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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2001

Programas de Fomento Ganadero y Salud Animal

México, diciembre de 2002

EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

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

Programas de Fomento Ganadero y Salud Animal

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Representante de la FAO en México	Augusto Simoes Lopes Neto
Asesor Técnico Principal	Iván Cossío Cortez
Director Técnico Nacional	Alfredo González Cambero
Consultores Nacionales	José María Salas González Carlos Toledo Manzur Marcos Portillo Vázquez Francisco Roaro Meza José de Jesús Acosta Rivera Raúl Coronilla Cruz Andrés Márquez Moreno José Castañón Mata Santos Santillanes Chacón
Sistemas	Emilio Morales Torres Soledad Rodríguez Partida Erick F. Aliaga Serrano
Area Administrativa	María Eugenia Barajas Montoya Laura Barajas Murillo

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

Secretario	C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Coordinador General de Ganadería	MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Enlace y Operación	Ing. Joel Ávila Aguilar
Director en Jefe del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)	Dr. Javier Trujillo Arriaga
Director General de Planeación y Evaluación	MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Salud Animal	Dr. José Ángel del Valle Molina

Índice de contenido

Resumen ejecutivo i

Capítulo 1 Introducción 1

Capítulo 2 Características de los programas 5
2.1 Características de los programas 5
2.2 Evolución de los Programas 7
2.3 Importancia relativa de los programas y cumplimiento de metas 2001 8
2.4 Caracterización de los beneficiarios de los programas 10

Capítulo 3 Evaluación de procesos 13
3.1 Diseño 13
3.2 Planeación 14
3.3 Operación 15
3.4 Seguimiento y evaluación 16

Capítulo 4 Evaluación de impactos 18
4.1 Categorías utilizadas para el análisis de impactos 18
4.2 Comportamiento general de los indicadores de impacto 19
4.3 Indicadores que registraron alto impacto 20
4.4 Indicadores que registraron mediano impacto 21
4.5 Indicadores que registraron bajo impacto 22
4.6 Comportamiento de los indicadores según categorías de análisis 24
4.6.1 Comportamiento de los indicadores por tipo de productores 24
4.6.2 Comportamiento de los indicadores por montos de inversión 25
4.6.3 Comportamiento de los indicadores por componentes 25
4.6.4 Comportamiento de los indicadores por programas 26
4.6.5 Comportamiento de los indicadores por estados 27
4.7 Conclusiones generales sobre impactos 28

Capítulo 5 Recomendaciones 29
5.1 Para mejorar el diseño de los programas 29
5.2 Para mejorar el proceso de planeación 30
5.3 Para hacer más eficiente la operación 31
5.4 Para fortalecer la participación de los productores 31
5.5 Para fortalecer el seguimiento 32
5.6 Para avanzar en el proceso de federalización 32
5.7 Para una asignación de recursos en busca de mayores impactos 33

Anexo 1 Lista de programas evaluados y no evaluados 35
Anexo 2 Programas estatales evaluados y calificados 36
Anexo 3 Montos de Inversión y Beneficiarios por Programa 2001 37

Índice de cuadros

Cuadro 1. Importancia relativa de los programas de Fomento Ganadero 2001 9
Cuadro 2. Tipología de beneficiarios de los Programas 10
Cuadro 3. Tipología de beneficiarios de los Programas de Fomento Ganadero 11

Índice de figuras

Figura 1. Cobertura geográfica de los programas de Fomento Ganadero 6
Figura 2. Evolución de la inversión y del número de beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero 1996-2002 (pesos del 2001) 8
Figura 3. Cumplimiento de metas físico financieras por programa en el 2001 9
Figura 4. Distribución de los beneficiarios por Tipos 11
Figura 5. Respuesta de los indicadores por tipo de productor 25
Figura 6. Respuesta de los indicadores por tipo de componente 26
Figura 7. Respuesta de los indicadores por estado 27
Figura 8. Coordinación Institucional para mejorar la operación.....34

Siglas utilizadas

APC	Alianza para el Campo
API	Programa Apícola
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
CFPP	Comité de Fomento y Protección Pecuaria
COTEGAN	Comisión Técnica de Ganadería hasta 2001, Comité Técnico de Ganadería a partir de 2002
CRyS	Comisión de Regulación y Seguimiento
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAP	Fomento Avícola y Porcícola
FG	Fomento Ganadero
IBG	Programa Infraestructura Básica Ganadera
LECH	Programa Lechero
MGE	Programa Mejoramiento Genético
PSA	Programa de Salud Animal
RTP	Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
UPR	Unidad de Producción Rural

Resumen ejecutivo

En este documento se presentan los resultados de la evaluación nacional de los programas de Fomento Ganadero (FG) y del Programa de Salud Animal (PSA) de la Alianza para el Campo 2001, aunque se incluyen también criterios sobre la operación 2002 que se encontraba en curso el momento de elaborar el presente informe. Esta evaluación fue realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), mediante acuerdo establecido con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). El objetivo de la evaluación fue brindar elementos de juicio que contribuyan a una operación más eficiente de los programas de la Alianza para el Campo (APC) y una mejor asignación de los recursos con la finalidad de incrementar sus impactos.

Características de los programas

En 2001, el grupo de ***programas de Fomento Ganadero*** (FG) de la APC se integró por seis de carácter federalizado y uno de ejecución nacional. Por su parte, vinculado con éstos se instrumentó el programa de Salud Animal (PSA). El objetivo común de los programas de FG fue apoyar la capitalización de los productores, inducir el uso de mejores tecnologías, promover el desarrollo de cuencas o regiones con potencial productivo y fortalecer las cadenas de valor. El programa de Salud Animal, promovió el mejoramiento de los status sanitarios para mejorar las condiciones productivas y aprovechar el potencial comercial.

La ***población objetivo*** y los criterios de elegibilidad de estos programas son muy amplios, pudiendo participar prácticamente cualquier productor. No obstante, un requisito fundamental en FG fue la participación de los productores en las campañas zoosanitarias de cumplimiento obligatorio. Los apoyos de estos programas se orientaron al mejoramiento de infraestructura, equipamiento, adquisición de material genético mejorado, establecimiento y rehabilitación de tierras de pastoreo, asistencia técnica, capacitación y participación en las campañas zoosanitarias.

Entre 2001 y 2002 no se presentaron ***cambios normativos*** relevantes. El más notable fue que en los programas de Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP) y Lechero (LECH), para la solicitud de apoyos en el 2002 se sustituye la presentación de los proyectos de desarrollo del predio por un formato simplificado denominado cédula de autodiagnóstico.

Entre 1996 y 2002 la ***evolución*** de la inversión total de FG ha tenido un comportamiento oscilante aunque con tendencia creciente, de modo que en términos reales creció a una tasa promedio del 10% anual para el periodo. El número de beneficiarios tuvo una relación directa con los montos de inversión, apoyando en promedio cada año 108,567 productores.

En 2001, la ***inversión*** total[1] de FG fue de 1,625.2 millones de pesos, que representaron el 16.5% de la inversión total de la APC, en tanto que la inversión promedio por productor fue de $14,037, siendo la más alta entre los distintos grupos de programas. El mismo año el PSA ejerció 385.7 millones de pesos, que significaron el 3.9% de la inversión total de la APC y la inversión promedio por productor fue de $355. En FG, Mejoramiento Genético (MGE), RTP y LECH concentraron casi el 80% de la inversión y más del 60% de los beneficiarios.

[1] Incluye la inversión federal, estatal y de los productores.

El ***cumplimiento de las metas*** financieras de FG en 2001 fue de 95% y la de Salud Animal casi se alcanzó en su totalidad. No obstante, las metas de beneficiarios en FG se cumplieron en un 85%, mientras que en Salud Animal se cubrieron al 89%.

En 2001 los beneficiarios de FG fueron 115,779 y los del PSA 1,087,571. La ***tipología de beneficiarios*** construida para la evaluación[2] muestra que la mayoría de los encuestados de FG pertenecen a los tipos 3 y 4, que son productores medianos con potencial de desarrollo. Sin embargo existen diferencias significativas entre programas, ya que en el de Fomento Avícola y Porcícola (FAP) predominan productores más grandes y en el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) y en el PSA predominan pequeños y medianos productores.

Resultados de la evaluación de procesos

Las principales fortalezas del ***diseño*** de los programas de la Alianza son que se instrumentan de forma federalizada, promueven la inversión concurrente del gobierno (federal y estatal) y de los productores, su operación está cargo de las estructuras institucionales existentes, fomentan el desarrollo de mercados de bienes y servicios y, para acceder a los apoyos, es necesaria una solicitud explícita de los productores. Sin embargo, en muchos casos las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo llegan a niveles muy específicos que limitan la posibilidad de responder a problemas concretos en los estados, aunque por otra parte los gobiernos estatales no utilizan los márgenes de decisión que les brindan las Reglas para planear mejor las acciones y obtener mayores impactos.

Los programas de FG se caracterizan porque incluyen un conjunto de componentes potencialmente complementarios, aunque ese potencial sólo se aprovecha parcialmente. Por su parte, el PSA y los de FG son altamente complementarios en su diseño y en la práctica, lo que ese expresa en que el 85% de los beneficiarios de FG que fueron encuestados conocen al menos una campaña de Salud Animal y el 75 % participaron en al menos una de ellas.

Los objetivos y componentes de los programas de FG no se orientaron de manera suficiente al desarrollo de cadenas de valor ni al manejo sostenible de los recursos naturales, con lo que se manifiesta una escasa correspondencia con algunos principios axiales de la política sectorial actual. Por su parte, la mayoría de los estados no emprendieron acciones para identificar y desarrollar las cuencas con potencial productivo, ocasionando que los recursos se dispersen y diluyan en una cobertura geográfica demasiado amplia.

En la ***planeación*** de los programas no existen planes de mediano plazo que estén basados en diagnósticos y que incluyan metas y requerimientos presupuestarios multianuales. Esos planes deberían constituir un eslabón intermedio que ligue el Programa Sectorial -a través del cual se define la política- con la programación anual de recursos y con las Reglas Operación de la Alianza. Ante esto, la planeación es reemplazada por la programación presupuestaria anual que se realiza en función de la demanda histórica y de los recursos disponibles.

La ***operación*** de los programas de la APC muestra inconsistencia entre los tiempos reales de su operación, el ciclo fiscal y la temporalidad del ciclo productivo. La formalización de convenios y radicación de recursos se retrasaron significativamente y los recursos se tenían que

[2] Según esa tipología, los productores del tipo 1 son los menos capitalizados y los del tipo 5 los más capitalizados. Para mayores detalles sobre esta tipología ver el punto 2.4 del capítulo 2.

comprometer antes del 30 de octubre de 2001, lo que presionó a los operadores a comprometerlos en tiempos muy cortos, con el riesgo de una mala selección de beneficiarios.

La difusión de los programas presenta deficiencias en cobertura y calidad, por lo que los apoyos tienden a concentrarse en personas que tienen ventajas de información. No obstante, el mejor mecanismo de difusión son los propios productores y sus líderes.

Existe una indefinición respecto a la estructura operativa a nivel local, los estados son los responsables de operar a los programas, pero en todos persisten Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que forman parte de la estructura federal, lo cual muestra que no se ha llevado a cabo la anunciada transferencia de estas estructuras a los gobiernos estatales. De hecho, algunos de ellos, han creado sus propias estructuras que a veces se sobreponen y otras se complementan con la estructura federal.

Hasta 2001, en RTP y LECH junto con la solicitud se presentaron proyectos de desarrollo del predio. Sin embargo, éstos se estaban convirtiendo sólo en un requisito administrativo y no en una guía orientadora del desarrollo de la Unidades de Producción Rural (UPR), por lo que en 2002 fueron sustituidos por la cédula de autodiagnóstico, que simplifica la gestión de solicitudes pero limita las posibilidades de un tratamiento integral a los problemas de los productores.

La participación de los productores en los órganos de decisión –Consejo Estatal Agropecuario (CEA) y Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN)– es variable entre estados y en muchos de ellos existe poco equilibrio entre los representantes de cada sistema producto. En los programas MGE y FAP los productores participan de forma activa en la operación; sin embargo existe cierto riesgo de que los apoyos tiendan a orientarse exclusivamente a sus agremiados. En el PSA, la operación a cargo de los productores a través de los comités locales constituye la mejor opción operativa y el éxito o fracaso de las campañas depende fundamentalmente de la fortaleza de sus organizaciones.

El ***seguimiento*** administrativo hasta 2001 fue deficiente debido a que no operó un sistema único de información. No obstante, en 2002 se desarrolló un nuevo sistema de información y seguimiento que se encuentra en proceso de instauración y que empieza a operar, aún cuando ha enfrentado limitaciones de infraestructura a nivel local y resistencia en algunos estados. El seguimiento técnico a los apoyos y proyectos en la mayoría de las entidades ha sido insuficiente, lo cual puede limitar su aprovechamiento y poner en riesgo su sostenibilidad.

Resultados de la evaluación de impactos

La evaluación de impactos se desarrolló con información de una encuesta aplicada a 8,317 beneficiarios de FG y 2,099 de Salud Animal en 29 estados de la República.

Los programas de FG y PSA registraron ***alta respuesta*** en los siguientes indicadores de impacto en: a) *inversión productiva*, el 37% de los beneficiarios de FG encuestados realizaron inversiones adicionales a las aportaciones obligatorias; b) *satisfacción con el apoyo*, el 65 y 73% de los beneficiarios de FG y PSA respectivamente, están satisfechos con la calidad de los apoyos y opinan que la llegada de éstos fue oportuna; c) *permanencia y funcionalidad de los apoyos*, el 78% de FG, tienen en su poder el bien con que fueron apoyados y éste funciona satisfactoriamente; y d) *conocimiento y participación en campañas zoosanitarias*, el 75 y 94% de los de FG y PSA respectivamente participaron en al menos una campaña.

Se tuvo ***respuesta media*** en los siguientes indicadores: a) *los cambios en sanidad y producción debidos a la participación de los productores en campañas sanitarias* y b) *formación y consolidación de organizaciones de productores*. El resultado moderado de estos indicadores se debe, en el primer caso, a que los efectos de las campañas sanitarias se observan en periodos considerables y, en el segundo, a que los programas ganaderos han estado orientados al fomento productivo y sólo el DPAI apoya la organización.

Hubo ***respuesta baja*** en los siguientes indicadores: a) cambios en la producción y productividad, b) cambios en el ingreso, c) efectos sobre el empleo, d) desarrollo de cadenas de valor, e) satisfacción con la asistencia técnica, y f) efectos sobre los recursos naturales. Los bajos impactos en producción, productividad e ingresos son motivo de reflexión, debido a que están relacionados con los objetivos de los programas. Sin embargo, una explicación de estos resultados puede encontrarse en los reducidos periodos transcurridos entre el otorgamiento de los apoyos y la fecha de la evaluación. El desarrollo de cadenas de valor no ha sido abordado de forma suficiente por estos programas, pese a que se trata de un eje de la actual política.

Considerando las categorías de análisis utilizadas[3], se tiene que el principal factor de diferenciación de los impactos es el ***tipo de productor*** seguido por el ***programa***. Existen diferencias menores cuando se comparan los impactos de distintos rubros de componentes, montos de inversión y estados.

La diferenciación de impactos entre distintos ***tipos de productores*** muestra que a mayor grado de capitalización de los productores, todos los indicadores muestran resultados más favorables. Esto se explica porque a mayor capacidad económica, escolaridad, capitalización y tecnificación de sus UPR, los productores pueden realizar mayor inversión productiva, obtener mayores rendimientos, generar economías de escala, mejorar su inserción en las cadenas de valor y obtener ingresos más altos. La excepción está dada por el indicador de cambio técnico, ya que en los productores menos desarrollados es donde se logra inducir un cambio ante la inexistencia o inexperiencia en componentes similares a los apoyados.

Los impactos por ***programa*** muestran que el FAP es el que obtiene los indicadores de impacto favorable más altos, lo cual se relaciona directamente con la actividad y el tipo de productores beneficiados.

Recomendaciones

?? Para mejorar el ***diseño*** de los programas de Fomento Ganadero se sugieren dos opciones:

a) Continuar con el actual esquema de programas, pero fuertemente vinculados para atender prioritariamente planes y proyectos integrales multianuales, sin excluir la atención a la demanda de componentes específicos cuya asignación individual se justifique sin proyecto.

b) Reagrupar los actuales programas en tres: a) *Inversión productiva*, b) *Desarrollo de capacidades y capital humano* y d) *Desarrollo organizativo y empresarial*

[3] Para mayores detalles sobre las categorías de análisis utilizadas, ver el punto 4.1 del Capítulo 4.

Sin embargo cualquiera de las dos opciones deberá fomentar el desarrollo de cuencas con potencial productivo, incorporar acciones para eliminar impactos ambientales negativos y transitar hacia una operación basada a la demanda a través de proyectos

?? Es necesario lograr una mejor adecuación de los programas a las líneas de la política sectorial orientadas al desarrollo de cadenas de valor, enfoque territorial y atención a grupos prioritarios.

?? Las Reglas de Operación deben establecer solamente normas y principios básicos, dejando a los estados la definición de las particularidades para la operación estatal. Esto implica menos norma nacional, pero más sustancial y de cumplimiento estricto.

?? Precisar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, de modo que accedan a los apoyos sólo productores con potencial para la ganadería y restrinjan la asignación de apoyos a unidades productivas que pueden resolver sus problemas por cuenta propia. Asimismo, es necesario estratificar a los productores elegibles, de modo que los productores pequeños y medianos con potencial accedan a apoyos diferenciados en función de sus características socioeconómicas.

?? Para mejorar el proceso de ***planeación*** es necesario elaborar planes de mediano plazo que partan de diagnósticos, incluyan metas multianuales, surjan de consensos y definan prioridades de inversión. Estos planes deben articular el Programa Sectorial con la programación anual de la Alianza y con otros instrumentos de la política sectorial. Los planes de Fomento Ganadero y Salud Animal deberían elaborarse de forma conjunta.

?? Para hacer más eficiente la ***operación*** se recomienda: a) establecer que el periodo de operación de la Alianza inicia en junio y concluye en mayo del año siguiente, lo que permitiría definir plazos realistas, sobre todo el periodo de tiempo delimitado para comprometer los recursos y, b) sumar esfuerzos para que las Reglas de Operación y la firma de anexos técnicos con los estados se realice en los dos primeros meses del año.

?? Establecer en las Reglas de Operación que las especificaciones técnicas de los componentes pecuarios otorgados por la APC, tanto en los programas de Fomento Ganadero como en los de Desarrollo Rural, deben ser regulados por los COTEGAN, a fin de definir criterios técnicos comunes y evitar posible competencia entre programas.

?? Fortalecer la ***participación de los productores*** en las nuevas estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que estén presentes las organizaciones representativas. En FG se puede promover que en los COTEGAN estén presentes los representantes de los sistemas pecuarios más relevantes en el Estado. En el caso del PSA se debe apoyar la consolidación de los Comités de Fomento y Protección Pecuaria.

?? Para fortalecer el ***seguimiento*** en el ámbito técnico, se recomienda destinar recursos para implementar un sistema de seguimiento orientado a detectar problemas y oportunidades de crecimiento de las Unidades de Producción Rural (UPR), contribuir a la viabilidad de los proyectos, a la permanencia de las inversiones y su uso pleno, y facilitar el acceso a asistencia técnica para contribuir al éxito de los proyectos apoyados.

?? Se recomienda aplicar acciones para profundizar la ***federalización*** de la operación de la Alianza. Para ello es necesario concretar la transferencia de los DDR y CADER a los gobiernos estatales y evitar la duplicidad de estructuras operativas locales. También se recomienda estimular la participación de los municipios en la decisión sobre la orientación de las inversiones, a condición de que contribuyan con sus propios recursos para financiarlas.

?? Para una ***asignación de recursos*** en busca de mayores impactos se recomienda que en la selección de proyectos o componentes de apoyo y en la asignación de recursos se prioricen inversiones orientadas a incrementar la competitividad y los ingresos netos de los productores, en contraste con el enfoque tradicional que privilegia los incrementos en los volúmenes de producción. Asimismo es imprescindible que los proyectos de FG incluyan componentes de ***salud animal*** y ***asistencia técnica***.

Capítulo 1

Introducción

La Alianza para el Campo

A fines de 1995 el Gobierno Federal dio origen a la Alianza para el Campo, que comenzó a operar en 1996 y se convirtió en el principal instrumento de la política gubernamental para el fomento a la producción agropecuaria en México. El contexto en que surgió la Alianza estuvo marcado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigencia a principios de 1994.

Al momento de anunciar su nacimiento, se definió que sus objetivos serían "*... aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de los productos del campo ...*" [4]

Para lograr estos objetivos, dentro de la Alianza se establecieron cuatro grupos de programas: de fomento agrícola, fomento ganadero, desarrollo rural y sanidad agropecuaria, además de los cuales se instituyeron otros orientados a fomentar la transferencia de tecnología, promover las exportaciones y fortalecer el sistema de información agroalimentaria. Cada año se fueron creando nuevos programas, llegando al máximo de 40 en el año 2000, los que se redujeron a 36 en 2001. En conjunto estos programas estuvieron orientados a estimular la inversión productiva, incrementar la capacidad de producción y la productividad, promover la reconversión productiva, favorecer la incorporación de nuevas tecnologías, crear mejores condiciones de vida para la población rural más marginada y mejorar las condiciones sanitarias para la producción agropecuaria.

Entre 1996 y 2001, los cambios anuales en las Reglas de Operación –principal instrumento normativo de la Alianza para el Campo- y la incorporación paulatina de nuevos programas, fueron modificando gradualmente a la Alianza sin que exista una redefinición de sus objetivos generales, de modo que en ausencia de un marco estratégico general, cada programa estuvo orientado por sus propios objetivos específicos. Recién en 2002 las Reglas de Operación establecieron explícitamente objetivos generales para toda la Alianza para el Campo; esos objetivos son "*Fomentar la inversión rural de los productores ..., establecer esquemas para el desarrollo de las capacidades de la población rural ..., fortalecer la organización de las unidades de producción rural ..., fortalecer y avanzar en los niveles de sanidad e inocuidad del sector agroalimentario y pesquero...*"

La contraparte de esta relativa indefinición respecto de los objetivos fue la sólida permanencia de los principios operativos básicos en que se sustenta la Alianza para el Campo. Esos principios rectores son:

[4] Discurso del Presidente de la República durante la Reunión de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario. Los Pinos, 31 de octubre de 1995.

- La operación federalizada de la mayoría de los programas
- El financiamiento de las inversiones con aportes de recursos federales, estatales y de los productores
- La operación a cargo de instituciones preexistentes, de modo que no se crearon estructuras específicas para la operación de la Alianza
- El requerimiento de solicitudes explícitas de los productores para acceder a financiamiento de inversiones con recursos públicos
- El estímulo a la relación directa entre productores y proveedores, para fomentar el desarrollo de mercados de bienes y servicios

Según fuentes oficiales[5], el presupuesto total de la Alianza para el Campo 2001 fue de aproximadamente 10,000 millones de pesos mexicanos, de los cuales 38% fueron financiados con aportes del gobierno federal, 16.5% con recursos de los gobiernos estatales y 45.5% fueron aportados por los productores. Considerando grupos de programas, los de fomento agrícola representaron el 39% del presupuesto total, los de fomento ganadero el 16.5%, los de desarrollo rural el 31.8%, los de sanidad agropecuaria el 7.5%, el de Investigación y Transferencia de Tecnología el 4.3%, Promoción de Exportaciones el 0.4% y Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera el 0.5%.

El año 2001 la Alianza registró 4,480,026 beneficiarios[6]. De ese total 7.9% corresponden a los programas de fomento agrícola, 2.6% a fomento ganadero, 30.7% a desarrollo rural, 44% a sanidad agropecuaria, 14.7% al programa de Investigación y Transferencia de Tecnología y el 0.1% al Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Sin embargo muchos productores son contabilizados más de una vez como beneficiarios porque un mismo productor puede, por ejemplo, acceder a un programa de fomento ganadero, fomento agrícola o desarrollo rural y participar al mismo tiempo en campañas de sanidad agropecuaria. Cosa parecida sucede con los beneficiarios de programas que brindan servicios y asistencia técnica tales como el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO), Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) y el de Investigación y Transferencia de Tecnología, En esta situación y ante la ausencia de un sistema único de información sobre beneficiarios, no es posible determinar el número efectivo de productores que fueron beneficiados por la Alianza.

En 2001 los montos de inversión por productor variaron notablemente dependiendo de las características de cada programa. En un extremo se encuentra el programa de Agricultura Bajo Ambiente Controlado, en el que en promedio se registró una inversión total de 512,555 pesos por beneficiario, de los cuales 102,628 pesos provinieron de recursos públicos y el resto correspondió al aporte propio de los productores. En el otro extremo se encuentran programas como el de Impulso a la Producción de Café, con una inversión promedio de 823 pesos por beneficiario, e Investigación y Transferencia de Tecnología con un promedio de 651 pesos, lo

[5] Los montos y porcentajes de inversión son aproximados porque los aportes de los productores son estimaciones. Los datos sobre el número de beneficiarios corresponden a información reportada al 25 de julio de 2002. La información sobre montos de inversión de los programas federalizados corresponde a lo reportado al 29 de agosto de 2002 y, en lo referido a los programas de ejecución nacional, la información corresponde a los montos reprogramados el 7 de noviembre de 2001. En todos los casos la fuente de información es la Coordinación General de Delegaciones.

[6] No se consideran los beneficiarios de los programas de Fomento a Empresas Comercializadoras (PROFECA), Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (PATMIR), Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y Promoción de Exportaciones (PROEXIN), debido a que los beneficiarios son organizaciones y empresas que reciben apoyo para su fortalecimiento organizativo e institucional, lo que dificulta una cuantificación rigurosa del número de productores efectivamente beneficiados.

que cuestiona la posibilidad de lograr impactos efectivos en la economía de los productores. En los programas de sanidad agropecuaria la inversión promedio por beneficiario fue de 373 pesos, pero este caso debe analizarse bajo otros criterios ya que se trata de campañas sanitarias de cobertura masiva con bajos costos unitarios.

Evaluación de la Alianza para el Campo

La evaluación de la Alianza surgió a iniciativa del Gobierno Federal, que para realizar esta tarea estableció un acuerdo de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La decisión de realizar la evaluación se expresa en las Reglas de Operación de la Alianza y, a partir de 2001, el Presupuesto de Egresos de la Federación definió su carácter obligatorio. En este marco, desde 1999 la FAO conduce el desarrollo metodológico para la evaluación, brinda soporte técnico para la realización de evaluaciones estatales y tiene a su cargo la evaluación nacional.

La evaluación de la Alianza para el Campo 2001 estuvo orientada a proporcionar elementos de juicio al Gobierno Federal y a los gobiernos estatales sobre la orientación de la política sectorial, los cambios institucionales necesarios para una operación más eficiente de la Alianza y la definición de prioridades para la asignación de recursos públicos entre programas en busca de mayores impactos. Para ello se definió al análisis de procesos e impactos como los dos grandes ejes de la evaluación. Bajo este enfoque se entiende a la evaluación como parte inseparable de la gestión pública.

La evaluación 2001 incluyó 30 de los 36 programas de la Alianza operados ese año: 12 de fomento agrícola, 6 de fomento ganadero, 7 de desarrollo rural, 2 de sanidad agropecuaria y los programas de Investigación y Transferencia de Tecnología, Promoción de Exportaciones y Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Los restantes 6 programas [7] no fueron evaluados por acuerdo entre SAGARPA y FAO.

La evaluación comprendió los niveles estatal y nacional. La evaluación estatal se realizó en 29 estados de la República[8], en los que fue conducida por los Subcomités Estatales de Evaluación y realizada por Entidades Evaluadoras Estatales con la metodología y el soporte técnico de FAO. Estas evaluaciones se basaron en encuestas a muestras aleatorias de beneficiarios, entrevistas a funcionarios, técnicos y otros actores involucrados, información oficial de cada programa e información documental. Como resultado se obtuvieron 385 informes de evaluación correspondientes a igual número de programas estatales[9].

[7] En anexos se presenta la lista de programas evaluados y no evaluados. Los programas Kilo por Kilo, Algodón y Soya, Cártamo Canola y Girasol no fueron evaluados porque se considera que los resultados de la evaluación 2000 arrojan suficientes elementos de juicio para su reorientación. El Programa Desarrollo Fuerte mayo no fue evaluado por su cobertura estrictamente regional. El programa Infraestructura Básica Ganadera no se evaluó debido a que desapareció en 2002. El programa Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyecto no fue evaluado porque fue incorporado a la Alianza recién en agosto de 2001.

[8] En el Estado de México, el Distrito Federal y Veracruz la evaluación comenzó de manera tardía, por lo que sus resultados no son incluidos en el análisis nacional que se presenta en este informe. Sin embargo esas evaluaciones también utilizaron la metodología desarrollada por FAO.

[9] En anexos se encuentra un detalle de los programas evaluados en cada estado y de la calificación obtenida por cada uno.

La evaluación nacional fue realizada directamente por FAO utilizando para ello las bases de datos de encuestas generadas durante las evaluaciones estatales, visitas de campo en estados seleccionados para cada programa, información documental y entrevistas a funcionarios estatales, federales, líderes de organizaciones de productores y otros actores. De esta manera se obtuvieron 30 informes de evaluación nacional por programa, tres informes de evaluación por grupos de programas y un documento de conclusiones y recomendaciones generales. El presente documento es el informe de evaluación del grupo de programas de Fomento Ganadero y del Programa Salud Animal y, si bien se refiere principalmente a la operación de la Alianza durante el año 2001, con la finalidad de lograr un análisis continuo incluye también elementos de juicio acerca de la operación 2002 que se encontraba en curso al momento de elaborar este informe.

Por otra parte, la FAO realizó una evaluación de procesos del conjunto de la Alianza a nivel nacional, cuyo informe constituye otro producto de la evaluación de la Alianza para el Campo 2001.

El presente documento consta de un resumen ejecutivo y cinco capítulos. El capítulo 1 es la presente introducción, el capítulo 2 presenta las principales características del grupo de programas de Fomento Ganadero y Salud Animal, en el capítulo 3 se presentan las principales conclusiones referidas a los procesos de operación de este grupo de programas, en el capítulo 4 las conclusiones más relevantes sobre los impactos alcanzados y en el capítulo 5 se propone un conjunto de recomendaciones orientadas a mejorar la operación e incrementar los impactos de los programas evaluados.

Capítulo 2

Características de los programas

El grupo de programas de Fomento Ganadero en 2001 se integró por siete programas de los cuales seis se instrumentaron como federalizados y uno como de ejecución nacional. Los programas federalizados fueron Recuperación de Tierras de Pastoreo, Mejoramiento Genético, Lechero, Apícola (API), Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) e Infraestructura Básica Ganadera (IBG), mientras que el de ejecución nacional fue Fomento Avícola y Porcícola. Este grupo estuvo a cargo de la Coordinación General de Ganadería en el ámbito federal y su instrumentación fue responsabilidad de los gobiernos estatales.

Por su parte, el programa de Salud Animal (PSA), es parte de la estrategia de Sanidad Agropecuaria y aunque en la práctica se vinculó con los programas ganaderos, su instrumentación fue normada por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y su operación en los estados la realizaron los Comités de Fomento y Protección Pecuaria (CFPP).

2.1 Características de los programas

El **objetivo** común de los programas de FG fue apoyar la capitalización de los ganaderos y acelerar la adopción de tecnología a nivel del productor en lo relativo a alimentación, mejoramiento genético y sanidad, complementados con asistencia técnica; todo ello, con la finalidad de elevar la productividad tanto por unidad de superficie como por unidad animal. También se buscó promover la integración y desarrollo de cuencas de producción o regiones con características afines y fortalecer las cadenas de valor. Para cumplir estos objetivos los programas apoyaron componentes muy diversos orientados a incrementar los rendimientos, ampliar la capacidad productiva, reducir los costos unitarios y mejorar la calidad de los productos.

El Programa de Salud Animal promovió el mejoramiento de los status sanitarios mediante la prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades, para mejorar las condiciones productivas y aprovechar el potencial comercial.

En estos programas –Fomento Ganadero y Salud Animal–, según lo establecido en las Reglas de Operación 2001 podían participar los ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a cualquier actividad pecuaria, lo cual refleja que la población objetivo definida en las Reglas fue demasiado amplia. Sumado a lo anterior, los **criterios de elegibilidad** y selección de los beneficiarios quedaron muy abiertos y salvo algunas especificidades que trataron de ajustarse según el programa, resultaron casi los mismos para todos los del grupo. Sin embargo, se otorgó la facultad a los estados para acotar su población objetivo, mediante la definición de criterios de elegibilidad más estrictos y realizando los estudios de estratificación de productores.

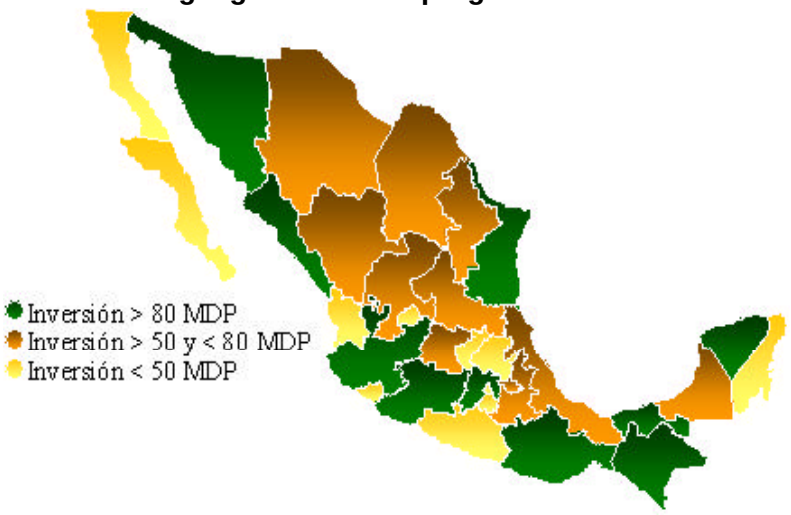
Un acertado requisito para los solicitantes de apoyo de los programas de Fomento Ganadero fue participar en las campañas zoosanitarias de cumplimiento obligatorio referentes a la especie

productiva que exploten. El resto de los requisitos aplicables para todos los programas fueron: a) la comprobación de ser ganadero, mediante constancia emitida por la autoridad; b) para los programas RTP, LECH y FAP, presentar un proyecto de desarrollo del predio; c) presentar carta compromiso para efectuar las inversiones y los trabajos complementarios; d) comprometerse por escrito a mantener en explotación o uso el componente durante su ciclo de vida útil.

Los **componentes** de apoyo de los programas en 2001 se pueden clasificar en cinco grandes rubros: a) apoyos para el mejoramiento de la infraestructura productiva, de acopio e industrialización, b) apoyos para el equipamiento de las unidades de producción, c) apoyos para la adquisición de semovientes, material genético de mayor calidad y para el establecimiento y rehabilitación de tierras de pastoreo, d) apoyos para la asistencia técnica y capacitación y e) apoyos para infraestructura sanitaria y participación en las campañas zoosanitarias.

La **cobertura geográfica** entre programas en 2001 fue variable pero extensa en general. Los programas de Salud Animal, Recuperación de Tierras de Pastoreo y Lechero se instrumentaron en 32, 31 y 30 entidades respectivamente, mientras que Fomento Avícola y Porcícola, por las actividades que apoya, e Infraestructura Básica Ganadera por su propia orientación –atención a zonas vulnerables a afectaciones climáticas–, operaron en 7 y 14 estados cada uno.

Figura 1. Cobertura geográfica de los programas de Fomento Ganadero



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

No obstante, diez entidades con inversiones de más de 80 millones de pesos cada una concentraron más del 50% de la inversión ejercida tanto por Fomento Ganadero como por Salud Animal, siendo coincidentes en ambas participaciones los estados de Jalisco, Chiapas y Tamaulipas. Por región, el 42% de la inversión de Fomento Ganadero se ejerció en la región Centro y la menor proporción en la zona Norte con 27%; en Salud Animal el mayor porcentaje se destinó a la región Centro (43%) y el menor fue para la región Sur (25%) (Figura 1).

A la fecha de la evaluación, los **cambios normativos** que se realizaron en estos programas de **2001 al 2002** no fueron muy importantes. En general los programas, sus objetivos, componentes y montos de apoyos siguen vigentes. Sólo en los lineamientos globales de las Reglas de Operación 2002 se enfatiza en la promoción, integración y desarrollo de cuencas de

producción y de territorios regionales, en la atención a grupos prioritarios y en el fortalecimiento de la cadena de producción-consumo. Sin embargo, en las normas específicas de este grupo de programas no se expresa este énfasis en la magnitud que podría esperarse dada la importancia que asigna la política sectorial a estos temas.

Un cambio notable con relación al 2001, es que en los programas de Recuperación de Tierras de Pastoreo y Lechero, para la solicitud de apoyos en 2002 se sustituye la presentación de los proyectos de desarrollo del predio por un formato simplificado denominado cédula de autodiagnóstico, con lo cual se pretende agilizar el proceso de tramitación del apoyo y reducir los costos que implican los proyectos. Sin embargo esta decisión tiene el riesgo de limitar las posibilidades de un abordaje integral a los problemas de los productores.

Asimismo en 2002 se puso en marcha como programa de ejecución nacional el Programa de Apoyo a Productores Lecheros de Bajos Ingresos, orientado a apoyar proyectos productivos que otorguen valor agregado a la producción primaria y mejoren su integración a las cadenas productivas. También un avance importante es el esfuerzo que se realiza para tratar de estratificar la población objetivo, utilizando la tipología de productores elegibles señalada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para diferenciar los siguientes grupos: 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 utilizados son el tamaño de las unidades de producción y su ubicación en comunidades de alta marginación.

2.2 Evolución de los Programas

Con la puesta en marcha de la APC surgieron los programas ganaderos de Establecimiento de Praderas –ahora RTP–, Fomento Lechero, Apícola, Mejoramiento Genético así como Ganado Mejor y Salud Animal que ya existían previamente aunque con distintas denominaciones. En 1998, nació el Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales y en 1999 y 2000, respectivamente, el de Infraestructura Básica Ganadera y el de Fomento Avícola y Porcícola, no obstante que este último se venía instrumentando dentro de los llamados programas especiales desde 1996.

De 1996 a la fecha, se han ajustado los objetivos en algunos programas a fin de que sus acciones sean más congruentes con los presupuestos y la capacidad institucional de los estados. Otros programas se han fusionado a fin de evitar duplicidad de acciones; por ejemplo en el 2001 se unieron Ganado Mejor y MGE y en el 2002 las acciones de Infraestructura Básica Ganadera se incorporaron a las de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

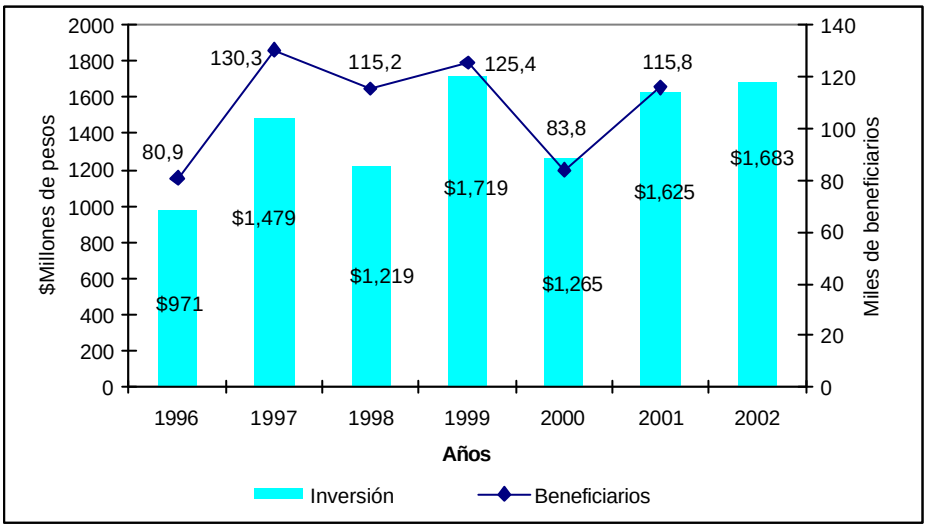
En cuanto a cambios en los objetivos, resaltan las adecuaciones realizadas al DPAI en el 2002, al transitar del fomento de “programas de desarrollo regional” que impulsen la formación de cuencas de producción en 2001, al desarrollo de “unidades de producción pecuaria” a través de *proyectos que integren a los productores en grupos y fortalezcan las cuencas de producción existentes* en 2002, ejecutándose como “federalizado” a través de los gobiernos estatales y de carácter “nacional” por convenio entre la SAGARPA y las organizaciones de productores.

La evolución de la inversión ejercida en términos reales por los gobiernos federal, estatal y los productores en los programas de FG de 1996 a 2002, ha tenido un comportamiento oscilante aunque con una tendencia al crecimiento. Vista de manera global, la tasa de crecimiento

promedio anual en ese periodo fue del 10%, aunque en 1999 se registró la mayor inversión, mientras que en 1996 y 1998 los montos fueron menores (Figura 2). De forma individual, la inversión federal mostró un crecimiento real del 5%, observándose el mayor incremento entre 2001 y 2002. Entre programas, el presupuesto ha tenido incrementos significativos en el DPAI y en MG en 2001, en este último caso a raíz de su fusión con Ganado Mejor. En contraparte en los programas LECH y RTP la inversión ha disminuido y en el caso de éste último programa la aportación estatal ha sido relativamente baja.

El comportamiento del número de beneficiarios de 1996 a 2001 mantuvo una relación directa con la evolución de la inversión ejercida, de modo que en los años 1997 y 1999 se apoyó la mayor cantidad de productores. No obstante, la cifra de beneficiarios de 2001 tuvo un crecimiento promedio anual de 6% con respecto a la de 1996 y en todo el período el promedio de productores beneficiados por año fue de 108,567. De 1998 a la fecha, la contribución del Programa DPAI ha sido importante, en virtud que es de los que más productores beneficia en relación con la inversión que ejerce (Figura 2).

Figura 2. Evolución de la inversión y del número de beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero 1996-2002 (pesos del 2001)



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
Nota: Los evaluadores no tuvieron acceso a datos sobre número de beneficiarios para 2002. La inversión del 2002 corresponde a los montos programados. La información sobre la aportación de los productores no estuvo disponible para todos los años, en esos casos se aplicó una proporción igual a la de sus aportes en los demás años del periodo.

2.3 Importancia relativa de los programas y cumplimiento de metas 2001

Los programas de FG ejercieron el 16.5% de la inversión total[10] aplicada por la APC en 2001, por lo que ocupan el tercer lugar, después de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola. Los programas más importantes de este grupo en términos de inversión y número de beneficiarios fueron, en orden descendente, MGE, RTP y LECH, los cuales concentraron casi el 80% de la inversión y más del 60% de los beneficiarios (Cuadro 1).

[10] Incluye la inversión federal, estatal y la de los productores.

La inversión promedio por productor para el grupo de FG fue $14,037, que es el monto más alto en comparación con los demás grupos de programas de la Alianza. Si se consideran los programas por separado, ese monto oscila entre $3,058 para el programa DPAI y $92,379[11] para el de Fomento Avícola y Porcícola; el primero brindó asistencia técnica mayoritariamente a pequeños productores, mientras el segundo apoyó con infraestructura sobre todo a productores medianos y grandes. Por su parte, en el PSA la inversión promedio por beneficiario fue de $355, lo que en parte se explica por el tipo de apoyo que brinda.

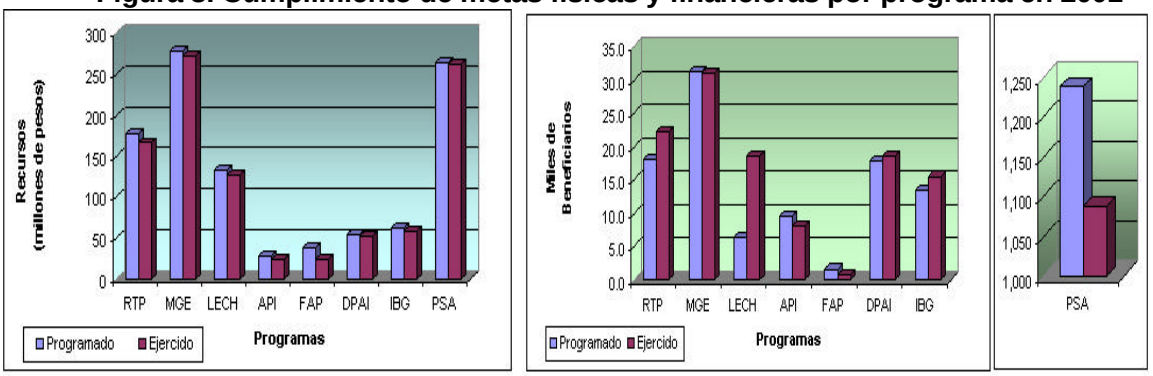
Cuadro 1. Importancia relativa de los programas de Fomento Ganadero 2001

Programas	Inversión en millones de pesos*	Porcentaje de participación	Número de beneficiarios**	Porcentaje de beneficiarios
Recuperación de Tierras de Pastoreo	344.8	21.2	22,341	19.3
Mejoramiento Genético	614.1	37.8	31,171	26.9
Lechero	315.4	19.4	18,567	16.0
Apícola	49.3	3.0	8,174	7.1
Fomento Avícola y Porcícola	127.2	7.8	1,377	1.2
Infraestructura Básica Ganadera	117.5	7.2	15,549	13.4
Proyectos Agropecuarios Integrales	56.9	3.5	18,600	16.1
Fomento Ganadero	**1'625.2**	**100.0**	**115,779**	**100.0**
Programa de Salud Animal	385.6	-	1'087,571	-

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.
*Las cifras de inversión son las del avance al 29 de agosto de 2002, excepto las de Fomento Avícola y Porcícola que corresponden a la reprogramación del 7 de noviembre de 2001. **Las cifras sobre número de beneficiarios son del 25 de julio de 2002. Estas cifras pueden no coincidir con las presentadas en los informes nacionales por programa debido a que para el presente informe se tomó la información más reciente.

A la fecha de la evaluación las metas financieras del grupo de programas de Fomento Ganadero se cumplieron en un 95% y las de Salud Animal prácticamente se alcanzaron casi en su totalidad (Figura 3).

Figura 3. Cumplimiento de metas físicas y financieras por programa en 2001



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones, SAGARPA.

[11] Esta proporción se obtuvo considerando la cifra de inversión reprogramada a noviembre de 2001 y la información disponible de los aportes de beneficiarios al 25 de julio de 2002.

En cuanto al número de beneficiarios, el porcentaje de cumplimiento de las metas fue menor. En Fomento Ganadero se cumplieron en un 85%, mientras que en Salud Animal se cubrió en el 89% (Figura 3). El cumplimiento de metas entre programas fue muy similar y casi total en las financieras, mientras que en las físicas en los programas LECH y RTP se rebasaron significativamente y en el API y FAP no se cubrieron.

2.4 Caracterización de los beneficiarios de los programas

Con base en la tipología definida para el análisis de las características de los beneficiarios, en la que se establecieron cinco tipos de productores considerando siete variables socioeconómicas, –descritas en el cuadro 2–, se encontró que más de la mitad de los beneficiarios encuestados de este grupo se ubican en el *tipo 3*, seguidos de los del *tipo 4.* Con esto se deduce que los programas ganaderos están orientados a productores medianos que cuentan con potencial de desarrollo (Cuadro 3).

Cuadro 2. Tipología de beneficiarios de los Programas

Variables	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4	Tipo 5
Años de escolaridad	0 a primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria	Preparatoria	Más que bachillerato
Superficie agrícola	0 a 3 has	3 a 10 has	10 a 50 has	50 a 100 has	Más de 100 has
Bovinos equivalentes	0 a 5 cabezas	5 a 10 cabezas	10 a 50 cabezas	50 a 100 cabezas	Más de 100 cabezas
Activos productivos	0 a mil pesos	Mil a 25 mil	25 mil a 100 mil pesos	100 mil a 500 mil pesos	Más de 500 mil pesos
Nivel de ingresos (mensuales)	Menos de 4 mil pesos/mes	4 mil a 11 mil pesos	11 mil a 30 mil pesos	30 mil a 60 mil pesos	Más de 60 mil pesos
Porcentaje destinado a la venta	Hasta el 25%	Hasta el 50%	Hasta el 75%	Más del 75%	100%
Grado de tecnificación	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en el instrumental metodológico elaborado por la UA-FAO.
Nota: Las variables que caracterizan a cada uno de los tipos toman valores ponderados de tal forma que suman un total de puntos que definen a cada estrato. Por esta razón, el hecho de que un productor sea por ejemplo del Tipo 1, no implica que tenga que cumplir todos los rangos que toman las variables en este estrato.

Los beneficiarios de los programas ganaderos en su mayoría (66%) cuentan con bajo grado de escolaridad, salvo algunos programas como el FAP y API, donde el 50 y 40% respectivamente tienen un nivel de estudios superior a la primaria. La superficie que detenta la gran mayoría es inferior a las 50 hectáreas equivalentes[12], destacando igualmente el FAP y API, en los que por las características de las actividades que apoyan, el 88 y 61% de sus beneficiarios respectivamente poseen menos de 5 ha.

[12] Una hectárea equivalente es igual a 1 de riego, 1.5 de humedad residual y de punta de riego, 2 de temporal de uso agrícola, 4 de agostadero de buena calidad y a 8 de monte o agostadero en terrenos áridos y bosque.

El capital pecuario que posee la mitad de los beneficiarios se ubica entre las 10 y 50 cabezas de bovino equivalentes[13], mientras que el 86 y 77% de los beneficiarios de API y DPAI cuentan con menos de 5 cabezas equivalentes. En contraste la mayoría (65%) de los beneficiarios de FAP, tienen entre 100 y 1,000 cabezas equivalentes. De valor en activos, una parte importante, sobre todo de FAP (65%), mencionó que tiene explotaciones con valores mayores a 500 mil pesos, seguidos por los beneficiarios de Lechero que expresaron tener explotaciones con valores entre $100,000 y $500,000. Los demás programas apoyan a beneficiarios, cuyos activos de sus explotaciones según su propia opinión, valen entre 10 mil y $100,000. En Salud Animal, el valor de sus activos es bajo –$25,000 en promedio– debido a que 40% de los beneficiarios son del sector social.

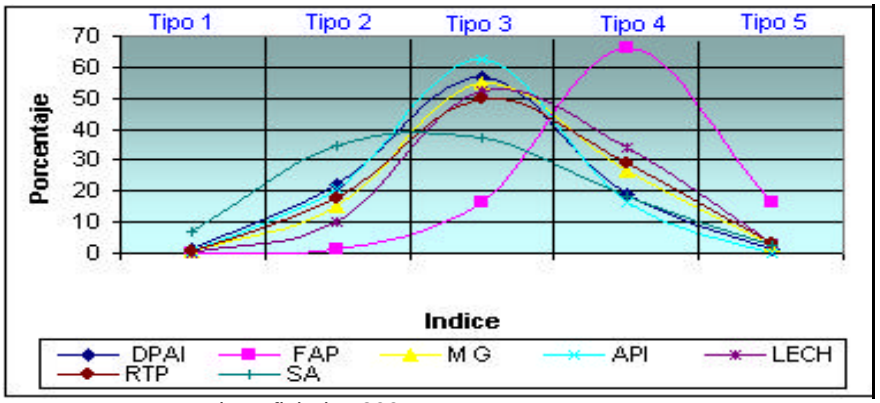
Cuadro 3. Tipología de beneficiarios de los Programas de Fomento Ganadero

Tipo de productores	Porcentaje
Tipo 1	0.3
Tipo 2	16.1
Tipo 3	53.0
Tipo 4	26.5
Tipo 5	4.0
Total	**100**

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

La gran mayoría de los beneficiarios del grupo destinan más del 75% de su principal producto a la venta en los mercados locales. Sólo destaca un 20% de los beneficiarios de Salud Animal que manifestaron destinar al mercado máximo el 25% de su producción. El nivel de ingreso que percibe la mayoría se ubica en los rangos de menos de $4,000 mensuales y entre $4,000 y 11,000; en el primero se encuentra más de la mitad de los beneficiarios de Salud Animal, Apícola, DPAI, Mejoramiento Genético y Recuperación de Tierras de Pastoreo, mientras que en el segundo son el FAP y el Lechero los que tienen los valores más altos, con casi el 40% de sus beneficiarios.

Figura 4. Distribución de los beneficiarios por tipos



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

[13] Un bovino equivalente es igual a 1 cabeza de bovino o equino, 5 ovinos, 6 caprinos, 3 porcinos, 5 colmenas, 100 aves y 50 de otras especies.

En el nivel de tecnificación de la unidad de producción, el FAP beneficia a los productores con unidades más tecnificadas, pues 85% de los beneficiarios utiliza material genético mejorado y lleva un control sanitario riguroso; en orden descendente, le siguen el LECH y API con porcentajes de más del 40 y 50% respectivamente. La mecanización de las unidades de los beneficiarios de todos los programas es parcial.

En general, la mayoría de los beneficiarios de Fomento Ganadero son productores *tipo 3*, con excepción de los de FAP que se ubican mayoritariamente en el *tipo 4* y de los de Salud Animal que están concentrados en los *tipos 2 y 3*. Esto significa que excluyendo los extremos, con estos programas se apoyan productores con un grado de desarrollo medio pero que cuentan con potencial para consolidar su actividad sobre todo si son alentados con subsidios (Figura 4).

Capítulo 3

Evaluación de procesos

El carácter federalizado mediante el cual operan los programas de la APC implica una serie de procesos que incluyen desde el diseño o rediseño de los programas, hasta el seguimiento y evaluación que se realiza en las entidades federativas. En este sentido, en este capítulo se presentan los resultados más relevantes obtenidos de la evaluación de los procesos realizada a los programas de Fomento Ganadero y Salud Animal.

3.1 Diseño

Las principales fortalezas del diseño de estos programas y de la APC, las constituyen los principios bajo los cuales se rige su operación y que implican lo siguiente: a) operación federalizada de los programas, en donde los estados son la instancia operativa y la Federación la normativa; b) coinversión Federación – Estado – productores, que demanda de una aportación económica del productor a fin de incrementar su corresponsabilidad con las inversiones; c) solicitud explícita de los productores, con excepción del Programa Salud Animal; d) operación a cargo de las estructuras existentes tanto del Gobierno Federal como de los gobiernos estatales; y e) fomento al desarrollo de mercados de bienes y servicios.

Con esta forma de operar los programas, se dio un cambio radical en la manera de transferir recursos al sector y se ha configurado un acertado esquema de operación en virtud de que se fortalecen la federalización y el desarrollo de las capacidades estatales, se incrementa el monto de las inversiones, se contribuye a una eficiente asignación de recursos basada en la racionalidad del productor y se reducen los costos operativos.

Sin embargo, algunos de estos principios operativos muestran deficiencias en su aplicación y un grado de avance limitado. Por ejemplo la descentralización llegó sólo a los gobiernos estatales e incluye de manera incipiente a los municipios; por otra parte la solicitud explícita del productor no hace que la Alianza sea necesariamente un programa de demanda, debido a que es el Gobierno quien oferta a los productores una serie de programas y componentes definidos previamente, dejando a los mismos la opción de elegir en base a esa oferta.

Otro aspecto que trastoca el avance del proceso de federalización y descentralización, es que las Reglas de Operación**,** que son el instrumento mediante el cual se establecen los lineamientos anuales de operación de los programas, en muchos casos llegan a un nivel muy específico que limita las respuestas a problemas concretos en los estados. Pero por otra parte, los gobiernos estatales tampoco utilizan los márgenes de movimiento que les brindan las Reglas con el fin de planear mejor las acciones y obtener mayores impactos.

El diseño de los programas de Fomento Ganadero, específicamente, se caracteriza porque sus componentes de apoyo están orientados a resolver los aspectos fundamentales de la producción pecuaria tales como: a) calidad genética, b) disponibilidad de alimento, d) infraestructura y equipamiento productivo, de transformación y de acopio y e) asistencia técnica;

los cuales, sumados a la salud animal, son esenciales para mejorar la productividad y competitividad de las unidades de producción.

Hasta 2001, los objetivos y componentes de los programas no se orientaron de manera suficiente al desarrollo de cadenas de valor ni al manejo sostenible de los recursos naturales, los cuales son factores esenciales que deben atenderse en la actividad pecuaria y además son lineamientos estratégicos definidos en el Programa Sectorial.

Teóricamente los componentes de cada programa forman parte de un conjunto de apoyos estrechamente relacionados con mucho potencial para complementarse. Sin embargo, en la práctica ese potencial se concreta sólo parcialmente, pues del total de beneficiarios de los programas de inversión de Fomento Ganadero en 2001, sólo el 13.7% participó en el programa DPAI que brinda asistencia técnica.

En Salud Animal se presentó una situación similar, sólo 10.9% de sus beneficiarios fueron apoyados por otros programas ganaderos. Sin embargo un aspecto sobresaliente es que, debido a la exigencia establecida sobre la participación obligatoria en las campañas zoosanitarias, el 85% de los beneficiarios de Fomento Ganadero conocen al menos una campaña de Salud Animal y 75% participaron en al menos una de ellas.

Un aspecto que podría contribuir a un mayor aprovechamiento de este potencial de complementariedad es la formulación de proyectos integrales multianuales, que apoyen productores seleccionados más rigurosamente y que puedan acceder a diversos componentes en varios años. Asimismo, si los estados atendieran lo establecido en las Reglas de Operación referente a que la cobertura y focalización de los programas ganaderos en cuencas de producción con potencial productivo, mejorarían la focalización en beneficiarios y en regiones y la complementariedad entre programas.

No obstante, la mayoría de los estados no emprendió acciones para identificar las cuencas con potencial y promover su desarrollo, lo cual ocasiona que los recursos se dispersen en una cobertura geográfica demasiado amplia. Situación similar ocurre con la población objetivo, al quedar demasiado abierta y al no realizarse en los estados los estudios de estratificación establecidos en las Reglas de Operación, en base a los cuales deberían otorgarse apoyos diferenciados.

Con relación a la congruencia del diseño de los programas ganaderos con la política sectorial, se advierte que los conceptos de desarrollo rural integral, desarrollo de cadenas de valor y enfoque territorial del desarrollo, incluidos como grandes lineamientos de la política sectorial, no han sido suficientemente considerados en el diseño operativo de los programas.

3.2 Planeación

Una de las principales debilidades en las acciones de los programas ganaderos, Salud Animal y en general de la APC, es la ausencia de planes de mediano plazo que constituyan un eslabón intermedio que ligue el programa sectorial a través del cual se define la política, con la programación anual de recursos y con las reglas de la Alianza, que es el instrumento a través del cual se opera la política de fomento productivo.

Ese eslabón intermedio debería traducirse en planes que partan de diagnósticos e incluyan metas y requerimientos presupuestarios multianuales por cada programa y rama pecuaria en general. Asimismo estos planes deben ser acordados con los diferentes actores y tener dos dimensiones, una sectorial por cadenas y otra territorial por cuencas y regiones.

Como resultado de la inexistencia de esos planes no se favorece la articulación ni entre programas de la APC entre sí ni con otros instrumentos de la política pública y, en las actuales condiciones, la planeación es reemplazada por la programación presupuestaria anual que se realiza en función de la demanda histórica y de los recursos disponibles.

3.3 Operación

Desde su instrumentación en 1996, la operación de los programas de la APC muestra inconsistencia entre los tiempos reales de su operación, el ciclo fiscal –enero a diciembre– y la temporalidad del ciclo productivo. Esta inconsistencia es producto de que las Reglas de Operación se publican en marzo, los anexos técnicos se firman a partir de mayo, los recursos federales llegan a los estados aproximadamente en junio, la operación inicia en el segundo semestre del año y culmina a mediados del año siguiente. Pese a ello, un alto porcentaje de los beneficiarios de Fomento Ganadero y de Salud Animal consideraron que los apoyos llegaron oportunamente.

Asimismo, la exigencia de las Reglas de Operación 2001 de comprometer los recursos antes del 30 de octubre –30 de noviembre a partir del 2002– presiona a los operadores a comprometerlos en tiempos muy cortos, con el riesgo de una mala selección de beneficiarios.

Los recursos son necesarios antes de la temporada de lluvias, de modo que para que sean oportunos deben estar en manos de los beneficiarios en los primeros meses del año. Para que esto sea posible hay dos opciones: a) acelerar todo el proceso para que los recursos lleguen a los productores a principios del primer semestre del año, o b) establecer oficialmente que la operación de la Alianza comienza en junio de cada año, de modo que la mayor parte de los recursos se entregarían durante el segundo semestre y estarían en manos de los productores antes de la temporada de lluvias, lo que resulta oportuno en términos del ciclo productivo. La segunda opción es más realista y permitiría normar algo que de hecho sucede en la práctica. De cualquier manera está clara la necesidad de un arreglo normativo que reconozca estas diferencias entre el ciclo fiscal, el ciclo productivo y el ciclo temporal en que se opera la Alianza.

Con relación a la difusión de los programas, al igual que en años anteriores se constata que el mejor mecanismo de difusión son los propios productores y sus líderes. Sin embargo, este proceso presenta deficiencias en cobertura y calidad, por lo que los apoyos tienden a concentrarse en personas que tienen ventajas de información. Generalmente en los estados se justifica la insuficiente difusión bajo el argumento de limitaciones en los recursos para atender a mayor población, lo cual no es una razón justificada si se considera que a mayor difusión la población solicitante sería mayor pero al mismo tiempo esto obligaría a una selección más rigurosa de los beneficiarios.

Hasta 2001 en Recuperación de Tierras de Pastoreo y Lechero junto con la solicitud se presentaron proyectos de desarrollo del predio; sin embargo, éstos se estaban convirtiendo sólo en un requisito administrativo y no en una guía orientadora del desarrollo ordenado de la UPR, razón por la cual en el 2002, fueron sustituidos por la cédula de autodiagnóstico, la cual

simplifica la gestión de solicitudes, pero limita las posibilidades de un tratamiento integral a los problemas de los productores.

Otro aspecto esencial de la operación que urge abordar es la indefinición respecto a la estructura operativa a nivel local, que tiene que ver no sólo con la Alianza sino que se refiere a toda la estructura institucional del sector. Por un lado, los gobiernos estatales son los responsables de operar los programas pero, por otro, en el ámbito local en todos los estados persisten DDR y CADER que forman parte de la estructura federal. Esto muestra que no se ha llevado a cabo la anunciada transferencia de estas estructuras a los gobiernos estatales.

De hecho, algunos estados, han creado sus propias estructuras que a veces se sobreponen y otras se complementan con la estructura federal. Los CADER y DDR, además mantienen fuertes carencias de recursos humanos calificados pese a tener una nómina numerosa.

En lo referente a la participación de los productores en la operación de los programas ganaderos, en Mejoramiento Genético y FAP existe una activa participación y en algunos estados las organizaciones de productores operan esos programas, lo que sin embargo conlleva el riesgo de que los apoyos tiendan a orientarse exclusivamente a sus agremiados. En el caso de Salud Animal, la operación a cargo de los productores a través de los Comités de Fomento y protección Pecuaria constituye la mejor opción operativa y el éxito o fracaso de las campañas depende fundamentalmente de las acciones de los productores y de la fortaleza o debilidad de sus organizaciones.

La participación de los productores en los órganos de decisión de los programas (CEA, COTEGAN) tiene importantes variaciones entre estados y en muchos de ellos existe poco equilibrio entre los representantes de cada sistema producto. Asimismo, una debilidad del funcionamiento de los órganos colegiados es que éstos tienden a ser absorbidos por la rutina operativa, descuidando las funciones de planeación.

3.4 Seguimiento y evaluación

Con relación al seguimiento administrativo, hasta 2001 no operó un sistema único de información para el seguimiento de avances físicos y financieros. SAGARPA intentó instrumentar un sistema común que finalmente no funcionó y fue abandonado, de modo que cada entidad llevó el control con formatos heterogéneos. En el Programa Salud Animal no se generaron con oportunidad y agilidad los reportes por parte de la mayoría de los Comités de Fomento y Protección Pecuaria (CFPP) y las Comisiones de Regulación y Seguimiento (CRyS).

En 2002 se ha desarrollado un nuevo sistema de información y seguimiento basado en los éxitos estatales, sistema que se encuentra en proceso de instauración y que empieza a operar aún cuando ha enfrentado problemas de falta de infraestructura en los DDR y CADER y resistencia en algunas entidades ante la negativa de abandonar sus propios esquemas.

Por su parte, el seguimiento técnico a los apoyos y proyectos en la mayoría de las entidades ha sido insuficiente, lo cual puede limitar su aprovechamiento y poner en riesgo su sostenibilidad Esto es muy importante en componentes como sementales y maquinaria y equipo.

Realizar seguimiento a proyectos estratégicos de mediano plazo permitiría detectar necesidades básicas para el desarrollo de los proyectos, identificar oportunidades para canalizar otros apoyos, fortalecer la viabilidad de los proyectos, garantizar la permanencia de las inversiones y el pleno uso de los componentes y asegurar asistencia técnica que puede ser fundamental para el éxito de los proyectos.

La evaluación de los programas, aspecto importante de la gestión pública en los últimos años, es un proceso que ha venido madurando a diversos ritmos en los niveles federal y estatal. Sin embargo los resultados de la evaluación aún no se utilizan en la magnitud debida en los estados y en algunos casos sólo se realiza para cumplir con un requisito administrativo. Por esta razón es imperante profundizar más este proceso en las entidades federativas, insistiendo en el uso de las mismas como herramienta básica de planeación y de rendición de cuentas de las acciones de política pública implementadas.

Capítulo 4

Evaluación de impactos

La evaluación de impactos se basó en la información obtenida a través de encuestas aplicadas a 8,317 beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero y 2,099 del programa de Salud Animal. En ambos casos la información provino de 29 estados del país en los que se realizó evaluación; no se incluyeron el Distrito Federal, Estado de México y Veracruz debido a que no se incorporaron oportunamente a este proceso.

A fin de identificar los impactos de estos programas, se utilizaron indicadores previamente definidos y convenidos entre FAO y SAGARPA. Los resultados obtenidos en algunos indicadores son influidos por el corto lapso entre la entrega de los apoyos y la aplicación de la encuesta, considerando que en varios casos se trata de componentes que requieren de períodos de maduración generalmente mayores a un año, por lo que los impactos todavía no se manifestaron totalmente y pueden resultar subvaluados.

4.1 Categorías utilizadas para el análisis de impactos

El análisis de impactos se realizó identificando un conjunto de factores con el fin de estudiar su influencia sobre el comportamiento de los indicadores, para lo cual se establecieron las categorías de análisis siguientes: ***tipos de productores, montos de inversión, categorías de componentes, programas y estados***.

a) <u>Tipos de beneficiarios</u>: en esta categoría se definió una tipología de beneficiarios de la APC, que consideró siete variables socioeconómicas que caracterizan a los mismos: nivel de escolaridad, superficie agrícola equivalente, capital pecuario equivalente, valor de los activos productivos, nivel de ingreso, proporción de la producción destinada a venta y grado de tecnificación de la unidad de producción. Con estas variables se generaron cinco tipos de productores definidos previamente en el Cuadro 2 del Capítulo 2, en donde los productores *tipo 1* son los que cuentan con menor capital, escolaridad, ingreso y nivel tecnológico, mientras que los del *tipo 5* tienen las mejores condiciones en esos aspectos.

b) <u>Montos de inversión</u>: se establecieron cinco rangos de inversión, considerando el monto total de recursos que invirtieron los beneficiarios proveniente tanto del subsidio fiscal como de sus propios recursos. Los rangos son los siguientes:

- ?? Mil pesos o menos
- ?? Mayor a mil y hasta 5 mil pesos
- ?? Mayor a 5 mil y hasta 20 mil pesos
- ?? Mayor a 20 mil y hasta 100 mil pesos
- ?? Mayor a 100 mil pesos

c) Categorías de componentes: en virtud de que los programas apoyan una gama muy diversa de componentes, se realizó una reagrupación de componentes afines en siete categorías con el propósito de identificar impactos específicos, estos rubros son:

- Infraestructura y obras –incluye recuperación y conservación de suelos–
- Maquinaria, equipo y herramientas
- Asistencia técnica, capacitación y otros servicios
- Materiales, insumos y capital de trabajo –consumibles–
- Semovientes y plántulas para plantaciones perennes
- Campañas sanitarias
- Otros componentes

d) Programas: se obtuvieron los indicadores de impacto para el programa de Salud Animal y para los de Fomento Ganadero sujetos a evaluación que integran al grupo, incorporando al análisis las diferencias resultantes.

e) Estados: con el propósito de averiguar si los programas tienen impactos diferentes en los estados, se realizó un análisis de cada uno de los indicadores por Estado.

4.2 Comportamiento general de los indicadores de impacto

Los programas ganaderos tuvieron **alta respuesta** en los siguientes aspectos: a) inversión productiva, b) satisfacción con el apoyo –calidad y oportunidad–, c) permanencia y funcionalidad de los apoyos y d) conocimiento y participación en campañas zoosanitarias.

Con esto se constata que con los programas ganaderos se logra inducir la inversión privada de los productores de forma importante y además se logra una participación muy relevante de los beneficiarios en las campañas sanitarias con la consiguiente ventaja de ir avanzando en los status sanitarios.

Se tuvo una **respuesta media** en los siguientes rubros: a) los cambios en sanidad y producción debidos a la participación en campañas sanitarias y b) formación y consolidación de organizaciones de productores. El resultado moderado de estos indicadores se debe a que, en el primer caso, los efectos se observan en periodos considerables y, en el segundo, a que los programas ganaderos han estado orientados al fomento productivo y sólo el DPAI apoya la organización.

Hubo una **respuesta baja** en los siguientes indicadores: a) cambios en la producción y productividad, b) cambios en el ingreso, c) cambio en el empleo, d) desarrollo de las cadenas de valor, e) satisfacción con la asistencia técnica, y f) efecto sobre los recursos naturales.

Los bajos impactos en producción y productividad están influidos porque los cambios aún no se evidencian dados los plazos que requieren algunos componentes, aunque también se explican debido a que no todos los componentes inciden en un incremento en la productividad. Por su parte, el cambio en el empleo no es un objetivo directo de estos programas. Finalmente, el desarrollo de cadenas es un aspecto que a la fecha no ha sido abordado de forma suficiente por este grupo de programas.

4.3 Indicadores que registraron alto impacto

1) Inversión productiva

Uno de los objetivos fundamentales de los programas de la APC es propiciar la inversión productiva y capitalización de los productores. En este sentido, la inversión adicional, resultó ser importante para los beneficiarios del grupo de programas de FG, que junto con los de Fomento Agrícola, representan dentro de este rubro la más alta proporción, pues el 37% de los beneficiarios encuestados realizaron inversiones adicionales a las aportaciones obligatorias. Este porcentaje varía entre el 17% en los productores del tipo 1 y el 60% en los del tipo 5, mientras que por montos de inversión el indicador oscila entre 19% en los productores que realizaron inversiones menores a mil pesos hasta 53% para los que invirtieron más de 100 mil pesos.

La inversión promedio total que se generó por cada peso que aportó el Gobierno Estatal y Federal fue de 3.3 pesos, misma que varió entre 1.7 en los productores del tipo 1, y de 6 pesos en el tipo 5, lo cual muestra que a mayor grado de desarrollo de los productores se cuenta con una capacidad económica superior para realizar inversiones de montos significativos.

2) Satisfacción con el apoyo

El 80% de los beneficiarios de FG están satisfechos con la calidad de los componentes recibidos, aunque considerando también la oportunidad de llegada este porcentaje disminuyó a 65%, debido a que una de las debilidades que manifiestan los beneficiarios que se presentan en la operación de los programas, es la falta de oportunidad de los apoyos en el momento técnico en que se requieren. En el caso del PSA estos porcentajes son de 77 y 73% respectivamente.

3) Permanencia y funcionalidad

Con excepción de los programas del DPAI y PSA, en los que no se evaluó este aspecto, en el 78% de los beneficiarios el apoyo obtenido permanece en su poder y está funcionando de forma satisfactoria. Esto se debe en parte, por el reducido periodo en el que ha estado el componente en manos del productor. Sin embargo, este aspecto es adecuado al considerarse las tres condiciones simultáneamente. En los beneficiarios del tipo 1 este indicador fue de 69% y en el tipo 5, del 91%, lo cual puede deberse a que los productores de menor desarrollo en ocasiones carecen de otros elementos necesarios para ponerlos en funcionamiento o no tienen el conocimiento necesario. En función de los montos de la inversión este indicador varió entre 41% y 92%.

4) Conocimiento y participación en las campañas sanitarias

Es fundamental el conocimiento y la participación que tengan los productores en las campañas sanitarias operadas por el PSA, en virtud de los efectos que éstas tienen sobre la productividad de las poblaciones animales y de las ventajas que brindan para la movilización y comercialización tanto interna como externa de los productos pecuarios. Esto es importante medirlo no sólo para corroborar el cumplimiento de la normatividad de los programas ganaderos

en el sentido de exigir la participación en las campañas, sino también para detectar el grado de sensibilización de los productores en torno a este estratégico aspecto.

En este sentido, el 75% de los beneficiarios de FG participaron en las campañas zoosanitarias vinculadas a las especies que se les apoyan y así cumplieron con el requisito establecido en la normatividad. En el tipo 1, el valor del indicador fue de 35%, mientras que en el tipo 5 fue de 89%. Esta diferencia en la participación y cultura sanitaria es atribuida a la falta de difusión de los beneficios a los productores del tipo 1 –generalmente del sector social–, frente a una participación más decidida de los otros tipos, que se refleja en los cambios sanitarios, productivos y económicos.

De los productores del PSA encuestados, el 94% afirmó conocer y haber participado en alguna de las 10 campañas que opera el Programa enfocadas a varias especies animales. Sobresale que la mayoría de los productores participan, en orden decreciente, en las campañas de Tuberculosis y Brucelosis Bovina, Fiebre Porcina Clásica, Garrapata, Rabia Paralítica Bovina y Enfermedad de Aujeszky y en una proporción mínima en las campañas contra enfermedades aviares y apícolas.

Este esquema es coherente en el ámbito nacional con lo que expresan los otros actores entrevistados en el sentido de que las campañas de Tuberculosis y Brucelosis son las más importantes y por tanto resultan más perceptibles para los productores que las otras destinadas a las especies avícola y porcícola.

4.4 Indicadores que registraron mediano impacto

1) Formación y consolidación de organizaciones de productores

Sólo el 17% de los beneficiarios utilizó el apoyo en grupo, de los cuales 57% manifestó haber participado en la constitución de nuevos grupos y 59% participar en acciones de consolidación. Sin embargo, se presentan variaciones entre programas, destacando el DPAI con los valores más altos, pues el 56% de sus beneficiarios recibieron los apoyos en grupo y de esta proporción, los valores de formación y consolidación fueron de 66% y 72% respectivamente.

Sin embargo los resultados de los estudios de caso, permiten constatar que existen problemas de organización y una marcada tendencia al trabajo individual, ya que aunque los apoyos se soliciten en grupo, éste sólo se integra para recibirlos y en realidad su aprovechamiento es individual.

2) Cambios sanitarios ocasionados por campañas sanitarias

El porcentaje de beneficiarios que reconocen cambios sanitarios como resultado de la participación en las campañas zoosanitarias fue del 56% en FG y 67% en PSA. En los beneficiarios de Fomento Ganadero, este valor fue de 10% para los productores tipo 1 y de 68% para los tipo 5.

3) Cambios productivos ocasionados por campañas sanitarias

La proporción de beneficiarios que reconocen cambios productivos como resultado de la participación en las campañas zoosanitarias, fue del 49% en Fomento Ganadero y de 56% en el PSA.

En el primer grupo de programas el 3% de los beneficiarios tipo 1 y el 63% del tipo 5 registraron estos cambios, mientras que por monto de inversión el 48% fue para el más bajo y de 58% para el más alto.

4.5 Indicadores que registraron bajo impacto

1) Cambios económicos ocasionados por campañas sanitarias

Para los beneficiarios de los programas de Fomento Ganadero y del PSA, el reconocimiento de cambios sanitarios y productivos en sus poblaciones animales producto de su participación en las campañas zoosanitarias resultó ser de valoración moderada; sin embargo, los cambios económicos se presentaron en menor proporción. El porcentaje de beneficiarios que reconocen cambios económicos es del 35% en FG y 31% en PSA, mientras que considerando la tipología de beneficiarios, en FG este valor fue de 3% para el tipo 1 y de 52% para el tipo 5.

2) Cambio simultáneo en producción, productividad y calidad

Los cambios productivos por efecto de las acciones de los programas son elementos que resultan básicos e importantes para explicar el logro de los mismos en relación con sus objetivos de fomento a la producción. Estos aspectos fueron valorados como de bajo impacto por los beneficiarios de los programas del grupo, pero mayor respecto a los resultados obtenidos en el ámbito nacional y entre los distintos grupos de programas. En este sentido, el 27% de los beneficiarios encuestados expresó que percibió cambios simultáneos en producción, productividad y calidad, proporción que varió entre los tipos de beneficiarios, pues el tipo 1 tuvo un valor de 10%, mientras que el tipo 5 registró 38%. En función de los montos de inversión el porcentaje osciló entre el 29% para los beneficiarios con menor inversión y 37% para los que registraron mayores inversiones como efecto de la Alianza.

Seguramente a medida que maduren estos componentes en las unidades de producción, los impactos serán mayores, pues así lo confirma el 75% de los beneficiarios que tiene la expectativa de obtener cambios positivos en estos aspectos productivos.

3) Cambios en el nivel de ingresos de la unidad de producción

En comparación con los impactos productivos obtenidos en los programas de FG y Salud Animal, según lo manifestado por los beneficiarios encuestados, los cambios positivos en sus ingresos fueron menores. Sólo el 26% de los beneficiarios percibieron cambios positivos en el ingreso, mientras que de acuerdo con los tipos de beneficiarios, en el tipo 1 sólo observó esta mejora en un 10%, mientras que en el tipo 5, fue en el 31%. Por monto de inversión no hubo una variación importante.

El principal motivo que los productores asocian al bajo cambio en el ingreso es el referido principalmente a los problemas de comercialización y a las condiciones de mercado adversas que no les permite vender sus productos a precios reales con respecto a los costos de producción.

4) Contribución al empleo

Un beneficio adicional que se llega a obtener con los programas de fomento productivo de la APC es la generación o la permanencia de empleos en las explotaciones apoyadas. No obstante, en FG este resultado fue poco relevante, pues los cambios favorables en el empleo se manifestaron en el 16% de los beneficiarios, porcentaje que ubica a estos programas en el nivel más bajo en comparación con los demás grupos de programas. La variación de este indicador por tipos de productor fue de 10% en el tipo 1 y hasta 22% en el tipo 5, mientras que en los montos de inversión el indicador varió entre 8% en los de menor monto y 24% en los de mayor monto. El componente que mejor respuesta tuvo fue el de infraestructura (21%) mientras que la asistencia técnica tuvo la menor (9%).

5) Desarrollo de cadenas de valor

En los programas de FG y Salud Animal, es todavía incipiente su efecto en el desarrollo de las cadenas de valor, debido a que aún cuando la política sectorial actual transita hacia este enfoque, en estos programas aún no se ha incorporado plenamente. Esto se refleja en bs resultados obtenidos en el indicador referido al desarrollo de cadenas de valor, mismo que fue de 0.3 en una escala de 0 a 1. Esto aún cuando algunos programas como FAP, API y LECH incluyen componentes para mejorar las condiciones de transformación y comercialización.

Entre los diferentes aspectos considerados dentro de este indicador, el relativo a *producción y transformación* fue el que tuvo el valor más alto (0.5), mientras que los relativos a *comercialización, acceso a insumos y servicios e información de mercados,* resultaron con valores menores, lo que pone de manifiesto la debilidad de los productores para agregar valor o acceder a mejores condiciones de compra de insumos y comercialización debido principalmente a falta de organización, problemas de comercialización, condiciones de mercado desfavorables y falta de información.

6) Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

Sólo 18% de los beneficiarios manifestaron no tener experiencia con un bien similar al proporcionado, por lo que en cierta medida éstos experimentaron un proceso de innovación. Sin embargo, este aspecto resultó ser el más bajo entre los grupos de programas y en el ámbito nacional, lo cual se explica debido a que generalmente los beneficiarios ya tenían componentes o experiencia en bienes similares. Por tipo de productor este indicador se comportó de manera inversa que la mayoría, ya que varió entre 41% (tipo 1) y 8.2% (tipo 5), en virtud de que los productores más desarrollados son los que generalmente ya utilizan componentes o tecnología similar a la apoyada, mientras que en los más pequeños se logra inducir un cambio ante la inexistencia o inexperiencia en componentes similares.

Este aspecto es positivo en el sentido de que entre mayor sea la proporción de beneficiarios con experiencia y conocimiento de los bienes y servicios, se garantiza una mayor permanencia, mejor uso de los componentes y la sostenibilidad de las acciones de los programas. Sin

embargo, el propósito inductivo de tecnologías de los programas tiende a desvirtuarse al no orientar los apoyos a aquellos productores que carecen de esos componentes y que los requieren para potenciar su actividad.

7) Satisfacción con la asistencia técnica

El índice de satisfacción de los productores atendidos con asistencia técnica –que va de 0 a 1– fue de 0.28. La mayoría de los entrevistados considera que el servicio no está disponible cuando lo requiere y no están dispuestos a pagar por él. La satisfacción entre programas fue variable, en el DPAI fue de 0.61 y en MGE de 0.18, lo cual refleja la falta de acompañamiento de los programas –excepto DPAI– con asistencia técnica contratada por el productor o proveniente del DPAI mediante una estrecha vinculación. Por tanto, debe generarse una verdadera transversalidad entre el DPAI y los demás programas, así como inducir una cultura de pago por los servicios otorgados.

8) Efecto sobre los recursos naturales

Los programas debieran contribuir al manejo sustentable de los recursos, apegarse a los aspectos de conservación y generar los menores impacto negativos al medio ambiente. El porcentaje de beneficiarios que percibieron efectos favorables en recursos naturales debido a los apoyos fue de 36%; sin embargo, sólo el 0.8% tuvo efectos en el control de aguas residuales, 10% en conservación y recuperación de suelos y 5% en ahorro de agua –de esa proporción 12% corresponde a FAP y 5% a LECH–.

4.6 Comportamiento de los indicadores según categorías de análisis

El análisis de la información muestra que el principal factor de diferenciación de los impactos es el **tipo de productor** seguido por el de **programas.** Existen diferencias menores cuando se comparan los impactos de distintas categorías de componentes, montos de inversión y estados.

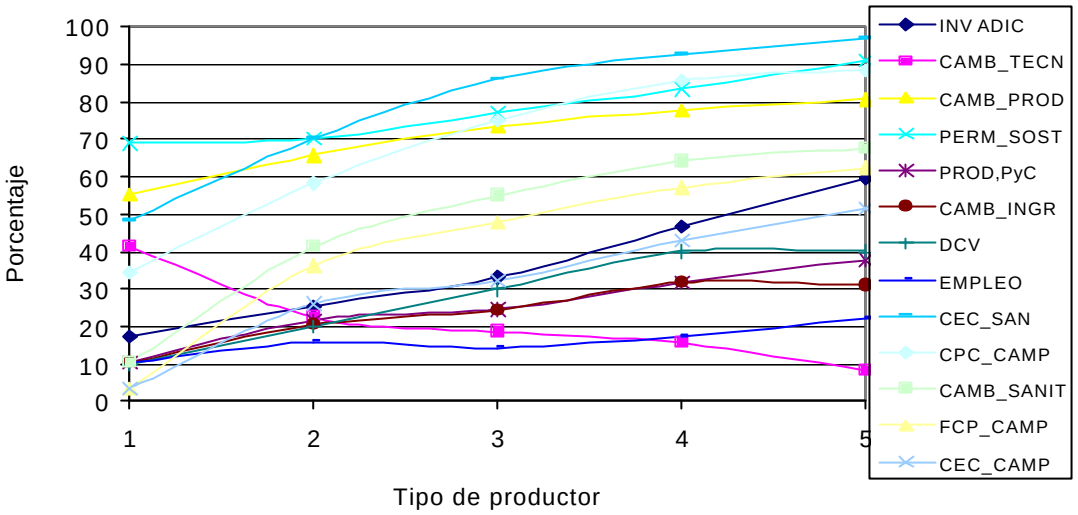
4.6.1 Comportamiento de los indicadores por tipo de productores

Con excepción del cambio técnico, existe una congruencia entre el nivel ascendente de la tipificación de beneficiarios (1 a 5) y los efectos favorables en los indicadores (Figura 5). En parte esto se debe a que a mayor capacidad económica y capitalización, los productores pueden realizar mayor inversión productiva y por tanto el monto del apoyo o beneficio es más cuantioso. Adicionalmente a mayor escolaridad, nivel de capitalización y tecnificación de sus UPR, los productores pueden obtener mayores rendimientos productivos, economías de escala, mejor grado de inserción en las cadenas de valor y un nivel de ingresos más alto.

Lo anterior confirma que los tipos de beneficiarios ubicados en los extremos no son los más apropiados para priorizar los apoyos, debido a que en el caso de los productores pequeños (tipo 1) el diseño de APC no es el más adecuado para atenderlos, en virtud de que para lograr su capitalización se requiere de un tratamiento diferenciado que implica un conjunto de acciones integrales y montos significativos de recursos. Los productores grandes (tipo 5), aunque son los que muestran mayores impactos en casi todos los indicadores, deberían ser apoyados con otro

tipo de instrumentos debido a que las inversiones que les apoya la APC las pueden realizar con sus propios recursos.

Figura 5. Respuesta de los indicadores por tipo de productor



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

4.6.2 Comportamiento de los indicadores por montos de inversión

Los impactos de los apoyos con relación a los montos de inversión muestran un comportamiento similar al observado en los tipos de beneficiarios, es decir, a mayor monto de la inversión los impactos son mayores. Sin embargo, los cambios son menos evidentes que en el tipo de beneficiarios.

4.6.3 Comportamiento de los indicadores por componentes

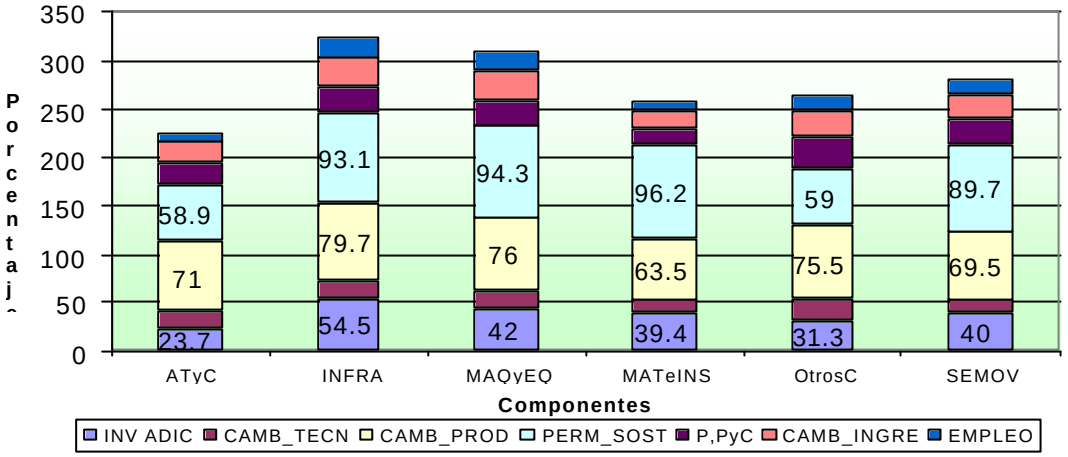
Las categorías de componentes de apoyo en las que un mayor número de beneficiarios realizó inversión adicional –incluye la adicional, además de la aportación gubernamental y la obligatoria del productor– fueron infraestructura (55% de los beneficiarios), maquinaria y equipo (42%) y semovientes (40%), mientras que en asistencia técnica y capacitación sólo lo hizo el 24%. Los componentes que indujeron mayor cambio técnico fueron los de maquinaria y equipo.

Los beneficiarios de los programas que apoyan infraestructura y pastizales –FAP, LECH y RTP– manifiestan cambios en la capacidad instalada. Sin embargo, no experimentaron en la misma magnitud impactos directos en productividad ni en producción, al menos en el corto plazo. Por esta razón, se debieran priorizar los recursos a componentes cuyos impactos se reflejen en cambios técnicos y en mejoras en la productividad y no en un incremento de la capacidad instalada o de la producción desvinculada de la productividad.

Los cambios y expectativas de mejoras en la calidad de los productos pecuarios, son ligeramente menores que los observados en los aspectos productivos. Esto con excepción de los programas LECH, FAP y PSA en los que se reconocieron efectos positivos en una proporción mayor a los demás programas debido a que apoyaron componentes que incidieron

directamente en la calidad de los productos –ordeñadoras, tanques de enfriamiento, cámaras frías y salas de corte, así como medidas sanitarias dirigidas a la reducción de las plagas y enfermedades–.

Figura 6. Respuesta de los indicadores por tipo de componente



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

4.6.4 Comportamiento de los indicadores por programas

En general los programas tienen objetivos comunes en el fomento a la producción pecuaria, sin embargo sus impactos son distintos debido a que otorgan diferentes componentes y montos de apoyo. Los resultados de evaluación fueron más significativos en algunos aspectos en unos programas que en otros.

El FAP fue el que obtuvo los valores más altos en la mayoría de los indicadores, lo cual se relaciona directamente con la actividad, el monto de inversión y el tipo de productores beneficiados. Asimismo fue el que indujo mayores inversiones adicionales a la inversión total que se erogó por cada peso de inversión gubernamental. En cambio, por las acciones que promueven los programas DPAI y PSA no representaron relevancia en estos aspectos. El primero tiene que ver con la asistencia técnica desligada de los programas que fomentan la inversión y, el segundo, apoya generalmente al sector social.

Los beneficiarios de FAP y API representaron la proporción más alta (50%) de productores que observó cambios favorables en producción y productividad. En LECH y RTP la proporción fue similar al promedio del grupo y en MGE y PSA estuvo por abajo.

El DPAI contribuye a motivar la formación de nuevos grupos y/o fortalecer los existentes, así como a fomentar nuevas técnicas de producción en las explotaciones pecuarias, según lo manifiestan buena parte de los productores que mencionaron ser parte de un grupo.

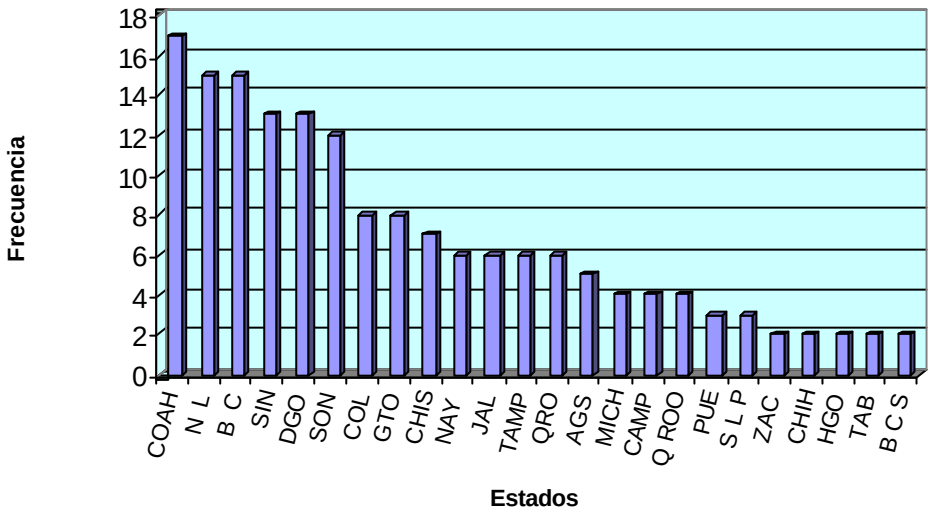
La frecuencia de cambio en el ingreso, resultó relativamente importante en API (45%) y menor en los demás programas (DPAI y LECH con 30%, MGE y PSA con 15%). El nivel de respuesta de las acciones a la inversión gubernamental, de acuerdo al indicador *Sensibilidad del Ingreso con Respecto al Apoyo* es poco significativo en los programas que apoyan la infraestructura, FAP y LECH, en los cuales por cada un 1% que crece la inversión gubernamental el ingreso de

sus beneficiarios crece en 0.03 y 0.09% respectivamente. En API este indicador presenta un valor de 0.25%.

4.6.5 Comportamiento de los indicadores por estados

Debido a las particularidades operativas en cada estado, a los distintos énfasis dados a los diferentes programas en los estados y a la organización y participación de los productores, resulta difícil encontrar explicaciones a los niveles de respuesta de los indicadores por programa/estado, los cuales son muy variables entre programas y estados.

Figura 7. Respuesta de los indicadores por estado



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001.

Los estados en los que se presentó una respuesta más alta a los indicadores de impacto fueron Coahuila, Nuevo León, Baja California, Sinaloa, Durango y Sonora en la región norte, seguidos por Colima, Guanajuato y Jalisco en la región centro occidente y Chiapas en el sur.

El análisis conjunto por programa y estado permite aseverar lo siguiente: en FAP los productores de los estados de las regiones Centro Occidente y Norte, se distinguieron por realizar mayor inversión productiva con relación al monto del apoyo. Los productores de los estados de Tabasco en DPAI, Aguascalientes y Guanajuato en LECH y Guanajuato en RTP reportaron en mayor proporción haber obtenido cambio técnico.

En los estados de Tabasco, Coahuila, Durango y Jalisco en DPAI; Colima, Sinaloa y Sonora en FAP; Nayarit, Tamaulipas y Durango en API; Aguascalientes, San Luis Potosí y Baja California en LECH, Michoacán Querétaro y Sinaloa en RTP y Guanajuato y Coahuila en PSA, fueron mayores las proporciones de productores que tuvieron cambios positivos en rendimientos, en el volumen de la producción y en las mejoras de la calidad de los productos.

El nivel de conocimiento y participación en las campañas sanitarias es similar en las distintas regiones del país, con variaciones significativas en cuanto a las campañas que conocen y en las que participan.

En los estados de Chiapas, Durango y Coahuila en DPAI; Sinaloa y Nuevo León en FAP; Nayarit y San Luis Potosí en API; Sonora, Querétaro y Aguascalientes en LECH y, Sinaloa, Michoacán y Querétaro en RTP, un alto porcentaje de beneficiarios manifestó haber tenido un cambio favorable en su ingreso.

Los beneficiarios de los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Sonora, Sinaloa, Nuevo León y Nayarit en los programas de DPAI, FAP y LECH, son los que se insertan de mejor forma en la cadena de valor.

4.7 Conclusiones generales sobre impactos

Los mayores impactos de los programas de Fomento Ganadero se reflejaron en la calidad, permanencia y funcionalidad del bien y en menor medida en los aspectos productivos. Sin embargo el efecto en el ingreso es menor, tanto por los plazos de maduración que requieren buena parte de los componentes, como por las dificultades actuales que representa el mercado y la deficiente inserción de los productores en la cadena de valor.

El análisis permite inferir que el carácter inductivo o complementario de los citados programas tiene congruencia con sus objetivos de fomento productivo, pero los recursos son insuficientes respecto a la magnitud de los problemas a resolver, y un porcentaje importante de los que se aplican no tienen los resultados productivos deseables. Sin considerar a la apicultura, las demás ramas o actividades de la ganadería enfrentan fuertes retos ante las actuales condiciones del mercado ya que presentan bajos niveles de rentabilidad y competitividad.

Los apoyos de los programas fomentan la inversión y en cierta medida incrementan la producción y productividad, provocan un aumento relativo en el ingreso y coadyuvan a la capitalización de los productores participantes en los programas, aunque es considerable el número de indicadores con bajos impactos.

Capítulo 5

Recomendaciones

5.1 Para mejorar el diseño de los programas

?? Hasta el año 2001, en los programas de Fomento Ganadero de la APC es en el que menos adecuaciones se han realizado para lograr mayor congruencia con la política sectorial actual. Por ello se recomienda redefinir el enfoque de este grupo tratando de adecuarlo a las líneas de la política sectorial orientadas al desarrollo rural integral que incluye: a) desarrollo de cadenas de valor, b) enfoque territorial, c) atención a grupos prioritarios y d) conservación del medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales.

?? Para avanzar en la línea señalada es necesario ajustar el arreglo del grupo de programas, para lo cual se sugieren dos opciones:

a). Continuar con el actual esquema de programas, pero ***fuertemente vinculados*** para atender prioritariamente planes y proyectos integrales multianuales, sin excluir la atención a la demanda de componentes específicos cuya asignación individual se justifique. Los "proyectos" podrían exigirse a aquellos productores que soliciten componentes que impliquen montos de inversión significativos y que requieran de apoyo por más de un año. Para aquellos cuya demanda corresponda sólo a un componente de inversión significativamente baja, sólo aplicarle la cédula de autodiagnóstico o apoyarlo para que elabore un perfil de proyecto.

b). Reagrupar los actuales programas en tres:

–*Inversión productiva*, que incluya los componentes de infraestructura, equipamiento, semovientes y praderas, dirigidos a apoyar la capitalización de las unidades de producción.

–*Desarrollo de capital humano,* que incorpore los servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología.

–*Desarrollo organizativo y empresarial,* que fomente y consolide la organización y la capacidad de gestión de los ganaderos.

En ambos casos, se deben vincular estrechamente las acciones sanitarias, la asistencia técnica y capacitación, y la investigación y transferencia de tecnología. Asimismo se debe priorizar el apoyo mediante proyectos, lo que exige una rigurosa selección de beneficiarios, tratando de beneficiar a los productores en transición que cuenten con potencial y que con diversos apoyos anuales puedan capitalizar su unidad de producción. En cualquiera de los casos se deberá buscar que los programas de Fomento Ganadero:

a) Converjan hacia la consolidación de los sistemas especie producto.
b) Fomenten el desarrollo de cuencas y regiones con potencial productivo.
c) Incorporen criterios para eliminar impactos ambientales negativos, especialmente deforestación del trópico, sobrepastoreo, sobreexplotación de acuíferos y generación de aguas residuales.
d) Transiten hacia un principio de operación enfocado prioritariamente a la demanda a través de proyectos integrales multianuales, sin excluir el apoyo a la demanda justificada de componentes individuales.

?? Las Reglas de Operación definen de forma anual los principales lineamientos que dan dirección a los programas, por lo que éstas deben establecer solamente normas y principios básicos, dejando a los estados la definición de las particularidades para la operación estatal. Esto implica menos norma nacional, pero la que se defina debe ser sustancial para garantizar una mejor instrumentación de los programas de modo que se generen los mayores impactos; además el cumplimiento de la norma nacional debe ser muy estricto.

?? La población objetivo de los programas es demasiado amplia, por lo que es necesario precisar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, de modo que accedan a los apoyos sólo productores con potencial para la ganadería y restrinjan la asignación de apoyos a unidades productivas que pueden resolver sus problemas por cuenta propia. De manera complementaria es necesario estratificar a los productores elegibles, de modo que los productores pequeños y medianos con potencial accedan a apoyos diferenciados en función de sus características socioeconómicas.

5.2 Para mejorar el proceso de planeación

?? Es necesario elaborar planes de mediano plazo que articulen el Programa Sectorial con la programación anual de los programas de la Alianza y específicamente con los de Fomento Ganadero y Salud Animal de forma conjunta. Esta articulación debería ser normada para garantizar su cumplimiento obligatorio.

Estos planes deben:

a) Basarse en diagnósticos participativos a distintos niveles, que incluyan análisis de las principales especies producto
b) Definir metas de resultados e impactos y requerimientos presupuestarios multianuales que permitan medir avances periódicos
c) Elaborarse en consenso con los gobiernos estatales, organizaciones de productores y comités nacionales de los sistemas producto
d) Articular los diversos instrumentos de política sectorial
e) Definir prioridades de inversión y los tipos de productores prioritarios

5.3 Para hacer más eficiente la operación

?? Ante los problemas de retrasos en la operación de los programas ocasionados por la inconsistencia entre el ciclo fiscal, los tiempos de operación de la Alianza y el ciclo productivo, se recomiendan dos acciones:

a). Establecer que el periodo de operación de la Alianza inicia en junio y concluye en mayo del año siguiente, lo que permitiría ampliar los plazos de cada etapa y sobre todo el lapso de tiempo delimitado para comprometer los recursos.

b). Sumar esfuerzos para que las Reglas de Operación y la firma de anexos técnicos con los estados se realice en los dos primeros meses del año.

?? Se recomienda otorgar a los DDR la facultad de dictaminar solicitudes de montos relativamente bajos a fin de dar mayor agilidad al dictamen de éstas.

?? Ampliar la cobertura de la difusión de los programas, para evitar asimetrías en el acceso a información. Para ello se puede promover un mayor involucramiento de las organizaciones de productores, autoridades municipales y de los técnicos. Asimismo, se puede asignar un monto específico de recursos destinado a incrementar las acciones de difusión en medios masivos de comunicación como la radio. La insuficiencia presupuestal no implica que la difusión deba restringirse. Por el contrario una mayor cobertura de este proceso puede facilitar una mejor focalización y selección de los beneficiarios.

?? Establecer en las Reglas de Operación que las especificaciones técnicas de los componentes pecuarios otorgados por la APC, tanto en los programas de Fomento Ganadero como en los de Desarrollo Rural, deben ser regulados por los COTEGAN, a fin de definir criterios comunes y evitar posible competencia entre programas. Esto con la finalidad de evitar el uso de criterios técnicos inadecuados o el incumplimiento de requisitos sanitarios.

5.4 Para fortalecer la participación de los productores

?? Fortalecer la participación de los productores en las nuevas estructuras creadas con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que estén presentes todas las organizaciones representativas. En Fomento Ganadero se puede promover que en los COTEGAN estén presentes los representantes de los sistemas pecuarios más relevantes en el Estado. Esto también podría influir en que en la priorización de recursos se pondere mejor entre todas las actividades pecuarias beneficiadas por los distintos programas.

?? Los COTEGAN deben asumir su rol de líder técnico en la planeación del desarrollo ganadero en los estados. Para que cumplan este rol es necesario fortalecer su capacidad técnica y propositiva, mediante la constitución de grupos de trabajo que pueden incluso estar integrados por agentes externos, tales como investigadores o docentes con experiencia en las actividades pecuarias.

?? En los programas manejados directamente por organizaciones de productores, deben definirse mecanismos de difusión que garanticen la participación de todos los productores elegibles sin discriminar a los no agremiados.

5.5 Para fortalecer el seguimiento

?? En el ámbito técnico se recomienda destinar recursos para implementar un sistema de seguimiento orientado a:

a). Detectar problemas y oportunidades de crecimiento de las UPR, con la finalidad de ir detonando proyectos sustentables y competitivos
b). Contribuir a la viabilidad de los proyectos, a la permanencia de las inversiones y el pleno uso de los componentes
c). Facilitar el acceso a asistencia técnica para contribuir al éxito de los proyectos

Para llevar a la práctica este propósito, los COTEGAN directamente podrían contratar a despachos técnicos de expertos en la materia, para que dieran seguimiento a lo largo del año a una muestra de UPR beneficiadas por cada Programa, incluyendo a los productores apoyados desde 1996. Sus funciones estarían relacionadas con la detección de problemas y oportunidades y con el otorgamiento de servicios de asistencia técnica, así como con el levantamiento o coordinación del levantamiento de registros productivos.

?? En el ámbito operativo, es fundamental fortalecer los esfuerzos que viene desarrollando SAGARPA para el diseño e implementación del SISER. En esta línea es prioritario garantizar un adecuado diseño informático, concertar con los estados la implementación del sistema y fortalecer la infraestructura y el equipamiento necesarios para asegurar el flujo de información.

5.6 Para avanzar en el proceso de federalización

?? Uno de los cambios más sustantivos que se logró con la puesta en marcha de la APC, fue el inicio de la federalización de las acciones del sector; sin embargo, este proceso después de varios años aún no ha bajado al nivel municipal. Por tanto, se recomienda aplicar las acciones pertinentes para profundizar la federalización de la operación de la Alianza y de otros ámbitos de la política pública. Este proceso debe darse en varias etapas:

a). **Primera:** distribuir las asignaciones de cada programa por municipio, condicionado a que éstos aporten una cantidad y con el compromiso que dichos recursos se ejercerán en su demarcación. El proceso de selección y dictamen de solicitudes se realizaría inicialmente por las estructuras actuales.
b). **Segunda:** fortalecer las capacidades de gestión en municipios y DDR para que asuman responsabilidades crecientes en la operación de la APC y de otros instrumentos de política pública.
c). **Tercera:** transferir las decisiones de priorización y dictamen de solicitudes.

Simultáneamente es necesario ***concretar la transferencia*** de los DDR y CADER a los gobiernos estatales y evitar la duplicidad de estructuras operativas locales.

5.7 Para una asignación de recursos en busca de mayores impactos

?? La selección de proyectos o componentes de apoyo y la asignación de recursos debería priorizar inversiones orientadas a incrementar la competitividad y los ingresos netos de los productores, en contraste con un enfoque tradicional que privilegia los incrementos en la producción. Es decir, priorizar los componentes de los programas que induzcan un cambio técnico en las UPR y que incidan directamente en la disminución de costos, incrementos en los rendimientos y mejoras en la calidad, entre aquellos que sólo aumentan los volúmenes de producción.

?? Es imprescindible que los proyectos de fomento ganadero incluyan componentes de ***salud animal***, ***asistencia técnica y transferencia de tecnología***. En ese contexto, los recursos destinados a la asistencia técnica tendrán que tener un mayor peso específico y relativo entre los programas del grupo.

?? Estimular la asignación de mayores recursos hacia actividades con alto potencial como la apicultura, ovinocultura y caprinocultura, en las que participan muchos productores de bajo nivel socioeconómico.

Las recomendaciones presentadas buscan contribuir a mejorar la operación y los impactos de los programas de Fomento Ganadero y Salud Animal. Sin embargo, es necesario repensar globalmente la organización de la Alianza para el Campo, para que impulse el desarrollo rural integral incluyendo las dimensiones sectorial y territorial.

En términos de asignación de responsabilidades esto implicaría lo siguiente:

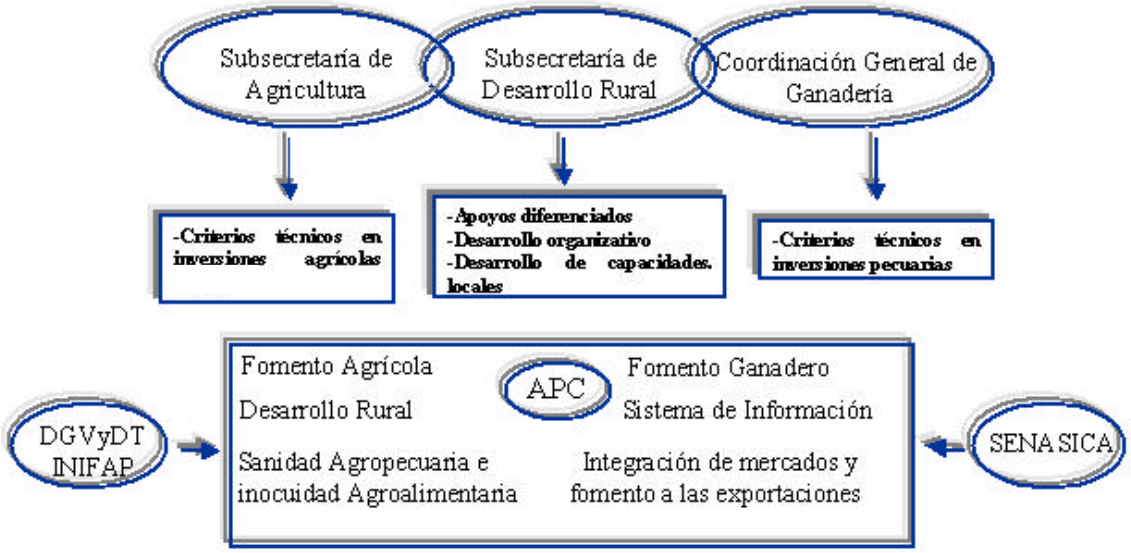
?? La Coordinación General de Ganadería emitiría los criterios técnicos para las inversiones de toda la Alianza en el área de su competencia y normaría y supervisaría su aplicación (Figura 8)

?? La Subsecretaría de Agricultura cumpliría iguales funciones en su área

?? La Subsecretaría de Desarrollo Rural establecería criterios para aplicar apoyos diferenciados en atención a grupos prioritarios, se encargaría del fomento a las organizaciones y del desarrollo de capacidades de los actores locales

?? Las áreas responsables de Sanidad Agropecuaria y de Investigación y Transferencia de Tecnología deberían conducir la aplicación transversal de esos servicios en todas las áreas.

Figura 8. Coordinación Institucional para mejorar la operación de la APC



Anexo 1

Lista de programas evaluados y no evaluados

Fomento	Programas	Evaluados	No evaluados
Fomento agrícola	1. Agricultura bajo ambiente controlado	x	
	2. Cultivos estratégicos	x	
	3. Desarrollo de la horticultura ornamental	x	
	4. Desarrollo Fuerte-Mayo		x
	5. Equipamiento para post-cosecha de productos agrícolas	x	
	6. Kilo por Kilo		x
	7. Mecanización	x	
	8. Programa algodón		x
	9. Programa citrícola	x	
	10. Programa nacional del cacao	x	
	11. Programa nacional del hule	x	
	12. Programa palma de aceite	x	
	13. Programa palma de coco	x	
	14. Programa soya, cártamo, canola y girasol		x
	15. Rehabilitación y conservación de suelos	x	
	16. Tecnificación del riego	x	
Fomento ganadero	17. Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales	x	
	18. Fomento avícola y porcícola	x	
	19. Infraestructura básica ganadera		x
	20. Mejoramiento genético	x	
	21. Programa apícola	x	
	22. Programa lechero	x	
	23. Recuperación de tierras de pastoreo	x	
Desarrollo rural	24. Apoyo al desarrollo rural	x	
	25. Desarrollo productivo sostenible en zonas rurales marginadas	x	
	26. Fomento a empresas comercializadoras del sector agropecuario	x	
	27. Mujeres en el desarrollo rural	x	
	28. Programa de asistencia técnica al microfinanciamiento rural		
	29. Programa de extensionismo y servicios profesionales	x	
	30. Programa del fondo especial de apoyo a la formulación de estudios y proyectos para el desarrollo rural		x
	31. Programa de impulso a la producción del café		
Sanidad agropecuaria	32. Salud animal	x	
	33. Sanidad vegetal	x	
Otros	34. Investigación y transferencia de tecnología	x	
	35. Programa de promoción de exportaciones	x	
	36. Sistema de información agroalimentaria y pesquera	x	

Anexo 2

Programas estatales evaluados y calificados

	PROGRAMAS																										RESUMEN				
	FOMENTO AGRICOLA												FOMENTO GANADERO						DESARROLLO RURAL					SA		TT					
ESTADOS	Agricultura bajo ambiente controlado	Cuotivos estratégicos	Desarrollo de la horticultura ornamental	Equipamiento para post-cosecha	Mecanización	Programa citrícola	Programa nacional del cacao	Programa nacional del hule	Programa palma de aceite	Programa palma de coco	Rehabilitación y conservación de suelos	Tecnificación del riego	Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales	Fomento avícola y porcícola	Mejoramiento genético	Programa apícola	Programa lechero	Recuperación de tierras de pastoreo	Programa de apoyo al desarrollo rural	Desarrollo productivo sostenible en ZRM	Mujeres en el des.rural	Prog. de extensionismo y servicios profesionales	Programa de impulso a la producción del café	Salud animal	Sanidad vegetal	Inv.y transferencia de tecnología	Programas evaluados	Informes finales presentados	Informes aprobados	Informes insuficientes	Informes no presentados
Aguascalientes					B							S					B		B			B		B	B	B	8	8	8	0	0
Baja California	E	E		S	N						B	E			N		S	B	N		N	I		N	N	B	15	9	8	1	6
Baja California Sur		B			B							B	B		B	B	B	B	S		B	B		B	B	S	14	14	14	0	0
Campeche					B				S			B	S		S	S	B	S	S		S	S		B	B	S	14	14	14	0	0
Chiapas					B		E	B	B		B	B	B		B	B	B	B	E	E	B	E		E	E	B	18	18	18	0	0
Chihuahua		S			B							B			E		E	E	B	S	B	S		B	S	B	13	13	13	0	0
Coahuila					E							B	E		E		B	E	E		E	B		E	B	E	12	12	12	0	0
Colima						E				B		B	E	E					E		B	B		E	E	B	11	11	11	0	0
Distrito Federal																											0	0	0	0	0
Durango		B			S							B	B		S	B	B	S	B	B	B	S		B	B	B	15	15	15	0	0
Estado de México																											0	0	0	0	0
Guanajuato					B							E	E	B	E		E	B	B	B		B		B	B	B	13	13	13	0	0
Guerrero															N				B	B	N	S		N	N	B	8	4	4	0	4
Hidalgo	E	E	E	E	E							E	B		B		B	B	B	S	B	B		B	E	B	17	17	17	0	0
Jalisco		B			B						B	B	B	B	B	E	B	B	B		B	B		B	E	B	16	16	16	0	0
Michoacán	B	S	E		B	B						S	B		B	S	B	E	E	B	E	E		B	S	S	18	18	18	0	0
Morelos		E	E		B							E	E		E		E	E	E	B	B	B		B	B	E	15	15	15	0	0
Nayarit		S			B						S	B	N		N	N	N	N	B	S	S	B		B	B	S	16	11	11	0	5
Nuevo León					B	S					E	S	E	B	E	E	B	B	E		S	B		E	S	B	16	16	16	0	0
Oaxaca	B	S			B	S		S		S		B			B	B	B	S	B		E	B		E	B	E	17	17	17	0	0
Puebla		B	B	B	B							B			I	B	B	S	B	B	B	I		S	B	B	16	16	14	2	0
Querétaro					B							B			E		B	B	E		B	B		B	B	E	11	11	11	0	0
Quintana Roo		B			B										B							B		B	B		6	6	6	0	0
San Luis Potosí					B							B	B		E	E	E	E	B			B		S	E	B	12	12	12	0	0
Sinaloa					B						E	B	B	B	B	S	S	S	S	B	B	B		S	B	S	16	16	16	0	0
Sonora					B							B	B	B	B	B	B	E	B		B	B		B	B	B	14	14	14	0	0
Tabasco					B	B	E	B	B	B		B	B		B		B	B	B	S	E	B	B	B	B	B	19	19	19	0	0
Tamaulipas	B	B			E	E						E			E	B	S	E	B		S	E		B	B	B	15	15	15	0	0
Tlaxcala					S							E	B		B		B	B	B		B	B		B	B	B	12	12	12	0	0
Veracruz		N	N		N	N		N	N	N		N	N		N	N	N	N	N		N	N		N	N	N	19	0	0	0	19
Yucatán				S	B	B						N		B	B	B	B	B	B		B	B		N	B	E	15	13	13	0	2
Zacatecas		B			B							B			B		B	B	B		B	B			B		10	10	10	0	0
Programas evaluados																											421	385	382	3	36
Informes aprobados	5	14	4	4	26	7	2	3	3	3	6	26	17	7	23	14	25	24	27	12	23	27	1	25	27	27	382				
Informes insuficientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	3				
Inf.no presentados	0	1	1	0	2	1	0	1	1	1	0	2	2	0	4	2	2	2	2	0	3	1	0	4	3	1	36				

E	Informes excelentes	I	Informes insuficientes
B	Informes buenos	N	Informes no presentados
S	Informes suficientes		

Anexo 3
Montos de Inversión y Beneficiarios por Programa 2001

Programa	Inv. Federal	Inv. Estatal	Inv. Pública	Inv. Producto-res	Inv. Total	% de inversión	Beneficia-rios	% de beneficia-rios	Inversión / Benef.
Mecanización	228,558	83,572	312,130	1,042,732	1,354,862	13.78%	38,441	0.9%	$35,245.2
Tecnificación del Riego	253,714	122,325	376,039	511,111	887,150	9.02%	12,548	0.3%	$70,700.5
Kilo por Kilo	127,014	78,926	205,940	89,497	295,437	3.01%	197,239	4.4%	$1,497.9
Rehabilitación y Conservación de Suelos	9,769	16,402	26,171	61,565	87,736	0.89%	11,668	0.3%	$7,519.4
Horticultura Ornamental	11,956	11,530	23,486	15,831	39,317	0.40%	5,785	0.1%	$6,796.3
Agricultura Bajo Ambiente Controlado	8,478	8,662	17,139	68,457	85,597	0.87%	167	0.0%	$512,555.0
Equipamiento Postcosecha	8,932	8,570	17,502	25,186	42,688	0.43%	3,693	0.1%	$11,559.1
Cultivos Estratégicos	41,946	23,798	65,744	110,607	176,351	1.79%	16,589	0.4%	$10,630.6
Desarrollo Fuerte-Mayo	26,392	20,566	46,958	20,210	67,168	0.68%	785	0.0%	$85,564.2
P. Aceite	24,561	22,503	47,064	59,030	106,094	1.08%	12,706	0.3%	$8,349.9
P. Coco	17,456	7,930	25,386	28,084	53,469	0.54%	3,589	0.1%	$14,898.1
Algodón	14,524	916	15,440	267,183	282,623	2.87%	4,909	0.1%	$57,572.4
Cacao	39,106	6,675	45,781	103,638	149,420	1.52%	38,135	0.9%	$3,918.2
Hule	43,319	4,975	48,294	55,150	103,445	1.05%	2,942	0.1%	$35,161.4
Citrícola	32,300	8,347	40,648	48,902	89,549	0.91%	3,613	0.1%	$24,785.3
Soya y otras oleaginosas	2,339	1,500	3,839	10,004	13,842	0.14%	638	0.0%	$21,696.6
Total Fomento Agrícola	**890,366**	**427,196**	**1,317,562**	**2,517,186**	**3,834,748**	**39.01%**	**353,447**	**7.9%**	**$10,849.6**
	23.2%	**11.1%**	**34.4%**	**65.6%**	**100.0%**				
Recuperación Tierras de Pastoreo	123,363	42,951	166,314	178,443	344,757	3.51%	22,341	0.5%	$15,431.6
Mejoramiento Genético	141,561	129,881	271,442	342,686	614,128	6.25%	31,171	0.7%	$19,701.9
Fomento Lechero	80,507	46,346	126,853	188,556	315,409	3.21%	18,567	0.4%	$16,987.6
Programa Apícola	12,728	11,385	24,113	25,200	49,313	0.50%	8,174	0.2%	$6,032.9
Desarrollo Proyectos Agropecuarios Integrales	27,198	25,181	52,380	4,502	56,882	0.58%	18,600	0.4%	$3,058.2
Infraestructura Básica Ganadera	30,009	28,159	58,169	59,337	117,505	1.20%	15,549	0.3%	$7,557.1
Fomento Avícola y Porcícola	72,022	13,437	85,460	41,747	127,207	1.29%	1,377	0.03%	$92,379.8
Fomento Ganadero	**487,388**	**297,342**	**784,730**	**840,470**	**1,625,200**	**16.53%**	**115,779**	**2.6%**	**$14,037.1**
	30.0%	**18.3%**	**48.3%**	**51.7%**	**100.0%**				
Apoyo al Desarrollo Rural	690,313	250,506	940,819	640,807	1,581,626	16.09%	560,006	12.5%	$2,824.3
Mujeres en Desarrollo Rural	105,770	42,116	147,886	32,632	180,519	1.84%	26,540	0.6%	$6,801.8
Extensionismo y Servicios Profesionales	325,580	107,289	432,869	559	433,428	4.41%	356,924	8.0%	$1,214.3
Desarrollo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas	235,110	75,590	310,700	95,110	405,810	4.13%	120,808	2.7%	$3,359.1
Profeca	202,820		202,820		202,820	2.06%	N.D.	N.D.	N.D.
Patmir	28,140		28,140		28,140	0.29%	N.D.	N.D.	N.D.
Impulso a la producción de Café	184,127	56,266	240,392	16,065	256,457	2.61%	311,641	7.0%	$822.9
Est. Y Proy.	35,000		35,000		35,000	0.36%	N.D.	N.D.	N.D.
Desarrollo Rural	**1,806,860**	**531,767**	**2,338,627**	**785,173**	**3,123,799**	**31.78%**	**1,375,919**	**30.7%**	**$2,270.3**
	57.8%	**17.0%**	**74.9%**	**25.1%**	**100.0%**				
Salud Animal	141,041	120,627	261,668	123,993	385,661	3.92%	1,087,571	24.3%	$354.6
Sanidad Vegetal	139,183	111,943	251,126	99,227	350,352	3.56%	885,143	19.8%	$395.8
Sanidad Agropecuaria	**280,225**	**232,569**	**512,794**	**223,219**	**736,013**	**7.49%**	**1,972,714**	**44.0%**	$373.1
	38.1%	**31.6%**	**69.7%**	**30.3%**	**100.0%**				
Investigación y Transferencia de Tecnología	221,006	107,664	328,671	99,602	428,272	4.36%	657,927	14.7%	$650.9
Promoción de Exportaciones	15,714	8,749	24,463	11,375	35,838	0.36%	N.D.	N.D.	N.D.
Información Agroalimentaria y Pesquera	28,363	18,513	46,877	0	46,877	0.48%	4,240	0.1%	$11,055.8
Otros Programas	**265,084**	**134,926**	**400,010**	**110,977**	**510,987**	**5.20%**	**662,167**	**14.8%**	**$771.7**
	51.9%	**26.4%**	**78.3%**	**21.7%**	**100.0%**				
Total	**3,729,922**	**1,623,801**	**5,353,722**	**4,477,025**	**9,830,748**	**100.00%**	**4,480,026**	**100.0%**	**$2,194.4**
	37.94%	**16.52%**	**54.46%**	**45.54%**	**100.0%**				

Fuente: Coordinación General de Delegaciones. Los montos y porcentajes de inversión son aproximados porque los aportes de los productores son estimaciones.
Los datos sobre el número de beneficiarios corresponden a información reportada al 25 de julio de 2002. La información sobre montos de inversión de los programas federalizados corresponde a lo reportado al 29 de agosto de 2002 y, en lo referido a los programas de ejecución nacional, la información corresponde a los montos programados el 7 de noviembre de 2001.