



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002



Informe de Evaluación Nacional **Fomento Ganadero**

MÉXICO

México, Octubre 2003



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

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002

Informe de Evaluación Nacional
Fomento Ganadero

MÉXICO

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Norman Bellino

Representante de FAO en México

Iván Cossío Cortez

Asesor Técnico Principal

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

CONSULTORES NACIONALES

José María Salas González

Santos Santillanes Chacón

SISTEMAS

Emilio Morales Torres
Soledad Rodríguez Partida

ADMINISTRACIÓN

Maria Eugenia Barajas Montoya



C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

MVZ. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y Evaluación

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	1
Capítulo 1 Introducción	9
1.1. La Alianza para el Campo	9
1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo	10
1.3. Metodología de evaluación	11
1.4. Contenido del informe	12
Capítulo 2 Características del grupo de programas	13
2.1. Características del grupo de programas 2002	13
2.2. Evolución del grupo de programas 1996–2002	15
2.3. Desempeño del grupo de programas 2002.....	17
2.4. Tipología de beneficiarios del grupo 2002	20
2.5. Cambios en las características del grupo de programas en 2003	21
Capítulo 3 Diagnóstico subsectorial	23
3.1. Situación actual del sector agropecuario	23
3.2. Situación actual del subsector pecuario.....	25
3.3. Desempeño reciente de las principales cadenas pecuarias	28
3.4. Programas e instituciones que inciden en el subsector pecuario	33
3.5. Análisis de correspondencia diagnóstico – programas de Fomento Ganadero.....	33
Capítulo 4 Evaluación de procesos.....	37
4.1. Diseño	37
4.1.1. Congruencia del diseño con las políticas de desarrollo nacional y estatal	37
4.1.2. Principales elementos del diseño del grupo de programas.....	39
4.2. Planeación	45
4.3. Arreglo institucional.....	48
4.4. Operación 2002.....	50
4.5. Seguimiento y evaluación	55
4.6. Cambios en los procesos operativos 2003	56
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos.....	59
5.1. Indicador de resultados	59
5.1.1. <i>Permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de los apoyos</i>	59
5.2. Indicadores de impactos	61
5.2.1. <i>Capitalización</i>	61
5.2.2. <i>Cambio tecnológico</i>	64
5.2.3. <i>Cambios en producción, productividad e ingreso</i>	67
5.2.4. <i>Otros indicadores de impacto</i>	70
5.3. Comportamiento general de los indicadores por tipo de productores.....	72
Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones.....	75
6.1. Conclusiones.....	75
6.1.1. <i>Correspondencia entre la problemática subsectorial y el grupo de programas</i>	75

6.1.2. Resultados de la evaluación de procesos.....	75
6.1.3. Resultados de la evaluación de impactos.....	79
6.2. Recomendaciones.....	80
6.2.1. Para mejorar el diseño del grupo de programas.....	80
6.2.2. Para mejorar la planeación.....	81
6.2.3. Para adecuar el arreglo institucional.....	81
6.2.4. Para incrementar la eficiencia operativa.....	82
6.2.5. Para mejorar el seguimiento y evaluación.....	82
6.2.6. Para incrementar los impactos.....	82

Índice de cuadros

Cuadro 1. Importancia relativa de los programas de FG 2002.....	17
Cuadro 2. Cumplimiento de metas financieras y físicas por programa en 2002.....	18
Cuadro 3. Tipología de beneficiarios de FG y APC 2002 y distribución de la inversión gubernamental por tipo de productor (%).....	20

Índice de figuras

Figura 1. Evolución de la inversión y del número de beneficiarios de FG y de la APC, 1996-2002.....	16
Figura 2. Inversión de FG por entidad federativa en 2002.....	19
Figura 3. Tipología de beneficiarios de FG 2002 por programa.....	21
Figura 4. Volumen y valor de la producción pecuaria, 1995-2002.....	27
Figura 5. Nivel de aprovechamiento de los apoyos por tipo de productor 2002.....	60
Figura 6. Participación del apoyo en el capital de la UPR, con y sin aportación del productor (%).....	62
Figura 7. Participación del apoyo en el capital de la UPR por tipo de productor 2000-2002 (%).....	63
Figura 8. Cambio en el uso de semilla de pasto promovido por RTP.....	65
Figura 9. Incrementos en producción debidos a mejoras en productividad 2002-2000 ..	68
Figura 10. Incrementos en producción debidos a ampliaciones del inventario ganadero 2002-2000.....	70

Índice de anexos

Anexo 1 Soporte metodológico.....	85
Anexo 2 Evolución del grupo de programas 1996-2002.....	87
Anexo 3 Mapa institucional de apoyo potencial a la actividad pecuaria.....	91

Siglas

ALPURA	Ganaderos Productores de Leche Pura S.A. de C.V.
AMEG	Asociación Mexicana de Engordadores de Ganado Bovino A.C.
APC	Alianza para el Campo
API	Programa Apícola
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable o equivalente
CEFPP	Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria
CGD	Coordinación General de Delegaciones
CGG	Coordinación General de Ganadería
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
COTECOCA	Comisión Técnico Consultiva de Coeficiente de Agostadero
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DR	Desarrollo Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAP	Fomento Avícola y Porcícola
FG	Fomento Ganadero
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de los Agronegocios
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales
GGAVATT	Grupo Ganadero de Validación y Transferencia de Tecnología
INCA RURAL	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural A.C.

INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LALA	Grupo Industrial LALA
LECH	Programa Lechero
MGE	Programa Mejoramiento Genético
PAPLBI	Programa de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PBIZM	Productores de Bajos Ingresos en Zonas Marginadas
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PROSAP	Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias y Pesqueras
RP	Resto de Productores
RTP	Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SIAP	Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
TIF	Tipo Inspección Federal
UPR	Unidad de Producción Rural

Resumen ejecutivo

En este informe se presentan los resultados de la evaluación nacional del grupo de programas de Fomento Ganadero (FG) de la Alianza para el Campo (APC) 2002. El objetivo de la evaluación fue aportar elementos de juicio para la orientación de la política de desarrollo agropecuario y rural, en el marco de la APC, para que ésta responda de forma eficaz a la problemática que enfrenta el país en un contexto de apertura económica.

Este trabajo fue realizado 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).

Características de los programas

Los **programas de FG** en 2002 fueron siete, seis federalizados y uno de ejecución nacional, aunque cuatro de los primeros también incluyeron componentes de ejecución nacional. En el citado año destacó la puesta en marcha del Programa de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos (PAPLBI), en virtud de que se orientó a proporcionar apoyo a productores organizados a través de proyectos integrales dirigidos a fortalecer la cadena productiva leche. Estos programas de fomento se complementaron con los de Salud Animal, Inocuidad de Alimentos e Investigación y Transferencia de Tecnología.

Los **objetivos** del grupo de programas fueron: inducir la capitalización, mejorar la productividad mediante la inducción de tecnologías y asistencia técnica y promover el desarrollo de cuencas y cadenas productivas. Para ello, se proporcionaron diversos **componentes de apoyo**, tales como: a) semovientes y material genético de alta calidad, b) infraestructura y equipo para reproducción, producción, acopio y transformación y c) servicios de asistencia técnica y capacitación.

Estos componentes estuvieron orientados principalmente a fortalecer el proceso productivo y, en menor medida, a consolidar los procesos de acopio y transformación, desarrollo de capacidades y fomento a la organización, pues de 1996 a 2002 del presupuesto total invertido por FG, 70% se ejerció en programas que inciden en la expansión horizontal de la producción como son Mejoramiento Genético (MGE) y Recuperación de Tierras de Pastoreo (RTP), y sólo el 5% en el desarrollo de capacidades de los beneficiarios a través del Programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI).

La **población objetivo** de los programas no estuvo claramente definida, de modo que prácticamente podía acceder a los apoyos cualquier productor con posibilidades de realizar su aportación financiera, además de que los criterios de territorialidad y actividades estratégicas a apoyar no fueron establecidos con precisión. Esto generó que las inversiones se otorgaran a una tipología muy diversa de productores –lo que propició que se registraran traslapes importantes con la población beneficiada por el grupo de programas de Desarrollo Rural (DR)–, fueran espacialmente dispersas y con bajo monto de apoyo por beneficiario. De los beneficiarios 2002, el 65% correspondió a productores de bajos ingresos en transición (PBIT) y 34% a resto de productores (RP).

El presupuesto total anual operado⁽¹⁾ por FG en el periodo 1996–2002 se incrementó en términos reales a una tasa promedio de 6%, en tanto que las aportaciones fiscales crecieron al 4%. De 2001 a 2002, el presupuesto federal aumentó 31%, mientras que el estatal se mantuvo prácticamente constante. Respecto a la participación relativa de FG en el presupuesto total de APC, ésta ha ido disminuyendo de 22% en 1996 a 16% en 2002. El subsidio promedio otorgado por productor en el periodo fue de \$8,667 y de \$12,165 en 2002.

El **cumplimiento de metas financieras** en 2002 fue de 96%, mientras que la del número de beneficiarios fue de 80%. Los programas con mayor cumplimiento de metas fueron MGE y DPAI.

La **cobertura geográfica** de FG en 2002 fue muy amplia. El grupo en su conjunto operó en 29 estados; sin embargo, poco más del 50% de las inversiones se concentró en nueve entidades. El programa Apícola (API) y sobretudo el DPAI han ido incrementando su cobertura a mayor número de estados. De los estados sólo seis –México, Tabasco, Hidalgo, Nayarit, Chihuahua y San Luis Potosí– aportaron al menos el 50% del presupuesto gubernamental ejercido por FG, mientras que estados que recibieron importantes aportaciones federales como Sonora, Sinaloa y Veracruz, apenas aportaron el 36, 23 y 12%, respectivamente.

Los productores beneficiados –clasificados de acuerdo con la **tipología** definida para la evaluación⁽²⁾– fueron: 41% del tipo III, seguidos muy de cerca por los del tipo IV (36%); el 8% correspondió a beneficiarios tipo V y 15% a productores tipos I y II. Esto indica que los programas se orientaron principalmente a productores medianos que tienen potencial de desarrollo, aunque se incluyeron fracciones importantes de productores pequeños que no cuentan con las mínimas condiciones productivas (16%) y productores con mayor grado relativo de capitalización (8%), los que en conjunto captaron el 28% del presupuesto gubernamental y más del 40% del federal ejercido por FG.

Dentro de la población beneficiada, los productores más capitalizados fueron apoyados por los programas Lechero (LECH) y Fomento Avícola y Porcícola (FAP) y los menos capitalizados por RTP.

Diagnóstico subsectorial – análisis de correspondencia

Los principales **problemas del subsector** van desde los estructurales como a) fragmentación de la tierra, hasta b) problemas de baja productividad, c) competencia creciente, d) falta de integración de las cadenas productivas, e) financiamiento restringido y de alto costo, f) deterioro de recursos naturales, g) bajo nivel de organización económica y h) bajo grado de desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y empresariales.

Las **cadenas productivas** que enfrentan mayores problemas de competitividad son la de bovinos carne, bovinos leche y la porcícola, particularmente en los estratos de productores menos integrados. Los programas atendieron principalmente a las cadenas de bovinos leche y carne y, en menor medida a la porcícola, ovina, caprina y apícola. En las cadenas que se observaron mayores oportunidades de negocios y se prevé un mejor

¹ Incluye el presupuesto federal, estatal y de los productores.

² En esta tipología se definieron cinco tipos de productores caracterizados por su nivel de capitalización, el cual es mayor a medida que transitan del tipo I al V.

desempeño son las de ovino, caprino y apícola, las cuales se considera que no están siendo suficientemente apoyadas en la medida de su potencialidad desde el punto de vista de país.

El diagnóstico permitió advertir que se registra un incremento intenso de la competencia en prácticamente todos los mercados pecuarios, que demanda, además de mejoras en la productividad, una mejor inserción de los productores y sus organizaciones en las cadenas para captar mayor valor agregado, así como mayores capacidades de gestión y empresariales. Sin embargo, hasta el 2002 los programas de FG no habían promovido prácticamente los últimos dos aspectos.

Asimismo, el diagnóstico permitió precisar que la problemática del subsector y de las cadenas productivas específicas varía en función de los niveles de capitalización e integración de los productores. Es decir, cada segmento de productores cuenta con problemas y requerimientos específicos lo cual exige intervenciones con políticas diferenciadas. Sin embargo, los programas de APC, incluidos los de FG, no otorgan un tratamiento suficientemente diferenciado por tipo de productor, lo cual limita que las inversiones realizadas generen un impulso de desarrollo autosostenido de las unidades de producción beneficiadas.

Evaluación de procesos

El **diseño** del grupo de programas de FG hasta 2002, aún cuando estaba bien concebido para atender los aspectos fundamentales de la producción pecuaria con programas específicos: a) no había incorporado suficientemente los lineamientos de política sectorial referidos a integración de cadenas productivas, desarrollo territorial y conservación de recursos naturales, sobre todo en los programas federalizados; b) se mantenía la operación de siete programas que restaban flexibilidad a la instrumentación y no inducían inversiones integrales por parte de los productores, y c) se tendía a suplir el proyecto por las cédulas de autodiagnóstico como requisito para el otorgamiento de apoyos. Un aspecto destacable fue que en ese año se puso en marcha el PAPLBI, el cual se orientó a apoyar proyectos que incidieran en la integración de cadenas.

Los programas o componentes de ejecución nacional permitieron mejorar la direccionalidad de la política de fomento, estuvieron mejor focalizados en términos de población objetivo y desarrollo de cuencas y su diseño permitió apoyar acciones que advierten mayores impactos. Sin embargo, la difusión de estos componentes se consideró restringida y en algunos casos la operación centralizada debilitó la presencia de la delegación de SAGARPA en la entidad.

En 2003, al menos en la normatividad se tienden a resolver algunos de los problemas citados, al simplificar los programas en dos: uno orientado a incrementar el capital físico (Desarrollo Ganadero) y otro al desarrollo de capacidades de los productores (DPAI); al establecer que el 60% del presupuesto se deberá ejercer mediante proyectos y al definir que se dará prioridad a proyectos que mejoren la integración de las cadenas de valor y la inserción de los productores en éstas.

No obstante, el diseño de los programas sigue presentando deficiencias de direccionalidad estratégica que den orientación y temporalidad definidas a la intervención. Asimismo, no se cuenta con una línea conceptual y un esquema práctico que oriente y permita poner en marcha la integración de cadenas productivas.

Los programas de FG han estado orientados principalmente al desarrollo del capital físico y muy poco al desarrollo del capital humano y social. Aun cuando el DPAI queda en 2003 como uno de los dos subprogramas de FG, si no se conviene con los estados un porcentaje de presupuesto adecuado que contribuya a un mejor balance entre apoyos al capital físico, social y humano, se corre el riesgo de que este programa siga con los escasos recursos que hasta ahora ha ejercido. Asimismo, más allá de la organización que promueve el DPAI, se identifica la ausencia de un componente que fomente la organización y la capacitación empresarial.

El programa de ejecución nacional PAPLBI estuvo mejor focalizado en términos de población objetivo y desarrollo territorial, y su diseño permitió apoyar acciones que advierten mayores impactos. Sin embargo, la difusión del programa entre los potenciales beneficiarios fue escasa; en la selección de solicitudes no se promovió una activa participación del arreglo institucional responsable de operar la Alianza en los estados y el otorgamiento de apoyos no se dio a través de una decisión colegiada.

En el ámbito federal se carece de **planes** de mediano plazo que integren el Programa Sectorial con las programaciones anuales de recursos, y que definan metas y requerimientos presupuestales multianuales que partan de diagnósticos del subsector y de estrategias consensuadas con los diferentes actores. Esto se traduce en que la Federación no traza las grandes orientaciones que permitan articular y dar coherencia a la planeación estatal; tampoco la mayoría de los estados se ha esforzado por darle un horizonte de planeación a los programas más allá del proceso de presupuestación anual. En los estados visitados se valoraron como muy importantes las reuniones nacionales de responsables operativos estatales organizadas por la Coordinación General de Ganadería (CGG) para homogeneizar la orientación de los programas y los criterios de operación.

La **estructura organizativa** responsable de operar el grupo de programas está más ocupada en el control y en la administración de los procedimientos que en dar direccionalidad a las acciones ejecutadas, por lo que es relativamente eficaz en la operación, pero se aleja de una dinámica que dé prioridad a lo sustantivo con visión de largo plazo. Las decisiones de los órganos colegiados en la mayoría de los casos se toman con escasos elementos de apoyo y análisis, poniendo énfasis en el apego a la normatividad, aplicación de recursos y cumplimiento de metas.

El proceso de federalización-descentralización aún es un proceso incompleto que ocasiona diferencias entre instancias y actores que afectan el logro de los objetivos del grupo de programas. Diversos actores señalan que el origen del problema es que no existe claridad en el rumbo de este proceso.

Se siguen presentando problemas en la oportunidad de la llegada de los apoyos. No existe correspondencia entre los plazos de **operación**, el ciclo administrativo federal y la temporalidad del ciclo productivo. Por el retraso en la publicación de las Reglas de Operación, se acortan los plazos para realizar las inversiones, por lo que en la operación prevalece lo administrativo sobre los objetivos de la Alianza.

La difusión de los programas todavía presenta deficiencias en cobertura y calidad, lo cual ha propiciado que se hayan establecido en algunos casos relaciones clientelares y de grupos de beneficiarios privilegiados.

La coordinación de acciones entre grupos de programas de Alianza aún es reducida; en la mayoría de los estados visitados la operación de los programas de Desarrollo Rural se

mantiene al margen de los criterios técnicos de Fomento Ganadero. Asimismo, el mejoramiento tecnológico y el desarrollo de capacidades de los beneficiarios de FG se ven limitados por la escasa vinculación existente entre las Fundaciones Produce, las instituciones de investigación y los promotores técnicos del DPAI. En las visitas de campo se advirtió que el logro de estos objetivos se mejora cuando existe una mayor vinculación entre las instancias mencionadas.

El Sistema de Información del Sector Rural (SISER) representa un instrumento valioso que elimina múltiples problemas de flujo y calidad de la información generada por los programas de la Alianza y limita de manera importante el manejo discrecional de las solicitudes en las instancias operativas. Su puesta en marcha enfrentó restricciones de infraestructura y personal, que sin embargo, se han ido resolviendo y actualmente opera prácticamente en todo el país.

La mayoría de los estados no dispone de una estructura que pueda dar seguimiento técnico a las acciones instrumentadas por el grupo de programas, por lo que éste sólo llega hasta el acta de entrega-recepción. El seguimiento de las inversiones efectuadas se hace más indispensable en aquellos proyectos que reciben montos significativos de apoyo fiscal.

Evaluación de impactos

Los indicadores de **resultados e impactos** provienen de información de encuestas aplicadas a 5,997 beneficiarios 2002 y 2000 de 29 estados de la República que declararon haber recibido el apoyo.

El impacto de los programas en la mayoría de los indicadores toma valores relativamente bajos. Sin embargo, esto se debe en parte al corto plazo que tienen los apoyos en poder de los productores, lo que se demuestra con los mayores resultados obtenidos en beneficiarios 2000 respecto a beneficiarios 2002; en otros casos, como en cambio tecnológico y capitalización, obedece a deficiencias en los procesos operativos como inadecuada selección de beneficiarios y dispersión de apoyos. El *tipo de productor es el principal factor* que determina la magnitud de los impactos generados por el grupo de programas de FG, lo que argumenta la necesidad de una definición precisa de la población objetivo.

Los principales resultados e impactos de FG se reflejaron en: a) *permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento del apoyo*, b) *capitalización, medida por el grado de contribución del apoyo en los activos de la UPR*, c) *cambio tecnológico* y d) *producción, productividad e ingreso*. En el fortalecimiento de cadenas de valor y desarrollo de capacidades y organizaciones los impactos fueron muy bajos aún cuando los objetivos se relacionaban con el primer aspecto. El desarrollo de capacidades y organizaciones, fue casi insignificante para el total de beneficiarios del grupo y poco significativo para DPAI.

Algunas cifras referidas a impacto son: el apoyo **permanece** para el 94% de los beneficiarios 2002, de los cuales el 96% lo tiene funcionando a una **capacidad** promedio del 84%, misma que se incrementa en beneficiarios 2000 (87%), debido a la maduración alcanzada por las inversiones. Por tipo de productor, los del tipo I registran valores de permanencia y de aprovechamiento más bajos y los del tipo V los valores más altos. Esto, debido a que a mayor grado de capitalización se cuenta con otros activos complementarios para dar un mejor uso al apoyo. Los beneficiarios de los programas LECH y FAP son los que mantienen en mayor proporción los apoyos.

La **participación del apoyo en la capitalización de la unidad de producción**, incluyendo o no la aportación del productor es relativamente baja como para lograr un cambio sustantivo en los niveles de **capitalización** (11 y 7% respectivamente). La importancia relativa del apoyo disminuye conforme se incrementa el estrato de productor, debido a que los más desarrollados cuentan con más activos. En FAP se dio la participación más alta y en MGE la menor (10%). En las visitas de campo, se observó que los productores que realmente han logrado mejorar su nivel de capitalización son aquellos que han recibido apoyos por varios años; esto sin embargo, ocurre con muy poca frecuencia en la mayoría de los estados.

El **cambio tecnológico**, aun cuando es un objetivo de varios componentes de los programas, se logró de forma poco significativa. En RTP, 7% de los beneficiarios utilizó por primera vez semillas de pasto mejoradas. Este cambio fue mayor en los beneficiarios tipo II (12%) y menor en los de tipo V (3%). En genética el cambio también fue bajo; sin embargo, el programa MGE tiene más de 10 años en operación, por lo que años atrás pudo haber inducido en mayor magnitud el mejoramiento genético.

En **producción** el 17% de los beneficiarios reportó incrementos debidos a cambios en productividad y un porcentaje cercano manifestó cambios en el ingreso. Los productores con cambios más altos son los dedicados a la producción de ovinos lana (23%), bovinos leche (23%) y miel (21%). Los productores que registran mayores incrementos relativos en la productividad son los tipos III y IV (13%). Estos incrementos son aceptables dado los plazos de maduración de los componentes, esperándose que a futuro se incrementen, pues en los beneficiarios 2000, todos estos aspectos obtuvieron valores superiores a los de 2002.

Recomendaciones

- Se requiere generar pensamiento estratégico para dar direccionalidad al grupo de programas, definiendo con precisión la *población objetivo*, las *cadena s estratégicas* y las *cuencas y regiones productivas* en un horizonte de tiempo definido. Este pensamiento estratégico podría generarse a través de una *red* de investigación y reflexión sistemática integrada por los diferentes niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil.
- Se requiere una mayor precisión de la población objetivo para lograr los objetivos de inducción tecnológica, capitalización y organización. A partir de los resultados de la evaluación se sugiere enfocar los esfuerzos en los productores tipo III y IV y entre ellos buscar el otorgamiento de apoyos diferenciados.
- Continuar con la combinación de programas federalizados y de ejecución nacional sin que los recursos asignados a éstos últimos debiliten la estrategia federalizada. Los de ejecución nacional deben apoyar sólo proyectos de impacto estatal o regional con efecto demostrativo; deberían apoyar a todas las especies y ser seleccionados por una Unidad Técnica Nacional mediante un fondo de recursos competidos.
- Acompañar el rediseño de los programas 2003, con la definición de una estrategia común para convenir con los estados acciones concretas de operación de las cadenas productivas en los programas de FG. Para ello, se recomienda retomar la experiencia de Jalisco por su grado de avance.

- Se considera necesario establecer que un porcentaje adecuado de recursos de FG sea ejercido por el DPAI reconociendo la importancia relativa del desarrollo de capacidades en los beneficiarios. Asimismo, este programa, considerado como eje medular de la estrategia, debe revisarse en su concepción y orientación dado que sus resultados no han sido muy satisfactorios en un número importante de estados. El DPAI debería adecuarse para convertirse en un programa amplio de desarrollo de capacidades, que incluya aspectos de gestión empresarial y de desarrollo y profundización de organizaciones económicas. Esto implicaría incluir nuevos perfiles de promotores especializados que podrían operar como componente de ejecución nacional.
- En virtud del énfasis que se da al apoyo de proyectos, se debería establecer el seguimiento obligatorio en aquellos que impliquen inversiones importantes y, exigir como requisito a los solicitantes que demuestren que cuentan con los servicios de capacitación y asistencia técnica demandados por el proyecto. En su defecto, si se incluye un componente de fortalecimiento organizacional en el DPAI, con éste se pudieran apoyar esos servicios.
- Se requiere la elaboración de planes de mediano plazo que articulen el programa sectorial con las programaciones anuales. Estos planes deben definir metas y requerimientos presupuestales multianuales que partan de diagnósticos del subsector y de estrategias consensuadas con los diferentes actores.
- Sería pertinente emprender un programa de fortalecimiento institucional de las estructuras que operan los programas (principalmente de los COTEGAN y de otros operativos) mediante la capacitación e intercambio de experiencias a fin de homogeneizar criterios de operación (particularmente el enfoque de proyectos). Esto se debería acompañar de un programa de incentivos que induzca conductas deseables del personal operativo.
- Se deben resolver las incongruencias que existen entre los tiempos de operación de los programas, el ciclo fiscal y el ciclo productivo. Para lograr una mayor oportunidad en los recursos, se deberían publicar las Reglas en enero, firmar anexos en febrero, radicar los recursos en marzo-abril e iniciar la operación en abril-mayo.
- Es indispensable que en las entidades exista mayor coordinación entre la comisión de desarrollo rural, el COTEGAN y el CEFPP, a fin de ejercer un mayor control de requerimientos técnicos y sanitarios en los programas de DR. Asimismo, entre Fundaciones Produce, instituciones de investigación y el DPAI para garantizar la transferencia de tecnologías validadas y adecuadas a las necesidades de los productores.
- Si los programas tienden a apoyar proyectos con montos más significativos, implica que el número de beneficiarios se reducirá. Por esto se deberá promover un seguimiento a las acciones de los programas, priorizando los proyectos de mayores montos de apoyo.
- El seguimiento deberá fortalecerse aún más en el programa DPAI, debido a que la calificación que los productores dan a la frecuencia de visitas y la disposición del promotor cuando lo requieren es baja. Asimismo, en programas de ejecución nacional como PAPLBI, el seguimiento además de servir para supervisar el uso de

los recursos, deberá contemplar la identificación de problemas que en la marcha vayan surgiendo, para evitar que las inversiones no se aprovechen a su potencial capacidad.

- En la selección de proyectos o solicitudes de apoyos se deberán priorizar inversiones que incidan directamente en la productividad y competitividad de los productores.

Capítulo 1

Introducción

1.1. La Alianza para el Campo

La Alianza para el Campo es uno de los principales instrumentos de la política agropecuaria y de desarrollo rural de México, y el más importante en el fomento a la producción. Esta importancia se expresa, entre otras cosas, en un presupuesto anual que excedió en 2002 los 11.3 mil millones de pesos, considerando la suma de los aportes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y de los productores.

La Alianza surgió a fines de 1995 y comenzó a operar en 1996, en un contexto marcado por la creciente influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre la economía mexicana. En ese marco, al momento de anunciar su nacimiento se definió que sus principales 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 productos del campo”*. Para lograr estos objetivos se estableció la necesidad de incrementar la productividad, para lo cual se planteó *“facilitar el acceso a nuevas tecnologías, fomentar la capitalización del campo y promover la calidad de los recursos humanos a través de la capacitación”* ⁽³⁾.

De esta manera se estableció que la Alianza buscaría impactar sobre la producción y productividad, el ingreso de los productores, la capitalización de sus unidades productivas, la innovación tecnológica y la capacitación. Para ello se establecieron tres grupos básicos de programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural. También se establecieron los programas de Sanidad Agropecuaria, orientados a fortalecer las condiciones sanitarias en que se desarrolla la producción, el de Investigación y Transferencia de Tecnología, que busca elevar el nivel tecnológico de las actividades productivas, y otros programas orientados a temas específicos, como la promoción de exportaciones y el desarrollo de un sistema de información.

Con el paso del tiempo, los programas de cada grupo se multiplicaron hasta llegar a 40 en el año 2000, lo que generó duplicidad de acciones⁽⁴⁾ y una enorme dispersión de esfuerzos y recursos, en parte a causa de las presiones de sectores de productores que exigían una atención específica y privilegiada para el sistema-producto en torno al cual estaban organizados. Cada año las Reglas de Operación definieron objetivos específicos para cada uno de los numerosos programas, pero hasta el año 2001 estas Reglas nunca definieron objetivos comunes para toda la Alianza, lo que contribuyó a la dispersión y diluyó el gran objetivo de contribuir a que los productores mejoraran su competitividad.

³ Discurso del Presidente Ernesto Zedillo del 31 de octubre de 1995 en el que se anunció oficialmente el nacimiento de la Alianza para el Campo.

⁴ Un caso ilustrativo fue la existencia de un programa de Mejoramiento Genético y otro de Ganado Mejor, ambos orientados al mismo objetivo. Otro caso fue el de los programas de Fertirrigación y de Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo. En ambos casos estos programas operaron hasta el año 2000 y a partir de 2001 fueron fusionados.

Las Reglas de Operación 2002 por primera vez establecieron objetivos generales para toda la Alianza, orientados a incrementar el ingreso y diversificar las fuentes de empleo. Además, se establecieron como objetivos específicos fomentar la inversión rural, apoyar el desarrollo de capacidades de la población, fortalecer la organización de las unidades de producción rural y avanzar en la sanidad e inocuidad agroalimentaria. El objetivo general definido para 2003 mantiene su orientación hacia el empleo y el ingreso, y a los objetivos específicos se añadió el de fomentar la organización económica campesina. Para lograr los objetivos, en 2002 se establecieron como estrategias la integración de cadenas agroalimentarias, la atención a grupos y regiones prioritarias y la atención a factores críticos como suelo y agua, a las que en 2003 se agregó la reconversión productiva.

De esta manera, en 2002 comenzó un proceso de rediseño que fue radical en los programas de Desarrollo Rural, tuvo el carácter de reagrupamiento de programas en el caso de Fomento Agrícola y que recién se inició en 2003 en el caso de Fomento Ganadero. Este rediseño se profundiza en las Reglas de Operación de la Alianza 2003 y se caracteriza por la concentración de los programas en ejes de apoyo (inversión, desarrollo de capacidades, cadenas de valor) en reemplazo de la dispersión en un gran número de programas, la asignación de mayor prioridad a la población marginada y a productores de bajos ingresos, un mayor acento en el desarrollo de capacidades y la revalorización del apoyo a actividades rurales no agropecuarias. Sin embargo, la operativización de estos lineamientos es incipiente y todavía requiere un impulso sustancial para mostrar resultados concretos.

En síntesis, en la historia de la Alianza hay un primer momento en el que se define su orientación general, una segunda etapa, que va de 1996 a 2001, en la que se da un proceso de dispersión, y un tercer momento que comienza en 2002, caracterizado por un serio esfuerzo por concentrar las energías y los recursos en ejes claramente definidos.

De cualquier manera, la Alianza para el Campo sigue en el centro de la política para el desarrollo agropecuario y rural, lo que justifica plenamente su evaluación externa como mecanismo de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

1.2. La evaluación de la Alianza para el Campo

En 1998, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR, actualmente SAGARPA) decidió realizar la evaluación externa de la Alianza para el Campo y acordó con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la participación de este organismo internacional en el proceso. Posteriormente la evaluación de la Alianza fue normada por la Cámara de Diputados, que estableció su obligatoriedad en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La finalidad de esta evaluación es retroalimentar la toma de decisiones de los responsables de la política sectorial a nivel nacional y estatal, a partir de una visión externa, crítica y objetiva que busca contribuir a una mayor efectividad en el logro de los objetivos de la Alianza.

La evaluación se realizó a nivel estatal y nacional. En este informe se analiza el cumplimiento de los objetivos y de las metas físicas y financieras del programa, se evalúan los procesos que acompañaron el diseño, la planeación y la operación considerando lo establecido en las Reglas de Operación del año 2002, y se establecen los impactos económicos y sociales resultantes de la aplicación de los recursos. La

evaluación se basó en la verificación en campo realizada por los evaluadores mediante encuestas y entrevistas a beneficiarios y a otros actores. A partir de la información colectada se presentan las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, en las que se destacan los logros alcanzados, los problemas identificados y se plantean propuestas para la readecuación del programa⁽⁵⁾.

De acuerdo con los lineamientos definidos por SAGARPA, la FAO tuvo a su cargo el diseño de la metodología de evaluación, el soporte técnico y capacitación a los evaluadores estatales y la realización de las evaluaciones nacionales.

El presente documento presenta los resultados de la evaluación nacional de los programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo que fueron operados en 2002, y fue elaborado por FAO en cumplimiento de los compromisos asumidos con SAGARPA.

1.3. Metodología de evaluación

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA y FAO considerando los requerimientos de las distintas áreas de la Secretaría, el mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2002.

La evaluación de los programas de Fomento Ganadero se realizó con base en entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, revisión de información documental, visitas de los evaluadores nacionales a los estados seleccionados, encuestas a productores beneficiarios y entrevistas a otros actores relacionados con los programas.

Al inicio de la evaluación se realizaron reuniones con funcionarios de la Coordinación General de Ganadería para conocer sus percepciones acerca del diseño, la planeación y la operación de los programas, y sus expectativas respecto a la evaluación. Estas reuniones, además permitieron identificar información documental y definir un conjunto de estados a ser visitados.

Los evaluadores visitaron 6 estados que fueron seleccionados buscando que estuviera representada la diversidad de condiciones institucionales, agroclimáticas y geográficas existentes en el país, y las distintas condiciones socioeconómicas de los productores. Los estados visitados fueron Veracruz, Sonora, Puebla, Yucatán, Jalisco y Tamaulipas.

Durante las visitas a los estados, que fueron realizadas durante los meses de julio y agosto del 2003, se realizaron entrevistas a funcionarios de los gobiernos estatales, de las delegaciones de SAGARPA, de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), de modo que este trabajo incluyó a los niveles directivo y operativo. También se sostuvieron reuniones con dirigentes de organizaciones de productores, proveedores y otros actores locales. Finalmente se realizó trabajo de campo que permitió observar en el terreno inversiones y proyectos apoyados por la Alianza y conocer las percepciones de los productores.

Como parte de la evaluación se realizó una encuesta nacional a beneficiarios de la Alianza 2002 y 2000, de modo que el 80% de los encuestados fueron beneficiarios del

⁵ Este enfoque de la evaluación y contenido del informe se definieron en estricta observancia del Acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2002.

año 2002 y 20% del 2000. Se incorporaron beneficiarios del 2000 para explorar la permanencia y sostenibilidad de las inversiones realizadas hace tres años y también porque muchas inversiones apoyadas durante el año 2002 todavía no habían madurado, debido al corto tiempo transcurrido entre la recepción del apoyo y la realización de la encuesta que fue aplicada durante los meses de junio, julio y agosto del presente año.

Las encuestas fueron realizadas por los evaluadores estatales contratados en cada entidad, de modo que las evaluaciones estatales y la evaluación nacional parten de una base de información común. Los evaluadores estatales utilizaron un cuestionario único elaborado por FAO, lo que permitió la agregación de bases de datos a nivel nacional, su análisis y el cálculo de indicadores de impacto en los que se basa el presente informe. De esta manera, se aplicaron encuestas a 6,891 beneficiarios de Fomento Ganadero 2002 y 2000 en 29 de los 32 estados de la República⁽⁶⁾. Los beneficiarios encuestados fueron seleccionados mediante muestreo aleatorio estratificado con 95% de confianza, de modo que cada programa dentro del grupo se constituyó en un estrato de la muestra.

El análisis de los indicadores de impacto se realizó a nivel agregado para el grupo de programas, para cada programa por separado y por tipos de productores, para lo que se estableció una tipología, considerando la escolaridad, el tamaño de la superficie e inventario ganadero, el valor de los activos y el porcentaje de la producción destinada al mercado. Se privilegió el análisis basado en la tipología de productores porque en la evaluación de la Alianza 2001 se comprobó que los distintos tipos de productores registran impactos diferentes aún cuando reciben los mismos apoyos.

Los evaluadores estatales también realizaron 748 entrevistas a funcionarios estatales, dirigentes de organizaciones de productores, proveedores, coordinadores y promotores del DPAI y otros actores involucrados en la operación de los programas⁽⁷⁾. FAO elaboró el cuestionario y las guías de entrevista utilizados en todos los estados, de modo que fue posible agregar la información colectada en una base de datos nacional que, al ser procesada, brindó importantes insumos para este informe nacional de evaluación de los programas de Fomento Ganadero.

1.4. Contenido del informe

El presente informe consta de seis capítulos, el capítulo 2 presenta las características del grupo de programas evaluados, su evolución desde 1996, el cumplimiento de metas en 2002 y la tipología de beneficiarios. El capítulo 3 es un diagnóstico del subsector pecuario, que se constituye en el marco de referencia para el análisis realizado a lo largo del documento. En el capítulo 4 se presentan los resultados de la evaluación de procesos y en el capítulo 5 los de la evaluación de impactos. Finalmente, en el capítulo 6 se plantean las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación.

⁶ El Distrito Federal, Baja California y Veracruz comenzaron tarde la evaluación estatal, lo que impidió que se incluyeran las encuestas de esos estados en el análisis nacional.

⁷ Se entrevistaron funcionarios directivos (delegados o subdelegados de SAGARPA y secretarios o directores de área del Gobierno del Estado) y operativos (agentes técnicos, responsables de programa, secretarios de FOFAE, jefes de DDR y CADER, entre otros).

Capítulo 2

Características del grupo de programas

En este capítulo se presenta un análisis de las características del grupo de programas de FG, su evolución desde 1996, el cumplimiento de metas en 2002 y la tipología de beneficiarios, con el objetivo de mostrar su estructura, orientación y la dimensión de sus acciones. Este análisis contribuirá a identificar la correspondencia entre la problemática detectada en el diagnóstico subsectorial en el capítulo 3 y las acciones promovidas por los programas.

2.1. Características del grupo de programas 2002

Los **programas** de FG en 2002 fueron siete, de los cuales seis se instrumentaron como federalizados y uno como de ejecución nacional. Los programas federalizados fueron API, DPAI, FAP, MGE y RTP. El programa de ejecución nacional fue el PAPLBI⁽⁸⁾, puesto en marcha ese año para apoyar a productores organizados de las principales cuencas productivas, con proyectos de montos de inversión significativos, orientados a agregar valor y a fortalecer la integración de la cadena productiva leche.

De los programas federalizados, cuatro –DPAI, FAP, MGE y RTP– incluyeron también un componente de ejecución nacional para la instrumentación de acciones de capacitación, seguimiento y evaluación de registros genealógico–productivos, apoyo a centros de mejoramiento genético y atención a zonas afectadas por factores climatológicos⁽⁹⁾.

Por otra parte, la estrategia de fomento pecuario se complementó con las acciones de los programas de Salud Animal, y de Inocuidad de Alimentos en su vertiente de apoyo para el sacrificio de bovinos y porcinos para abasto en rastros Tipo Inspección Federal (TIF). Asimismo, se desarrollaron acciones para la generación, validación y transferencia de tecnología pecuaria con recursos del proyecto de Investigación y Transferencia de Tecnología.

Los programas ganaderos, en su conjunto, tuvieron como **objetivos** apoyar la capitalización y elevar la productividad de las unidades de producción a través de la adopción de tecnología y servicios de capacitación y asistencia técnica. Del mismo modo, buscaron promover la integración y desarrollo de cuencas productivas y consolidar las cadenas de valor.

Para el cumplimiento de estos objetivos los programas ofertaron una serie de **componentes de apoyo** que pretendían incrementar rendimientos, consolidar y ampliar la capacidad productiva, reducir costos de producción, mejorar la calidad y promover la generación de valor. Los componentes de apoyo de los programas fueron muy diversos e

⁸ Aún cuando es considerado un programa de ejecución nacional, la mayor parte de los recursos ejercidos (aproximadamente el 75%) se descentralizaron a los fideicomisos estatales mediante convenios establecidos con los gobiernos de las entidades en las que operó.

⁹ Con los recursos de ejecución nacional de RTP y DPAI se instrumentó el Programa Nacional de Capacitación; con los de MGE se apoyaron asociaciones de criadores de ganado de registro y centros de mejoramiento genético, mientras que a FAP se hizo una transferencia de recursos del PAPLBI para atender en Yucatán, la avicultura y porcicultura, afectadas por condiciones climatológicas adversas.

incluyeron: a) semovientes y material biológico de alta calidad, b) infraestructura y equipo para la reproducción, producción, acopio y transformación y c) servicios de asistencia técnica y capacitación.

Estos componentes estuvieron orientados principalmente a fortalecer el proceso productivo y poco a consolidar el acopio, transformación e integración de cadenas productivas, pues del presupuesto total ejercido por los programas federalizados de FG en 2002, el 65% fue absorbido por MGE y RTP, que se caracterizan por apoyar sólo componentes de producción (semovientes, material genético y biológico, infraestructura y equipo). Los programas LECH, API y FAP, que incluyen entre sus componentes algunos orientados al acopio y transformación, ejercieron el 24% del presupuesto, pero principalmente en conceptos de producción.

Del mismo modo, los apoyos al desarrollo de capacidades y del capital social –fomento a la organización–, aun cuando se incluyeron parcialmente como componentes del DPAI, todavía resultaron subestimados en la estrategia integral de fomento, pues este programa ejerció sólo el 10% del presupuesto de FG en 2002.

Con esta orientación general de los componentes difirió la del PAPLBI, al apoyar proyectos dirigidos principalmente a la agregación de valor y a mejorar la inserción de los productores organizados a las cadenas productivas⁽¹⁰⁾. Además, los montos de apoyo que podía otorgar ese programa fueron sumamente significativos –80% de la inversión, con hasta 2 millones de pesos por grupo de productores– en comparación con los del resto de programas federalizados –50% de la inversión, con hasta 500 mil pesos por beneficiario–.

La **población objetivo** de los programas no estuvo claramente definida, aun cuando por primera vez en 2002 ésta se tipificó en tres grandes grupos de productores: de bajos ingresos en zonas marginadas (PBIZM), bajos ingresos en transición (PBIT) y resto de productores (RP). En la práctica, FG atendió a los estratos PBIT y RP, pero dado que los criterios de elegibilidad fueron bastante abiertos, la población beneficiada resultó dispersa en tipos de productores con grados de desarrollo y capitalización muy distintos.

En algunos estados se hicieron esfuerzos para focalizar mejor los programas estableciendo nuevos criterios o precisando los de las Reglas de Operación⁽¹¹⁾; sin embargo, casi ninguno dispuso del estudio de estratificación de productores para el establecimiento de criterios precisos de jerarquización y otorgamiento de apoyos diferenciados. En contraparte, el PAPLBI tendió a focalizar con mayor precisión la población objetivo –sólo PBIT– y a delinear mejor los criterios de elegibilidad, aún cuando en campo se detectó que dentro de los grupos apoyados hay socios que rebasan las características equivalentes a PBIT.

Del mismo modo, en la población objetivo, específicamente en el estrato de PBIT, se presentó cierto grado de superposición entre FG y DR al presentar este segmento común de atención. Esto condujo en no pocas ocasiones a generar competencia o duplicidad de

¹⁰ También se apoyaron proyectos para la producción primaria pero en una perspectiva de mediano plazo que permitirá una vez cubiertas las deficiencias en el proceso productivo, avanzar en la generación de valor e integración a la cadena.

¹¹ Por ejemplo, en Veracruz en el Programa Apícola se les solicitaba a los productores que demostraran experiencia de por lo menos tres años en la actividad. En Tamaulipas, los apoyos a vientres bovinos sólo se otorgaban a productores que tuvieran que sacrificar su ganado por razones sanitarias. En Jalisco, se dio prioridad a grupos organizados.

acciones entre programas y a denotar la escasa claridad entre los segmentos de productores que deben ser apoyados con cada uno de los grupos de programas.

Entre los **requisitos de elegibilidad** el que ha resultado estratégico es el de exigir que los productores solicitantes participen en las campañas zoonosanitarias, con lo que se ha logrado integrar la estrategia sanitaria y la de fomento productivo. El resto de los requisitos fueron cubiertos por los productores, aunque en la práctica se apoye también a algunos que no cuentan con las condiciones de infraestructura ni con la experiencia necesarios para lograr mayor impacto de las inversiones.

2.2. Evolución del grupo de programas 1996–2002

Los programas de FG, hasta 2002 son los que han experimentado menos **cambios** desde su puesta en marcha. En esencia su orientación se había mantenido y las modificaciones que se fueron realizando consistieron en la incorporación o fusión de programas y componentes o en la precisión de objetivos, a fin de evitar duplicidad de acciones y de ajustar los propósitos de los programas a la capacidad institucional de los estados. Los programas que se han mantenido desde 1996, aunque algunos con diferentes nombres, son RTP, MGE, LECH, API y FAP. El DPAI se integró al grupo hasta 1998.

En 2002 se incorporaron el PAPLBI y componentes de otros programas operados bajo la modalidad de ejecución nacional; a través de éstos se operó el 32% del presupuesto total federal de FG⁽¹²⁾. Con ellos se impulsaron proyectos que apoyaron aspectos considerados de prioridad nacional, tales como la incorporación a la cadena productiva de productores de leche de bajos ingresos de las principales cuencas, la realización de pruebas de comportamiento productivo a sementales y acciones de capacitación y fortalecimiento técnico de las estructuras operativas estatales.

Cabe destacar que desde sus inicios los programas de FG estuvieron orientados a fortalecer las áreas básicas de la producción pecuaria –genética, alimentación, infraestructura, equipo y manejo–⁽¹³⁾, buscándose una complementariedad entre programas para fortalecer proyectos de desarrollo del predio ganadero en cuencas. Sin embargo, en la mayor parte de los estados se ha tendido a dispersar los apoyos bajo la concepción de lograr una mayor cobertura de beneficiarios en detrimento del apoyo a proyectos integrales, cuyos montos de inversión impacten mejor en la capitalización y en el fortalecimiento de cuencas y regiones productivas.

La **inversión** del grupo de programas realizada por los gobiernos federal y estatal, y los productores creció en términos reales, a una tasa promedio anual de 6% entre 1996 y 2002, aunque en el último año no se recuperó el monto máximo ejercido en 1999 (Figura 1). La inversión federal y estatal en el periodo creció a tasas anuales superiores al 4%; sin embargo, en 2002, el crecimiento de la primera con respecto al año previo ascendió a 31%, mientras que la segunda se mantuvo prácticamente constante (Anexo 2, A-1). No obstante, el importante incremento del presupuesto federal se aplicó bajo la modalidad de ejecución nacional, sin incidir en ampliaciones del presupuesto de los programas federalizados, lo que ocasionó que no se captaran recursos estatales de manera

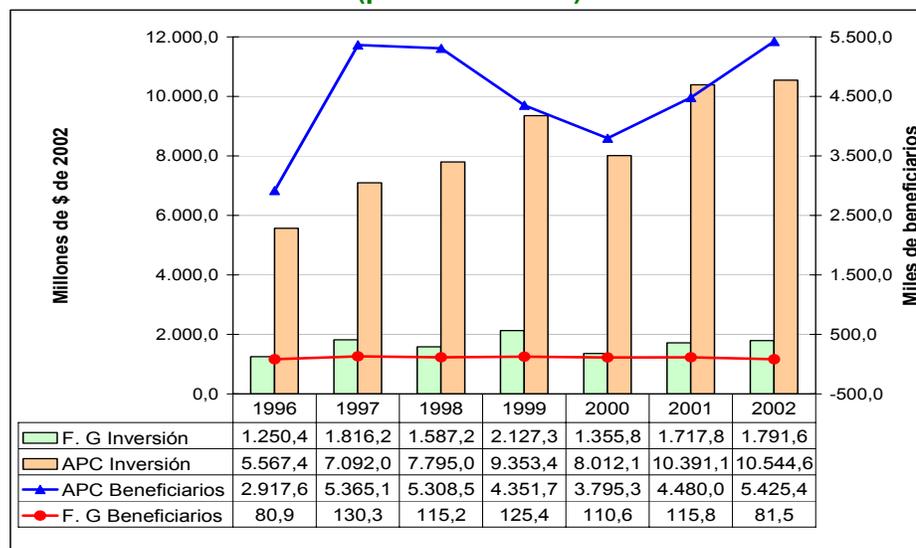
¹² Este total incluye el presupuesto federal convenido (programas federalizados) y el presupuesto federal asignado (programas de ejecución nacional), incluido en el informe de Evaluación Interna de la APC 2002 elaborado por la Coordinación General de Delegaciones (CGD) de SAGARPA.

¹³ La sanidad ha sido atendida por el programa de Salud Animal y se ha vinculado a estos programas exigiendo la participación de los productores solicitantes de apoyo en las campañas zoonosanitarias.

significativa y se centralizara el ejercicio de alrededor de una tercera parte del recurso federal de FG.

Por programa, la inversión federal y estatal ha disminuido en mayor magnitud en LECH – 6% en promedio de 1996 a 2002– y menos en RTP y MGE. En API se presentó el mayor incremento, con una tasa promedio superior al 50%, mientras que en DPAI y FAP el crecimiento fue mayor de 20%. No obstante, la inversión gubernamental en estos tres últimos programas apenas representa el 11% de la total ejercida por FG. En contraparte, MGE ⁽¹⁴⁾ absorbió el 37%, proporción que sumada a la de RTP resulta en una concentración del 70% del presupuesto fiscal ejercido por FG en todo el periodo. La aportación de recursos estatales fue más baja en RTP –representó en promedio sólo el 37% de la federal–, mientras que en MGE fue mayor que en ningún otro programa –97% de la federal– (Anexo 2, A-2).

Figura 1. Evolución de la inversión y del número de beneficiarios de FG y de la APC, 1996-2002 (pesos del 2002)



Fuente: Elaboración propia con información de la CGD de SAGARPA.

Notas: 1) La inversión 2001 y 2002 corresponde a los montos comprometidos, 2) 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, 3) en la inversión 2002 se incluye la de los programas federalizados y de ejecución nacional, 4) en los beneficiarios 2002 no se incluyen los del componente de ejecución nacional de MGE y DPAI.

Por su parte, la evolución del número de **beneficiarios** de FG ha mostrado una tendencia relacionada directamente con la evolución de la inversión. En 1999, que fue el año en que mayor inversión se realizó, también fue en el que mayor número de productores se benefició (Figura 1). En 2002 la cifra de beneficiarios fue una de las más bajas, aún cuando la inversión no fue la menor del periodo, debido a que en casi todos los programas se registró un incremento en el subsidio promedio por productor. Del mismo modo, en el DPAI los promotores atendieron a menor número de productores a fin de brindar mejores servicios. Los programas que han atendido la mayor parte de beneficiarios de FG son MGE y RTP lo que está en correspondencia con los programas

¹⁴ Incluye el presupuesto ejercido por Ganado Mejor de 1996 a 2000 y de Mejoramiento Genético desde 1996 hasta 2002.

que más subsidio ejercieron; sin embargo, también sobresale el DPAI al haber atendido con poca inversión una cantidad de productores muy importante (Anexo 2, A-2).

La importancia relativa de la **inversión** de FG, respecto a la total realizada por **APC** de 1996 a 2002 ha ido disminuyendo. En 1996 representó el 22%, mientras que en 2002, el 16%, ubicándose como la tercera prioridad después de Desarrollo Rural y Fomento Agrícola (Figura 1). Por su parte, los beneficiarios de FG en promedio apenas representaron el 2.5% del total de APC, debido a que es el grupo de programas que otorga el mayor subsidio promedio por beneficiario.

De 1996 a 2002 en términos reales se apoyó en promedio, con 8,667 pesos⁽¹⁵⁾ a cada uno de los beneficiarios, observándose una tendencia creciente, pues en 2002 el subsidio per cápita ascendió a 12,165 pesos. Entre programas, FAP fue el que otorgó el subsidio más alto en ese periodo (33,301 pesos por beneficiario) y el más bajo el DPAI (2,508 pesos), lo cual se relaciona directamente con el tipo de inversiones que apoyan y con el tipo de productores que atienden (Anexo 2, A-2).

En 2002 destacan los subsidios otorgados por el PAPLBI y LECH, que en promedio fueron de 31,855 y 23,451 pesos, respectivamente. El DPAI fue el programa que otorgó el menor subsidio promedio por productor –7,920 pesos–, aunque el mayor en todo su periodo de operación, lo que se debió al incremento sustancial del presupuesto y a la disminución en el número de beneficiarios. El programa MGE, que fue el que apoyó la mayor cantidad de beneficiarios y el que ejerció más presupuesto, otorgó un apoyo promedio de 9,795 pesos por productor.

2.3. Desempeño del grupo de programas 2002

Por inversión⁽¹⁶⁾ y número de beneficiarios, los programas más importantes de FG en 2002 fueron MGE y RTP, los cuales concentraron poco más del 60% de la inversión y el 66% de los beneficiarios. En tercer lugar se encontró LECH por la inversión, y DPAI por número de beneficiarios. Considerando las prioridades de inversión por parte de la Federación, se tiene que RTP constituyó la primera y destaca que PAPLBI ocupó el tercer lugar, por arriba incluso de LECH federalizado (Cuadro 1).

Cuadro 1. Importancia relativa de los programas de FG 2002

Programa		Inversión millones \$	Porcentaje de participación	Beneficiarios*	Porcentaje de beneficiarios
RTP		476.2	26.5	26,268	31.6
MGE	E. Federalizada	582.8	32.5	28,845	34.8
	E. Nacional	29.7	1.7	n.d	–
LECH		267.9	14.9	5,123	6.2
API		52.0	2.9	2,465	3.0
DPAI	E. Federalizada	83.9	4.7	10,359	12.5
	E. Nacional	10.5	0.6	n.d	–
FAP	E. Federalizada	114.2	6.4	4,656	5.6
	E. Nacional	n.d	–	nd	–

¹⁵ Los valores se actualizaron a pesos de 2002.

¹⁶ Se considera la inversión federal, estatal y de los productores.

Programa		Inversión millones \$	Porcentaje de participación	Beneficiarios*	Porcentaje de beneficiarios
PAPLBI**	E. Nacional Federalizado	130.7	7.3	4,060	4.9
	E. Nacional Centralizado	43.8	2.5	1,145	1.4
FG	E. Federalizada	1577.0	88.0	77,716	93.7
	E. Nacional	214.7	12.0	5,205	6.3
	Total	1,791.7	100.0	82,930	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de la CGD de SAGARPA.

Nota: Las cifras de inversión y beneficiarios corresponden a las comprometidas (31/07/2003).

*Las cifras de beneficiarios corresponden a las comprometidas por los comités técnicos de los FOFAE y pueden variar con otras presentadas en este informe porque en algunos casos, para poder integrar los totales, se consultaron fuentes diferentes (CGG y CGD). **Las cifras de PAPLBI federalizado fueron proporcionadas por la CGD y las del PAPLBI centralizado por la CGG.

El **cumplimiento de la meta** financiera del grupo de FG en 2002 fue de 96% mientras que la de beneficiarios se alcanzó en 80% (Cuadro 2). Por programa, todos, salvo el PAPLBI de ejecución federalizada, lograron un buen cumplimiento de metas financieras; este programa registró un bajo logro debido principalmente a que apoyó obras o construcciones que requieren de periodos de tiempo significativo para su conclusión y de inversiones cuantiosas por parte de los productores. El cumplimiento de metas de beneficiarios por programa fue muy desigual, debido a que en LECH y API se realizaron programaciones muy ambiciosas y en DPAI muy conservadoras. En este último programa se estableció apoyar 5,607 productores y finalmente se rebasó esa meta en 78%.

Cuadro 2. Cumplimiento de metas financieras y físicas por programa en 2002

Metas financieras (recursos fiscales)*			Metas de beneficiarios	
Programa	Programado (millones \$)	Pagado al 31/07/03 (%)	Programado	Apyados a Julio de 2003 (%)
RTP	232.7	90.2	25,982	77.8
MGE	281.9	88.9	27,533	92.3
LECH	119.4	91.1	13,587	29.8
API	26.5	93.1	4,225	48.2
DPAI	82.8	98.1	5,607	177.9
FAP	46.1	98.6	3,066	70.6
PAPLBI**	122.0	63.6	n.d.	-
FG	828.6	96.3	80,000	80
Metas físicas programadas y logradas a julio de 2003 (%)				
RTP	91,179 ha nuevas o rehabilitadas y 936,134 ha beneficiadas con infraestructura			76
MGE	15,158 sementales y 27,335 vientres bovinos, 1,953 sementales y 45,359 vientres ovinos, 836 sementales y 29,834 vientres caprinos, 184 sementales y 2,666 vientres porcinos			83
	59,050 dosis de semen			96
	206 termos criogénicos			38
LECH	3,014 proyectos			93
API	1,816 proyectos			56
DPAI	Contratación de 45 coordinadores de promotores			67
	Contratación de 1,114 promotores del desarrollo (técnicos)			146
FAP	534 proyectos			57
PAPLBI	115 proyectos convenidos con gobiernos estatales y 26 con organizaciones: 50 apoyaron la producción primaria, 46 el acopio y 45 la transformación			n.d.

Fuente: Elaboración propia con información de la CGD de SAGARPA. *Recursos fiscales: federales más estatales

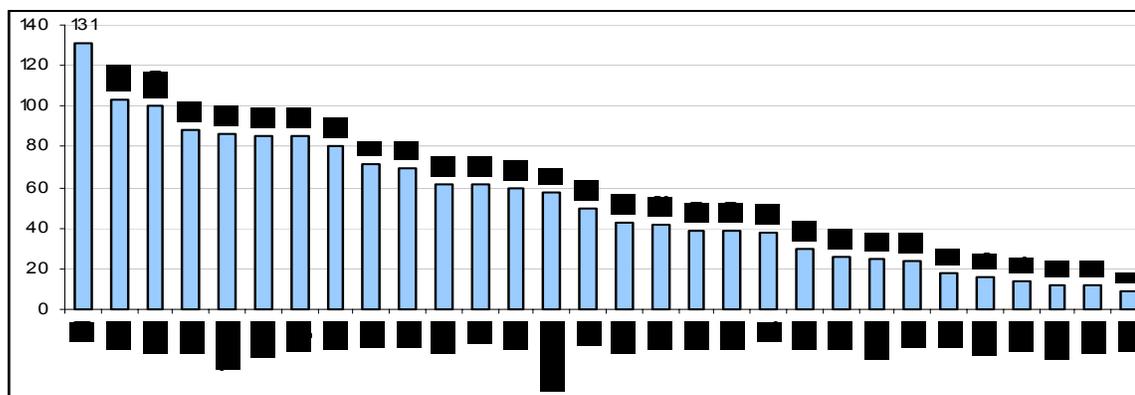
**PAPLBI federalizado; n.d.: no disponible

En el cumplimiento de metas físicas por programa, RTP, MGE –con excepción de términos criogénicos–, API y DPAI –con excepción de contratación de coordinadores– presentan similitud en el cumplimiento de metas de beneficiarios, mientras que en LECH la meta física lograda (93%) es muy superior a la de beneficiarios (29.8%), debido a que se apoyó casi el total de proyectos programados con un subsidio promedio mayor por productor.

La **cobertura geográfica** de los programas de FG en 2002 fue muy amplia. El grupo en su conjunto operó en 29 estados; sin embargo, poco más del 50% de las inversiones se concentraron en nueve entidades, cuya importancia pecuaria es muy alta (Figura 2). Entre estas destacan Jalisco, Sonora, Chiapas y Chihuahua. Los programas que operaron en casi todo el país fueron MGE –en 29 estados–, RTP y LECH –27 estados–. El Apícola y sobre todo el DPAI han ido incrementando su cobertura a mayor número de estados y los programas como FAP y API son operados en la mayoría de los estados, de los cuales no todos tienen un potencial relevante en las actividades que apoyan.

Por el contrario, programas como DPAI, que debieran operar en todos los estados en virtud de que la asistencia técnica y capacitación es necesaria en todo en el país, en 2002 se instrumentó sólo en 24 estados.

Figura 2. Inversión de FG por entidad federativa en 2002 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con información de la CGD de SAGARPA.

Nota: Para Guerrero y el Distrito Federal, no se contó con la información. Las cifras de inversión corresponden a las comprometidas (31/07/2003).

Por estado, destaca que sólo seis aportaron al menos el 50% de la inversión gubernamental del grupo de programas. Estas entidades son el Estado de México y Tabasco (59%, respectivamente), Hidalgo (58%), Nayarit (53%) y Chihuahua y San Luis Potosí (50%, cada uno). En promedio la aportación estatal en la inversión gubernamental 2002 fue de 38%, pero estados que se ubicaron entre los primeros en la distribución de recursos federales, como Chiapas, Sonora, Sinaloa y Veracruz, apenas aportaron el 37, 36, 23 y 12% respectivamente (Anexo 2, A-3).

El programa RTP concentró el 61% de la inversión en ocho estados, ubicándose en las primeras posiciones Tamaulipas, Sonora y Veracruz; MGE concentró el 54% en ese mismo número de estados, siendo Chihuahua, Chiapas y Tabasco los principales. En LECH los principales estados fueron Jalisco, Sinaloa e Hidalgo. En DPAI el 65% del presupuesto se ejerció en ocho entidades y las más importantes fueron Hidalgo, Guanajuato y el Estado de México. Los estados que aparecen en las primeras posiciones en casi todos los programas fueron Jalisco, Chiapas, Sonora y Michoacán (Anexo 2, A-3).

2.4. Tipología de beneficiarios del grupo 2002

De acuerdo con la tipología establecida en las Reglas de Operación, el grupo de programas de FG atendió principalmente a PBIT (65%) y en segundo término a RP (35%), lo que significa que se apoyó tanto a productores pequeños con bajo grado de capitalización, como a grandes productores. Sin embargo, en términos de la inversión federal convenida, los PBIT concentraron el 52% y el RP el 48%⁽¹⁷⁾.

Por otra parte, considerando la tipología definida para efectos de la evaluación (Anexo 1, A-1), en la que se establecieron cinco tipos de productores clasificados con base en cinco variables socioeconómicas⁽¹⁸⁾, se encontró que el 41% de los beneficiarios encuestados de FG se ubican en el tipo III, seguidos muy de cerca de los tipo IV (36%). Sin embargo, en términos de inversión gubernamental hay una tendencia a que ésta se concentre en los tipos más capitalizados (sólo los tipos IV y V concentraron el 56%). Con esto se deduce que los programas ganaderos están orientados principalmente a productores medianos que cuentan con potencial de desarrollo (Cuadro 3).

Cuadro 3. Tipología de beneficiarios de FG y APC 2002 y distribución de la inversión gubernamental por tipo de productor (%)

Programas	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
FG	3	13	41	36	8
APC	11	21	38	25	5
Distribución de la inversión gubernamental por tipo de productor					
FG	3	8	33	39	17

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002.

Sin embargo, en los extremos hay una porción de productores cuyas características no corresponden precisamente a la población que deberían atender los programas. En los *tipos I y II*, se ubicaron más del 15% de los beneficiarios aún cuando son productores pequeños que cuentan con las mínimas condiciones productivas y que seguramente no dependen de la actividad pecuaria. En el *tipo V* se apoyó al 8% de los beneficiarios, no obstante que éstos pertenecen a los productores más capitalizados que pueden realizar sus inversiones por cuenta propia.

El 24% de beneficiarios ubicados en los estratos extremos (I, II y V) que bien podría considerarse que no son población objetivo de los programas, ejerció el 28% de la inversión, por lo que si se focalizaran mejor los programas prescindiendo de apoyar a estos tres tipos de productores se liberaría el equivalente a 217.1 millones de pesos de inversión gubernamental que significan más del 40% de la inversión federal de FG, para apoyar los segmentos III y la mayor parte del IV.

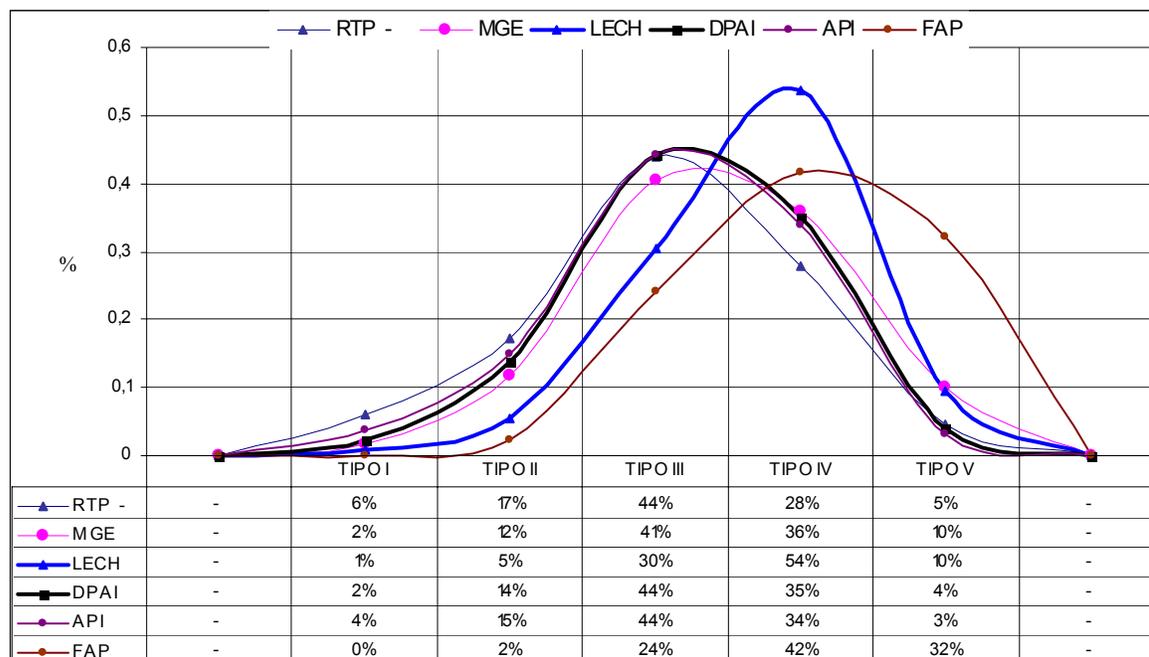
La distribución de los tipos de beneficiarios por programa, con excepción de LECH y FAP, muestra similitudes. El programa Lechero fue el que más concentró los apoyos en un tipo de productores (54% en tipo IV), mientras que FAP atendió principalmente a productores grandes (74% *tipos IV y V*) (Figura 3). Esta situación se explica por el tipo de productores

¹⁷ Proporción obtenida del informe "Evaluación Interna de la APC 2002". CGG de SAGARPA.

¹⁸ Los productores tipo I, son los que en promedio cuentan con estudios de primaria, con hasta 5 cabezas de bovino equivalente, 5,000 pesos de activos productivos y orientan al mercado máximo el 20% de su producción. Los tipos V son los más capitalizados cuentan con licenciatura o más, detentan más de 100 ha y más de 100 bovinos equivalentes, más de 500 mil pesos de activos y orientan de un 80 a 100% de su producción al mercado.

que predominan en la actividad y por el tipo de inversiones que éstos realizan. En cuanto al fomento lechero se justifica la implementación del PAPLBI, por su mayor orientación hacia productores de bajos ingresos, ya que LECH otorgó apoyos principalmente a productores medianos y grandes.

Figura 3. Tipología de beneficiarios de FG 2002 por programa



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios 2002.

El programa que atendió a productores relativamente menos capitalizados fue RTP, pues el 67% de los beneficiarios correspondió a los tipos I, II y III, de los cuales 23% fueron tipos I y II. Esto se debe a que se apoya también a pequeños productores del sector social con obras de uso común, como ollas de agua, presones y cercos compartidos, entre otros.

Los beneficiarios del resto de programas (API, MGE y DPAI) se distribuyeron en forma similar, pues en todos los casos predominan los tipos III y IV, aunque en el API y DPAI todavía es importante el estrato II (más del 14%), mientras que en MGE cobró mayor relevancia el tipo V (10%). Se detectó que en la mayoría de los programas se benefició a productores que tienen cierta capacidad productiva y sobre todo capacidad de aportación; sin embargo, no se dieron tratos diferenciados. Asimismo, en el caso de algunos programas cuyos propósitos son de inducción de tecnologías como MGE y RTP, sus resultados tienden a minimizarse, al apoyar a productores que ya utilizan la tecnología que pretende inducirse, por lo que sólo aprovechan los subsidios.

2.5. Cambios en las características del grupo de programas en 2003

En la normatividad 2003 los programas de FG experimentan **cambios** significativos que se expresan en una simplificación de programas para quedar en dos grandes vertientes: a) un programa que se orienta a incentivar la inversión en infraestructura, equipo y genética y, b) un programa que fomenta el desarrollo de capacidades. Además, la

estrategia de aplicación de recursos fiscales en los programas federalizados tiende a priorizar proyectos reduciendo la atención a la libre demanda, a la vez que enfatiza en apoyos hacia la generación de valor e integración de cadenas y establece en el programa de ejecución nacional el apoyo a proyectos estatales o regionales que generen valor e integren la cadena productiva bovinos-leche.

Con estos cambios se da un avance importante que puede contribuir a una mayor flexibilización de la operación y otorgamiento de los apoyos, a una menor dispersión de acciones, a orientar mejor las inversiones mediante proyectos y a apoyar acciones que generen valor y coadyuven a la integración de las cadenas.

No obstante, en la población objetivo aun cuando prevalece la tipología de productores 2002 –con la adición de un nuevo estrato de productores, “productores de bajos ingresos en zonas no marginadas”–, algunos criterios de elegibilidad además de quedar bastante abiertos, disminuyen los requerimientos mínimos de capitalización, propiciando la posible inclusión de productores “muy pequeños” en los que es menor el impacto del apoyo y la sostenibilidad de las inversiones, y bien pudieran integrarse como población objetivo de DR.

Asimismo, se advierten los siguientes riesgos: a) la interpretación heterogénea en las formas de cómo llevar a la práctica el concepto de integración de cadenas, b) el no contar con una estructura institucional y un enfoque común que permita convertir al requisito del “proyecto productivo” en un verdadero instrumento que dé certidumbre a la inversión y orientación al desarrollo de la unidad de producción, c) la posible confusión entre los apoyos vía cédula de autodiagnóstico y proyecto de desarrollo del predio y, d) concentración del rubro de inversión, específicamente el de infraestructura y equipo en algunos sistemas producto. Además, permanece ausente el fomento al desarrollo del capital social para apoyar la organización empresarial de productores, la que a su vez se hace más necesaria al ejercer las inversiones con base en proyectos.

Considerando la estrategia de FG en el marco de la Alianza y de otros programas sectoriales, se debe considerar que en 2003 se pusieron en marcha nuevos programas que complementan en forma muy importante la estrategia de fomento pecuario y que coadyuven al logro de sus objetivos. Entre ellos destaca el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN), el cual viene a incidir directamente en la conservación de los recursos naturales mediante el manejo sostenible de las áreas de pastoreo. Asimismo, se inicia la operación de la nueva Financiera Rural la cual se deberá constituir en una fuente de recursos frescos que agilice el cambio estructural del sector, los cuales vendrán a complementar los recursos que a fondo perdido otorga la Alianza para el mismo fin. En este sentido, se debe considerar que al fluir el crédito al sector, se podrían reasignar los recursos de la Alianza que actualmente se otorgan a aquellos productores con mayor grado de capitalización.

Capítulo 3

Diagnóstico subsectorial

En este capítulo se presenta una síntesis de la problemática del sector agropecuario relacionada con la ejecución de los programas de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo. El objetivo es analizar la correspondencia entre esa problemática y las acciones promovidas por la política sectorial a través de dichos programas.

3.1. Situación actual del sector agropecuario

En las dos últimas décadas el sector agropecuario experimentó cambios estructurales que vinieron a modificar su desempeño y a reconfigurar el entorno institucional en el que se desenvolvía. Por un lado, la apertura comercial ha generado un ambiente de *intensa competitividad* y por otro, la disminución de la participación estatal en la actividad económica, significó una *reducción de la inversión pública* en el sector y un cambio radical en los mecanismos de transferencia de recursos.

A este escenario, en los últimos años, se suman profundos cambios en los mercados agroalimentarios, en los que la demanda se ha orientado a productos más diferenciados y de mayor valor agregado, como respuesta a los procesos de urbanización y a las tendencias en gustos y preferencias de los consumidores. Ello ha obligado a una mayor integración de la producción primaria y la agroindustria, incentivando el desarrollo de estrategias de alta productividad en las que la innovación tecnológica en toda la cadena agroalimentaria es un elemento clave de la competitividad.

En México, el grado de integración de las cadenas –medido como proporción de productos agroindustriales en el consumo alimentario– no alcanza el 30%, cuando esta integración en los países desarrollados supera el 80%. Sumado a lo anterior, las exportaciones agropecuarias del país con valor agregado no superan el 30%.

La agroindustrialización y la necesidad de producir alimentos diferenciados y de mayor valor agregado han recreado un nuevo marco de actores sociales y de las formas en que se relacionan. Estos agentes son muy heterogéneos en cuanto a tamaño, capitalización, aptitudes empresariales, estrategias de financiamiento, formas de inserción en la cadena, etc., por lo que requieren de políticas específicas de intervención.

Asimismo, estos cambios han multiplicado los requerimientos de la capacidad empresarial y de gestión de cada uno de los actores, lo cual ha implicado una creciente complejidad en cuanto a la gestión de la actividad, ya que los aspectos administrativos y comerciales han cobrado una importancia mayor con relación a la gestión de las actividades productivas propiamente dichas para convertirse en elementos estratégicos para el éxito de las empresas. A nivel micro, estas exigencias se han multiplicado, lo que implica que los productores tengan las capacidades necesarias para llevar adelante la incorporación de tecnologías viables y para afrontar la creciente complejidad de la gerencia y la gestión de la empresa.

Estos cambios, sumados a los problemas estructurales del sector que fueron parcialmente resueltos con las reformas emprendidas, tales como, a) *excesiva parcelización de la tierra*, b) *escaso desarrollo de capital humano*, c) *conformación de un patrón de cultivos y especies tradicionales con tecnologías poco rentables*, d) *disparidades de desarrollo entre regiones y tipos de productores*, e) *deterioro de recursos naturales* y f) *altos índices de pobreza*, entre otros, son los retos sectoriales hoy en día.

Sin embargo, para la superación de estos retos se requiere partir del siguiente hecho: en el medio rural habita casi el 25% de la población del país y alrededor del 20% del empleo total es generado por el sector primario; no obstante, este sector apenas genera el 5% del valor total de la economía y su importancia relativa ha ido decreciendo⁽¹⁹⁾. Esta situación se traduce, en una baja *productividad sectorial*, con el consiguiente efecto en el nivel de *ingreso* y *bienestar* de la población.

Además, en el ámbito sectorial existen acentuadas diferencias entre su población, coexistiendo desde *jornaleros* y *campesinos*, cuyos ingresos ya no dependen de las actividades del sector primario, hasta grandes *empresarios*. Los primeros corresponden a la mayor parte de la población, tan sólo del total de personas ocupadas en el sector 50% no cuenta con tierra. Los campesinos, por su parte, realizan una combinación de actividades en las que convive una agricultura y ganadería tradicional a pequeña escala con otras actividades ajenas al sector primario. De acuerdo con el diagnóstico incluido en el Programa Sectorial, para productores con menos de 2 ha el ingreso no agropecuario representa el 70% del total de sus percepciones. De la misma forma, miembros de las familias de estos dos segmentos de la población recurren a la emigración con lo que logran atraer recursos a sus comunidades⁽²⁰⁾.

Por otra parte, entre los campesinos y los grandes empresarios se ubica un amplio estrato de *pequeños productores con excedentes comerciales* que cuentan con *ciertas capacidades y potencial productivo*, los cuales han sido los más afectados por los cambios estructurales mencionados líneas arriba. Generalmente, este tipo de productores depende en mayor medida de la actividad agropecuaria, dedicándose al cultivo y/o explotación de especies vinculadas a mercados tradicionales relativamente estables. Desde el punto de vista productivo aún tienen una brecha amplia para incorporar mejores tecnologías en genética, control sanitario, mecanización, manejo, nutrición, etc. Su grado de inserción en las cadenas aún es incipiente, y logran conectarse a los mercados a través de intermediarios poco eficientes. No obstante, algunos han optado por la organización económica lo cual les ha permitido acceder a nuevas tecnologías, integrarse mejor a las cadenas productivas y recibir mejores precios por sus productos.

En el otro extremo, opuesto al segmento de campesinos, se ubica un estrato de *productores empresariales* vinculado a actividades con mercados en expansión a nivel interno o externo. Este segmento ha aprovechado oportunidades derivadas de la apertura comercial y ha logrado posicionarse como proveedor de algunos nichos en el mercado mundial u otros del mercado nacional. Sin embargo, son los que más han innovado, cuentan con tecnologías avanzadas, tienen altos niveles de productividad y rentabilidad y están plenamente integrados a las cadenas productivas y a los mercados.

¹⁹ Las cifras que se presentan en este capítulo corresponden a las publicadas por instituciones oficiales como INEGI, SAGARPA y Banco de México, entre otras.

²⁰ El tema de la situación de la pobreza es analizado a mayor profundidad en el informe de evaluación de los programas de Desarrollo Rural.

Estas tres grandes categorías de agentes son los que definen la diversidad en el medio rural, pues cada uno enfrenta problemas específicos y, por tanto, requieren de atención diferenciada.

3.2. Situación actual del subsector pecuario

La situación del sector agropecuario nacional se refleja específicamente en los siguientes problemas que condicionan el desempeño de la ganadería:

a) Competencia creciente y acelerada: la acelerada desgravación arancelaria de los productos del campo ha generado una *fuerte competencia* en el mercado doméstico. Esta competencia se refleja en una *caída generalizada de los precios* de la mayor parte de los productos y en *mayores exigencias de calidad e inocuidad*.

Un aspecto importante que se detectó en campo, al menos en los productores pecuarios, es que los que buscan permanecer en la actividad están tomando las medidas necesarias para agruparse en *organizaciones económicas integradas*. En la avicultura y la porcicultura el ejemplo es muy claro, los productores semitecnificados se están organizando con otros de su mismo grado de desarrollo o en su defecto se están incorporando mediante la modalidad de contratación con los grandes consorcios empresariales. Los productores que no están optando por esta decisión tienden a desaparecer como tales. Situación similar, aunque en menor grado, se observó en productores de leche, ovinos y miel, que han visto la urgencia de avanzar en la generación de valor y la comercialización.

b) Financiamiento escaso: incrementar la competitividad de las unidades de producción requiere de *recursos financieros cuantiosos* que faciliten el cambio tecnológico; sin embargo, el no contar con un sistema financiero funcional que apoye a los productores del sector se convierte en una limitante. Algunos de los pocos que acceden al financiamiento son las grandes empresas consolidadas⁽²¹⁾, pero la gran mayoría de las unidades de producción que requiere de este componente no tiene esa posibilidad.

c) Frágil integración de cadenas de valor: otro componente fundamental que puede convertirse en la opción para hacer frente a la competencia es la integración de las cadenas productivas. Sin embargo, históricamente ha existido una marcada fragmentación entre los eslabones de la producción y el de transformación y comercialización, lo que dificulta avances concretos.

En los últimos años la integración de cadenas es uno de los ejes de la actual política sectorial, que sin embargo, no ha sido llevado a la práctica bajo una visión común compartida con los estados. Es importante señalar que en las visitas a los estados se pudo comprobar que sólo en Jalisco se está concretando la integración de las cadenas productivas con participación de los diversos agentes y de las instituciones. Incluso se están abriendo espacios para que participen activamente en la orientación de los programas de la Alianza.

No obstante, algunos productores visionarios han logrado integrar acciones para mejorar su inserción en las cadenas productivas. Son destacables varias experiencias observadas en productores de leche en el Norte de Veracruz, Jalisco, Puebla y Tamaulipas, en

²¹ Algunas empresas grandes, como las avícolas y porcícolas acceden al financiamiento internacional.

productores de ovino en Tamaulipas y porcicultores en Jalisco. Estos proyectos han sido apoyados con los programas de FG, tanto de ejecución nacional como federalizados.

d) Deterioro de recursos naturales: los recursos naturales son el principal elemento de los factores de la producción en el sector; sin embargo, provocado en parte por políticas que favorecieron la exacción de recursos y por el mal manejo técnico, hoy en día presentan *problemas fuertes de deterioro*. Esto se refleja en la disminución de los niveles freáticos, sobrepastoreo de los agostaderos, erosión y salinización de suelos, etc. En el caso de las actividades pecuarias extensivas el problema de degradación de los agostaderos ha tenido un costo muy alto para los productores, por pérdidas en la productividad e incremento de costos, y ha generado externalidades negativas al reducir la captación de agua y el recargo de acuíferos y contribuir al azolve de obras de captación. En los sistemas de producción intensivos, como el de producción de leche en grandes cuencas, el agua para riego de los forrajes tiende a escasear y los desechos se convierten en fuentes contaminantes.

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

e) Carencia de organizaciones económico-productivas: las organizaciones predominantes en el campo son generalmente de tipo *gremial político*; con datos del Programa Especial Concurrente, se tiene que 8 de cada 10 productores no están *organizados con fines económicos*. Sin embargo, la situación actual requiere de organizaciones empresariales y de redes de innovación tecnológica que busquen los mecanismos para insertarse mejor en el mercado. Este aspecto, de alguna forma está siendo asimilado por los mismos productores, aunque no de manera generalizada; en campo se detectó un cambio importante en la visión de algunas organizaciones tradicionales. Al menos dentro de ellas están surgiendo grupos que se asocian con fines económico-productivos; de hecho, se considera que esta es una de las pocas opciones que les quedan a un número considerable de productores pequeños y medianos que buscan permanecer en la actividad. Para ello, la tarea de los programas públicos será la de estimular la organización empresarial y el desarrollo de redes de innovación dentro de esquemas que garanticen su sostenibilidad.

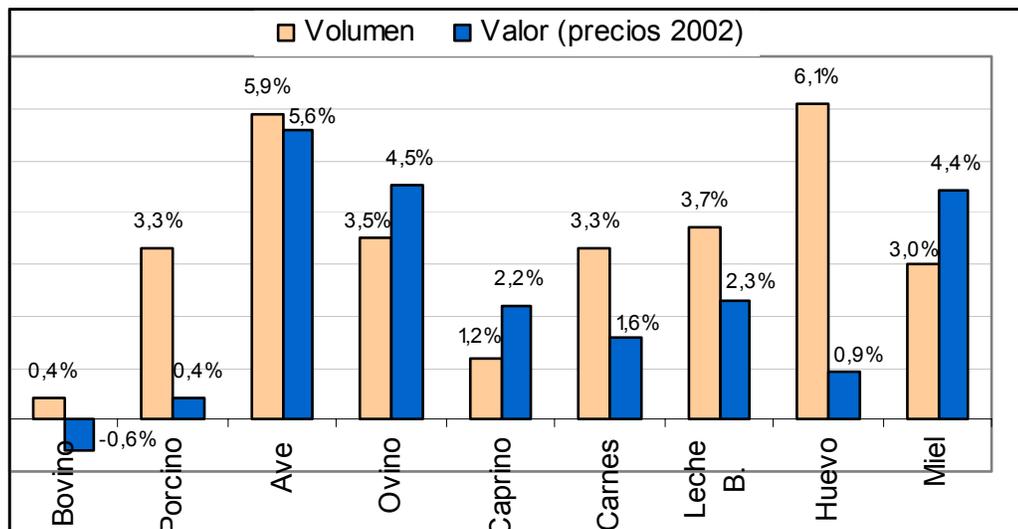
f) Necesidad de nuevas capacidades técnicas, de gestión y empresariales: aun cuando en el pasado se instrumentó toda una estrategia de extensionismo, el grueso de los productores pequeños y algunos medianos todavía *carecen de capacidades técnicas* que impiden lograr una mejor productividad. Este problema se acentúa en el nivel de desarrollo de *capacidades de gestión y empresariales*, pues la mayoría, aun los productores grandes, carecen de este tipo de formación.

Sin embargo estos problemas son producto, en parte, de una débil articulación entre la estrategia de investigación y la de asistencia técnica y capacitación. Por un lado, las instituciones de investigación generan tecnologías que poco llegan a impactar a las unidades de producción debido a que no corresponden con sus problemas prioritarios o bien no se tienen los medios adecuados para transferirlas. Por otro, existen algunos programas de asistencia técnica y capacitación que están hasta cierto punto desvinculados de las fuentes de investigación. Además, en general se carece de un

cuerpo de asistencia no tradicional que fortalezca las capacidades de innovación y gestión empresarial de los productores.

La problemática señalada condiciona de manera diferente el desempeño de las principales actividades pecuarias. Sin embargo, aunque a diversos ritmos, algunos productores han ido avanzando tecnológicamente, con lo que han logrado incrementar la producción tanto para tratar de abastecer el mercado interno como para participar en los mercados externos. La producción de carnes, incluidas las de bovino, porcino, ave, ovino y caprino, creció a una tasa promedio de 3.3% entre 1995 y 2002. Por su parte la producción de leche de bovino, creció 3.7%, la de miel 3 y la de huevo 6.1 (Figura 4). Todos estos incrementos superan el crecimiento poblacional del periodo, por lo que aumentó la disponibilidad per cápita de estos productos. Las actividades más dinámicas fueron la producción de carne de ave, huevo y leche de bovino, mientras que la rama que creció menos fue la producción de carne de bovino (0.4%).

Figura 4. Volumen y valor de la producción pecuaria, 1995-2002 (tasa media de crecimiento anual)



Fuente: Elaboración propia con base en información del SIAP de SAGARPA.

No obstante el crecimiento del *volumen* de la producción de carnes, el *valor* de la misma, en términos reales –precios 2002–, creció apenas 1.6%, con una tasa negativa para la de bovino (-0.6%) y las más altas para ave y ovino. En huevo, el valor apenas creció 0.9%, en leche fue de 2.3 y en miel rebasó el crecimiento del volumen de producción (Figura 4).

Este comportamiento indica que el *incremento en volumen* logró compensar las caídas de precio y fue un elemento importante para mantener el ingreso del productor. En la avicultura productora de carne, el incremento en el valor no logró alcanzar el del volumen, lo que expresa que los precios, en términos reales, se han reducido. En la producción de huevo, esta reducción es más evidente, pues la diferencia entre el incremento en el volumen y el valor es de 5.2 puntos porcentuales. La explicación del importante crecimiento de la *producción avícola* ante precios decrecientes se encuentra en que ésta se ha concentrado en *grandes empresas integradas* que han logrado reducir costos de producción y apropiarse de los diferentes eslabones de la cadena. Sin embargo, se debe señalar que la situación de esta actividad fue muy favorecida por la protección arancelaria

que se logró hasta el 2003⁽²²⁾ dentro del TLCAN y por el crecimiento acelerado de la demanda.

La *producción de carne de bovino* es la más afectada, el volumen de producción prácticamente no ha crecido y además, el precio en términos reales ha decrecido. En el comportamiento del precio de esta actividad ha influido directamente la creciente importación de carne que fue liberada desde 1988. En la *porcicultura*, también las importaciones han tenido un efecto negativo en el precio; sin embargo, el crecimiento importante del volumen de producción se explica por la participación de un sector empresarial integrado que abastece al mercado nacional.

En la *producción de leche de bovino* la tasa de crecimiento del valor de la producción fue similar a la del volumen, debido a que el precio en términos reales se ha mantenido en el periodo analizado. Sin embargo, los márgenes de comercialización continúan siendo problema importante en este mercado.

Los únicos productos en los que el precio al productor mostró un pequeño incremento real son los de *ganado ovino* (3%), *caprino* (2%) y la *miel* (1%). De esta forma puede observarse en la Figura 4, que son los únicos productos pecuarios en los que el crecimiento del valor de la producción es superior al del volumen.

Esta situación refleja de alguna forma el desempeño de las distintas actividades pecuarias y, además, plantea los retos que deberá enfrentar cada una de ellas en términos de **competitividad**. Las importaciones de productos pecuarios –sobre todo de carne de bovino, porcino y algunos lácteos– se han venido incrementado a ritmos muy acelerados, por lo que la tendencia de la mayor parte de los precios en el mercado interno será a la baja. Por tal motivo, los productores y las cadenas en general deberán buscar los mecanismos para reducir costos, incrementar la productividad y mejorar su inserción en la cadena agroalimentaria.

3.3. Desempeño reciente de las principales cadenas pecuarias

A continuación se presenta un análisis de las principales cadenas pecuarias, haciendo énfasis en las de bovinos carne y leche, apícola y ovina, las cuales han sido relativamente más atendidas por los programas de FG.

3.3.1. Cadena productiva bovinos carne

En esta cadena participan por una parte, un gran número de productores ubicados en las diferentes regiones agroecológicas del país con sistemas de producción diversos, aunque con predominio del extensivo. Por otra, existen empresas de engorda intensiva con alto grado de tecnificación y, en su mayoría, con los procesos de sacrificio, procesamiento y distribución integrados. En la parte del sacrificio y procesamiento intervienen los mataderos, rastros municipales y rastros y empacadoras TIF. Entre los productores no integrados y los eslabones del sacrificio, procesamiento y venta al consumidor participan un gran número de acopiadores, introductores, mayoristas y detallistas, entre otros. En la exportación de ganado en pie es baja la participación de los productores, por lo que generalmente la realizan acaparadores que se han especializado en esa actividad.

²² Además, recientemente se logró negociar un arancel de 98.8% que protegerá a la industria hasta el 2008. Cabe destacar que en la avicultura nacional existe una alta participación de empresas norteamericanas.

En este sentido, la **producción** de ganado se genera en los sistemas extensivos mediante la producción de novillo para abasto y de becerros para engorda y finalización o exportación⁽²³⁾. En este eslabón de la cadena se detectan algunos factores que limitan la productividad y competitividad de la actividad:

- Alta dependencia de las *condiciones climáticas*, al predominar sistemas productivos basados en el pastoreo extensivo. Además, en la mayor parte de estas superficies se da un uso inadecuado de recursos naturales, mermando la *producción de forrajes* y disponibilidad de agua.
- Alta variabilidad genética generada por diferencias raciales de los hatos entre regiones y entre tipos de productores. Este elemento es clave, en una situación en la que los consumidores exigen mayor calidad y productos diferenciados.
- Problemas sanitarios que para la mayor parte de los estados representan **restricciones** para la movilización y exportación del ganado⁽²⁴⁾.
- Bajos niveles de productividad que predominan en los diferentes sistemas productivos, y se explican en buena parte por manejo inadecuado de los hatos y de los recursos. A nivel nacional, se estima que la tasa de parición es del 50% y en estados, como Sonora, considerados como de los más tecnificados, es de 55%.

A estos factores se suma el incipiente grado de *organización de los productores*. Aunque la mayoría pertenece a las asociaciones ganaderas tradicionales, pocos son los que han incursionado en la conformación de grupos o asociaciones para hacer frente a los problemas de productividad. En algunos casos los avances se han dado en la compra conjunta de insumos, y en la construcción de infraestructura y compra de equipos de uso común. Sin embargo, en campo se detectó que se está dando un proceso de sensibilización de los productores para avanzar en la organización económica productiva. Al respecto, destacan experiencias exitosas en los GGAVATT del Norte de Veracruz y en asociaciones ganaderas de Sonora y Tamaulipas.

Por su parte, la *integración* de los productores a la **transformación y comercialización** es muy baja. La mayoría vende su ganado en pie a intermediarios que los conducen a los otros eslabones de la cadena o a otros agentes que les agregan valor. En esta cadena, hay una falta de coordinación entre los actores: productores, engordadores, procesadores y comercializadores. Al respecto, en Sonora se tiene el planteamiento de una empresa engordadora de ganado que se propone integrar a la cadena de valor a los productores, los cuales actualmente están exportando sus becerros.

En el **procesamiento** se detecta también que se tienen que dar avances para incrementar la oferta de producto procesado y diferenciado que permita competir con las importaciones. En términos de inocuidad, los retos son grandes; aun cuando ha ido creciendo el sacrificio en rastros TIF, éste apenas representa alrededor de la cuarta parte del sacrificio total⁽²⁵⁾.

²³ En la producción entran también los productores de ganado de pie de cría, que han jugado un papel esencial en el mejoramiento genético del ganado.

²⁴ Las exportaciones de ganado a EE.UU. han disminuido en los últimos años, a raíz de las restricciones zoonosanitarias que impuso ese país.

²⁵ La proporción de sacrificio en rastros TIF se obtuvo de información de la AMEG.

3.3.2. Cadena productiva bovinos leche

En esta cadena se identifican cuatro sistemas de **producción** con diferente grado de participación en la distribución, transformación y comercialización de los productos. La SAGARPA clasifica estos sistemas en: a) especializado, b) semiespecializado, c) doble propósito y d) familiar o traspatio. El sistema especializado es el más tecnificado e integrado y aporta más del 50% de la producción de leche. El semiespecializado tiene un menor grado de tecnificación y carece en buena parte de equipo propio para enfriamiento y conservación de leche; sin embargo, aporta el 20% de la producción nacional. El de traspatio es de bajo nivel tecnológico y aporta aproximadamente el 9% de la producción nacional, de la cual una buena parte se destina al autoconsumo. Por otra parte, el doble propósito, con niveles tecnológicos de medios a bajos, aporta una proporción similar al semiespecializado, que es vendida para la elaboración de quesos u otros productos industriales.

En este sentido, cada sistema de producción presenta problemas diferentes. Los sistemas especializados, ubicados en las principales cuencas, enfrentan problemas de escasez de agua para riego de forrajes, y presentan problemas en el manejo de los desechos.

Los sistemas semiespecializados todavía tienen un margen significativo para mejorar la productividad y la calidad de la leche. La genética del ganado, aunque es de buena calidad, todavía no alcanza la del sistema especializado, por lo que se puede mejorar con el uso de semen de mayor valor genético e incorporando reemplazos de mejor calidad. La infraestructura y equipo se puede mejorar; en la alimentación se pueden incorporar otras fuentes más ricas y balancear mejor las dietas. Asimismo, existe amplio margen de mejora en la incorporación de sistemas de enfriamiento y conservación de la leche y en la administración de la explotación llevando un mejor control productivo y económico-administrativo.

El sistema de traspatio es el típico de la producción tradicional, por lo que en la medida de las posibilidades y capacidades productivas de estos productores, se pueden introducir mejores tecnologías. En el sistema de doble propósito, dado que la producción se realiza de forma extensiva, el margen de mejora en la calidad genética, manejo, sanidad y alimentación es bastante amplio. En este sistema es prioritario consolidar el enfriamiento y conservación de la leche.

Por otra parte, en la recolección, acopio, **transformación y comercialización** de la leche intervienen otros agentes que están en función del tipo de explotación y grado de integración de los productores en la cadena. Sin embargo, en general los grandes productores del sistema especializado entregan la leche fría a las pasteurizadoras y productoras de derivados lácteos de las cuales incluso son socios (caso ALPURA y LALA). Los medianos productores, que en general tienen una menor productividad, por los problemas antes mencionados, entregan directamente a las plantas pasteurizadoras y procesadoras, o indirectamente a través de acopiadores o intermediarios; sin embargo, las entregas son de leche caliente y fría, por lo que en el primer caso generalmente les castigan el precio. Los pequeños productores destinan una parte de la producción para autoconsumo y el resto la venden “caliente” a intermediarios o queseros en pequeña escala.

Sólo los grandes productores integrados participan en la transformación y comercialización de la leche, por lo que influyen directamente en el nivel de precios. Por esta razón, los productores deben incrementar su productividad y la calidad de la leche,

reducir costos de producción y avanzar en forma organizada en la generación de valor e integración de la cadena.

En campo se detectó que una parte importante de los productores pequeños y medianos ya están conscientes de que la única forma de poder permanecer en la producción es a través de la organización para mejorar la productividad y lograr integrarse a la cadena. Los productores que lo vienen haciendo desde tiempo atrás han logrado avanzar en este sentido y están comercializando, incluso, productos como quesos, cajetas, cremas y yogurt directamente a los consumidores. Algunos de estos proyectos, y otros que inician y en los que se prevé buen desempeño, fueron apoyados en 2002 con el PAPLBI y con el LECH federalizado en años previos.

3.3.3. Cadena productiva miel

En esta cadena participan, por una parte, un grupo de productores con distintos niveles de tecnificación y capitalización, y por otra, exportadores, acopiadores, procesadores, envasadores y comercializadores. Sin embargo, en la apicultura los productores están más organizados y mantienen importantes vínculos con el resto de los agentes de la cadena.

En la **producción** existe un grupo de productores de punta que cuenta con una tecnología adecuada, principalmente en mejoramiento genético –abejas reinas mejoradas– y por ende con buenos niveles de productividad. Son productores que además utilizan sus colmenas en la polinización de cultivos, obtienen otros productos –propóleo, polen, jalea real y veneno– y se inician en la producción de miel orgánica. Estos productores destinan la mayor parte de su producción para exportación. Se estima que este grupo de productores aporta alrededor del 30% de la producción nacional.

Otro segmento de productores corresponde a los que producen bajo sistemas semitecnificados que, aunque cuentan con niveles adecuados de productividad, todavía tienen amplios márgenes de mejora tecnológica. Este segmento aporta aproximadamente el 50% de la producción nacional y la destina mayoritariamente a la exportación.

El otro estrato lo conforman pobladores del medio rural que poseen un reducido número de colmenas que explotan de forma tradicional, complementariamente a otras actividades agrícolas o ganaderas. Este segmento aporta el 20% de la producción nacional y la destina principalmente al mercado interno o al autoconsumo.

La participación de los productores participan en el procesamiento y envasado de la miel es baja, porque la venden tal y como la cosechan a acopiadores que la exportan o bien a las empresas envasadoras. No obstante, algunas sociedades de productores bien organizadas tienen integrada la cadena y logran exportar directamente el producto o envasarlo para el mercado nacional.

En campo se detectaron varias experiencias exitosas de productores que están innovando en el proceso productivo y tratan de avanzar en el **procesamiento y comercialización**. En otros casos, como los apicultores de Yucatán, se detectó que aun cuando están organizados, todavía enfrentan problemas de baja productividad que impactan la rentabilidad de la actividad y los beneficios que pudieran obtener.

Se detectó que grupos organizados de apicultores tecnificados requieren de apoyos para capacitación especializada y empresarial así como para el establecimiento de centros de

acopio y búsqueda de mercados. Los productores que todavía cuentan con apiarios rústicos requieren en primera instancia, una conversión de sus colmenas, fortalecer el mejoramiento genético y la sanidad y de una capacitación técnica básica, así como la búsqueda de mejores alternativas de comercialización.

3.3.4. Ovinocultura y caprinocultura

La caprinocultura y la ovinocultura generalmente son actividades que se habían relacionado con productores marginados. Sin embargo, en la segunda actividad se han incrementado las engordas intensivas en corral, motivadas en parte por el precio atractivo del borrego y como una actividad alternativa a la ganadería bovina de carne. En la caprinocultura esta tendencia es menor, aunque sobresalen algunas organizaciones que han tratado de avanzar en el sistema de producción y en la integración a la cadena –por ejemplo, proyecto integral caprino en el altiplano de SLP–.

No obstante, estas actividades se mantienen como complementarias para mejorar el ingreso familiar; el manejo imperante es tradicional y de baja eficiencia, lo que las convierte en actividades vulnerables.

En la **producción** de ovinos se encuentra un grupo pequeño de productores tecnificados que cuentan con instalaciones apropiadas, ganado de buena calidad genética, alimentación basada en granos y/o praderas y estricto control sanitario. También existe un amplio grupo de productores medianos que combina el pastoreo semiextensivo en agostadero con la suplementación de esquilmos, calidad genética y manejo sanitario deficientes e instalaciones rústicas. Finalmente, hay muchos campesinos que tiene esta actividad como complementaria a sus ingresos y que no aplican ningún manejo técnico.

La mayoría de los productores no participa en la **comercialización** del producto, independientemente del sistema de producción. Algunos grupos de engordadores han avanzado, como en Tamaulipas y Yucatán, al eliminar algunos intermediarios entre ellos y la industria restaurantera, que es la principal demandante de cordero. Sin embargo, se sigue entregando todavía la mayor parte del ganado a acopiadores que se han ido consolidando en la cadena y que traen la oferta de borrego del sureste y norte al centro del país que es donde se consume. No existen rastros especializados en el sacrificio de ovino y la mayor parte del ganado se sacrifica en condiciones de escaso control sanitario.

No obstante, esta actividad tiene buen potencial debido a que alrededor del 60% del consumo nacional es abastecido con importaciones, tanto de ganado en pie como de canales y carne refrigerada, ante la falta de producción nacional. Esta situación está siendo bien valorada por los productores ubicados en el sistema de engordas intensivas que han logrado incrementar la productividad de los hatos y mejorar su inserción en la cadena. En estados como Tamaulipas, la actividad ha venido creciendo en forma muy importante. En esta dinámica destaca la existencia de un grupo de productores con visión empresarial que busca avanzar hacia el sacrificio del ganado, la venta de cortes y el enlatado de barbacoa. Cabe señalar que este grupo fue apoyado en 2002 con recursos de ejecución nacional para un centro de mejoramiento genético ovino.

3.3.5. Avicultura y porcicultura

Estas actividades son las que han avanzado más en la integración de las cadenas. En la avicultura, tanto productora de carne como de huevo, se encuentran empresas integradas que han logrado reducir costos, incrementar productividad y apropiarse de los mercados.

En porcicultura, igualmente domina un grupo de productores tecnificados e integrados, que a pesar de los problemas de bajos precios que ha enfrentado la carne de porcino, han logrado permanecer y consolidarse en la actividad.

Sin embargo, en ambas ramas, aunque con preponderancia en la de la porcicultura, existe un numeroso sector de productores semitecnificados que de no asociarse e integrarse tenderá a desaparecer.

3.4. Programas e instituciones que inciden en el subsector pecuario

Los programas de FG, junto con el Programa de Salud Animal, constituyen la principal estrategia de fomento a las actividades pecuarias. Sin embargo, existen otros programas que apoyan o pueden apoyar en forma sustancial esta estrategia (Anexo 3). Entre ellos destacan los programas de capitalización y financiamiento de FIRA, FOCIR, FIRCO y FONAES; programas de conservación de recursos naturales como PROGAN y programa nacional de reforestación, y los programas de apoyo a la comercialización, desarrollo de capacidades e información. No obstante, no se da una adecuada articulación y sinergia entre programas, lo que ocasiona que se atienda al subsector en forma “parcelizada”. Esto ha motivado que buena parte de los productores se concentren y compitan por obtener los recursos de los programas de APC.

3.5. Análisis de correspondencia diagnóstico – programas de Fomento Ganadero

De acuerdo con el diagnóstico presentado, la estrategia actual de la Alianza y los programas de Fomento Ganadero, centrada en la integración de cadenas, resulta muy adecuada, debido a la amplia brecha que existe en el grado de integración de las cadenas agroindustriales y el escaso valor agregado de las exportaciones. Aun más promisorio se presenta esta estrategia si se consideran los relativamente altos multiplicadores de ingreso y empleo del sector, que sumados al efecto precio redundarían en mayores beneficios para el subsector.

Cabe señalar que aun cuando los programas de FG, junto con el de Salud Animal y el de Inocuidad de la APC, constituyen la principal respuesta del gobierno para el fomento al subsector pecuario, hay instrumentos de apoyo de otras dependencias que inciden en el subsector pero que en la práctica, en la mayoría de los casos, no se articulan adecuadamente para potenciar el impacto de los recursos o evitar duplicidad de acciones.

a) Correspondencia entre cadenas prioritarias y cadenas atendidas

En el diagnóstico se identifica que la cadena productiva que enfrenta mayores problemas de competitividad es la productora de bovinos carne, y los estratos de productores menos tecnificados e integrados de las cadenas porcícola y bovinos leche. En las que se observó y se prevé un mejor desempeño es en las cadenas productivas ovino, caprino y apícola. Por su parte, los programas atendieron principalmente la producción bovina de leche y carne y, en menor medida, las de porcino, ovino, caprino y apícola. Es justificable hasta cierto punto que la mayor parte de los recursos se oriente a la ganadería bovina de leche y carne, por la importancia socioeconómica que tienen; sin embargo, en esa priorización de recursos se tiende a desaprovechar un importante potencial de desarrollo que ofrecen las cadenas señaladas.

b) Congruencia entre los objetivos del grupo de programas con la situación de los problemas que buscan solucionar

Los programas ganaderos en su conjunto han tenido como objetivos apoyar la capitalización de los productores, incrementar la productividad mediante la inducción de tecnología y asistencia técnica e integrar cuencas y fortalecer cadenas productivas. Estos objetivos han sido consistentes con los problemas que predominan en el subsector pecuario; sin embargo, con la apertura comercial la competencia se ha incrementado, por lo que no sólo basta el incremento de la productividad, sino también se requiere que los productores, en forma organizada, se inserten mejor en las cadenas productivas para incrementar su ingreso. Si bien los programas 2002 también plantean en sus objetivos “fortalecer las cadenas productivas”, este objetivo aún no se concreta en acciones prácticas.

Las deficiencias operativas en la instrumentación estatal de los programas han limitado de manera importante el logro de los objetivos del grupo de programas. La dispersión de apoyos en la población beneficiada –se busca beneficiar a muchos con poco–, y en términos territoriales –no en todos los casos se enfatiza en el fortalecimiento de cuencas y regiones productivas– son dos aspectos centrales que resultan de esa mala instrumentación. Asimismo, el objetivo de inducción de tecnologías, aun cuando en algunos conceptos, como el mejoramiento genético, se han logrado avances importantes, ha ido perdiendo validez al apoyar a productores que ya utilizan tecnologías similares y ven en los programas sólo una forma de reducir costos.

c) Problemática relevante de las cadenas y problemática atendida por el grupo de programas

El diagnóstico permite concluir que aún cuando cada cadena productiva pecuaria tiene sus problemas particulares, en general hay otros que son comunes a todo el subsector. Estos problemas van desde los meramente estructurales como los ya señalados, hasta problemas de baja productividad, competencia creciente y acelerada, falta de integración de las cadenas productivas, financiamiento restringido y de alto costo, deterioro de recursos naturales, insuficiencia de organizaciones económicas de productores y bajo grado de desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y empresariales.

Ante esta situación, los programas han respondido, en su ámbito de acción principalmente, para tratar de mejorar los niveles de productividad y, en menor medida, para contribuir a conservar los recursos naturales, fomentar la organización económica y el desarrollo de capacidades de gestión y empresariales de los productores. En las cadenas en las que en general, son más evidentes los bajos niveles de productividad son en la de bovinos carne, ovinos carne y caprinos carne. En la de bovinos leche aún cuando en un estrato de productores predominan bajos índices productivos, la problemática es más evidente en la calidad, procesamiento y comercialización de la leche. En la de porcinos, el estrato de productores semitecnificado muestra problemas por la desintegración de su proceso productivo.

d) Tipo de productores prioritarios de apoyo y tipo de productores beneficiados

En el diagnóstico se identifica que existen diversos tipos de productores con *problemas y requerimientos específicos* que dependen de su nivel de desarrollo. Sin embargo, los programas de APC, incluidos los de FG, son operados en la mayoría de los estados sin diferenciar tipos de productores, ni por componente, ni por monto de apoyo. Esto ha

provocado que la solución inducida por los programas no coadyuve como se debiera a la solución de los distintos problemas de los productores.

De acuerdo con el diagnóstico, el segmento de productores más afectado por las reformas sectoriales emprendidas en las dos últimas décadas, es el estrato transicional que tiene potencial productivo. En apariencia, este segmento pudiera corresponder a los PBIT establecido por las Reglas de Operación, sin embargo, éste aún queda muy amplio y general para todas las ramas pecuarias. Por esta razón los apoyos aún se tienden a dispersar en una población beneficiada muy diversa, en la que se incluyen desde productores pequeños con impactos potenciales importantes pero con una limitada sostenibilidad de las inversiones hasta productores grandes que requieren apoyos diferentes a los que actualmente otorga FG. Cabe destacar que el PAPLBI fue el programa mejor focalizado, en la atención a ese estrato de productores transicional.

e) Dimensión de la problemática de la cadena y presupuestos del grupo de programas

Los problemas de las cadenas productivas son de grandes magnitudes, lo que hace difícil la instrumentación de una intervención generalizada. Los programas sectoriales deben definir con precisión el segmento de productores al que deberán atender. De acuerdo con el diagnóstico, la COTECOCA estima que el área susceptible de mejoramiento de los agostaderos se aproxima a los 68.8 millones de hectáreas. Igualmente, en la evaluación 2001 se estimó que los sementales bovinos requeridos para atender sólo al ható criollo por una vez eran de 148,519⁽²⁶⁾; el programa de MGE de 1996 a 2002 incorporó al ható apenas 45% de esas necesidades. Como se señaló previamente, el subsidio promedio por productor beneficiado de 1996 a 2002 en término reales fue de 8,667 pesos⁽²⁷⁾, lo que de alguna forma indica las posibilidades reales de los programas para resolver los problemas que se enfrentan.

Ante la magnitud de los problemas sectoriales resulta indispensable que los recursos asignados a los programas de FG se concentren en acciones específicas de desarrollo que atiendan a productores, actividades y regiones con características bien definidas, para evitar que los impactos se vean diluidos y no se logre crear un estímulo autosostenido para el desarrollo sectorial.

f) Otros aspectos importantes

La *falta de organizaciones económico-productivas* es otro de los puntos nodales para lograr la competitividad, pero quizá es la parte en donde menos atención han puesto los programas de Fomento Ganadero. Por lo tanto, se debería incluir, sobre todo ahora que los apoyos giran en torno a proyectos con montos de inversión significativos, un componente que fomente y fortalezca la organización. En campo se comprobó que los mayores impactos de los programas se detectan en las organizaciones económicas consolidadas.

El incipiente *desarrollo de capacidades técnicas, de gestión y empresariales* es otro de los puntos débiles de los productores pecuarios, particularmente de aquellos que se dedican a actividades extensivas. Aún cuando se incluye el DPAI en el grupo de programas, éste

²⁶ Para mayor información, se puede consultar los informes de evaluación del Programa Mejoramiento Genético y Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001.

²⁷ Los valores se actualizaron a pesos de 2002.

ha resultado insuficiente para cubrir las necesidades de desarrollo de capital humano del sector. En algunas ramas predominan bajos indicadores técnico-productivos que bien pudieran resolverse en primera instancia con un manejo técnico adecuado. Experiencias exitosas de asistencia técnica del DPAI así lo demuestran. Del mismo modo, la falta de visión y formación empresarial de buena parte de los productores está limitando el potencial que tienen algunas actividades.

En suma, se considera que los objetivos del grupo de programas de Fomento Ganadero guardan correspondencia con la problemática sectorial. Sin embargo, ésta puede mejorar sustancialmente si se implementan las acciones que ya han sido señaladas. Una parte importante de estas recomendaciones se ha generado a partir de la observación de casos exitosos en diferentes estados, mismos que podrían ser replicados en otras partes del país bajo las adecuaciones necesarias para atender la amplia diversidad de los productores pecuarios.

Capítulo 4

Evaluación de procesos

En este capítulo se presenta un análisis de los procesos que implica la implementación del grupo de programas de FG en el ámbito federal y estatal. Estos procesos se refieren al diseño, planeación, arreglo institucional, operación y seguimiento, tanto de la instrumentación 2002 como de los avances 2003 que se encontraban en curso al momento de realizar la evaluación.

Este análisis permitirá identificar las principales fortalezas y debilidades de cada uno de los procesos y contribuirá para concluir en el capítulo 6 acerca del grado de incidencia que tienen éstos en el logro de los objetivos de los programas de FG.

4.1. Diseño

En el marco de operación federalizada de APC, en el que la federación concibe y diseña los programas para ponerlos a disposición de las entidades para su adecuación y posterior instrumentación, se hace necesario analizar la congruencia del diseño de éstos con las políticas nacionales y estatales orientadas al sector e identificar los principales elementos y líneas estratégicas que subyacen en su concepción y que orientan su ejecución en el mediano y largo plazos.

4.1.1. Congruencia del diseño con las políticas de desarrollo nacional y estatal

El diseño del grupo de programas de FG, al igual que el de la Alianza, se inscribe en el marco programático establecido por el gobierno federal. En primer término, busca responder a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 referidos a: 1) *impulsar la competitividad sectorial*, 2) *promover la formación de recursos humanos*, 3) *alentar una cultura empresarial* y 4) *generar un desarrollo económico regional equilibrado y sustentable*.

En segundo término, el diseño busca atender los lineamientos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y del Programa Sectorial relacionados con: 1) *desarrollo rural con una visión integral*, 2) *integración de cadenas de valor*, 3) *desarrollo territorial equilibrado* y, 4) *conservación de recursos naturales*. De esta manera, en materia de ganadería la política sectorial plantea mejorar el nivel de vida de los productores mediante el incremento de la producción, productividad y rentabilidad, y propiciar la retención del excedente económico generado. Asimismo, plantea cambios de las estructuras económico-sociales y sus relaciones de intercambio a través de la participación organizada de los productores.

No obstante, en el diseño operativo de FG, hasta 2002, no habían sido suficientemente considerados los lineamientos de la política sectorial en lo referido a *integración de cadenas productivas*, *desarrollo territorial* y *conservación de recursos naturales*. Esta situación tiende a cambiar en la normatividad de los programas 2003 al incorporar y dar mayor prioridad a criterios de apoyo que favorecen el desarrollo territorial –como son el apoyo a cuencas o regiones productivas–, a componentes que apoyan el fortalecimiento de *cadenas productivas*, y al implementarse el PROGAN, por parte de la CGG, como un

programa complementario a la política de fomento que busca incidir en la recuperación y *conservación* de ecosistemas relacionados con las tierras de pastoreo.

Se espera que con esta mayor coherencia del diseño de los programas de FG con la política sectorial, se dé una mejor atención a los problemas de competitividad de las cadenas y de degradación de recursos naturales, identificados como problemas prioritarios en el diagnóstico (capítulo 3). Sin embargo, en lo referido al *enfoque de apoyo a cadenas productivas*, se detecta que no existe una línea conceptual y un esquema práctico que oriente y permita poner en marcha la integración de cadenas. Por ello se hace necesario que en común acuerdo la Federación y los estados definan la estrategia para la integración de cadenas y las acciones que deberán llevarse a cabo para cumplir con los objetivos planteados.

Por otra parte, la congruencia del diseño de los programas de FG con la política de fomento pecuario estatal se encontró adecuada, pero mejorable, pues los funcionarios directivos entrevistados en el ámbito estatal le otorgaron una calificación de 8 en una escala de 1 a 10. En forma similar se valoró la congruencia con el diagnóstico sectorial estatal (7.6) y con las necesidades de los productores (7.8). Sin embargo, en los estados visitados se detectó que existen distintos niveles de congruencia. Entre ellos destacan Jalisco, Tamaulipas y Sonora, en los que se observó una mayor definición y empate de su política subsectorial con la estrategia del grupo de programas de FG.

En algunas entidades los programas de FG son complementados con programas estatales que tienen objetivos muy específicos, pero que en la mayoría de los casos operan bajo el arreglo institucional de Alianza. Sobresale que estos programas estatales en su mayoría intentan resolver rigideces normativas y atienden rubros que no son apoyados por Alianza, tales como la creación de parques de maquinaria pesada, fomento de especies exóticas, desarrollo de infraestructura productiva, etcétera.

Entre estos programas destaca uno operado en Yucatán que subsidia el costo del crédito para la inversión productiva. Este programa busca mejorar el acceso de los ganaderos al financiamiento, es de carácter multianual y es excluyente de otros apoyos de Alianza, además tiene un costo fijo predeterminado y se orienta a productores relativamente grandes. Este programa registró una gran demanda, pero el monto de los recursos aplicados se ha visto limitado por la inflexibilidad de los esquemas de la banca de fomento. Los productores participantes reportaron que prefieren crédito en condiciones ventajosas que esperar los posibles pequeños apoyos anuales de FG, lo que argumenta la propuesta de que los productores más capitalizados (algunos tipo IV y los tipo V de la tipología de beneficiarios), deben ser apoyados con otro tipo de componentes, entre los cuales el acceso al financiamiento es clave.

La participación de los funcionarios estatales en las tareas de diseño en el ámbito federal aunque aun es baja, se ha venido incrementando, pues en 2002 entre el 52 y 60% de los funcionarios directivos manifestaron haber participado en la revisión de la propuesta de normatividad 2003 e incorporado observaciones; haber asistido a reuniones de discusión y análisis organizadas por instancias centrales; y presentado propuestas de componentes. En los seis estados visitados se reconoció, por parte de los funcionarios, la disposición de la CGG para incorporarlos en la discusión de los temas centrales de los programas y el interés que tiene por fortalecer sus capacidades técnicas para operar mejor los programas.

4.1.2. Principales elementos del diseño del grupo de programas

a) Principios operativos del diseño

La principal fortaleza del diseño de estos programas y de la APC la siguen constituyendo los principios operativos referidos a: 1) la instrumentación federalizada; 2) complementariedad de inversiones del gobierno y de los productores; 3) solicitud expresa de los productores y 4) uso de estructuras organizativas ya existentes para su operación.

Con esta forma de operar se ha logrado fortalecer el desarrollo de capacidades locales y la aproximación de las decisiones a los sujetos de los programas, incrementar el flujo de capital al sector y promover una eficiente asignación de recursos basada en la racionalidad del productor con reducidos costos operativos. Sin duda, esta forma de operar los programas públicos en el sector ha sentado un precedente que por su eficacia deberá ser considerado en el diseño de las futuras intervenciones públicas.

b) Dirección estratégica y existencia de una masa crítica que genere pensamiento estratégico

No obstante que la Alianza ha sido un programa que ha ido experimentando cambios en su diseño y orientación a fin de adaptar mejor los programas a las necesidades de los productores, en general se identifican deficiencias de dirección estratégica que le den *rumbo y temporalidad* definidos. Estas deficiencias se reflejan en la falta de precisión de la población objetivo (a quiénes apoyar prioritariamente en un contexto de apertura comercial y de extremadas restricciones presupuestales), y de definición de territorios y de cadenas estratégicas prioritarias, en el marco de una política de fomento productivo. La definición de cadenas prioritarias es un aspecto que poco ha sido utilizado para focalizar mejor las acciones, pues en 2002 sólo el 38% de los funcionarios estatales de FG manifestó que los presupuestos por programa se priorizaron con base en la atención a cadenas.

En Fomento Ganadero, la situación planteada es similar, pues aun cuando en 2003 se advierte una mejor articulación de los programas con la política sectorial, todavía se identifican ciertas deficiencias de dirección estratégica que le den contexto, rumbo y temporalidad definidas a la política de fomento. Es decir, suplir estas deficiencias teniendo en cuenta las cuestiones siguientes: ¿FG debe estar orientado a prácticamente todo tipo de productores, o debe priorizar estratos para lograr mayores impactos con los recursos restringidos?, ¿cuál debe ser su relación con DR respecto a la población objetivo: complementaria o excluyente?, ¿cuál es el horizonte de operación de los programas?, ¿hasta cuándo deben seguir otorgándose recursos a fondo perdido?, ¿los recursos se podrían asignar a través de concursos?, ¿qué se proyecta lograr con los programas en el mediano plazo?, etcétera.

Estas circunstancias indican la necesidad de crear una instancia que genere pensamiento estratégico para dar direccionalidad al grupo de programas. Se requiere definir con claridad su concepción en el tiempo para trazar estrategias, identificar “cuellos de botella”, plantear cursos de acción prioritarios y realizar estudios que aporten la información necesaria para su diseño a mediano y largo plazos. Destinar más recursos humanos y financieros para generar este pensamiento estratégico que sustente esta tarea es básico, ya que permitiría ordenar y coordinar la acción gubernamental, del sector privado y de la sociedad civil bajo objetivos comunes.

La instancia organizacional de pensamiento estratégico podría basarse en un grupo de expertos de alto nivel en el que se integren el sector privado representado a través de las cadenas de valor y la sociedad civil. Este grupo debería crear una red de investigación y reflexión sistemática, organizada, para orientar las intervenciones gubernamentales. Estas posibles intervenciones incluirían el cómo negociar acuerdos comerciales e identificar áreas de intervención, así como instrumentos, áreas prioritarias de investigación por cadenas estratégicas, criterios de desarrollo territorial, el tipo de incentivos necesarios para promover el uso del conocimiento y las tecnologías internacionales que habrían de incorporarse. En suma, la estrategia para articular las cadenas de valor pecuarias en la economía nacional e internacional.

c) Los programas de ejecución nacional como medio para dar direccionalidad a la política

En Fomento Ganadero, a partir de 2002 se trató de hacer un esfuerzo para lograr mayor direccionalidad de la política de fomento con la complementación de programas de ejecución nacional y federalizada. Los programas de ejecución nacional, al menos el PAPLBI, que fue el más importante, tuvo una mejor orientación y definición de su objetivo y tipo de productores a apoyar.

Del mismo modo, los apoyos otorgados mediante proyectos en programas de ejecución nacional, advierten un mayor impacto y éxito, por lo que se debe mantener la estrategia de ejecución nacional para seguir apoyando proyectos, pero mediante fondos de recursos competidos que permitan hacer más eficiente el mecanismo de asignación e institucionalizar el proceso para luego replicarlo a los programas de operación federalizada.

La iniciativa permitiría, además, generar una cartera de proyectos de inversión para todas las actividades productivas que cumplieran las siguientes características: a) dirigidos a resolver problemas altamente prioritarios, b) con sólida viabilidad técnica, socioeconómica y ambiental, c) con carácter de innovación y potencial para ser replicados, d) ser de solicitantes con capacidad de gestión y apropiación del proyecto, e) con recursos de contraparte y estructura institucional de apoyo y f) con amplia participación de los beneficiarios en la identificación y formulación del proyecto. Estos criterios deberían ser considerados en la asignación de los recursos fiscales, ponderándolos en función de la población objetivo definida para el grupo de programas.

Para instrumentar esta estrategia, en el arreglo institucional se debería constituir la Unidad Técnica Nacional de Ganadería que sería la responsable de la operación. En esta instancia sería muy importante la integración de las representaciones nacionales de las cadenas productivas para darles espacios de decisión y garantizar la aplicación de mecanismos que aseguren eficiencia en la competencia por los recursos.

Se debería cuidar que la asignación presupuestal para este tipo de programas no debilite el proceso de federalización-descentralización disponiendo, sin embargo, de un monto suficiente de recursos para el desarrollo de este tipo de proyectos en todas las actividades pecuarias prioritarias.

No obstante, en el esquema de complementariedad de programas de ejecución nacional y federalizada, éste se fortalecería si la federación estableciera las grandes líneas orientadoras de política ganadera que proporcionaran un marco de referencia a las políticas estatales y además otorgaran una mayor libertad y responsabilidad a los estados

para la operación de los programas, procurando, en primera instancia, priorizar la mayor cantidad de recursos hacia proyectos –como se establece en las Reglas de Operación 2003– para posteriormente migrar de manera gradual a fondos de recursos competidos (apoyar a los mejores proyectos postulantes valorados con varios criterios).

La operación del grupo de programas con base en proyectos productivos selectos con acceso a un fondo competido de recursos, permitiría articular los planes de desarrollo de las unidades productivas en una estrategia nacional de desarrollo de mediano plazo. Esto mejoraría la eficiencia en la asignación de recursos públicos y permitiría garantizar los resultados de las inversiones realizadas.

d) Población objetivo

En las Reglas de Operación de los programas de FG, no se define con precisión la población objetivo prioritaria de apoyo, y casi ningún estado dispuso del estudio de estratificación de productores para el establecimiento de criterios precisos de jerarquización por actividad –cadenas estratégicas–, por tipo de productores y por territorios –cuencas o regiones productivas–. Esto se expresa en que el 80% de los funcionarios estatales manifestó que los apoyos se otorgaron por orden de llegada de las solicitudes y un 47% indicó que en cierta forma también se basaron en prioridades regionales, de tipos de productores, sanitarias o sociales, resultado del conocimiento práctico pero no de estudios de estratificación.

Lo anterior ocasionó la dispersión de apoyos por tipo de productores y regiones, que limitó el logro de los impactos propuestos, porque con esa atomización de inversiones no se logró generar un proceso autosostenido de desarrollo.

La atomización de apoyos y la dispersión de esfuerzos, de alguna forma se confirma con las siguientes cifras: en el periodo 1996-2002, el apoyo promedio por beneficiario del grupo de programas de FG fue de \$ 8,667 pesos y se beneficiaron a más de 759,600 productores, con lo que se logró una cobertura amplia en términos de número de productores, pero con recursos mínimos a cada uno de ellos que poco impactan la capitalización de las unidades de producción.

Estos resultados ponen a discusión los objetivos del grupo de FG, en lo referido a si estos programas se orientan a dinamizar el sector productivo o intentan resolver problemas de pobreza rural. Al dar respuesta a esta cuestión, se podrían definir con mayor precisión la población objetivo, las metas a alcanzar y los instrumentos de apoyo a emplear.

Si la respuesta es que es un programa de fomento productivo, la población objetivo se debería centrar en productores con alto potencial, individuales u organizados –viables en el contexto de una economía abierta–. Esto implicaría centrar los esfuerzos en un grupo bien identificado de productores y eliminar los extremos de la población actualmente atendida, que representa alrededor del 24% de los beneficiarios –ver apartado 2.4 de este documento–.

Si esta estrategia fuera la correcta, los productores de muy bajos ingresos, que son el 16% de la población beneficiada en 2002, para quienes la opción más adecuada de resolver el problema de pobreza no es prioritariamente la productiva, deberían ser

canalizados a otros programas con estrategias e instrumentos de apoyo integral, como los de Desarrollo Rural de la propia Alianza.

Los productores con altos niveles de ingreso, que representan el 8% de la población beneficiada, y para los cuales *no se justifica asignar recursos fiscales a fondo perdido*, deberían ser atendidos con instrumentos ágiles que les permitan el acceso, en condiciones ventajosas, a recursos financieros frescos para mejorar su competitividad. En las visitas a los estados, estos productores no en pocas ocasiones señalaron que preferían tener acceso a crédito en lugar de recibir pequeños apoyos que no les permiten resolver sus problemas estructurales de competitividad. Estos productores podrían recibir los servicios de la Financiera Rural que entró en operación recientemente.

La reubicación de estos estratos de productores permitirían reasignar un 27% de los subsidios gubernamentales totales de FG o un poco más del 40% del presupuesto federal invertido en este grupo de programas. Estos recursos podrían ser asignados para triplicar el número de beneficiarios que recibieron servicios de asistencia técnica durante el 2002 a través del grupo de programas de FG.

Ligado con esta mejor focalización, y con el fin de incrementar el monto de las inversiones por unidad de producción, se deberían crear fondos de subsidios concursables que permitan aplicar los recursos a través de proyectos de inversión.

e) Enfoque de los programas

La orientación del grupo de programas se ha concentrado en ejecutar acciones de fomento al capital físico, aplicándose muy pocos recursos al desarrollo del capital humano y capital social. De 1996 a 2002, el 59% del presupuesto ejercido por FG se destinó a programas como LECH, RTP, FAP y API, que en su mayoría apoyan componentes de capital físico; el 37% se destinó a MGE, que aunque una parte importante se ejerció en sementales y dosis de semen que pudieron impactar en la productividad, también incidió sobre los activos físicos con el apoyo a vientres y equipo de inseminación. Para el desarrollo de capacidades y organización sólo se ejerció a través del programa DPAI el 5%.

Esta concepción indica que en general se dio prioridad a la superación de la carencia de activos físicos –infraestructura, equipos, pie de cría, etc.– sobre la capacidad de gestión empresarial, el incremento de las capacidades de los productores para apropiarse de los proyectos y el desarrollo y profundización de sus organizaciones. El sesgo que provoca esta concepción hacia la expansión horizontal de la producción es considerado como una estrategia poco eficiente para insertar al subsector pecuario en el contexto de apertura comercial, que exige mayor productividad y competitividad de las cadenas productivas, no de cada uno de sus segmentos (sólo producción primaria).

f) Componentes de la estrategia de Fomento Ganadero

Como se señaló en el diagnóstico (capítulo 3), los bajos niveles de productividad de una buena parte de los productores en la mayoría de las actividades pecuarias, y la falta de organizaciones económicas de productores, sumados a las cada vez más complejas relaciones de las cadenas de valor y la tendencia a la agroindustrialización del sector, han multiplicado los requerimientos de la capacidad empresarial, organizativa y de gestión de los productores.

Ello implica una creciente complejidad en cuanto a la gestión de la actividad, ya que los aspectos administrativos y comerciales cobran mayor importancia en relación con la gestión de las actividades productivas propiamente dichas, que los convierte en elementos estratégicos para el éxito de las empresas.

En general se advierte que una buena parte de las explotaciones pecuarias del país podrían mejorar sensiblemente su nivel tecnológico y administrativo, y sus prácticas de comercialización. Es por ello que las inversiones en desarrollo de capital humano y capital social (acciones para el desarrollo de habilidades y capacidades de los productores y acciones para complementar, innovar, conectar y hacer más competitivos los mercados) apuntan a tener una rentabilidad muy superior a la de las inversiones en capital físico.

En este contexto, el grupo de programas debería contemplar el componente de un promotor DPAI especializado, que ofreciera los siguientes servicios: cumplir un papel articulador de las demandas de los productores, identificar ideas de negocios, reunir potenciales beneficiarios, otorgar o procurar la asistencia técnica especializada para la formulación, y después la implementación de los proyectos y ayudar a los beneficiarios en el acceso a recursos complementarios de otros programas e instituciones.

A la par de lo anterior, se debería revisar la estrategia actual del programa DPAI, debido a que tanto en el ámbito federal como en los estados en que opera, el programa no muestra objetivos y metas precisas, lo que dificulta identificar la estrategia sistematizada de intervención pública en el mercado de servicios de asistencia y capacitación. Sin embargo, en algunos estados, como Veracruz, Sonora, e Hidalgo la operación del DPAI ha permitido consolidar estrategias de organización y de cambio tecnológico muy importantes que se deberían estudiar para intentar replicar las más exitosas en el resto de estados.

Para complementar en forma estratégica la política de fomento, debe buscarse una mayor articulación con los programas sanitarios y de investigación y transferencia de tecnología. La sanidad debe ser un aspecto esencial que debe enmarcarse en una planeación conjunta de acciones con el fomento productivo, y la investigación y transferencia debe actuar como la base generadora de los insumos tecnológicos requeridos por los productores y transferidos, entre otros, por los promotores del DPAI.

g) El concepto de integración de cadenas en los programas

Es destacable que los programas de FG estén transitando hacia una orientación de los apoyos a componentes que den prioridad a la integración de cadenas productivas. Este cambio se inició de alguna forma con la creación del PAPLBI en 2002 y se advierte en todo el grupo de programas en 2003.

Sin embargo, esta estrategia, además de las deficiencias mencionadas en el apartado 4.1.1., se ve limitada porque los apoyos se orientan sólo a productores primarios; es decir, no se estimula la participación de los otros agentes participantes en las cadenas productivas. De esta forma, la estrategia limita la integración de cadenas bajo el supuesto de que el productor se debe convertir en acopiador, procesador y comercializador, lo cual, aunque está funcionando en algunos casos –productores beneficiarios de PAPLBI–, en general tiende a confrontar a los diversos actores. Se debería considerar en esta estrategia, a través de los comités sistema–producto, la posibilidad de otorgar apoyos específicos orientados a esos otros actores para promover su participación en un

esquema de ganar-ganar, tanto con los productores primarios como con el resto de los actores de la cadena productiva.

Los efectos positivos de esta medida son que se logra la especialización de los diversos agentes, se acelera la adopción de innovaciones tecnológicas y se desarrolla la capacidad empresarial y de gestión de toda la cadena productiva, no sólo de algún segmento en particular o de ciertos individuos. En los casos en que los productores primarios busquen integrar otras fases de la cadena, se debe tratar de que éstos, individual u organizadamente, sean apoyados a través de proyectos viables.

h) Secuencia en el otorgamiento de los apoyos

A los beneficiarios del grupo de programas generalmente se les otorgan apoyos para inversión física y rara vez ésta es complementada con asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Una buena estrategia debería garantizar que las capacidades humanas, el capital social y el capital físico de los beneficiarios, concurren con suficiencia para mejorar las probabilidades de éxito de cualquier iniciativa de desarrollo.

La secuencia lógica deseable de los apoyos, tal como se hace en diversos países, indica que éstos deberían orientarse en principio al desarrollo de capacidades, continuar con el fortalecimiento organizativo y finalmente otorgar subsidio para las inversiones físicas, aunque esta estrategia debería ajustarse en función del perfil del sujeto a beneficiar.

Esta estrategia podría articularse alrededor del programa DPAI, en el que se deberían incluir servicios de asistencia técnica especializada, además de los que actualmente se ofrecen. De cualquier manera, el objetivo sería que en las unidades de producción beneficiadas concurrieran acciones que promovieran un desarrollo equilibrado de fomento al capital físico, humano y social. Dado que son pocos los recursos del DPAI para cubrir a todos los beneficiarios de FG, se debería incluir como requisito para otorgar montos de apoyos significativos que los solicitantes demuestren que dispondrán de asistencia técnica y capacitación no sólo en aspectos tecnológicos sino también en aspectos de administración y gestión en el desarrollo de los proyectos, o bien, que demuestren que cuentan con experiencia equivalente.

i) La promoción de la inducción tecnológica y conversión productiva

La promoción de la reconversión productiva no ha sido un elemento impulsado de manera importante con las acciones del grupo de programas, ya que normalmente se establece como requisito de elegibilidad que los solicitantes demuestren que son productores dedicados a la actividad. Si bien el objetivo de reconversión se trataba de impulsar con el programa RTP y ha sido incluido como objetivo explícito de FG en las Reglas de Operación de APC 2003, no se han diseñado mecanismos concretos para alcanzarlo. En estados como Veracruz y Puebla se hizo notar este aspecto, al mencionar que era necesario abrir los criterios de elegibilidad para permitir el acceso a nuevos agentes con potencial que buscan iniciarse en alguna actividad pecuaria (por ejemplo, cambio de producción de café a miel). Esto permitiría incorporar nuevo capital humano y social al sector.

Por su parte, el efecto de innovación e inducción tecnológica del grupo de programas se ha reducido sensiblemente al otorgarse una cantidad significativa de los apoyos a productores que ya disponían de componentes de una tecnología similar a la apoyada por

la Alianza (caso sementales y pastos mejorados) y que sólo emplean los apoyos para reemplazarlos o abaratar costos. La pérdida de estos efectos en el grupo de programas repercute directamente en la posibilidad real de mejorar la productividad y competitividad.

j) La orientación de apoyos para la organización de productores

Comúnmente, se confunde el interés de organizar a los productores con el interés de organizar el flujo de la producción en la cadena de valor; incluso se priorizan apoyos para grupos de productores y no para proyectos que integren efectivamente las cadenas, y en los que se logren economías de escala y ventas conjuntas, acceso confiable y seguro de materia primas para industrias procesadoras, así como mejores encadenamientos entre la provisión de insumos, la producción, la transformación y el consumo.

En los hechos se observa que una parte muy importante de los grupos de productores apoyados se desintegran rápidamente, ya que muchos de ellos se organizan sólo para recibir el apoyo y aprovechar el subsidio. Esto, sin duda, pone en tela de juicio el hecho de que se otorguen apoyos diferenciados para este tipo de beneficiarios, ya que el diseño actual del grupo de programas no contempla mecanismos para incrementar la probabilidad de éxito de este tipo de organizaciones.

4.2. Planeación

Las funciones de planeación y normatividad se han distribuido formalmente en diferentes instancias federales, estatales y locales. En el ámbito central, la Coordinación General de Ganadería es la unidad normativa responsable de fijar las líneas estratégicas, los objetivos y las metas de mediano plazo del grupo de programas.

Sin embargo, en este ámbito se carece de planes de mediano plazo que permitan integrar el Programa Sectorial con las programaciones anuales de recursos y con las acciones establecidas en las Reglas de Operación, y que definan metas y requerimientos presupuestales multianuales que partan de diagnósticos del subsector y de estrategias consensuadas con los diferentes actores.

En el ámbito estatal y local, la función de planeación corresponde a los gobiernos estatales, a través del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), y se concede el peso técnico de las decisiones al Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN). Sin embargo, el CDRS no ejerce sus facultades de planeación y se limita a la distribución de recursos y a la fijación de metas físicas y financieras anuales, y el COTEGAN, salvo algunas excepciones, se concentra en la operación de los programas más que a definir una estrategia local de desarrollo pecuario. De las entidades visitadas, sobresale el trabajo de planeación de los COTEGAN de Tamaulipas, Jalisco y Veracruz, el cual se relaciona directamente con la capacidad técnica y de liderazgo de algunos de sus integrantes.

Los funcionarios estatales argumentan, en un 58%, que la operación federalizada no les permite a los estados hacer ajustes a los programas para adaptarlos a las prioridades locales; sin embargo, se debe reconocer que las Reglas de Operación han venido flexibilizándose y ahora permiten, entre otras cosas, la incorporación de nuevos componentes.

La planeación del fomento pecuario no integra las acciones estatales y locales en una estrategia nacional que incluya las consideraciones territoriales y de actividades productivas prioritarias como lo plantea la Alianza.

Por esta razón, se requiere en el ámbito federal una instancia específica para la planeación estratégica que pueda integrar en un esquema nacional todos los elementos de planeación que se generen en los estados. Del mismo modo, esta instancia, a través de un proceso participativo derivado de un diagnóstico sólido, deberá definir las prioridades de inversión y de población objetivo y las formas que permitan articular los diversos instrumentos de la política subsectorial, así como establecer objetivos, metas, plazos y requerimientos presupuestales en el mediano plazo, a través de consensos con los gobiernos estatales, organizaciones de productores y representantes de las cadenas de valor.

a) Programación presupuestaria

Ligada con las deficiencias en la planeación, la forma de programación presupuestaria anual de la Alianza y de los grupos de programas provoca un alto grado de dispersión de las acciones que se instrumentan, no favorece la articulación entre programas ni con otros instrumentos de la política pública y se realiza en función de las demandas históricas de los productores y de los recursos disponibles, lo que mina la efectividad de la estrategia en el largo plazo.

Los funcionarios estatales expresan acerca de la planeación lo siguiente: el criterio más importante establecido para priorizar la asignación de solicitudes fue el orden de llegada (80% de los funcionarios así lo señalaron), mientras que por atención a alguna cadena específica sólo contestó el 15%; la correspondencia entre los objetivos de los programas con los presupuestos asignados la calificaron con un 7.1; entre las metas y los plazos para comprometer y ejercer los recursos con un 7.3, y entre las metas y capacidad operativa de las instancias, con un 7.5. Esto refleja las deficiencias que requieren ser resueltas en el ámbito federal y estatal para lograr una mejor planeación.

Por las razones expuestas, se requiere establecer un esquema de asignación multianual de recursos, que induzca a la planificación estratégica en el ámbito local y con ello se logren acciones concurrentes con una visión de desarrollo nacional común. El 54% de los funcionarios estatales indican que para mejorar la planeación es necesario considerar la opinión de los potenciales beneficiarios, y emplear diagnósticos estatales y regionales (53%).

Un ejemplo de esta programación multianual es la lograda con el PROGAN, la cual da certidumbre a los beneficiarios en el mediano plazo y les permite planear mejor sus acciones.

b) Sistema de información

Un proceso efectivo de planeación vinculado y ordenado, que sea capaz de darle un sentido estratégico a la Alianza en el marco federalizado, requiere de un sistema de información integral, mediante el cual sea posible la comunicación y la coordinación entre las distintas instancias y actores para el manejo de una información común que permita tomar medidas correctivas y oportunas en la implementación de las acciones.

Sin embargo, en una parte importante de los estados se sabe a ciencia cierta qué es lo que se hace con los recursos hasta el cierre de operaciones. En al menos un estado se detectó que los mismos operativos de Alianza resultaron sorprendidos al cierre de programas 2002 por el monto de recursos destinados a la adquisición de borregos en los grupos de programas de FG y DR. Los funcionarios calificaron con un 7.6 el flujo de la información sobre la operación de los programas.

Disponer de un sistema único de gestión y seguimiento es esencial para mejorar la planeación de los grupos de programas, y para generar información que, al ser intercambiada entre las diferentes instancias que inciden sobre el sector, permita corregir con oportunidad el curso de las acciones. Por ello, es importante disponer de los espacios institucionales que den seguimiento a la información generada, de modo que se posibiliten ajustes oportunos en las desviaciones más relevantes.

c) Normatividad

Las Reglas de Operación de la Alianza, si bien definen una estructura organizacional participativa y representativa con presencia de múltiples actores, no definen con precisión la forma en que habrían de concatenarse de manera equilibrada las diferentes visiones federales, estatales y locales en una estrategia única de desarrollo. Tampoco se establece con claridad el papel que habrían de jugar en la toma de decisiones la representación de los productores, de las cadenas de valor y la sociedad civil, de modo que en los hechos se favorece que prevalezca la opinión de los funcionarios, lo cual no está en correspondencia con el enfoque federalizado, participativo y representativo de la Alianza, que intenta aproximar la toma de decisiones a los sujetos del programa que son los productores.

Estos vacíos conceptuales en la normativa del grupo de programas deberían ser resueltos de modo que se elimine de raíz ese enfoque del desarrollo, donde la federación y los estados mantienen un control de las estrategias y, por lo tanto, brindan poco espacio de participación a los productores.

Por su parte, los funcionarios estatales calificaron la posibilidad de adecuación de las Reglas de Operación con 8, y con 7 cada uno de los siguientes aspectos: flexibilidad, su involucramiento en la elaboración, congruencia con el proceso de federalización y grado de claridad en su interpretación.

En las visitas a los estados se detectó que en unos se considera que la Reglas Operación en algunos aspectos son demasiado rígidas y no estimulan la toma de iniciativas estatales, aunque en otros estados se manifestó que ellos tratan de adecuarlas a la situación estatal, lo cual coincide con el 24% de los funcionarios que manifestó haber adaptado las Reglas al ámbito local mediante la incorporación y selección de componentes y con el 22% que manifestó haberlo hecho también redefiniendo los montos de apoyo.

Cabe destacar que la normatividad de FG aun cuando todavía es muy específica en algunos aspectos, ha venido flexibilizándose cada vez más y tiende a establecer sólo los lineamientos generales que deberán observar las entidades. Sin embargo, se deben evitar cambios frecuentes para dar mayor certidumbre a los operadores.

4.3. Arreglo institucional

a) *La estructura organizacional y su desempeño*

La estructura organizativa responsable de operar el grupo de programas, no obstante que tiende a lograr una mayor transparencia en la asignación de recursos, está más ocupada en el control y en la administración de los procedimientos que en dar direccionalidad a las acciones ejecutadas. El arreglo institucional derivado del proceso de federalización ha generado una estructura organizativa relativamente eficaz en la operación, pero alejada de una dinámica que dé prioridad a lo sustantivo con visión de largo plazo. Al respecto, los funcionarios estatales, calificaron con 7.9 la eficacia del arreglo para lograr los objetivos de los programas y señalaron deficiencias en la delimitación de funciones entre instancias, por lo que la calificaron con 7.7.

En esta estructura, la participación de los funcionarios federales y estatales impone su mayoría en la toma de decisiones sobre los actores no gubernamentales con lo cual se desestimula la participación de éstos. Con esto coinciden los funcionarios estatales por lo que calificaron la representatividad de los diferentes actores en los órganos colegiados con 7.6.

La representación de los productores se da generalmente a través de canales formales, tales como líderes gremiales, quienes no necesariamente son representativos. Así, las decisiones de los órganos colegiados se toman con escasos elementos de apoyo y con pobre análisis y discusión, pues los funcionarios estatales calificaron al predominio de criterios técnicos en la toma de decisiones con 7.8. Se pone énfasis en el apego a la normatividad, la aplicación de los recursos y el cumplimiento de las metas físicas y financieras establecidas.

Asimismo, los procedimientos no están regulados por reglamentos internos, lo que hace al proceso de toma de decisiones casuístico y contingente. Es común escuchar quejas de los propios funcionarios y de productores que señalan falta de consistencia, e incluso, confusión entre los responsables operativos al interpretar los conceptos que se establecen en las Reglas de Operación, lo que se refleja en una deficiente operación de los programas.

Así pues, el funcionamiento real de la estructura organizativa no atiende de manera central las necesidades y opiniones de los sujetos del programa y se toman decisiones sin el soporte de información y diagnósticos que permitieran la planeación de mediano y largo plazos, tal como lo establecen las Reglas de Operación.

Como una alternativa para mejorar los problemas señalados, en Jalisco se están llevando a cabo acciones para integrar orgánicamente las cadenas productivas al arreglo institucional de Alianza. Los representantes de las cadenas se convierten en orientadores de las acciones del grupo de programas considerando que las cadenas organizadas pueden constituirse en espacios de discusión y concertación para desarrollar diagnósticos comunes, pronósticos de cada actividad productiva, acordar áreas prioritarias de intervención, definir acciones conjuntas para mejorar la sanidad, identificar áreas prioritarias de investigación, e incluso proponer iniciativas para resolver problemas vinculados a la distribución del excedente económico.

De tener éxito esta iniciativa, se estarán legitimando las acciones de Alianza a través de instancias participativas y representativas y se dará funcionalidad a las cadenas de valor, que son la piedra angular de la estrategia de FG y de la Alianza en su conjunto.

b) Capacidad de operación de las estructuras organizacionales

La capacidad organizacional de la estructura operativa de la Alianza es un factor clave que determina la “forma” en que se implementan los programas en el ámbito federal, estatal y local. Si no existen los recursos materiales y financieros indispensables para llevar a cabo su instrumentación y si el recurso humano responsable directo de su operación no tiene claridad sobre la concepción de la estrategia, sus objetivos, metas e instrumentos, así como las relaciones causales supuestas, difícilmente se podrá lograr un accionar eficaz y eficiente. Al respecto, los funcionarios estatales calificaron con 6.8 y 6.9, respectivamente, la disponibilidad de los recursos materiales y financieros disponibles para la operación de los programas.

Desde que inició sus operaciones la Alianza para el Campo no se ha impulsado un componente de desarrollo institucional que posibilite capacitar y actualizar al personal operativo del grupo de programas, lo cual es cada vez más necesario debido al grado de complejidad que han alcanzado las Reglas de Operación. La calificación que dan los funcionarios estatales a la disponibilidad y calidad del recurso humano encargado de la operación de los programas es de 7.4.

Con frecuencia, la falta de capacitación del personal se refleja en una falta de consistencia en las decisiones operativas que conduce a la administración por excepción, lo cual se refleja en no pocas ocasiones en un excesivo desgaste de los órganos colegiados y la pérdida de legitimidad de las decisiones tomadas.

Otra deficiencia importante en el funcionamiento del arreglo institucional es que éste se orienta más a la administración de programas y no cumple funciones de planeación, generación y divulgación de tecnologías, de comunicación y de arribo a acuerdos, así como de difusión de información.

De aquí se deriva la recomendación de instrumentar un programa de desarrollo institucional que establezca puentes de comunicación entre las diversas instancias de gobierno relacionadas con el grupo de programas y que permita homogeneizar los conceptos planteados en la estrategia, estandarizar procedimientos y eliminar discrecionalidad en la operación.

c) Proceso de federalización descentralización

En las Reglas de Operación 2002 la federación dispuso que los DDR y CADER pasaran a ser instancias coordinadas y administradas por los gobiernos de los estados, bajo un esquema de codirección con la SAGARPA.

Este esquema de federalización-descentralización ha generado problemas de coordinación entre instancias que se han convertido en factor que limita el logro de los objetivos del grupo de programas. Esto se observó principalmente en estados como Puebla, Yucatán y Veracruz.

Según las autoridades estatales, el origen del problema es que no existe claridad en el rumbo del proceso, se desconocen sus alcances y se han descentralizado funciones y

responsabilidades, pero no presupuestos. Los estados rechazan este esquema de federalización y prefieren continuar operando con sus propias estructuras, aun y cuando participan formalmente en la coordinación de las mencionadas instancias. Además, los estados citan las siguientes razones para no participar proactivamente en este proceso de federalización: la escasa capacidad profesional y disposición del personal; la estructura sindical de los trabajadores, que debilita las líneas de autoridad de los estados para gestionar la operación; la limitada e inoperante infraestructura, y principalmente los elevados pasivos laborales que están en juego y que le corresponde resolver al gobierno federal.

El mismo personal de los DDR y CADER señaló que “quien paga manda”, por lo que en los hechos, estas instancias siguen integradas funcionalmente a la SAGARPA.

La revisión de la estrategia y sus alcances se hace indispensable, con el fin de dar certidumbre tanto a los gobiernos de los estados como al personal que labora en las instancias en proceso de transferencia sobre la forma en que se desarrollará el esquema. Ello permitirá que los gobiernos de los estados desarrollen su propia estructura y pongan en marcha las iniciativas de desarrollo institucional requeridas.

Por otra parte, es necesario mencionar que la federalización-descentralización poco ha bajado al ámbito municipal, lo que coincide con la calificación que otorgan a este aspecto los funcionarios estatales (6.7).

4.4. Operación 2002

La operación 2002 se dividió en programas federalizados y programas o componentes de ejecución nacional. Los programas federalizados fueron operados por los estados y entre los de ejecución nacional, el PAPLBI también desconcentró buena parte de los recursos a la operación estatal. De los programas de ejecución nacional se debe señalar que el PAPLBI apoyó inversiones en proyectos regionales y estatales que están permitiendo dar saltos cualitativos en términos de agregar valor a la producción y de lograr una mejor integración de la cadena productiva leche.

a) Recepción de apoyos

El 88% de los beneficiarios encuestados reportó que ya habían recibido el apoyo. La proporción que no lo había recibido manifestó como causas las siguientes: 6% no pudo hacer su aportación; 21% no ha recibido aviso de asignación; sólo 5% reportó haber tenido problemas con el proveedor y 38% desconoce las causas. Por programa, el porcentaje de los que no habían recibido el apoyo fue mayor en FAP (23%), API (18%) y DPAI (17%).

En FAP, más de la mitad aseveró que aun cuando había recibido aviso de asignación y aportó su contraparte, todavía no recibían el subsidio; esta proporción seguramente incluye a productores que fueron apoyados con construcciones o instalaciones que llevan un lapso de tiempo significativo en realizarse. En DPAI, el 51% desconocía las razones por las que no habían recibido el apoyo, porcentaje que puede corresponder a productores que fueron relegados de las acciones de asistencia o fueron poco visitados por el promotor. En API el 30% de los productores que no habían recibido el apoyo reportaron que todavía no les llegaba el aviso de asignación.

La principal razón por la que se reportó tal proporción de no recepción del apoyo al momento de la encuesta es que se tuvo un retraso generalizado en el inicio de la operación de APC 2002, lo que repercutió en los tiempos para la autorización de solicitudes y pago de subsidios, sobre todo considerando que unos componentes de FG implican la construcción de obras o la adquisición de equipos que requieren elevadas inversiones.

b) Oportunidad de la operación

Durante el 2002 la operación de los programas de la Alianza registró un retraso considerable. Las Reglas de Operación se publicaron en marzo, los anexos técnicos se firmaron entre junio y julio, los recursos federales se radicaron a los estados a partir de marzo, pero la operación inició en la mayoría de éstos a partir de agosto y aún a la fecha de evaluación se estaban ejerciendo recursos de programas federalizados y/o de ejecución nacional en al menos 4 estados visitados (esto último motivado principalmente por el cierre de Banrural que fungía como fiduciario de los FOFAE). Las radicaciones de recursos federales y recursos estatales siguen siendo aspectos deficientes, así lo manifestaron los funcionarios estatales al calificarlos con 6.7 y 6.6, respectivamente.

Desde el inicio de operaciones, en 1996, se registraron problemas de oportunidad de la operación de los programas. No existe correspondencia entre los plazos de operación, el ciclo administrativo federal y la temporalidad del ciclo productivo. Particularmente, el desfase con el ciclo productivo provoca problemas importantes en la ejecución de las inversiones (construcción, instalación, prueba de funcionamiento) y aprovechamiento de los componentes, ya que su uso puede diferirse hasta por un año, con serias repercusiones sobre los costos financieros de las inversiones realizadas. No obstante esta situación, del total de beneficiarios que recibieron el apoyo el 86% consideró que lo había recibido con oportunidad.

Por el retraso en la publicación de las Reglas de Operación se acortan los plazos para realizar las inversiones, lo que ocasiona que prevalezcan las presiones administrativas sobre el logro de los objetivos de Alianza. En ocasiones se requieren créditos puente para operar “informalmente” la Alianza, bajo la condición de que todo se ajustará a las futuras Reglas de Operación (tipo de beneficiario, requisitos de elegibilidad, solicitud).

El plazo establecido en las Reglas de Operación para comprometer los recursos antes del 30 de noviembre presionó desfavorablemente el proceso de selección de beneficiarios. Incluso, en algunos estados se reportó que ello implicó altos porcentajes de desistimiento, y serios problemas administrativos y de calidad de información relacionada con el grupo de programas.

En suma, la falta de oportunidad en la ejecución de los programas propicia incertidumbre en las decisiones de inversión de los productores. Aunado a ello, la falta de claridad que tienen los productores sobre los criterios que se emplean para la asignación de apoyos y el requisito de realizar el 100% de las inversiones comprometidas para poder recibir el apoyo financiero, restan poder a la Alianza como mecanismo de inducción y orientación de las inversiones.

c) Difusión

La difusión de los programas es un proceso que aun cuando la APC lleva más de siete años operando, todavía presenta deficiencias en cobertura y calidad, lo cual ha propiciado

que se hayan establecido en algunos casos relaciones clientelares y de grupos de beneficiarios privilegiados. Generalmente, en los estados se justifica la insuficiente difusión de los programas por limitaciones en los recursos para atender a mayor población, sin embargo, esta difusión limitada reduce la posibilidad de seleccionar mejor a los beneficiarios. Baste señalar que en la operación 2002 de Fomento Ganadero se apoyaron el 90% de las solicitudes presentadas. Una mayor difusión supondría mayor número de solicitantes, lo cual obligaría a una selección más rigurosa de los beneficiarios.

d) Calidad del apoyo

La calidad de los apoyos fue considerada como buena para los animales, maquinaria y construcciones, pues obtuvo una calificación promedio de 8.5; las semillas resultaron con menor calificación (7.1). Donde se advierte un problema serio es en la calidad de la asistencia técnica ofrecida por el DPAI; esto considerando los criterios de capacidad del técnico para resolver problemas y disponibilidad del mismo cuando se le requiere.

e) Requisitos de la solicitud

Hasta 2001, en los programas RTP, LECH y FAP se requirió junto con la solicitud, un proyecto de desarrollo del predio. Sin embargo, este proyecto se estaban convirtiendo sólo en un requisito administrativo y no en una guía orientadora de inversiones y del desarrollo de la UPR, razón por la cual en 2002 fue sustituido por la cédula de autodiagnóstico o bien, en inversiones de mayor monto se sustituyó por un proyecto simplificado, lo cual hizo más sencillo el trámite de solicitudes sin que se haya registrado algún efecto práctico sobre la asignación de los apoyos.

Para el 2003 se establece en la norma que el 60% de los recursos de Fomento Ganadero se deben ejecutar a través de proyectos; sin embargo, si éstos no son empleados como una herramienta de planeación para realizar inversiones y fijar una ruta de desarrollo de la unidad de producción y si tampoco son utilizados como un criterio que promueva la competencia en la autorización de apoyos, resulta una herramienta demasiado costosa en relación a su utilidad, sobre todo si se considera que la responsabilidad de la inversión recae sobre el productor, pues éste aporta generalmente la mayor parte de la inversión.

f) Participación de productores

La participación de los productores en los órganos de decisión de los programas, según la opinión de los representantes de productores entrevistados, se da principalmente en el CDRS (73% de los casos) y en el COTEGAN (63%). Sin embargo esta participación tiene importantes variaciones entre estados y en muchos de ellos existe poco equilibrio entre los representantes de cada sistema-producto, ya que generalmente prevalecen los representantes del sistema-producto bovinos carne.

La participación de los productores y sus organizaciones en la operación de los programas ganaderos es importante; en algunos estados existe una activa participación y llegan incluso a operar programas, lo cual conlleva el riesgo de que los apoyos tiendan a orientarse exclusivamente a sus agremiados.

g) Coordinación de programas

La coordinación de acciones entre grupos de programas de Alianza aún es reducida. En la mayoría de los estados visitados la operación de los programas de DR se mantiene al

margen de los criterios técnicos de FG, y en un buen número de estados se reportó que la población objetivo de DR prefirió participar en FG porque los requisitos de la solicitud eran menos complejos. También se reportó en algunos estados que grupos de productores, que ya habían sido beneficiados por FG y que tenían proyectos de inversión elaborados, fueron también incluidos como beneficiarios de los programas de DR aún cuando no correspondieran estrictamente con el perfil de beneficiarios establecido en las Reglas de Operación, debido al bajo número de solicitudes acompañadas de proyecto presentadas para este grupo de programas.

En la mayoría de los estados, se reportó una buena coordinación de los programas de FG con el Programa de Salud Animal, pues ya se están llevando a cabo acciones conjuntas que permiten la concurrencia de recursos, e incluso se establece como requisito la participación del productor en las campañas de salud animal para que pueda ser considerado como beneficiario del grupo de programas de FG. Sin embargo, todavía se detectan serios problemas de coordinación entre los programas de FG y el Programa de Investigación y Transferencia de Tecnología. Esto debe ser considerado como un problema muy importante, ya que las recomendaciones técnicas que actualmente están haciendo los promotores del DPAI a los productores no están sustentadas por la estructura responsable de generar y validar tecnología. Se debe señalar que en algunos estados como Veracruz, Tamaulipas y Sonora se ha logrado coordinar el proceso de generación-validación de tecnología con las acciones de transferencia, lo que ha permitido una operación más efectiva y eficiente del DPAI.

En cuanto al proceso de federalización-descentralización, en la mayoría de los estados visitados se reportó la urgencia de revisar el proceso de manera integral y tomar decisiones de fondo. La situación que priva en los estados no permite consolidar las estructuras institucionales locales, e incluso propicia disputas de funciones y responsabilidades en la operación de la Alianza. Bajo la supuesta transferencia de los DDR y CADER a los gobiernos estatales, la cual no es aceptada por la mayoría de los estados, se les asignaron responsabilidades operativas a estas instancias, y debido a que siguen operando bajo la estructura de SAGARPA, en los hechos se han concentrado en esa dependencia las funciones normativas y operativas.

Así, los estados prefieren operar con sus propias estructuras, mismas que en muchos casos se sobreponen a la estructura federal, lo que genera duplicidad de funciones, con los consiguientes efectos presupuestales.

h) Apertura de ventanillas, recepción y gestión de solicitudes

El atraso en la publicación de las Reglas de Operación 2002, los ajustes mayores que registraron y el cambio del sistema de gestión (Sistema de Información del Sector Rural, SISER), ocasionaron un inicio tardío en la implementación de los programas.

Uno de los factores más importantes fue el retraso en la “liberación” del SISER y la instrucción girada a los delegados de no operar nada fuera del sistema. En la mayoría de los estados se atendió la instrucción, por lo que la operación plena inició incluso en el mes de septiembre y en muchos de los casos sin la utilización del sistema propuesto.

Sólo en algunos estados se llevó un control riguroso de la recepción de solicitudes y en pocos casos se cumplió con la publicación de listas de las solicitudes que fueron autorizadas o rechazadas, pues así lo expresaron los funcionarios estatales al otorgarle a la recepción de solicitudes una calificación de 6.4. En la mayoría de los casos no se

establecieron los plazos para dar respuesta a las solicitudes y generalmente se notificó por escrito a los productores del resultado de su solicitud a destiempo, aspecto que fue calificado con 6.8. Los potenciales beneficiarios casi no tuvieron acceso a la información a través de Internet para verificar la situación de su solicitud, sea porque no hubo captura de solicitudes o por el desconocimiento del solicitante de esa opción, así lo confirma la calificación que dieron los funcionarios estatales a este aspecto (5.9).

La liquidación de Banrural (institución fiduciaria de la Alianza) complicó la operación de los programas y en algunos estados aún en esta fecha se están pagando apoyos.

El levantamiento del acta de entrega-recepción se constituyó en un problema importante, ya que el presupuesto de operación fue distribuido entre las instancias estatales y federales, resultando insuficiente para cumplir satisfactoriamente con esta disposición. En la mayoría de los estados, los responsables operativos desconocían si el FIRCO había realizado la supervisión del 10% de las acciones de los programas; esa dependencia reportó que en la mayoría de los estados no se cumplió con esta disposición.

j) Selección de proveedores

Uno de los principios operativos del grupo de programas establece que el beneficiario deberá seleccionar directamente al proveedor de los bienes y/o servicios que le hayan sido otorgados. De los beneficiarios encuestados, el 62% reportó haber seleccionado directamente él al proveedor; el 12% lo hizo a través de la organización de productores con la que participa, y el 8% reportó que habían sido seleccionados por funcionarios. En el programa DPAI, el 20% fue seleccionado por la organización, el 15% por funcionarios y 25% no supo como fue seleccionado el proveedor; es decir, al menos el 60% de los beneficiarios del programa no seleccionaron al proveedor –técnico–. Esto indica que este programa sigue funcionando como un programa de oferta de parte de las instituciones.

En cuanto a los criterios para seleccionar al proveedor, se aplicaron los siguientes: por calidad de insumos, 68% y por mejor precio, 50%; para los productores del Tipo 1 el factor más importante fue el precio y para los tipos V la calidad de los insumos.

En DPAI resultaron muy importantes los criterios de: cercanía al lugar (22%) y único proveedor (11%). El productor tipo V seleccionó directamente su proveedor en el 86% de los casos y el Tipo 1 sólo en el 33%; en este último estrato principalmente los selecciona la organización y los funcionarios.

j) Operación de programa de ejecución nacional

La medida de aplicar recursos del Programa de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos a través de proyectos productivos se considera muy atinada. La mayoría de los proyectos apoyados en los estados, particularmente en Veracruz y Jalisco, permitieron avances importantes en la integración de cadenas productivas y en la agregación de valor a la producción.

El programa fue operado en términos muy aceptables. Los beneficiarios fueron grupos de productores bien organizados, en la mayoría de los casos con amplia capacidad de gestión y de apropiación de los proyectos. Sin embargo, algunos aspectos que deberían considerarse para su corrección son los siguientes:

- Aun cuando la población objetivo corresponde a la de PBIT, en la práctica entraron productores que rebasan esas características y tienden a ser similares a los de LECH federalizado o, en algunos casos, a los de programas de Desarrollo Rural; incluso, hubo productores que reportaron haber accedido a apoyos de los tres programas durante este año.
- Difusión restringida del programa y de los componentes de ejecución nacional.
- En algunos estados se tiene la impresión de que el programa operó con cierta discrecionalidad en la selección de proyectos. Sin embargo, se sabe que cualquier proyecto que llega a la CGG viene avalado por los COTEGAN.
- Unas Delegaciones estatales mostraron cierta inconformidad porque estos programas socavan la autoridad de las instancias estatales y los canales formales de operación de la Alianza.

4.5. Seguimiento y evaluación

En 2002 se concluyó con el diseño y la posterior liberación del SISER que fue propuesto por la instancia central como el sistema único de información y seguimiento de operación de Alianza. Este sistema representa un instrumento valioso de gestión que elimina múltiples problemas de flujo y calidad de la información relacionada con la Alianza y limita de manera importante el manejo discrecional de las solicitudes en las instancias operativas. Además, permite dar seguimiento a cada una de las solicitudes presentadas y conocer su estatus en tiempo real, así como los tiempos de gestión hasta el acta de entrega-recepción.

La instalación de dicho sistema en la mayoría de los estados se hizo a partir del mes de agosto, ya con la operación avanzada del grupo de programas. Por problemas de infraestructura y de logística no fue posible la captura sistematizada de las solicitudes gestionadas. Este sistema prácticamente ya ha sido instalado en todos los estados y a través del mismo se gestionará la Alianza 2003.

En opinión de los funcionarios responsables de la operación del grupo de programas en los estados, las principales limitaciones del SISER son que no existe infraestructura para operarlo, aspecto que calificaron con 6.7, ha habido escaso soporte técnico (6.9), no se dispone de recursos humanos calificados para operarlo (7.0) y que es muy limitada la información que genera (7.0), la cual sirve fundamentalmente a las instancias centrales.

Por otra parte, en los estados no se dispone de una estructura que pueda dar seguimiento técnico a las acciones instrumentadas por el grupo de programas. Esto, debido a que desde el inicio de operaciones de Alianza se diseñó una estructura operativa sencilla, cuya tarea concluía con el acta de entrega-recepción de los componentes apoyados. La pregunta ahora es si debería haber tal estructura, y la respuesta sería no si la responsabilidad de las inversiones seguiría recayendo sobre el beneficiario; sin embargo, esto es cada vez menos cierto, por la reducción de su aportación con relación al subsidio.

Si bien se establecen obligaciones y posibles sanciones a beneficiarios en caso de incumplimiento, normalmente no se toman medidas para verificar su cumplimiento y se confía en la buena voluntad del solicitante (que no ha recibido apoyos similares y que no

recibe apoyos de otro programa, el límite máximo de apoyo por beneficiario, el mantenimiento de las inversiones por su vida productiva, etc.). En las visitas a los estados no se reportaron casos de productores sancionados.

En la mayoría de los estados visitados se reportó que la evaluación estatal es de poca utilidad (fue calificada con 7.1 por los funcionarios estatales), debido a que sus resultados son demasiado extemporáneos y que es demasiado costosa. Asimismo, se indicó que no existen mecanismos para darle seguimiento y que en general no se difunde suficientemente para lograr interesar a los productores (este aspecto fue calificado con 6.7). En el ámbito federal, a decir de los mismos funcionarios, los resultados de las evaluaciones cada vez aportan más elementos para mejorar el diseño y la instrumentación de los programas, y se destaca el interés y disposición de la CGG para apoyar el proceso de evaluación.

Respecto a la contraloría social de los programas se reportó que en la mayoría de los estados se instalaron formalmente las instancias, pero no se precisaron las actividades desarrolladas (la funcionalidad de los comités de combate a la corrupción fue calificada con 6.6). También se indicó que prácticamente no se instalaron las ventanillas para la recepción de quejas. Por su parte, los productores señalaron que no se arriesgarían a denunciar alguna irregularidad, porque luego no los apoyarían por ser los mismos funcionarios relacionados con los programas los que encabezan las instancias de contraloría social.

4.6. Cambios en los procesos operativos 2003

Como se comentó en el apartado 2.5, en la normatividad 2003⁽²⁸⁾ los programas de FG transitaron de un arreglo que consideraba siete programas, que aún cuando estaban bien diseñados, al atender los aspectos fundamentales de la producción pecuaria, promovían la fragmentación de acciones, le restaban flexibilidad a la operación y reducían la inducción de inversiones integrales por parte de los productores, a una simplificación de programas en dos grandes vertientes: a) un programa que se orienta a incentivar la inversión en infraestructura, equipo y genética (mejoramiento ganadero) y, b) un programa que fomenta el desarrollo de capacidades (DPAI).

Además, la estrategia de aplicación de recursos en los programas federalizados tiende a priorizar proyectos, reduciendo la atención a la libre demanda; enfatiza apoyos hacia la generación de valor e integración de cadenas y mantiene componentes de ejecución nacional para atender aspectos estratégicos.

Con estos cambios se prevé un avance importante que puede contribuir a una mayor flexibilización de la operación y otorgamiento de los apoyos, a una menor dispersión de acciones, a orientar mejor las inversiones mediante proyectos y a apoyar acciones que generen valor y coadyuven a la integración de las cadenas. Sin embargo, se advierten algunos riesgos en la implementación de la estrategia, mismos que fueron señalados en el apartado 2.5 y a lo largo de este capítulo.

⁽²⁸⁾ Los cambios en los procesos 2003, corresponden sobre todo a los observados en las Reglas de Operación, pues aun cuando al momento de realizar las visitas a los estados los funcionarios ya conocían la propuesta de Reglas y opinaron al respecto, la operación como tal todavía no iniciaba (sólo en Tamaulipas, que fue el último estado visitado, se estuvo presente en una reunión de COTEGAN en la que se aprobaron los criterios de planeación de los programas 2003).

Vale la pena remarcar el referido a que a pesar de que el DPAI se le ubica como un programa de los dos del grupo de FG en 2003, si no se conviene con los estados un porcentaje adecuado del presupuesto para lograr complementar la estrategia de fomento en un balance equilibrado entre desarrollo del capital físico, humano y social se corre el riesgo de que este programa siga con los escasos recursos que hasta ahora ha ejercido.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos

En este capítulo se presenta un análisis de los principales indicadores de resultados e impactos para los programas de FG. Estos indicadores se definieron en función de los objetivos de los programas, y para su cálculo se consideraron las opiniones de beneficiarios 2002 y 2000, a fin de contrastar los resultados a través del tiempo en indicadores en los que ello sea relevante.

Se presenta también una evaluación del desempeño de estos indicadores con base en la *tipología de productores* definida para la evaluación (Anexo 1, A-1) y considerando diferentes montos de inversión. Sin embargo, se privilegió el análisis basado en la tipología de productores porque en la evaluación de la Alianza 2001 se comprobó que la principal variable que incide en la obtención de impactos diferentes es el *tipo de productores*.

5.1. Indicador de resultados

5.1.1. Permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de los apoyos

La permanencia de los apoyos otorgados por los programas de FG 2002, en las UPR de los productores, es muy elevada. Del total de beneficiarios que recibieron el apoyo, el 94% manifestó que aún lo tiene en posesión. El grado en que se aprovecha la capacidad de producción instalada de los apoyos es bastante satisfactorio, pues de los beneficiarios que mantienen el apoyo el 96% lo tiene funcionando a una capacidad promedio del 84%.

En función del tipo de productor, el comportamiento de este indicador es creciente; es decir, los productores más capitalizados (tipo V) son los que mantienen en mayor proporción las inversiones, utilizándolas prácticamente a plena capacidad (Figura 5). Más de tres cuartas partes de este tipo de productores utilizan el apoyo a una capacidad superior al 75%, mientras que para los del tipo I este porcentaje es del 56%. Cabe destacar que la mayoría de los productores que no cuentan ya con el apoyo otorgado corresponde a este último tipo.

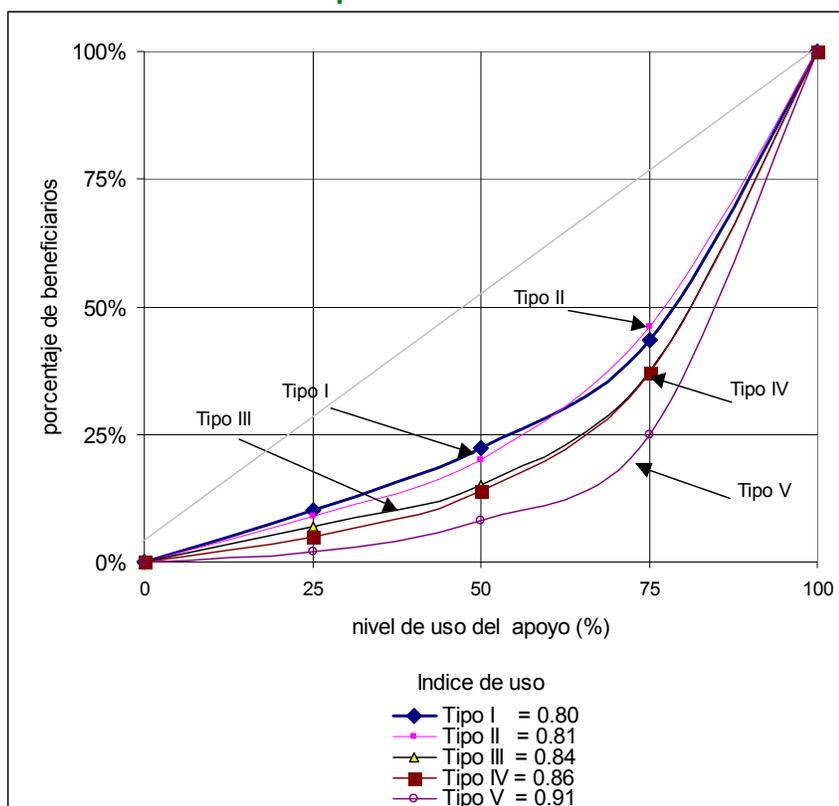
Por programa, los beneficiarios de LECH y FAP son los que mantienen en mayor proporción los apoyos (98 y 96%, respectivamente), lo que se explica por el tipo de componente para el que son apoyados, el cual generalmente se relaciona con infraestructura y equipo.

En DPAI⁽²⁹⁾ se obtuvo el resultado más bajo (83%), debido a que algunos productores valoran como insuficiente la disponibilidad y frecuencia de las visitas del promotor. En cuanto al nivel de uso, los beneficiarios de RTP, DPAI y MGE fueron los que manifestaron tener menor grado de aprovechamiento. Esto se explica por el tipo de componente motivo de apoyo, el cual en el caso de RTP corresponde en parte a semillas para praderas y en el de MGE, a sementales o vaquillas que seguramente todavía no están produciendo.

⁽²⁹⁾ En este caso, se consideró como apoyo la presencia del técnico y los servicios brindados al productor.

Por monto de inversión, los resultados del indicador se comportan igual que por tipo de productor, es decir, a medida que se incrementa el monto del apoyo, el porcentaje de productores que mantiene el apoyo pasa de 87% en los beneficiarios que invirtieron de 0 a 1,000 pesos y a 98% en los que invirtieron más de 100,000 pesos. Esto se explica porque a mayor monto de las inversiones los productores aportan una cantidad más significativa de recursos y, por tanto, tienden a incrementar su corresponsabilidad con las acciones de los programas, cuidando y haciendo mejor uso de las obras construidas o componentes adquiridos. El nivel de uso de los apoyos pasa de 84% a 89%, del rango de menor a mayor monto.

Figura 5. Nivel de aprovechamiento de los apoyos por tipo de productor 2002



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002.

En los beneficiarios 2000 encuestados, el apoyo permanece en una proporción un poco arriba de la de beneficiarios 2002 (96%), y de la misma manera se observa que son los productores tipo I los que menos conservan el apoyo (57%), mientras que los tipo V son los que lo mantienen en su totalidad. Esto lleva a argumentar que los componentes en su mayoría, con excepción de los recibidos por “productores” de muy bajo nivel de capitalización, tienden a permanecer con el paso del tiempo.

Por su parte, el funcionamiento y nivel de aprovechamiento de los apoyos es más alto, lo que puede deberse a que el plazo de maduración de las inversiones ya se ha cumplido. El nivel de aprovechamiento de los componentes otorgados por el grupo de programas es de 87%, superior al 84% obtenido en los beneficiarios 2002. Sin embargo, todavía existe un margen significativo para lograr utilizar los componentes en su plena capacidad productiva.

Por programa, sobresalen LECH y API, en los cuales prácticamente el 98% de los productores conserva el componente; sin embargo, en nivel de uso del apoyo LECH es el que obtiene el valor más bajo (84%), pues en este programa es común observar en campo, infraestructura o equipo apoyada con el programa, que no se está utilizando en su total capacidad.

El hecho de que la sostenibilidad de las inversiones sea menor en los productores menos desarrollados, sugiere que la orientación de los apoyos a este estrato de productores debe revisarse. Además, en los estados se observó que en ocasiones se apoya a productores de manera individual con un bien (p.e. tanques fríos, equipos forrajeros, termos criogénicos, etc.) cuya capacidad rebasa la requerida por el productor lo que complica aún más la estructura de costos y el flujo de efectivo de la explotación.

En *síntesis*, se concluye que la gran mayoría de los apoyos permanecen en las UPR, independientemente del tiempo transcurrido, y que casi todos están funcionando a una capacidad que, aunque es buena y creciente con el paso del tiempo, todavía deja un margen de uso ocioso. Los productores más desarrollados y los que invierten montos de inversión significativos son los que, gracias a que cuentan con otras condiciones y recursos, mantienen y usan a mayor capacidad los apoyos. Los productores con menor desarrollo los mantienen y los usan menos, por lo que la mejor forma de apoyar este tipo de productores es a través de grupos que hagan uso colectivo del componente y se distribuyan los costos fijos y de mantenimiento. Los programas que apoyan las inversiones en infraestructura y equipo (FAP, LECH) son los que mantienen en mayor proporción los apoyos, mientras que el que apoya la asistencia técnica (DPAI) es el que los mantiene en menor proporción.

5.2. Indicadores de impactos

A continuación se presentan los indicadores de impacto más relevantes para el grupo de programas, considerando sus objetivos como contexto de análisis (Anexo 1, A-2).

5.2.1. Capitalización

Uno de los principales objetivos de los programas es apoyar la capitalización de los ganaderos mediante la concurrencia de recursos de los gobiernos federal y estatal y de los productores. Para ello, por cada peso de inversión gubernamental de FG (federal y estatal) los productores aportaron 98 centavos. Los productores de los estratos más altos (tipos IV y V) invierten más que proporcionalmente por cada peso de recursos fiscales que reciben, con respecto al resto de tipos de productores.

Los programas que más inversión de los productores atrajeron fueron FAP (1.23 pesos por cada uno de inversión gubernamental) y LECH (1.22), y el que menos DPAI (0.02 pesos), debido a que en este programa no se ha obligado la aportación de recursos por parte del productor para cubrir el costo de la asistencia técnica.

a) Participación del apoyo en el capital de la UPR

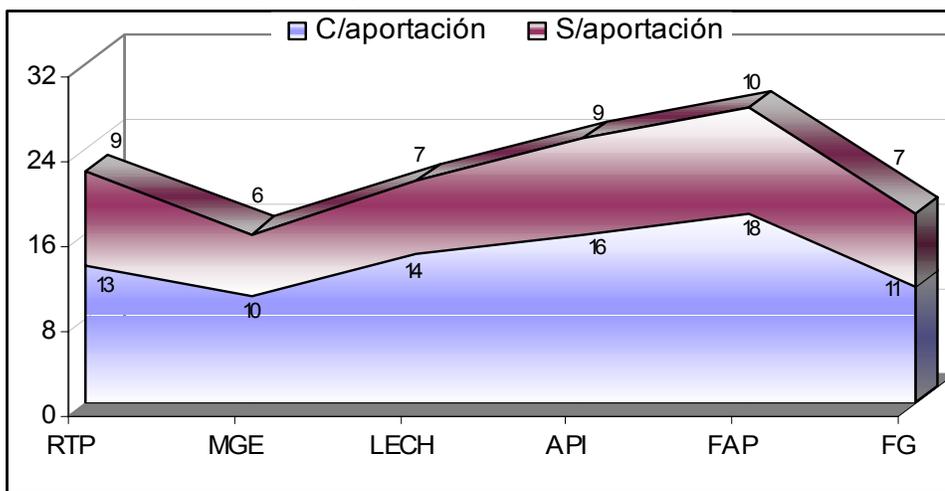
Para los beneficiarios de FG 2002, la participación del apoyo en el valor de los activos de la UPR, considerando también la aportación del productor, fue de 11%. En comparación con los otros dos grupos de programas de APC –Fomento Agrícola y Desarrollo Rural– se ubica con la participación relativa más baja, lo que se explica porque en FG predominan

entre los beneficiarios productores más capitalizados. Sin embargo, si se excluye la aportación de los beneficiarios en las inversiones realizadas –que en algunos programas y en un estrato importante de productores rebasa más de la mitad de la inversión total– el apoyo gubernamental apenas representa el 7% de los activos totales (Figura 6).

Por tipo de beneficiario se tiene que la importancia relativa del apoyo disminuye conforme se incrementa el estrato de productor; si bien las inversiones de los productores tipo V son de montos mayores, la importancia relativa del apoyo disminuye por la cuantía del valor de sus activos llegando a ser del 5%; sin considerar la aportación del productor es de menos de 2% (Figura 7). En los productores tipo I, incluyendo la aportación del productor, el apoyo significa el 26% de valor de sus activos y sin la aportación del productor el 19%.

Por programa, considerando la aportación del productor, destaca FAP como el programa en el que la participación del apoyo es la más alta (18%); la menor se presentó en el programa MGE (10%), lo que se relaciona con el tipo de componentes y monto de subsidio promedio que otorgan, pues este último programa apoya principalmente la compra de semovientes con 9,795 pesos promedio por productor (cifra de 2002, ver apartado 2.2). En FAP se presentó la participación más alta porque se está incluyendo también la inversión del productor, misma que en promedio fue 2.2 veces más alta que la gubernamental (Figura 6).

Figura 6. Participación del apoyo en el capital de la UPR, con y sin aportación del productor (%)



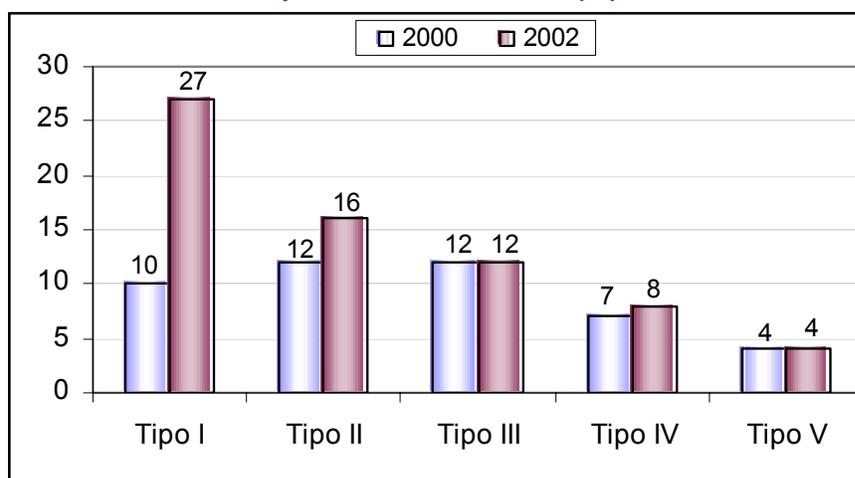
Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002.

La participación del apoyo también se ve influida por el promedio de activos que en general posee un productor dedicado a las actividades apoyadas. Por ejemplo, en API aun cuando el subsidio promedio otorgado en 2002 osciló alrededor de 9,000 pesos por productor y la aportación de los productores fue del 50% de la inversión total, la participación ascendió a 16% de los activos totales. Esto se explica porque, en general, en la apicultura los activos requeridos para la actividad son menores y de menor valor que en otras actividades, como en la producción lechera, avicultura o porcicultura. En LECH, aun cuando fue el programa que otorgó el mayor subsidio promedio (alrededor de 23 mil pesos por beneficiario) y en el que la aportación del productor fue de más del 50% de la inversión total, la participación fue de apenas 14%, lo que se explica por lo antes señalado (Figura 6).

Por montos de inversión, se muestra un comportamiento diferente al de tipo de productor, pues la participación del apoyo en el capital de la UPR es creciente, conforme se incrementan los montos de inversión. En los productores que invirtieron de 0 a 1,000 pesos, el apoyo apenas representó el 2% de los activos de la UPR, mientras que en los productores que invirtieron más de 100,000 pesos la participación fue de 18%. En el rango de más de 5,000 hasta 20,000 pesos, que es donde se ubica el subsidio promedio otorgado por beneficiario (12,165 pesos) en 2002, la participación del apoyo fue de 5%. Esta situación sustenta la propuesta de ya no atomizar los apoyos al otorgar subsidios poco significativos que no logran impactar en forma notable en la capitalización de las UPR.

En los beneficiarios de FG 2000, la participación del apoyo en los activos, incluyendo la aportación del productor, fue menor (8%) que en los beneficiarios 2002, lo cual se relaciona directamente con el incremento del subsidio promedio por beneficiario que se ha venido dando en los últimos años. Por ejemplo, en LECH la participación fue de 10% en 2000 mientras que en 2002 fue de 14%, lo cual puede deberse a que este programa fue el que observó un mayor incremento del subsidio por beneficiario.

Figura 7. Participación del apoyo en el capital de la UPR por tipo de productor 2000-2002 (%)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2000 y 2002.

Por tipo de productor, en los beneficiarios 2000 se observa que la mayor participación del apoyo se logró en los productores tipo II y III y no en el tipo I, como en 2002, lo cual puede deberse a que el incremento en el subsidio promedio beneficia directamente a los pequeños productores. En los tipos IV y V la participación se mantiene en niveles reducidos (Figura 7).

En *síntesis*, la participación del apoyo en los activos de la UPR, considerando o no la aportación del productor, es baja para lograr un cambio en los niveles de capitalización de los productores. En los beneficiarios más capitalizados es en los que el apoyo representa una proporción menor, debido a la cuantía del valor de sus activos. Por montos de inversión, son los más cuantiosos los que tienen un mayor impacto en la participación en el valor de los activos, por lo que ya no se deberían seguir atomizando las inversiones en montos poco significativos que casi no impactan la capitalización.

b) Tendencia de cambio en el inventario de activos

En cuanto a la tendencia de cambio en el inventario de activos de los beneficiarios de FG 2002 y 2000 se tiene que aun con la inversión recibida de Alianza sólo se logró mantener el nivel de capitalización de las unidades de producción. Es decir, los apoyos sólo tuvieron un efecto marginal en el inventario de activos productivos de los beneficiarios, a lo cual contribuye el hecho de que algunos apoyos se orientan a la adquisición de equipos que reemplazan los existentes o a la rehabilitación, y no a la creación de nueva infraestructura.

En campo se detectó que sólo en productores que han venido recibiendo apoyos para diversos componentes en varios años o que en han atraído apoyos de otros programas, se ha logrado mejorar su capitalización. En contraparte, en la mayoría de los proyectos apoyados por el PAPBLI se está logrando mejorar los niveles de capitalización, al apoyar la construcción de grandes obras o adquisiciones de gran valor.

5.2.2. Cambio tecnológico

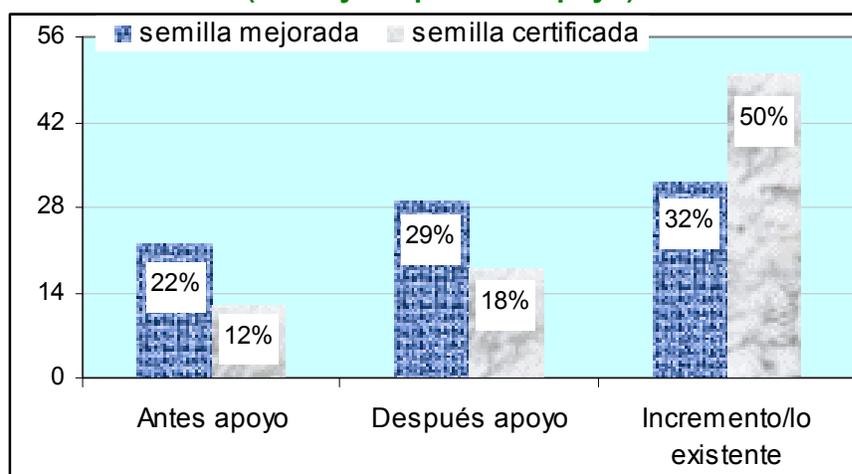
El apoyo a la inducción de tecnologías para incrementar la productividad en las unidades de producción es otro de los propósitos de los programas ganaderos. Las tecnologías que se busca inducir se refieren a genética, alimentación, sanidad y tecnificación de los procesos productivos.

a) Inducción de tecnología en la producción de forrajes

Esta inducción se busca con el programa RTP, mediante una serie de componentes, entre los que destaca el apoyo para la adquisición de semilla y material vegetativo de pastos. De los beneficiarios 2002 de este programa, el 22% utilizaba semilla mejorada antes del apoyo; después del apoyo, esta proporción se incrementó a 29%. Este cambio en el 7% de beneficiarios del programa representa un incremento del 32% con respecto al número de productores que ya utilizaban la semilla antes del apoyo. En uso de semilla certificada el cambio se dio de 12 a 18% (Figura 8).

El cambio tecnológico se indujo en un porcentaje de productores inferior al 10%, lo cual indica que se apoyó principalmente a productores que ya utilizaban una tecnología similar. Sin embargo, si se califica el cambio con respecto a los productores que ya utilizaban la tecnología, el incremento es de alrededor del 41%.

Figura 8. Cambio en el uso de semilla de pasto promovido por RTP (antes y después del apoyo)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002.

La situación de baja inducción tecnológica se argumenta con el hecho de que del volumen total de toneladas de semilla de pasto (22,801 t) apoyado en 2002, el 71% se otorgó a productores correspondientes al segmento “Resto de Productores” los que seguramente ya utilizaban este tipo de insumos. Además, el cambio de uso de semilla mejorada antes y después del apoyo fue mayor en los productores menos capitalizados, tipo I (5%) y II (12%), y menor en el tipo V (3%).

En *síntesis*, la inducción de mejores semillas de pasto con RTP aparentemente ha sido baja; sin embargo si se considera que sólo una porción de los beneficiarios de RT recibieron semilla de pasto, el porcentaje de productores en los que se indujo resulta importante. No obstante, destaca que muchos apoyos están otorgándose a productores que tienen tecnología similar a la apoyada por lo que el efecto inductivo del programa se debilita.

b) Cambio en calidad genética

Este cambio se pretende lograr directamente con los programas MGE y API. Pero en todos los beneficiarios del grupo la situación de la genética es la siguiente: el 36% de los beneficiarios utilizaba animales criollos sin seleccionar antes del apoyo, después de éste se tiene una pequeña disminución a 34%; así el cambio de animales mejorados aunque sin registro, pasó de 48 a 52%, y el número de beneficiarios que cuenta con calidad genética certificada con registro pasó de 14 a 18%. Destaca el incremento en 8% de los beneficiarios de FG, que gracias al apoyo usan mejor calidad genética, sin registro y certificada. Estos impactos bajos a nivel grupal se deben a que de todos los programas, como se mencionó, sólo API y MGE apoyan componentes de mejoramiento genético.

Por tipo de productor, los cambios más bajos se presentan en los tipos V (3%) y I (7%) y los más altos, aunque en proporciones bajas, en los tipos II (11%) y III (9%), lo cual indica que en los extremos el efecto disminuye, debido a que las UPR de los productores muy pequeños se caracterizan por ser rústicas y con ganado de baja calidad, mientras que los tipos de productores más desarrollados ya cuentan con ese nivel o mejor genética que la inducida por los programas.

Los programas en los que predominan los beneficiarios con animales criollos son los de RTP (46%) y DPAI (41%), lo cual se debe a que en éstos se registra una mayor proporción de productores de menor nivel de desarrollo.

El programa MGE, que es el que busca incidir de forma prioritaria en la mejora genética, se presentó lo siguiente: 53% de los beneficiarios tenía animales mejorados pero sin registro antes del apoyo y después del apoyo, 58%; con la incorporación de 5% de los beneficiarios al uso de mejor genética, se logró un avance de 9% respecto a los productores que ya utilizaban esta tecnología. El cambio en la calidad genética certificada antes y después del apoyo pasó de fue de 17 a 25% de los beneficiarios.⁽³⁰⁾

En API también se presenta un incremento de alrededor del 5% en el uso de material genético mejorado y disminuye el uso de material criollo.

En *síntesis*, el efecto de mejoramiento de la calidad genética de los animales generado por los programas de FG se considera reducido, debido a que una parte importante de los beneficiarios que fueron apoyados ya contaban con componentes de características similares a los inducidos por los programas, y a que algunos productores pudieron todavía no haber observado ningún cambio en la mejora de su hato. Además, el programa MGE ya tiene operando poco más de 10 años y desde años atrás fue cuando pudo haber inducido el uso de mejor material genético en el hato comercial.

No obstante, es necesario destacar que todos los actores participantes en la APC brindan una valoración alta al programa MGE por considerar que ha tenido impactos muy importantes y visibles en la calidad genética del ganado.

c) Cambio tecnológico en infraestructura y equipo

La mayor parte de los programas apoyan componentes que buscan tecnificar los procesos productivos, ya sea mediante el establecimiento de nueva infraestructura y equipo o la rehabilitación de la misma. Entre los programas que apoyan estos componentes destacan LECH, FAP, API y RTP.

Los beneficiarios de FG 2002 registraron pocos cambios en la disponibilidad de infraestructura y equipo básico para la producción; sólo el 2% manifestó incrementos. Estos incrementos se registraron principalmente en los productores tipo II y III, particularmente en las actividades de lechería, porcicultura y avicultura. Cabe destacar que en general el mayor cambio tecnológico se dio en el concepto de áreas techadas para proteger el ganado, ordeñadoras y salas para ordeña.

Por programa, el LECH fue el que generó mayores cambios con el 8% de los beneficiarios. Los conceptos principales que reportaron avances fueron: equipo para la extracción de producción –ordeña– y áreas techadas para la protección de animales. En FAP el cambio mayor se presentó en el concepto de equipo para crianza (5%) y en API en equipo de extracción de miel. Estos cambios están directamente relacionados con los tipos de componentes apoyados.

Destaca que los beneficiarios de FAP son los que cuentan con mayor infraestructura y equipo, más del 70% dispone de áreas para manejo, áreas para almacenar insumos,

⁽³⁰⁾ Cabe destacar, que en parte, los bajos valores de cambio pueden deberse a que los productores todavía no observaban cambios generados por los semovientes.

pisos de material y equipamiento para crianza, y un 36% cuenta con equipo de inseminación. Le siguen en nivel tecnológico los beneficiarios de LECH y MGE.

Una importante limitación para mejorar el efecto de los programas en la disponibilidad de infraestructura y equipo es la falta de liquidez y de financiamiento que padecen los productores. Sin embargo, éstos también reportan que los bajos niveles de rentabilidad de sus actividades no los inducen a realizar este tipo de inversiones, pues incrementan demasiado sus costos.

d) Cambio tecnológico en control sanitario

Debido a que se ha establecido como requisito para ser beneficiario de los programas de FG participar en las campañas zoonosanitarias, se han registrado avances importantes en el número de productores que reportan haber participado en esas campañas.

En este sentido, el 75% de los productores manifestó que realizó alguna práctica sanitaria como parte de las acciones promovidas por las campañas sanitarias. Destaca que un porcentaje similar de los beneficiarios de FG combatió enfermedades con algún tratamiento, 84% utilizó vacunas, 43% realizó alguna prueba diagnóstica en laboratorios, 44% eliminó animales infectados o enfermos, 51% participó notificando a las autoridades sobre la presencia de plagas y enfermedades. Además destaca que más de la mitad de los beneficiarios realizó limpieza y desinfección de instalaciones y uso de suplementos; 74% desparasita y 43% realiza rotación de potreros y praderas.

Por programa, los cambios se observan con mayor intensidad en DPAI (6%) y en menor medida en FAP y LECH, debido a que generalmente los tipos de productores beneficiados por estos programas ya realizan un control sanitario adecuado. En DPAI este cambio se da por el efecto de la asistencia técnica en el control sanitario, por ejemplo, en la aplicación de tratamientos para enfermedades antes y después del apoyo, el porcentaje de beneficiarios que los aplicó, pasó de 67 a 76.

Los programas LECH y FAP destacan en general con las mayores proporciones de beneficiarios que practican un control sanitario riguroso. Por tipo de productor se presenta una tendencia creciente en el control sanitario, a medida que avanzan del tipo I al tipo V aumenta el porcentaje de productores que realiza prácticas de control sanitario. Por ejemplo, 48% del tipo I realiza vacunación, mientras que del tipo V esta proporción es de 92%. En el cambio sanitario se presenta un crecimiento directo entre el tipo I y los porcentajes de productores que experimentan cambios, es decir, el tipo I, manifestó el mayor cambio sanitario (2.5%), mientras que en el tipo V, fue de 0.56%.

5.2.3. Cambios en producción, productividad e ingreso

Los programas otorgan componentes que tienden a incrementar rendimientos, reducir costos y, por ende, a incrementar la productividad y el ingreso de los productores. Los resultados obtenidos en estos aspectos son:

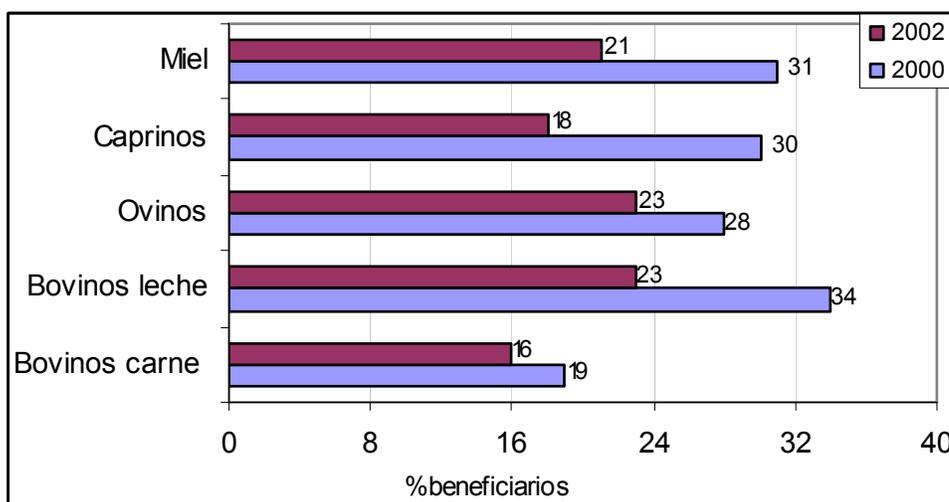
a) Cambios en producción debidos a mejoras en productividad impulsadas por el apoyo

Del total de beneficiarios de FG 2002 el 17% reportó mejoras en la producción por cambios en la productividad. Los productores dedicados a la producción de ovinos (23%), bovinos leche (23%) y miel (21%) son los que registraron mayores cambios (Figura 9).

Tales efectos se ven favorecidos porque en estas actividades la introducción de mejoras tecnológicas se refleja en lapsos de tiempo más cortos. Los productores que registran mayores incrementos relativos en la productividad son los tipos III y IV (13%).

Los cambios pueden explicarse por mejoras en la calidad genética, logrados con la introducción de semovientes de mejor calidad en ovinos, vientres gestantes en bovinos leche, y abejas reinas y núcleos de fecundación en colmenas, así como por la influencia de un mejor manejo gracias a la incorporación de infraestructura, equipo o por la asistencia técnica. En campo, se observó que en los GGAVAT del norte de Veracruz, con la asistencia técnica y otros apoyos de los programas de FG, se dieron cambios importantes en la productividad de las UPR, como producto de un mejor manejo y de utilizar mejores fuentes de alimento y calidad genética.

Figura 9. Incrementos en producción debidos a mejoras en productividad 2002-2000



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002.

En otras actividades, a las que se dedican una parte importante de productores de FG, el cambio fue menor; en la producción de bovinos (carne y doble propósito) fue de 16%, mientras que en caprinos de 18%. Los menores impactos en la producción de bovino carne se deben a que en esta actividad se requieren plazos mayores a un año para empezar a observar los impactos.

Por tipo de productor no se presenta un comportamiento regular, pues éste, varía dependiendo de la actividad pecuaria. Sin embargo, en general se aprecian altos impactos en los productores tipo II y III. Considerando la actividad, los productores dedicados a la producción de bovinos (carne y doble propósito), presentan las siguientes manifestaciones: 11% de los productores tipo I experimentó incrementos; de los tipo II, 22% y del III al IV oscilan sobre el 15%. De los que se dedican principalmente a la producción de bovinos leche, el 25% de los tipos I y II manifestó cambios, mientras que en los tipo IV este porcentaje creció a 28%.

Por programa, destaca que un 25% de los beneficiarios de LECH incrementó la productividad; de MGE, 25% de los productores dedicados a la producción de bovinos leche, 22% de los dedicados a ovino carne y 17% de los dedicados a cabras leche. En DPAI, el 26% de los beneficiarios dedicados a la producción de bovino de doble propósito,

y 29% de los porcicultores atendidos en el programa. En API el 22% de beneficiarios manifestó incrementos en la producción.

Los beneficiarios de FG 2000 reportaron mayores proporciones de incrementos en producción debidas a la mejora de la productividad; así lo manifestó el 25% de los beneficiarios, proporción que supera al 17% obtenido en 2002. Esto seguramente se explica por el tiempo que ha transcurrido, lo cual permitió una maduración mayor de las inversiones. Destaca que los productores dedicados a la producción de caprinos, bovinos leche y miel son los que incrementaron la productividad en proporciones más altas respecto a las de 2002 (Figura 9). Los comportamientos por tipo de productores y programas son similares a los de 2002 pero con proporciones más altas.

b) Cambios en producción debidos al incremento del inventario ganadero impulsado por el apoyo

Del total de beneficiarios de FG 2002, el 37% expresó que el apoyo tuvo un efecto en el incremento de su producción debido al aumento de su inventario ganadero. Este hecho indica que los beneficiarios de Alianza están mejorando los niveles de producción principalmente por aumento de la base productiva más que por incrementos en productividad.

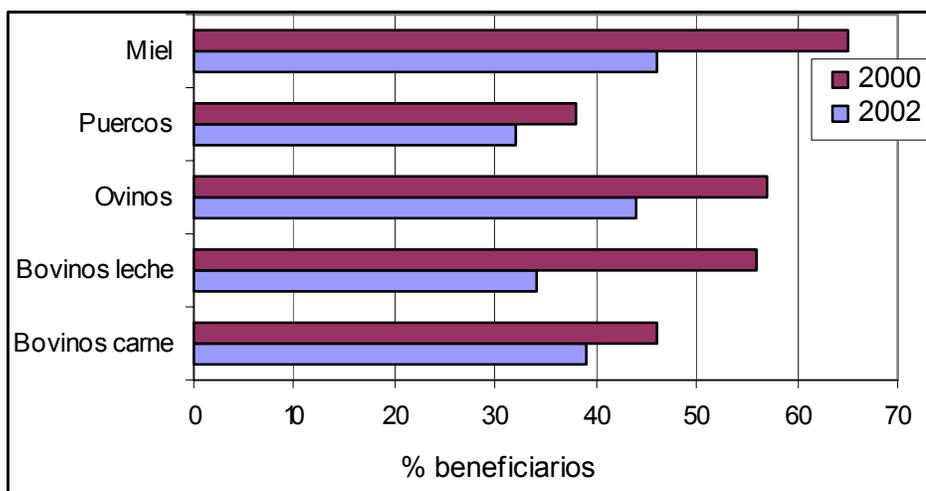
Los mayores incrementos en la producción por ampliación del inventario se reflejaron en el 46% de los beneficiarios que se dedican principalmente a la producción de miel, de ovinos (44%) y de bovinos carne y doble propósito (39%) (Figura 9). Este cambio seguramente se debió al apoyo directo que se brindó con los programas API y MGE para la adquisición de núcleos de abejas y abejas reinas en el caso del primero y de vientres – incluido el rescate de triponas– en el segundo.

Por programa, destaca que el 44 y 56% de los beneficiarios de MGE aseveró que se incrementó su inventario bovino de carne y doble propósito, respectivamente. En general, de todos los beneficiarios que mostraron cambios en el inventario de la especie que explotan, la mayoría corresponden a los del programa MGE, lo cual es congruente con el tipo de componentes que otorga ese programa.

Por tipo de productor este comportamiento no muestra una tendencia clara, pues varía en función de la especie pecuaria.

En los beneficiarios 2000 del grupo de programas de FG, la proporción de beneficiarios que expresó que gracias al apoyo incrementó la producción por efecto de la ampliación del inventario fue superior a la de 2002 (42%), lo cual puede explicarse por el tiempo que ha pasado y que ha permitido que los componentes surtan los efectos para los que fueron adquiridos. En todas las especies se observó un incremento del número de beneficiarios que aumentó su producción por efecto de la ampliación de los inventarios; sin embargo, los mayores cambios se presentaron en los beneficiarios dedicados a la producción de leche, miel y ovinos (Figura 10).

Figura 10. Incrementos en producción debidos a ampliaciones del inventario ganadero 2002-2000



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2002.

c) Cambios en el ingreso debidos a incrementos en producción y del inventario ganadero

Del total de beneficiarios de FG 2002, el 15% observó incrementos en su nivel de ingreso, como producto de aumentos en producción. Casi en todas las actividades pecuarias en las que los productores mencionaron haber tenido cambios en producción se observó un efecto positivo en su ingreso. De los productores dedicados a la producción de bovinos carne, 16% experimentó cambios en producción y un porcentaje casi igual reportó cambios en el ingreso (15.6%).

De los beneficiarios de FG 2000, el porcentaje de productores que manifestó haber observado cambios en el ingreso debidos a cambios en producción fue de 26%, porcentaje que es ligeramente superior al de 2002 y refleja que conforme pasa el tiempo los apoyos pueden generar mayores impactos.

5.2.4. Otros indicadores de impacto

Otros indicadores que son relevantes para algunos programas o para el grupo en su conjunto pero que prácticamente no mostraron impactos son los siguientes:

a) Cadenas de valor

No obstante que hasta 2002 el enfoque de los programas ganaderos no se había orientado en la práctica hacia la integración de cadenas, los programas LECH, FAP y API incluyeron componentes que pretendían incidir en la transformación y comercialización. Sin embargo, los resultados indican que no se producen efectos importantes en la integración vertical de las cadenas productivas con estos componentes.

b) Desarrollo de capacidades de innovación, gerenciales y de gestión (aplica DPAI)

El DPAI representa la estrategia de asistencia técnica y capacitación dentro del grupo de FG; sin embargo, su orientación se ha dado principalmente al asesoramiento en el proceso productivo. El desarrollo de capacidades de innovación, que consistió en asistir a

demostraciones sobre novedades tecnológicas, adquirir y aplicar nuevos conocimientos para cambiar los métodos de producción a partir de las recomendaciones del promotor técnico, probar nuevas razas de ganado y en haber participado como productor cooperante, fue experimentado apenas por el 6% de los beneficiarios. Aunque esto puede estar influido por el periodo reducido que se tiene de haber recibido la asistencia técnica y capacitación, refleja que los servicios de los técnicos del DPAI se han orientado principalmente a asistir a los productores en el proceso productivo.

El desarrollo de *capacidades administrativas y de gestión* muestra también resultados poco significativos, con un porcentaje similar al anterior. Las actividades que realizadas por esta proporción de productores fueron: llevar algunos registros contables y haber incursionado en alguna nueva actividad productiva, comercial o de servicios. El resultado en el desarrollo de capacidades de gestión fue aún menor. Con esto se demuestra que los resultados de la asistencia se reflejan en el mediano plazo, conforme se vayan fortaleciendo las unidades de producción y la organización de los productores. En campo se detectó que aún los grupos que llevan varios años recibiendo asistencia técnica, todavía no consolidan bien su situación organizativa y su desarrollo de capacidades empresariales. El índice general de desarrollo de capacidades fue de 0.04.

Por tipo de beneficiarios, se advierte que en los productores tipo I y II se reportan los menores cambios, siendo mayores en los tipos III y IV, lo cual se explica porque estos últimos son productores que cuentan con mayor escolaridad y capacidad productiva y, por ende, con el impulso del programa logran innovar, tener acceso a otros apoyos y fortalecer sus capacidades administrativas. A partir de los productores tipo IV y V, el impacto se reduce, lo que seguramente se debe a que este tipo de beneficiarios ya tiene un mayor desarrollo relativo de capacidades y el apoyo que ofrece la Alianza no atiende sus demandas, que son más especializadas.

c) Desarrollo de organizaciones (aplica DPAI)

Se busca que este programa atienda a grupos organizados; sin embargo, en la mayoría de los estados también se ofrecen servicios a productores no organizados o sólo agrupados para la recepción de la asistencia. De los beneficiarios del programa encuestados en 2002, el 56% manifestó pertenecer a una organización; sin embargo, menos del 25% de estas organizaciones tienen fines económicos preponderantemente. Respecto a la variación del número de miembros antes y después del apoyo se registró un crecimiento de 8%, lo que significa que se incorporaron nuevos integrantes a los grupos, sobre todo en aquellos en los que se están teniendo buenos resultados.

Por tipo de productores se presenta un comportamiento creciente del tipo I al III, pasando de 29% en el tipo I a 70%, en el tipo III. Posteriormente baja en el tipo IV y se incrementa en el tipo V, manteniendo estos dos últimos mayores proporciones que los tipos I y II. Esto se explica porque generalmente los productores más pequeños no están organizados, mientras que de los medianos en adelante, ya la presencia de la organización es más común. Respecto a la variación entre el número de miembros antes y después del apoyo, se tiene un desempeño negativo en los tipo I (indicador de 0.8), lo que significa que esos grupos generalmente son muy vulnerables a la organización y se han ido saliendo socios. En los tipos II, III y IV, el indicador es mayor a uno, lo que significa que han ingresado nuevos socios al grupo. En el tipo V no se muestran variaciones en el número de miembros, lo que se puede deber a la estabilidad organizativa que logran los productores más consolidados.

El índice de desarrollo económico de las organizaciones que incluye la valoración de todos los aspectos antes descritos, apenas alcanzó un valor de 0.03, cuando la escala va de 0 al 1. Esto significa que la mayor parte de esas organizaciones son informales o de tipo gremial.

5.3. Comportamiento general de los indicadores por tipo de productores

En general se presentan tres situaciones relevantes. En la primera, indicadores como permanencia, funcionalidad y nivel de uso del apoyo, y frecuencia de beneficiarios organizados tienen un comportamiento ascendente conforme se pasa de productores tipo I a tipo V, lo que se explica porque a mayor grado de capitalización se hace mejor uso de los apoyos y, además, la propensión a estar organizados o al menos a pertenecer a una organización gremial es mayor.

La segunda situación se refiere al comportamiento que muestra el indicador de capitalización en lo referido a participación del apoyo en el valor de los activos de la UPR. Sus valores son decrecientes conforme se pasa del productor tipo I al V; es decir, en los productores menos capitalizados el apoyo tuvo mayor representación que en los productores grandes, lo cual se explica porque los primeros generalmente cuentan con los mínimos activos productivos y los grandes tienen grandes inversiones.

La tercera situación se presenta en los indicadores de capacidades de gestión, administrativas y de innovación. En los productores tipo I y V, considerados como los extremos y población objetivo no recomendada para FG, se presentan los valores más bajos. Este comportamiento se puede explicar, en el caso de los primeros, porque son campesinos que carecen de los elementos productivos mínimos que los incentiven a desarrollar sus capacidades, mientras que los tipo V, seguramente son productores que ya cuentan con esas capacidades, por lo que los programas prácticamente no inciden. En contraparte, los tipos II, III, y IV, que son los estratos que de alguna forma cuentan con mayores capacidades productivas y dependen en mayor grado de la actividad, el impacto de los programas, aunque muy poco significativo, es mayor, al ser bien recibido por estos productores ante las carencias que tienen en este aspecto.

5.4. Comportamiento general de los indicadores por montos de inversión

Los indicadores de permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento de los apoyos, al igual que por tipo de productor se comportan en forma creciente conforme se incrementa el monto de las inversiones. La permanencia pasó de 87% en los productores que invirtieron entre 0 y 1,000 pesos a 98% en los que invirtieron más de 100,000 pesos, mientras que el nivel de uso transitó de 84% a 89%. Esto se debe a que en la medida en que los productores invierten más se tiende a incrementar el grado de corresponsabilidad con las acciones realizadas, porque los productores aportan cantidades significativas de recursos.

En el indicador de capitalización se presenta una situación contraria a la observada en tipos de productores, pues en la medida en que crecen los montos de inversión, la participación del apoyo en los activos de la UPR es mayor. La tendencia de cambio en los activos se mantiene para los rangos superiores al de monto más bajos (0-1,000 pesos), mientras que en este último se observa una tendencia, aunque baja, a incrementar sus niveles de capitalización, lo que se explica porque generalmente los productores que

hacen inversiones de esta magnitud son los más pequeños y los que tienen menos activos productivos.

En el resto de indicadores se presenta un comportamiento similar al de tipo de productores.

5.5. Análisis de conjunto sobre los impactos

El impacto observado en los beneficiarios de FG 2002 en la mayoría de los indicadores aún es bajo, lo que puede deberse, sobre todo en lo referido a cambios en producción, productividad e ingreso, al corto lapso de tiempo que tienen los componentes apoyados en las UPR; sin embargo, en otros indicadores como capitalización, cambio tecnológico y desarrollo de capacidades y cadenas de valor, las razones de los bajos impactos están más relacionadas con problemas operativos, tales como deficiencias en la focalización de apoyos, insuficiente atención a cadenas, problemas de seguimiento a los técnicos DPAI, etc. La primera razón de alguna forma se explica con el hecho de que en el indicador de producción, productividad e ingreso, los resultados son mayores en los beneficiarios 2000.

La permanencia del apoyo, funcionalidad y nivel de aprovechamiento obtiene valores muy altos, lo cual refleja que los apoyos en su gran mayoría permanecen en las UPR, funcionando y utilizándose en buen grado de capacidad por el promedio de los beneficiarios. Sin embargo, en los productores de menor nivel de capitalización estos aspectos toman valores bajos. A medida que pasa el tiempo, la funcionalidad y el nivel de uso se incrementan por un mayor grado de maduración de las inversiones.

La contribución de los apoyos a la capitalización de la UPR, considerando o no la aportación del productor, es baja para lograr un cambio en los niveles de capitalización de los productores. En los beneficiarios más capitalizados el apoyo representa una proporción menor, debido a la cuantía del valor de sus activos. Se identifica que los productores que han venido capitalizándose con los programas son los que han recibido apoyos por varios años en distintos componentes.

El cambio tecnológico se indujo en un porcentaje bajo de productores, debido a que buena parte de ellos ya utilizaban tecnologías similares a las apoyadas. Sin embargo, en muchos casos, al inicio fueron los programas de FG los que indujeron la tecnología. En otros aspectos, como cambio en la calidad genética, es posible que los productores todavía no observen cambios.

Los cambios en producción, productividad e ingreso, son aceptables, dado los plazos de maduración de los componentes. Se espera que a futuro se incrementen, pues en los beneficiarios 2000, todos estos aspectos obtuvieron valores superiores a los de 2002.

Los programas casi no tuvieron impactos en desarrollo de cadenas de valor, aun cuando hasta 2002 se incluían algunos componentes de apoyo orientados a ese aspecto. El desarrollo de capacidades y organizaciones también es bajo, lo que demanda de una mejor orientación e implementación del DPAI.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se presentan las conclusiones y recomendaciones relevantes de la evaluación. Se concluye acerca del grado de correspondencia entre la problemática subsectorial y los programas, sobre las fortalezas y debilidades de los procesos operativos y acerca de los principales impactos. Las recomendaciones buscan brindar elementos de juicio a los tomadores de decisiones para mejorar diseño, planeación, arreglo institucional, operación y seguimiento de los programas, a fin de que éstos respondan mejor a la problemática de los productores y generen mayores impactos positivos.

6.1. Conclusiones

6.1.1. Correspondencia entre la problemática subsectorial y el grupo de programas

Existe *correspondencia* entre los objetivos del grupo de programas con la problemática de las principales cadenas pecuarias; sin embargo, predominan los objetivos y la orientación en la práctica al fomento de la producción primaria sobre las acciones que contribuyan al fortalecimiento de cadenas productivas. De 1996 a 2002 del presupuesto total invertido por FG, 70% se ejerció en programas que sólo inciden en la producción (MGE y RTP).

Los programas atienden fundamentalmente las cadenas productivas de bovinos leche y bovinos carne, que son las que enfrentan mayores problemas de competitividad; sin embargo, las *cadenas productivas* de ovino, caprino y apícola no están siendo apoyadas en la magnitud de su potencialidad.

Los programas casi no atienden el *desarrollo de organizaciones económicas* de productores y el desarrollo de las capacidades de gestión y empresariales, que son problemas comunes y relevantes de todas las cadenas productivas. El DPAI, sólo ejerció el 5% del presupuesto gubernamental de FG entre 1996 y 2002.

No existe una adecuada correspondencia entre los *componentes y montos de apoyo* que otorgan los programas con la problemática y los requerimientos de cada uno de los estratos de productores, debido a que no se les da un trato diferenciado, pese a sus necesidades específicas.

En 2003 la correspondencia entre los *objetivos de los programas y la problemática* de las principales cadenas tiende a mejorar, al incluirse en las Reglas de Operación la orientación de los apoyos hacia el fortalecimiento de las cadenas productivas.

6.1.2. Resultados de la evaluación de procesos

a) Diseño

El diseño del grupo de programas de FG se enmarca en las *políticas nacional y sectorial* del gobierno federal. Sin embargo, hasta 2002 no habían sido suficientemente

incorporados los lineamientos de política sectorial referidos a integración de cadenas productivas, desarrollo territorial y conservación de recursos naturales, sobre todo en los programas de ejecución federalizada.

La implementación de varios programas dentro del grupo de FG, aun cuando éstos estaban bien diseñados, al atender los aspectos fundamentales de la producción pecuaria, fragmentó las acciones la restarle flexibilidad a la operación y reducir la inducción de inversiones integrales por parte de los productores. Los componentes de apoyo estuvieron orientados al desarrollo del capital físico y muy poco al del capital humano y social.

La población objetivo de los programas no estuvo claramente definida de modo que prácticamente podía acceder a los apoyos cualquier productor, lo que generó que las inversiones se otorgaran a una tipología muy amplia de productores, registrándose incluso traslapes con la población beneficiada por DR. Si la población objetivo se enfocara a los productores tipo III y IV, se reduciría el número de beneficiarios en 24% (tipo I, II y V) pero se liberaría el equivalente a más del 40% del presupuesto federal ejercido por FG en 2002.

La puesta en marcha de programas y componentes de ejecución nacional permitió darle mayor direccionalidad a la política de fomento e impulsar proyectos integrales que incidieron en la integración de cadenas. Estos programas estuvieron mejor focalizados en términos de población objetivo y desarrollo de cuencas, y su diseño favoreció acciones en las que se advierten mayores impactos.

En la normatividad 2003 se simplifican los programas en dos grandes subprogramas: uno orientado al apoyo de inversiones físicas (Desarrollo Ganadero) y otro al desarrollo de capacidades (DPAI); además, se establece que un 60% del presupuesto se debe ejercer mediante proyectos. Sin embargo, los programas siguen teniendo deficiencias de direccionalidad estratégica que enmarquen el rumbo, y una orientación y temporalidad definidas a futuro. Asimismo, continúa ausente un programa que promueva el desarrollo del capital social.

Si en 2003, para la operación del DPAI no se conviene con los estados un adecuado porcentaje de presupuesto de FG, que contribuya a mejorar el balance entre apoyos al capital físico, social y humano, se corre el riesgo de que este programa siga con los escasos recursos que hasta ahora ha ejercido. Asimismo, pese a la presencia de este subprograma, se advierte la ausencia de un componente específico que fomente la organización y la capacitación empresarial. Esto se hace más indispensable ahora que FG tiende a apoyar proyectos con inversiones significativas.

En las Reglas de Operación 2003 se da énfasis al apoyo de componentes que fortalezcan las cadenas productivas. Sin embargo, no se cuenta con una línea conceptual y un esquema práctico que orienten y permitan poner en marcha el funcionamiento de las cadenas. Tal como se plantea el tema en las Reglas, la integración de cadenas implica el riesgo de pretender convertir al productor en industrializador y comercializador, pues los beneficios de los programas se limitan sólo al productor primario.

En 2003, con la implementación del PROGAN se tiende a dar respuesta al lineamiento sectorial referido a la conservación de recursos naturales, aunque se detecta la falta de un programa integral de manejo sostenible de los recursos naturales que soportan el desarrollo de buena parte de las actividades pecuarias.

b) Planeación

En el ámbito federal se carece de planes de mediano plazo que integren el Programa Sectorial con las programaciones anuales de recursos y definan metas y requerimientos presupuestales multianuales que partan de diagnósticos del subsector y de estrategias consensuadas con los diferentes actores.

Se detecta la ausencia de estudios prospectivos por cadena productiva que brinden elementos para planear mejor las intervenciones y la distribución de recursos, y dar certidumbre a las inversiones. Esto se traduce en la falta de una estrategia de planeación nacional en la que la federación trace las grandes orientaciones y líneas a seguir en el mediano plazo dando articulación a las acciones estatales.

Sin embargo, tampoco la mayoría de los estados se ha esforzado por definir un horizonte de planeación de los programas, de mediano plazo, que articule las programaciones anuales inducidas por las Reglas de Operación.

En el ámbito estatal, en general, el CDRS no ejerce sus facultades de planeación y se limita a la distribución de recursos y a la fijación de metas anuales, y el COTEGAN, salvo excepciones de algunos estados, se concentra en la operación de los programas más que a definir una estrategia local de desarrollo pecuario.

Pese a que se ha dado una mayor flexibilidad a las Reglas de Operación, la normatividad es calificada en unos estados como rígida; sin embargo, en otros se considera que se puede adaptar al ámbito local. Para mejorar la oportunidad de la operación y para brindar mayor certidumbre a las instancias operativas y a los productores se hace indispensable que las Reglas de Operación no cambien en lo sustantivo cada año.

c) Arreglo institucional

La estructura organizativa responsable de operar el grupo de programas está más ocupada en el control y en la administración de los procedimientos que en dar direccionalidad a las acciones ejecutadas, por lo que es relativamente eficaz en la operación, pero se aleja de una dinámica que dé prioridad a lo sustantivo, con visión de largo plazo.

Las decisiones de los órganos colegiados se toman con escasos elementos de apoyo y análisis y discusión pobres, poniendo énfasis en el apego a la normatividad, aplicación de recursos y cumplimiento de metas.

La participación de los funcionarios en las estructuras generalmente se refleja en que imponen mayoría en la toma de decisiones sobre los actores no gubernamentales lo que desestimula la participación de éstos.

La capacidad organizacional de la estructura operativa es en general débil. No se ha dado la atención debida al desarrollo institucional que permita capacitar y actualizar al personal responsable de operar los programas. Con frecuencia, esta falta de capacitación se refleja en inconsistencias en las decisiones operativas lo que conduce a la administración por excepción.

El proceso de federalización-descentralización aún es un proceso incompleto que ocasiona diferencias entre instancias y actores, lo que incide en el logro de los objetivos

de los programas. Diversos actores señalan que el origen del problema es que no existe claridad en el rumbo del proceso y falta voluntad política para arribar a acuerdos.

d) Operación

Se siguen presentando problemas de oportunidad en la llegada de los apoyos. No existe correspondencia entre los plazos de operación, el ciclo administrativo federal y la temporalidad del ciclo productivo. Esto provoca problemas en la ejecución de las inversiones y aprovechamiento de los componentes.

El plazo establecido en las Reglas para comprometer los recursos antes del 30 de noviembre presionó desfavorablemente el proceso de selección de beneficiarios, porque en la mayoría de los casos prevalece lo administrativo sobre los objetivos de los programas.

La difusión de los programas presenta deficiencias en cobertura y calidad, lo cual ha propiciado que se hayan establecido, en algunos casos, relaciones clientelares y de grupos de beneficiarios privilegiados.

La participación de los productores y sus organizaciones en los órganos colegiados, así como en la operación de los programas es importante, pero variable entre estados y generalmente desequilibrada entre los representantes de los sistemas-producto.

La coordinación de acciones entre grupos de programas de Alianza no es suficiente; en la mayoría de los estados visitados la operación de los programas de DR se mantiene al margen de los criterios técnicos de FG. Asimismo, la vinculación entre las fundaciones produce e instituciones de investigación con el DPAI, es aún débil, registrándose buenos resultados del programa en aquellas entidades en las que se articula con las instancias de investigación y transferencia de tecnología.

En los estados visitados se valoraron como muy importantes las reuniones nacionales de operativos estatales organizadas por la CGG, al calificarlas como los medios adecuados para tratar de ir homogeneizando orientaciones y criterios de operación de los programas.

En 2003 se establece que el 60% de los recursos se debe ejecutar a través de proyectos; sin embargo, si éstos no son empleados como una herramienta de planeación y si tampoco son utilizados como un criterio de competencia para la autorización de apoyos, resultan una herramienta demasiado costosa con relación a su utilidad.

e) Seguimiento

El SISER representa un instrumento valioso que ha eliminado múltiples problemas de flujo y calidad de la información y limita de manera importante el manejo discrecional de las solicitudes. Para su puesta en marcha se enfrentaron restricciones de infraestructura y personal capacitado; sin embargo, actualmente ya funciona en casi todo el país.

En la mayoría de los estados no se dispone de una estructura que pueda dar seguimiento técnico a las acciones instrumentadas por los programas, por lo que sólo se llega hasta el acta de entrega recepción. Este requerimiento de seguimiento se hace más necesario en aquellos proyectos que reciben apoyo significativo tanto de programas federalizados como de ejecución nacional.

6.1.3. Resultados de la evaluación de impactos

El impacto de los programas, en la mayoría de los indicadores, toma valores relativamente bajos. Sin embargo, esto se debe en parte al corto plazo que tienen los apoyos en poder de los productores, lo que se demuestra con los mayores resultados obtenidos en beneficiarios 2000, respecto a beneficiarios 2002; en otros casos, como en cambio tecnológico y capitalización, obedece a deficiencias en los procesos operativos, tales como inadecuada selección de beneficiarios y dispersión de apoyos. El *tipo de productor* es el que determina la generación de impactos diferenciados, lo que manifiesta la necesidad de una definición precisa de la población objetivo.

Los principales resultados e impactos de los programas de FG, aunque con diferente comportamiento por programa y tipo de productor, se dieron en los siguientes aspectos: *a) permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento del apoyo, b) capitalización, medida por el grado de contribución del apoyo en los activos de las UPR, c) cambio tecnológico, y d) producción, productividad e ingreso.* El fortalecimiento de cadenas de valor, los cambios en el empleo y el desarrollo de capacidades y organizaciones, son aspectos en los que pudieron haber incidido algunos programas, pero no se obtuvieron impactos significativos.

a) Permanencia, funcionalidad y nivel de aprovechamiento: la gran mayoría de los apoyos independientemente del tiempo transcurrido (2000 a 2002) permanecen en las UPR, utilizándose en buen grado de capacidad, y el cual es creciente con el paso del tiempo. Los productores de menor desarrollado son los que mantienen y usan menos los apoyos, por lo que la mejor forma de apoyar este tipo de productores es a través de grupos que hagan uso colectivo del componente. Los programas que apoyan las inversiones en infraestructura y equipo (FAP, LECH) son los que mantienen en mayor proporción los apoyos, mientras que el que apoya la asistencia técnica (DPAI) es el que los mantiene en menor proporción.

b) Capitalización: la participación del apoyo en el capital de la UPR, considerando o no la aportación del beneficiario (11 con y 7% sin aportación), es baja para lograr un cambio en los niveles de capitalización de los productores. En los beneficiarios más capitalizados es en los que el apoyo representa una proporción menor, debido a la cuantía del valor de sus activos, y los productores que han venido capitalizándose con los programas son los que han recibido apoyos por varios años en distintos componentes. De 2000 a 2002, se incrementó la participación del apoyo en el capital de la UPR, debido principalmente a un aumento del subsidio promedio por productor.

c) Cambio tecnológico: la inducción de tecnología se dio en un porcentaje bajo de productores, debido a que buena parte de ellos ya utilizaban tecnologías similares a las apoyadas. Sin embargo, en muchos casos, al inicio fueron los programas de FG los que indujeron la tecnología. En otros aspectos, como cambio en la calidad genética, es posible que los productores todavía no observen cambios. El cambio tecnológico se induce en mayor medida en los productores de menor desarrollo.

d) Producción, productividad e ingreso: los cambios en producción debidos a productividad y los cambios en el ingreso (en alrededor de 18% de los beneficiarios de FG) son aceptables, dado los plazos de maduración de los componentes, y se espera que a futuro se incrementen, pues en los beneficiarios 2000, todos estos aspectos obtuvieron valores superiores a los de 2002.

Prácticamente no se observaron impactos en desarrollo de cadenas de valor, aun cuando hasta 2002, se incluían en algunos programas componentes de apoyo orientados a ese objetivo. El desarrollo de capacidades y organizaciones también fue bajo, lo que demanda de una mejor orientación e implementación del DPAI.

6.2. Recomendaciones

6.2.1. Para mejorar el diseño del grupo de programas

1. Es necesario la creación de una instancia que genere pensamiento estratégico para dar direccionalidad al grupo de programas, con la definición precisa de la *población objetivo*, las *cadenas estratégicas* y las *cuencas y regiones productivas*, en un horizonte de tiempo definido. Esta instancia puede ser una *red* de investigación y reflexión sistemática, integrada por un grupo de expertos del ámbito gubernamental, del sector privado representado a través de las cadenas de valor y de la sociedad civil.
2. Se requiere una mayor precisión de la población objetivo en la que se focalice mejor a los beneficiarios y se logren los objetivos de inducción tecnológica, capitalización y organización. Se sugiere enfocar los esfuerzos en los productores tipo III y IV y entre ellos buscar el otorgamiento de apoyos diferenciados.
3. Continuar con la estrategia de combinación de programas federalizados y de ejecución nacional sin que los recursos asignados a éstos últimos desequilibren la estrategia federalizada. Los programas de ejecución nacional deben apoyar sólo proyectos de gran impacto, con efecto demostrativo, para todas las especies y seleccionados por una Unidad Técnica Nacional mediante fondos de recursos competidos.
4. Acompañar el rediseño de los programas 2003 con la definición de una estrategia común para convenir con los estados acciones concretas de operación de las cadenas productivas en los programas de FG. Para ello, se recomienda retomar la experiencia de Jalisco, por su grado de avance. El objetivo es que cada cadena productiva, integrada por consejos regionales y estatales priorice las necesidades y oriente la inversión de los programas. Asimismo se considera adecuado que entre la población objetivo de los programas, en los componentes de integración de cadenas, se deje abierta la posibilidad de participación de otros agentes en un esquema de ganar-ganar de la cadena.
5. Se considera necesario establecer que un adecuado porcentaje del presupuesto convenido de FG sea asignado al DPAI. Asimismo, este programa, considerado como eje medular de la estrategia de desarrollo pecuario, debe revisarse en su concepción y orientación, dado que sus resultados no han sido muy satisfactorios en algunos estados. El DPAI debiera avanzar hacia un programa amplio de desarrollo de capacidades que incluya además la formación empresarial y el fomento a la organización económica. Esto implica incluir otro rubro de nuevos perfiles de promotores.
6. En virtud del énfasis que se da al apoyo de proyectos en 2003, se debería establecer el seguimiento obligatorio en aquellos que impliquen inversiones importantes y exigir a los solicitantes que demuestren que cuentan con los servicios de capacitación o asistencia técnica demandados por el proyecto. En su defecto, si se incluye un

componente de fortalecimiento organizacional en el mismo DPAI, con éste se pudieran apoyar esos servicios.

7. En vinculación con otras dependencias y para fortalecer las acciones del PROGAN, se debiera de impulsar un programa integral de uso sostenible de recursos naturales básicos en algunos sistemas de producción pecuarios.

6.2.2. Para mejorar la planeación

1. Se requiere la elaboración de planes de mediano plazo que articulen el programa sectorial con las programaciones anuales. Estos planes deben definir metas y requerimientos presupuestales multianuales que partan de diagnósticos del subsector y de estrategias consensuadas con los diferentes actores. Del mismo modo, deberán incluir los elementos de las planeaciones estatales.
2. Se requiere la realización de estudios de prospectiva de cada cadena productiva que den elementos para planear mejor la distribución de recursos y para dar mayor certidumbre a los agentes.
3. Se deberían intensificar las reuniones de acercamiento entre operativos estatales y la CGG, para la definición de criterios comunes, y el intercambio y retroalimentación de experiencias.
4. La normatividad se debiera derivar de los planes de mediano plazo y sólo debiera establecer las grandes líneas orientadoras a los estados, lo que implicaría menos cambios cada año. Sin embargo, esas grandes líneas tendrían que ser de cumplimiento estricto.

6.2.3. Para adecuar el arreglo institucional

1. Es necesario revisar la estructura organizativa que soporta la operación de los programas, para tratar de dinamizar más la operación de los mismos y hacerla más participativa y representativa; la incorporación de las cadenas en el arreglo institucional permitiría avances en este sentido.
2. Se debería emprender un programa de fortalecimiento institucional de las estructuras que operan los programas mediante la capacitación e intercambio de experiencias. Esto debería acompañarse de un programa de incentivos que induzca conductas positivas y de alto desempeño del personal operativo.
3. La participación de las organizaciones en los órganos colegiados deberá corresponder a los diferentes consejos de cadenas productivas que estén constituidas en el Estado. Se deberá dar apertura a que los representantes de cadenas participen en la distribución de presupuestos, previa la presentación de proyectos de cada cadena. Con esto se generará una competencia por los recursos.
4. Es necesario dar claridad a la estructura operativa de los programas, evitando la dualidad que existe en las órdenes de mando; para ello se requiere acelerar la transferencia de los CADER y DDR a los gobiernos estatales.

6.2.4. Para incrementar la eficiencia operativa

1. Se deben reconocer las incongruencias entre los tiempos de operación de los programas, el ciclo fiscal y el ciclo productivo, debido a que esto provoca problemas operativos, y reduce la eficiencia de la asignación de los recursos públicos y los beneficios otorgados a los productores.
2. En la priorización de solicitudes de apoyo, ahora que los programas transitan a ejercer la mayor parte de los recursos a través de proyectos, se debiera optar por cambiar el otorgamiento de apoyo “por orden de llegada” a otro en el que sean la viabilidad del proyecto y su impacto, los principales criterios para seleccionar a los beneficiarios.
3. Es indispensable que en las entidades exista mayor coordinación entre la comisión de desarrollo rural, el COTEGAN y el CEPFPP, a fin de que exista un mejor control de requerimientos técnicos y sanitarios en los programas de DR. Asimismo entre las fundaciones produce, las instituciones de investigación y el DPAI.

6.2.5. Para mejorar el seguimiento y evaluación

1. Si los programas tienden a apoyar proyectos con montos significativos, ello implica que el número de beneficiarios se reducirá. Por esto se deberá promover un seguimiento sistematizado, en primer término a aquellos proyectos de mayores montos de apoyo.
2. El seguimiento debe fortalecerse aun más en el programa DPAI, debido a que los productores dan una calificación baja a la frecuencia de visitas y disposición del promotor cuando lo requieren. Asimismo, en programas de ejecución nacional como PAPLBI, el seguimiento además de servir para vigilar el uso de los recursos, debe identificar los problemas que en la marcha vayan surgiendo para darles oportuna solución y con ello evitar que las inversiones se desaprovechen.
3. En general, el seguimiento para apoyar proyectos con recursos significativos pudiera replantearse en tres etapas: 1) visita previa al predio antes de otorgar el apoyo, 2) visita para levantamiento de acta entrega recepción y 3) visitas después de haberse puesto en marcha el proyecto apoyado.

6.2.6. Para incrementar los impactos

1. En la selección de proyectos o solicitudes de apoyo se deberán priorizar inversiones que incidan directamente en la productividad y competitividad de los productores. Los programas deberán aportar los componentes de inducción de mejores tecnologías y los productores deberán complementar esas inversiones con otros elementos que tiendan a ampliar la capacidad productiva. Es decir, es más conveniente que a los porcicultores se les apoye con MGE para un centro de mejoramiento genético que otorgarles vientres a “muchos” productores.
2. En los apoyos otorgados a través de proyectos integrales, se deberá buscar que sean impulsados por grupos u organizaciones económicas de productores en etapas del proceso productivo o de la cadena en las que se tenga un efecto expansivo. Por

ejemplo, otorgar apoyos a organizaciones económicas para que establezcan plantas de alimentos, que beneficiarán a los socios y a otros productores.

3. En todas las inversiones de FG, siempre se deberá considerar la sanidad como el pilar del fomento, por lo que es necesario que en el marco de una planeación a mediano plazo, la sanidad y el fomento formen parte de una misma estrategia en la que se definan metas conjuntas, se potencien recursos y se coordinen acciones para lograr mejores resultados.
4. En general, los programas deberán llevar a la práctica el nuevo concepto de priorización de recursos a través de proyectos, para evitar la dispersión de apoyos y tratar de orientarlos, en el caso de los productores menos capitalizados, hacia grupos organizados que logren economías de escala y mayores posibilidades de inserción en la cadena.
5. Estimular la asignación de mayores recursos hacia actividades con alto potencial como la apicultura, ovinocultura y caprinocultura, en las que además participan muchos productores de bajo nivel socioeconómico.

Anexo 1 Soporte metodológico

Anexo 1.A-1. Descripción de la tipología de beneficiarios

Variable	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V
Escolaridad	Con estudios de primaria	Con estudios de secundaria	Con estudios de preparatoria	Con estudios de licenciatura	Licenciatura concluida y más
Superficie equivalente	Hasta 3 hectáreas	Más de 3 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 hectáreas
Bovino equivalente	Hasta 5 cabezas	Más de 5 y hasta 10	Más de 10 y hasta 50	Más de 50 y hasta 100	Más de 100 cabezas
Valor de los activos productivos	Hasta 5,000 pesos	Más de 5,000 y hasta 25,000	Más de 25,000 y hasta 100,000	Más de 100,000 y hasta 500,000	Más de 500,000 pesos
Orientación al mercado	Vende hasta el 20% de su producción	Vende más del 20 y hasta el 40%	Vende más del 40 y hasta el 60%	Vende más del 60 y hasta el 80 %	Vende más del 80 y hasta 100 % de su producción

Fuente: Elaboración propia.

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.

Anexo 1.A-2. Indicadores de impacto relevantes para los programas de FG

Programa	Cambio Tecnológico	Capitalización de la UPR	Desarrollo de Capacidades	Producción, productividad e ingreso	Cadenas de valor	Empleo
RTP	D	D		D		I
MGE	D	D		D		I
LECH	D	D		D	D	I
API	D	D		D	D	I
FAP	D	D		D	D	I
DPAI	D		D	D	I	

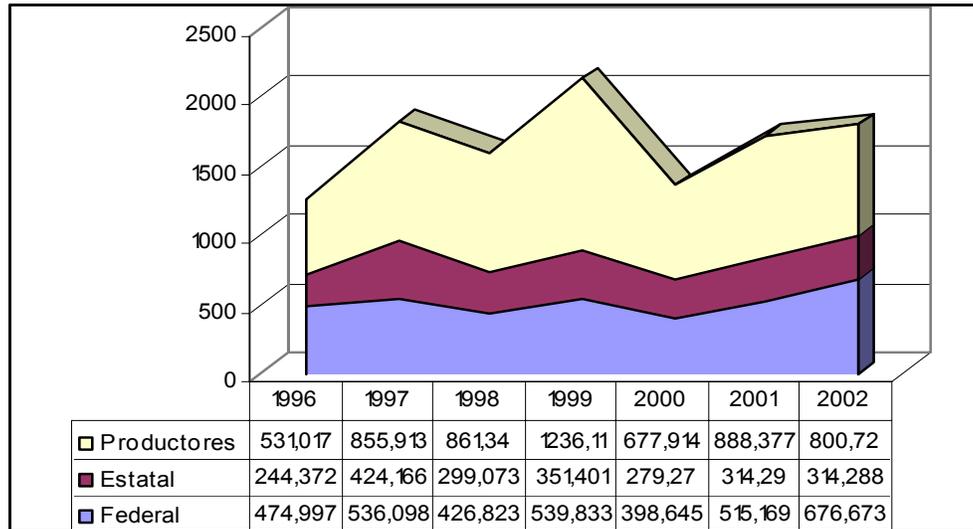
Fuente: Elaboración propia con base en información de las Reglas de Operación 2002.

D: Directo I: Indirecto

Anexo 2

Evolución del grupo de programas 1996-2002

Anexo 2.A-1. Evolución de la inversión real de FG por fuente (pesos 2002)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGD de SAGARPA.

Notas: 1) La inversión 2001 y 2002 corresponde a los montos comprometidos, 2) 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, 3) en la inversión 2002 se incluye la de los programas federalizados y de ejecución nacional.

Anexo 2.A-2. Evolución de la inversión, número de beneficiarios y subsidio per cápita, de los programas de FG 1996-2002 (pesos 2002)

Recuperación de Tierras de Pastoreo					
Año	Inv. federal	Inv. estatal	Inv. productores	No. de beneficiarios	Subsidio promedio
	miles de pesos				pesos/beneficiario
1996	204.371	53.754	168.177	30.566	8.445
1997	251.507	129.296	246.897	50.405	7.555
1998	181.874	63.311	333.092	48.131	5.094
1999	184.331	60.961	370.425	28.879	8.494
2000	137.099	45.893	182.992	30.140	6.071
2001	138.961	48.718	187.332	22.341	8.401
2002	163.279	68.268	244.649	26.268	8.815
Σ	1.261.422	470.201	1.733.564	236.730	7.553
Lechero					
1996	101.786	70.811	93.841	12.510	13.797
1997	105.886	73.746	151.205	12.386	14.503
1998	85.746	63.245	177.598	9.903	15.045
1999	100.658	72.483	252.941	10.435	16.592
2000	75.521	52.964	128.485	8.624	14.899
2001	90.234	50.056	196.962	18.567	7.556
2002	82.085	38.054	147.764	5.123	23.451
Σ	641.916	421.359	1.148.796	77.548	15.120
Mejoramiento Genético					
1996	166.327	118.879	268.538	35.939	7.936
1997	152.718	204.008	418.006	51.481	6.929
1998	117.494	125.221	393.993	27.767	8.741
1999	124.409	120.153	311.795	33.911	7.212
2000	123.373	128.863	252.236	29.072	8.676
2001	153.334	141.184	374.69	31.171	9.448
2002	156.279	126.269	300.224	28.845	9.795
Σ	993.934	964.577	2.319.482	238.186	8.391
Apícola					
1996	0.659	0.927	0.459	1.897	0.836
1997	8.237	9.641	12.792	13.761	1.299
1998	14.947	11.938	28.231	12.111	2.220
1999	13.091	12.706	30.266	18.272	1.412
2000	12.323	8.694	21.018	14.462	1.453
2001	15.553	13.483	31.113	8.174	3.552
2002	16.497	10.031	25.492	2.465	10.762
Σ	81.307	67.420	149.371	71.142	3.076
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales					
1998	8.901	17.713	548	15.802	1.684
1999	20.469	21.758	6.16	17.640	2.394
2000	19.897	21.815	n.d	16.685	2.500
2001	29.749	27.183	824	18.600	3.061
2002	42.861	39.185	1.848	10.359	7.920
Σ	121.877	127.654	9.380	79.086	2.508
Fomento Avícola y Porcícola					
1997	9.928	4.803	15.081	301	48.945
1998	7.608	8.689	25.249	386	42.224
1999	10.518	1.4136	n.d	413	59.697
2000	16.354	13.383	29.738	701	42.423
2001	24.461	15.261	51.816	1.377	28.845
2002	26.466	24.635	63.125	4.656	10.975
Σ	95.334	80.907	185.009	7.834	33.301

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGD de SAGARPA.

Notas: 1) La inversión 2001 y 2002 corresponde a los montos comprometidos, 2) 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, 3) en la inversión 2002 se incluye la de los programas federalizados y de ejecución nacional, 4) el programa MGE incluye los datos de Ganado Mejor hasta 2000, 5) no se incluyen algunos programas, como Infraestructura Básica Ganadera, porque operaron sólo uno o dos años y luego se fusionaron con otros programas.

Anexo 2.A-3. Cobertura geográfica de los programas 2002: Inversión por programa en los ocho principales estados participantes, proporción de la aportación estatal en la inversión gubernamental de FG, e inversión federal por Estado.

Mej. Genético		Lechero		Proporción de la Inv. Estatal (%)		Inv. Fed. por Estado (millones de \$)	
Estado	Inversión (millones \$)	Estado	Inversión (millones \$)				
Chihuahua	28.2	Jalisco	20.0	México	59,3	Jalisco	39
Chiapas	27.6	Sinaloa	12.0	Tabasco	58,8	Chiapas	35,5
Tabasco	18.4	Hidalgo	10.0	Hidalgo	57,2	Veracruz	33,7
México	17.2	Chiapas	7.6	Nayarit	53,2	Sonora	30,6
Guanajuato	16.6	Durango	7.5	Chihuahua	50,0	Michoacán	26,4
Hidalgo	15.5	B. California	6.9	San Luis Potosí	50,0	Sinaloa	25,3
Tamaulipas	14.5	Michoacán	6.4	Guanajuato	49,2	Tamaulipas	25,2
Zacatecas	14.2	Chihuahua	5.0	Morelos	44,7	Zacatecas	20,1
% inv. total	54	% inv. total	63	Tamaulipas	42,9	Hidalgo	19,3
RTP		Apícola		Jalisco	42,5	Chihuahua	19,1
Estado	Inversión (millones \$)	Estado	Inversión (millones \$)	Yucatán	42,4	Guanajuato	18,9
Tamaulipas	25.9	Chiapas	3.7	Nuevo León	41,1	Baja California	18,3
Sonora	24.1	Jalisco	2.8	Zacatecas	38,6	Campeche	16,7
Veracruz	22.8	Veracruz	2.2	Chiapas	36,8	Durango	15,9
Oaxaca	17.6	Morelos	2.1	Sonora	36,4	Oaxaca	15,1
Jalisco	15.8	Sinaloa	2.0	Durango	34,9	México	14,1
Nayarit	12.0	Sonora	2.0	B. California S.	33,5	Tabasco	13
Zacatecas	11.9	México	1.5	Michoacán	33,4	Puebla	11,5
Michoacán	10.7	Puebla	1.3	Coahuila	32,9	Nuevo León	11,4
% inv. total	61	% inv. Total	70	Quintana Roo	29,9	Nayarit	11
DPAI		FAP		Campeche	28,0	Querétaro	9,9
Estado	Inversión (millones \$)	Estado	Inversión (millones \$)	Oaxaca	23,2	San Luis Potosí	9,8
Hidalgo	11.5	Jalisco	10.0	Sinaloa	23,2	Coahuila	8
Guanajuato	8.0	Sonora	8.0	Guerrero	22,9	Colima	7,7
México	7.9	Guanajuato	5.0	Aguascalientes	22,5	Yucatán	7,4
Jalisco	7.2	Sinaloa	3.3	Querétaro	18,2	Guerrero	6,6
Michoacán	6.1	Chiapas	3.0	Tlaxcala	16,7	B. California Sur	6,4
Chiapas	5.1	Nuevo León	3.0	Colima	16,0	Quintana Roo	5,2
Sonora	4.0	Yucatán	2.1	Puebla	16,0	Morelos	3,8
Veracruz	4.0	Michoacán	2.0	Veracruz	11,8	Aguascalientes	3,8
% inv. total	65	% inv. total	79	Baja California	11,6	Tlaxcala	3,6

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGD de SAGARPA.

Anexo 3

Mapa institucional de apoyo potencial a la actividad pecuaria

Aspecto	Programa/institución	Tipo de apoyo
Conservación de recursos naturales	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN).	Apoyo directo multianual de \$1,800 por vientre bovino en edad reproductiva de 2003 a 2006. Condición: incorporación de tecnología que mejoren la cobertura vegetal y la productividad.
	SEMARNAT-CONAFOR. Programa Nacional de Reforestación.	Reforestación de áreas deforestadas. Apoyo con plántulas.
Financiamiento, capitalización y fomento productivo	FIRA. Operaciones de crédito, descuentos y garantías. Programas de fomento tecnológico. PROCAMPO CAPITALIZA. FOCIR. Inversiones en capital de riesgo. Financiera Rural. FIRCO. FONAES.	Otorgamiento de créditos a tasas preferenciales y apoyo a la formación de sujetos de crédito. Proyectos de desarrollo tecnológico. Apoyo a la capitalización de los productores. Apoyo a la capitalización con capital de riesgo. Créditos y formación de agentes financieros. Formación y consolidación de agronegocios. Apoyo a proyectos productivos, viables que mejoren la capacidad empresarial.
Sanidad e inocuidad	SENASICA. Programa de Salud Animal. ASERCA. Apoyos para Sacrificio de Ganado Bovino y Porcino en Rastros TIF.	Campañas sanitarias. Apoyo directo para mejorar la sanidad e inocuidad de los productos.
Reconversión/conversión productiva	ASERCA. Apoyos directos para la conversión de cultivos (ejemplo: sorgo-pasto en Tamaulipas).	Apoyos directos para el cambio del uso actual del suelo.
Comercialización (compra de insumos y venta de productos)	ASERCA. Apoyos a la agricultura por contrato entre productores y compradores.	Promoción de contratos de compra- venta entre productores y compradores (ejemplo: trigo – consumo pecuario).
	ASERCA. Apoyo al acceso a granos forrajeros.	Cumplimiento de cupos para lograr abasto nacional, sin perjudicar producción.
	ASERCA-SE. Seguimiento de cupos a la importación de maíz amarillo y lácteos. ASERCA. Apoyos para la adquisición de coberturas de precios (bovino y porcino).	Proteger el ingreso esperado de productores y compradores mediante cobertura de precios.
Desarrollo tecnológico, de capacidades y fortalecimiento de la organización	INCA Rural. INIFAP, universidades, fundaciones produce. Programa de Apoyo a las Organizaciones Sociales Agropecuarias... (PROSAP).	Cursos de capacitación (aunque se vincula más con desarrollo rural). Apoyan los proyectos de investigación y acciones de transferencia. Fortalecimiento y consolidación de las organizaciones.
Información, enlace comercial y estudios	ASERCA. Sistema de Enlace Comercial para el Sector Agropecuario.	Provee información sobre oferentes, demandantes, prestadores de servicios y asesorías de productores.
	FIRA. Asesoría, capacitación, diagnósticos, estudios de cadena, e información.	Apoya el pago de servicios de capacitación, diagnósticos, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los programas e instituciones citados.