de mayor potencialidad y que presenten mejores expectativas de negocio. Privilegiar los proyectos que soliciten componentes que conduzcan a un mejor manejo de los recursos agua, suelo y ganado, con una orientación integral.
- Definir el monto mínimo del subsidio que permita un impacto real al productor, lo capitalice y le permita elaborar y, sobre todo, ejecutar un proyecto productivo sostenible. En el caso de productores de bajos ingresos apoyar también estos estudios (las Reglas de Operación 2002 ya establecen la asistencia técnica para la formulación de los proyectos productivos).
- Que la COTECOCA avance en la determinación y actualización de los índices de coeficiente de agostadero y capacidad de carga de las superficies apoyadas por Programa, lo que permitiría mejorar la sostenibilidad de los apoyos y la evaluación de sus impactos.
- Que la COTEGAN promueva la utilización de mezclas de semillas de pastos con leguminosas y otras plantas forrajeras, para el establecimiento y rehabilitación de praderas, propias para las diferentes regiones, de acuerdo con los paquetes tecnológicos validados, que permitan incrementar la productividad de las praderas.
- Que la COTEGAN promueva la capacitación de los productores locales de semillas de pastos y otras plantas forrajeras, para que cumplan con las normas de calidad, y se tengan proveedores de confianza. Se propone concertar acciones con el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas y el INIFAP para establecer plantaciones de variedades validadas y mejorar la calidad de las semillas.
- Es necesario capacitar a los técnicos para transferir los resultados de las investigaciones y así recomendar a los productores las especies vegetales aptas para su explotación en condiciones de pastoreo de cada región y ecosistema. Considerar

además la realización de clasificación de suelos para sugerir cuales requieren cambios en el uso del suelo y diseñar estrategias para motivar a los productores a realizar dichos cambios. Para este objetivo sería muy conveniente la articulación con el Programa de Transferencia de Tecnología y un vínculo real con las Fundaciones Produce.

- Coordinarse con la SEMARNAT para la supervisión de los componentes que tengan un impacto ambiental, para la preservación de los ecosistemas. Los proyectos que tengan estas características deben recibir un tratamiento cuidadoso del Agente Técnico.
- Difundir el Programa entre productores que tengan riego tecnificado y los participantes de los apoyos del Programa de Fomento a la Inversión y Capitalización, sobre todo en el componente de conservación y rehabilitación de suelos y tecnificación del riego, para aprovechar la sinergia entre ellos.

6.2.3 Para una asignación más eficiente de los recursos

- Fundamentar la asignación de los presupuestos y la definición de las metas físicas en el plan estratégico de mediano plazo, el análisis de costos de los componentes y tomando en cuenta la demanda registrada de apoyos en ejercicios anteriores.
- Evitar la atomización de los recursos, otorgando apoyos por montos que impacten realmente la capitalización de las unidades de producción, a través de una mejor focalización del Programa en zonas o regiones con un alto potencial productivo.
- Promover el Programa con visión de cuencas de producción y el encadenamiento de los diferentes sistemas-producto. La COTEGAN podría realizar o promover los estudios de determinación de las cuencas por sistema producto.
- Realizar una tipología de productores para definir apoyos diferenciados, y así facilitar el acceso a productores con menor grado de capitalización. Además, se sugiere generalizar un esquema de crédito o garantías líquidas que facilite al productor el acceso a los apoyos, adoptando las modalidades exitosas en los estados con estos esquemas.
- Formalizar en el primer trimestre del año el Anexo Técnico para disponer oportunamente de recursos para los componentes de siembra de praderas y de cosecha de agua (antes del periodo de lluvias). Darles a los proyectos que incluyan estos componentes prioridad en la atención, sin importar el orden de llegada.
- Promover en un primer plano las obras de captación y distribución de agua en los predios ganaderos de zonas áridas y semiáridas, otorgando un apoyo porcentualmente mayor que a otros componentes.

6.2.4 Para mejorar la eficiencia operativa

- Elaborar manuales de procedimientos para ordenar a las diversas instancias involucradas con la operación del Programa. En la elaboración de estos manuales se revisarían los flujos de información y las instancias de autorización para simplificar los procesos y mejorar el funcionamiento del Programa.
- Que el Agente Técnico dictamine la aprobación de los proyectos y el FOFAE los recursos a entregar y, sólo por excepción, que otros actores participen en las aprobaciones de los expedientes.
- Para promover la siembra de praderas en zonas de temporal, que los operadores estatales permitan el acceso al Programa de solicitudes para siembras realizadas antes de la autorización de las solicitudes, pero dentro del año de operación. Ello permitiría a los productores efectuar los trabajos de preparación y siembra con oportunidad. Los operadores exigirían las facturas correspondientes y supervisarían el establecimiento de las praderas.
- Los productores y proveedores señalan un serio retraso en los pagos de los apoyos una vez que fueron autorizados, para agilizar la entrega de los recursos aprobados el FOFAE deberá coordinarse con el Fiduciario para entregar el subsidio al productor de manera expedita.
- Promover un mecanismo para que los productores, con solicitudes ya aprobadas, puedan ceder de inmediato los derechos de los recursos a los proveedores, y se tenga una línea de crédito disponible para la realización de las obras y la adquisición de implementos.

6.2.5 Para una mejor adecuación del proceso de federalización

- Que la SAGARPA cabildee con los gobiernos de los estados el reposicionamiento del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo dentro de la política de fomento agropecuario local. Con ello se buscaría un mayor compromiso de los gobiernos que se traduzca no sólo en mayores recursos financieros de los estados, sino en un impulso a las acciones complementarias encaminadas a favorecer esta modalidad productiva. Con este fin, sería muy conveniente utilizar el foro de la Asociación Mexicana de Secretarios de Agricultura (AMSDA), ponderando en él las experiencias exitosas de estados como Sonora o Nuevo León.
- Dar márgenes más amplios en las Reglas de Operación para que los operadores estatales, con el concurso de la delegación de la SAGARPA, realicen los ajustes convenientes para una operación del Programa más acorde a las condiciones locales.
- Se deben simplificar las Reglas de Operación y que permanezcan sin cambios importantes, para dar certeza a los actores y beneficiarios y poder incorporar los apoyos del Programa en proyectos de desarrollo de mediano plazo.

- En los estados visitados no se establecieron las ventanillas de quejas y denuncias; para cumplir con las Reglas de Operación, el Comité Técnico del FOFAE debe impulsar la implantación y funcionamiento de las ventanillas de quejas y denuncias, diseñando el mecanismo de atención y tratamiento de las mismas, a fin de que los Consejos Consultivos Estatales para la Transparencia y el Combate a la Corrupción establecidos en cada Delegación Estatal de la SAGARPA, la COTEGAN y los Comités Técnicos de los Fideicomisos Estatales tenga el conocimiento de las mismas.

6.2.6 Para mayor y mejor participación de los productores

- Darles mayor importancia a los procesos de difusión del Programa en cada Estado, destinándole recursos específicos de la partida de gastos de operación. En especial diseñar mecanismos apropiados que estimulen la participación de organizaciones de productores y de los grupos participantes en el Programa DPAI para articularlos con el Programa.
- Utilizar las organizaciones de los productores para difundir y promover el Programa, así como para integrar el diagnóstico de la actividad en el país y formular el plan estratégico de mediano plazo.
- Promover la participación de los productores organizados en los órganos colegiados y en los Consejos Regionales para la toma de decisiones en los ámbitos regional y nacional.
- Establecer los procedimientos para enterar a los productores de los resultados del proceso de aprobación de solicitudes, para informarles con prontitud su aprobación o, en su caso, las causas del rechazo de las solicitudes. Debido a que muchas solicitudes son rechazadas por la falta de recursos para su atención en ese año, se sugiere que el operador del Programa asesore al productor sobre cómo puede presentar su solicitud para el próximo ejercicio.

6.2.7 Para mejorar la articulación y desarrollar sinergias con otros programas de la Alianza para el Campo y otros instrumentos de la política sectorial

- Articular orgánicamente al Programa DPAI con el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, mediante el apoyo preferencial de este Programa a los integrantes de Grupos DPAI que se encuentren ubicados en una cuenca y cuenten con un proyecto productivo desarrollado en el grupo.
- Acordar con FIRA la capacitación de promotores DPAI y técnicos GGAVATT en su Centro de Desarrollo Tecnológico La Noria en Tamuín, SLP, especializado en pastoreo intensivo tecnificado, que ha impulsado esta tecnología en regiones tropicales y templadas de México.
- Impulsar la generación de conocimiento sobre la ganadería de pastoreo, así como la transferencia de las nuevas tecnologías, acordando con el INIFAP y las Fundaciones

Produce la realización de proyectos de investigación específicos, así como la realización de eventos de divulgación. Estas tareas podrían desarrollarse tanto por los encargados del Programa al nivel nacional, como por los encargados del Programa al nivel de los estados.

Bibliografía

Anexo Técnico de los Programas de Ejecución Federalizada de Fomento Pecuario 2001 de los Estados de Sonora, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca y Nuevo León.

FAO, Procedimiento para el cálculo de Indicadores de Evaluación y su Análisis (Fomento Agrícola, Fomento Pecuario y Desarrollo Rural).

FAO-SAGARPA, Evaluaciones estatales del Programa de Establecimiento de Praderas. México, 2002

FAO-SAGARPA, Informe General.
México, 10 de octubre de 2001.

FAO, La ganadería bovina de carne en el Norte de México, México 2001

FAO - SAGARPA, Informe Nacional del Programa de Establecimiento de Praderas 2000. SAGARPA, México 2001

FIRA Boletín Informativo, Oportunidades para el desarrollo de la ganadería bovina productora de carne, México 1997.

FAO, Guía para la Evaluación Externa de los Programas de Fomento Agrícola en la Alianza para el Campo 2001.

Informes de Evaluación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo- Preeliminar.

SAGARPA_COTECOCA, "Programa de Praderas y Agostaderos 1995-2000". Junio de 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

SAGARPA-ASERCA, Claridades Agropecuarias varios números.
México, octubre 1998-2000.

SAGARPA-ASERCA, Descripción de los Sectores Agroalimentario y Pesquero y Características del Medio Rural.

SAGAR – CEA, Anuarios estadísticos 1996-2001

SAGARPA. Técnica Normativa de los Programas de Fomento Ganadero de Alianza para el Campo.

México, abril 2002.

SAGARPA, Guía para la preparación de proyectos productivos de Fomento Agrícola. México, abril 2002

SAGARPA, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006.

SAGARPA, Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural y Alimentación 2001-2006.

SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2000.
México, 15 de marzo 2000.

SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001.
México, 15 de marzo 2001.

SAGARPA, Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.
México, 15 de marzo 2002.

SAGARPA-Gobierno del Estado de Tamaulipas, Proyecto regional de Conversión de Cultivos. México, 2002

INEGI, Análisis y reflexiones sobre la ganadería bovina en México. VII censo agropecuario. México 1995.