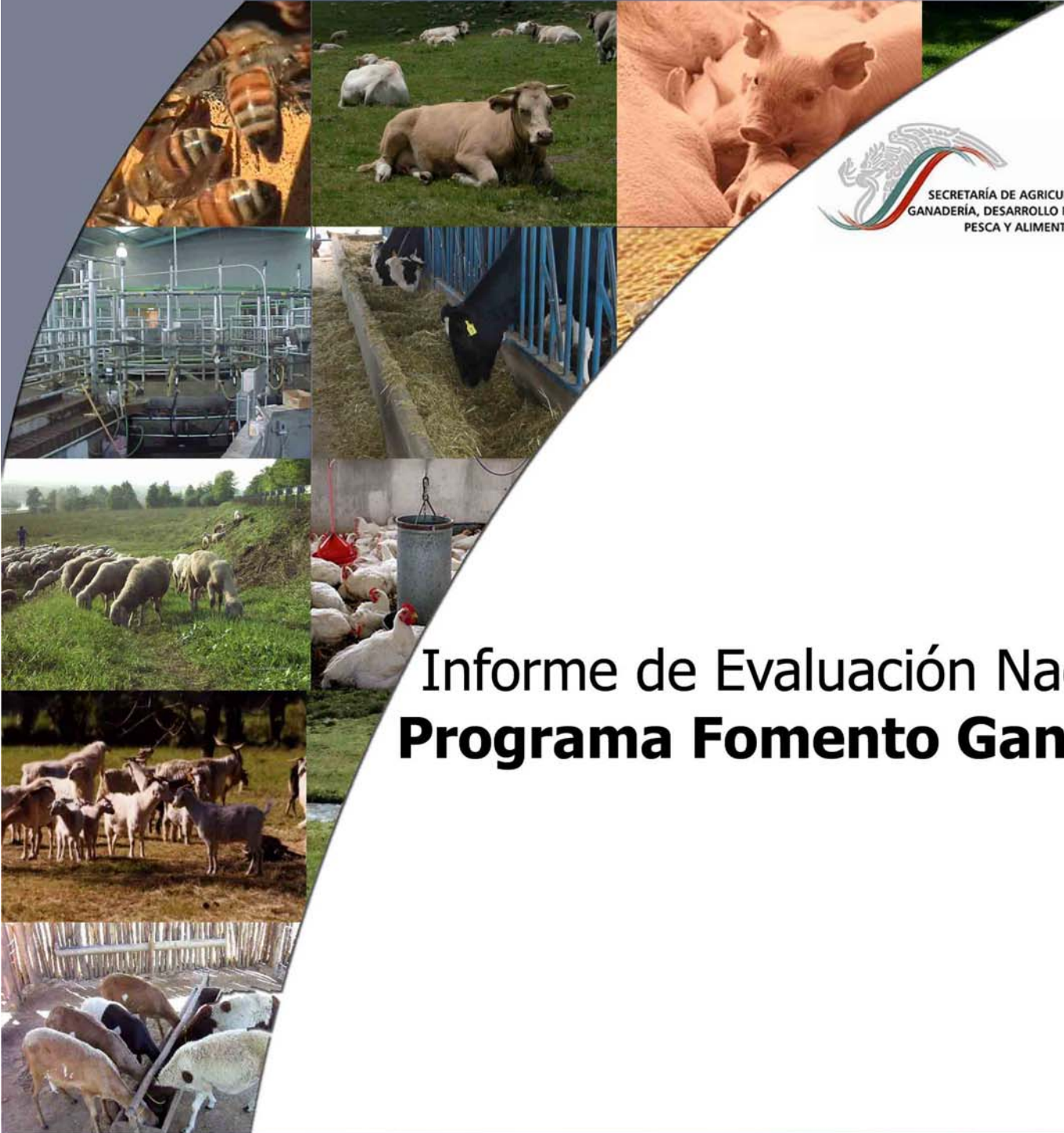




Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Nacional Programa Fomento Ganadero

MÉXICO

OCTUBRE, 2004



Evaluación Alianza Contigo 2003



Informe de Evaluación Nacional **Programa Fomento Ganadero**



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

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

Evaluadores

Adolfo Álvarez Macías
Santos Santillanes Chacón

Análisis Estadístico

David Loyola Mandolini

Sistemas

Emilio Morales Torres

Soledad Rodríguez Partida

Administración

Ma. Eugenia Barajas Montoya
Robert Williams Carcamo Mallen

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	1
Introducción	11
Capítulo 1 Características del Programa.....	15
1.1 Análisis retrospectivo del Programa 1996-2003	15
1.1.1 Evolución y tendencias del diseño.....	15
1.1.2 Evolución de la inversión y de la población beneficiada.....	16
1.1.3 Cumplimiento de metas 2003	18
1.2 Análisis del diseño actual	20
1.2.1 Objetivos, tipos y montos de apoyo y población objetivo	20
1.2.2 Articulación entre subprogramas	22
1.2.3 Sinergias con otros programas dentro y fuera de Alianza	22
1.2.4 Correspondencia del Programa con las líneas estratégicas de política sectorial	23
Capítulo 2 Contexto de las actividades que apoya el Programa	25
2.1 El subsector pecuario en el sistema agroalimentario mexicano	25
2.2 Desempeño de los sistemas-producto pecuarios apoyados por FG	27
2.2.1 Sistema-producto bovinos carne	27
2.2.2 Sistema-producto bovinos leche.....	28
2.2.3 Sistema-producto ovino	29
2.2.4 Sistema-producto caprino	30
2.2.5 Sistema-producto apícola	30
2.2.6 Sistemas-producto intensivos (avicultura y porcicultura).....	31
2.3 Factores críticos del desempeño de las actividades apoyadas.....	33
2.3.1 Grado de diferenciación socioeconómica, productiva y tecnológica de los productores.....	33
2.3.2 Niveles de capitalización y rentabilidad de los productores.....	34
2.3.3 Organización económica de productores	35
2.3.4 Peso de los costos de transacción e integración vertical desigual.....	35
2.3.5 Requerimientos de capacitación y asistencia técnica.....	36
2.3.6 Acceso a fuentes de financiamiento	36
2.3.7 Uso de los recursos naturales y calidad de productos pecuarios.....	37
2.4 Análisis de correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada	37
2.4.1 Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática subsectorial.....	37
2.4.2 Coherencia entre objetivos y acciones con relación a las necesidades y oportunidades de la ganadería	38
2.4.3 Congruencia entre la población objetivo del Programa y población apoyada ...	39
2.4.4 Correspondencia de presupuestos del Programa y requerimientos de inversión para responder a las principales problemáticas del subsector pecuario	40

Capítulo 3 Evaluación de procesos	41
3.1 Diseño.....	41
3.1.1 <i>Análisis de la compactación de programas</i>	41
3.1.2 <i>Pertinencia del esquema federalizado y de ejecución nacional</i>	42
3.1.3 <i>Pertinencia de la orientación de apoyos hacia proyectos.....</i>	44
3.2 Planeación	45
3.2.1 <i>Escenario prospectivo del Programa.....</i>	45
3.2.2 <i>Criterios para la distribución de recursos.....</i>	46
3.2.3 <i>Criterios para la identificación de cadenas y su uso en la priorización.....</i>	47
3.3 Arreglo institucional	49
3.3.1 <i>Operación estatal con base en estructuras federales.....</i>	49
3.3.2 <i>Desarrollo institucional de estructuras federales y estatales</i>	50
3.3.3 <i>Funciones que cumple el COTEGAN</i>	51
3.3.4 <i>Integración de cadenas y comités sistema producto.....</i>	52
3.4 Operación	53
3.4.1 <i>Asignación de recursos.....</i>	53
3.4.2 <i>Operativización de la estrategia de integración de cadenas</i>	60
3.4.3 <i>Proceso de revisión de solicitudes.....</i>	61
3.4.4 <i>La oportunidad en la asignación de recursos</i>	61
3.4.5 <i>Participación estatal en las inversiones del Programa</i>	62
3.4.6 <i>Participación de los proveedores.....</i>	63
3.5 Elementos específicos de la operación del DPAI	63
3.6 Experiencias de éxito.....	67
Capítulo 4 Evaluación de impactos	69
4.1 Impactos en indicadores del primer nivel	69
4.1.1 <i>Ingreso.....</i>	69
4.1.2 <i>Empleo.....</i>	72
4.2 Impactos en indicadores del segundo nivel.....	73
4.2.1 <i>Inversión y capitalización.....</i>	73
4.2.2 <i>Producción y productividad.....</i>	74
4.2.3 <i>Innovación tecnológica</i>	76
4.2.4 <i>Integración de cadenas agroalimentarias.....</i>	77
4.2.5 <i>Participación y desarrollo de organizaciones.....</i>	78
4.2.6 <i>Sanidad.....</i>	79
4.2.7 <i>Apoyos brindados por el subprograma DPAI.....</i>	80
4.3 Resultados en la sostenibilidad de las inversiones y satisfacción con el apoyo.....	81
4.4 Análisis conjunto de indicadores según tipo de productor.....	83
4.5 Análisis conjunto de indicadores según actividad productiva	83
4.6. Análisis global de impactos en relación con la problemática de los productores y los procesos operativos.....	84
Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones	87
5.1 Conclusiones	87
5.1.1 <i>Correspondencia entre problemática subsectorial y acciones del Programa ...</i>	87
5.1.2 <i>Resultados de la evaluación de procesos</i>	88
5.1.3 <i>Resultados de la evaluación de impactos.....</i>	92
5.2 Recomendaciones	93

Índice de cuadros

Cuadro 1. Peso específico de cada subprograma y componente de apoyo 2003	18
Cuadro 2. Cumplimiento de metas financieras, de beneficiarios y físicas 2003.....	19
Cuadro 3. Distribución porcentual de los beneficiarios y de la inversión gubernamental 2003	22
Cuadro 4. Proporción de beneficiarios que realizaría la inversión aunque no hubiera recibido el apoyo de FG	57
Cuadro 5. Cambio tecnológico en beneficiarios 2003	77

Índice de figuras

Figura 1. Evolución de la inversión y de la población beneficiada de FG 1996–2003 (pesos de 2003)	16
Figura 2. Tasas de crecimiento promedio anual de producción y de la balanza comercial de la ganadería en México	26
Figura 3. Distribución presupuestal de FG 2003 por especie	47
Figura 4. Percepción de funcionarios directivos sobre el proceso de federalización (calificación de 0-10)	49
Figura 5. Tipología de beneficiarios por programa de Alianza 2003.....	56
Figura 6. Beneficiarios que recibieron otros apoyos de Alianza entre 2000 y 2003	59
Figura 7. Evolución de la inversión de FG según la aportación 1996-2003 (\$ 2003)	62
Figura 8. Valoración del DPAI según los principales actores del FG (calificación de 0-10)	64
Figura 9. Beneficiarios que incrementaron la producción debido a Alianza (% de beneficiarios).....	70
Figura 10. Beneficiarios que redujeron costos debido a Alianza (% de beneficiarios)	72
Figura 11. Incremento en el valor del capital debido a Alianza entre valor del capital después del apoyo (%)	74
Figura 12. Elementos que incidieron en el aumento de la producción en beneficiarios 2001 (% de beneficiarios)	75
Figura 13. Beneficiarios 2003 con actividades administrativas, gerenciales y de gestión después del apoyo	80
Figura 14. Nivel de conservación y uso de los componentes recibidos por los beneficiarios	82

Índice de anexos

Anexo 1.A Evolución del Programa 1996-2003.....	101
Anexo 2.A. Tipología de beneficiarios	103

Lista de siglas y abreviaturas

CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CGD	Coordinación General de Delegaciones
CGG	Coordinación General de Ganadería
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DG	Desarrollo Ganadero
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
DR	Desarrollo Rural
EEB	Encefalopatía Espongiforme Bovina
EUA	Estados Unidos Americanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
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
FOFAE	Fondo de Fomento Agropecuario
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales
GGAVATT	Grupo Ganadero de Validación y Transferencia de Tecnología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
JADEFO	Jalisco Desarrollo y Fomento A.C.
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
RP	Resto de Productores
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDER	Secretaría de Desarrollo Rural
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
TIF	Tipo Inspección Federal
UPP	Unidad de Producción Pecuaria

Resumen Ejecutivo

Este informe comprende los resultados de la evaluación nacional del Programa de Fomento Ganadero de Alianza Contigo 2003, tanto de impactos como de procesos.

El objetivo de la evaluación es identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en el diseño y la operación del Programa para incrementar su eficacia operativa y los impactos. El énfasis en la operación del Programa se debe a que la experiencia indica que existen amplios márgenes de mejora en este rubro sin necesidad de modificar sustancialmente, con las ventajas consiguientes, la normatividad vigente.

Características del Programa

En 2003 el Programa de Fomento Ganadero experimentó los ajustes más importantes de toda su trayectoria, los cuales consistieron en: a) la compactación de los seis programas individuales que apoyaban inversiones físicas en 2002 en el subprograma de Desarrollo Ganadero (DG) y el rescate del programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) como subprograma; b) la incorporación del concepto de integración de cadenas agroalimentarias en la orientación y en los componentes de apoyo; c) la prioridad de las solicitudes fundamentadas en un proyecto y d) la posibilidad de apoyar proyectos hasta con dos millones de pesos de recursos federales. Estas modificaciones se expresaron en un diseño del Programa más congruente con la política sectorial federal y con la problemática de los productores; sin embargo, no alcanzaron a establecer una visión estratégica del Programa y en los estados sigue faltando la delimitación de la población objetivo.

Los objetivos de Fomento Ganadero (FG) en 2003 se centran en el apoyo a la capitalización, la inducción del cambio técnico y, por primera vez, en el impulso a la agregación de valor a la producción primaria. Los componentes que apoya FG van desde las semillas de pasto, pasando por el apoyo para infraestructura y equipo de transformación y agregación de valor, hasta la contratación de promotores. La población objetivo del Programa no se focaliza con precisión en la normatividad, aunque se establece en los anexos técnicos que FG sólo debe apoyar a los segmentos de productores de bajos Ingresos en transición (PBIT) y al resto de productores (RP).

La articulación entre DG y DPAI no es fuerte, ya que ello no se establece de manera explícita en el diseño del Programa, salvo la indicación de que los beneficiarios del DPAI pueden obtener apoyos de otros programas de Alianza, entre ellos de DG.

La inversión del Programa de 1996 a 2003, en términos reales, creció en promedio 6%, mientras que el crecimiento del número de beneficiarios fue del 1%, lo que implicó un incremento de la inversión promedio por productor. La participación de la inversión de FG en la inversión de Alianza ha mostrado una tendencia a la baja, siendo del 16% en 2003. Considerando las aportaciones al Programa, la de los gobiernos estatales ha disminuido en términos reales y de participación, mientras que el aporte federal se ha incrementado, aunque de ese importante incremento federal la mayor parte se ha ejercido mediante la modalidad de ejecución nacional. El comportamiento de la participación estatal en los recursos del Programa cuestiona el principio de "alianza" que supone el espíritu del Programa entre estos dos órdenes de gobierno para la promoción de la inversión rural.

El subsidio promedio por beneficiario en el periodo citado fue de 8,919 pesos, lo que denota la limitada capacidad de los apoyos para promover la capitalización de los productores. El componente de apoyo a productores de leche de bajos ingresos, otorgó, sin embargo, montos de 48,000 pesos por beneficiario para apoyar proyectos integrales.

Los componentes que mayor inversión han recibido en ese periodo son los de establecimiento y recuperación de tierras de pastoreo y el de mejoramiento genético, que si bien poseen en sí mismos su propio valor, responden más a la demanda de los productores y a intereses particulares de los gobiernos estatales que a necesidades específicas identificadas.

El cumplimiento de la meta financiera de FG en 2003 fue del 89% y la del número de beneficiarios del 78%, lo que representa un avance respecto al año previo aún cuando en 2003 las Reglas de Operación se publicaron con retraso, por su revisión en el marco del Acuerdo Nacional para el Campo, retardando la operación. Las metas físicas, a la fecha de corte para la evaluación, ya habían sido cumplidas, existiendo conceptos en los que se rebasó la meta, debido a que las programaciones se subestimaron respecto a la demanda. Sin embargo, se debe subrayar que en la definición de metas no subyace un proceso sistemático de planeación que permita establecer con precisión esa programación.

Contexto y análisis de correspondencia con el Programa

El subsector pecuario, así como el sistema agroalimentario, se inserta en un contexto dinámico y adverso definido por la intensa competencia internacional y los cambios en las tendencias del consumo, lo que obliga a los productores, como el eslabón básico de las cadenas, a lograr mayores vínculos con los otros eslabones a fin de generar productos competitivos que permitan una mayor apropiación del valor agregado en el conjunto de la cadena.

Los factores críticos que están afectando el desempeño de las cadenas pecuarias, sobre todo de las que se practican en régimen extensivo, como la mayor parte de bovinos de carne, ovinos y caprinos, y los estratos de productores menos integrados, como los semitecnificados y de traspatio en bovinos leche y apicultura, son: bajos niveles de capitalización, incipiente organización económica, alto costos de transacción, falta de asistencia técnica y capacitación, acceso restringido a fuentes de financiamiento, deterioro de los recursos naturales y problemas zoonosarios y de inocuidad.

La orientación del Programa a partir de 2003 respecto a capitalización e integración de cadenas resulta atinada para la atención de la problemática de los productores, debido a que ésta se relaciona directamente con los bajos niveles de capitalización y con la frágil integración de los productores al mercado. Sin embargo, esa orientación, sobretudo en lo referido al segundo aspecto, todavía no logra permear en la operación. Esto se atribuye a la falta de una concepción común de lo que implica la estrategia de integración de cadenas, a que los gobiernos estatales prescinden de estos proyectos por los altos montos de inversión requeridos y a que los productores no disponen de una oferta consolidada de este tipo de proyectos.

La compactación de programas en 2003, al dar prioridad a proyectos y disponer de apoyos para inversiones de hasta dos millones de pesos, contribuye a una mejor orientación del Programa para atender dicha problemática. Sin embargo, ese potencial se ha desaprovechado en la operación estatal, pues se han apoyado pocas iniciativas

integrales, los proyectos se solicitan en su mayoría para cumplir el requisito y no se incluyen inversiones con montos sustanciales en la ejecución federalizada.

Las áreas de oportunidad, que se encuentran en la ovinocultura, apicultura, caprinocultura, inversión en asistencia técnica, capacitación, organización y apoyo a proyectos que favorezcan la integración de cadenas, no han sido impulsadas de acuerdo a su potencial, porque persiste la inercia de priorizar inversiones en especies tradicionales, a pesar de que enfrentan problemas de rentabilidad, y en capital físico con bajos montos de subsidios.

El componente de apoyo más pertinente para la atención eficaz de los problemas de los productores, tanto por su buena focalización como por la magnitud y tipo de acción impulsada, fue el de apoyo a productores de leche de bajos ingresos, en su modalidad de ejecución nacional. En este se demuestra que con un programa bien diseñado y una apropiada operación se puede promover el desarrollo.

La diferenciación entre productores y la compleja problemática que enfrentan exige una atención igualmente diferenciada por parte del Programa, pero éste no ha podido brindar ese tipo de apoyo, tanto por componente como en monto.

Evaluación de procesos

Son destacables las iniciativas y procesos de cambio que están en marcha en los estados para lograr una mejor implementación del Programa. Sin embargo, en la gestión del Programa y sobre todo en la operación, todavía se identifican importantes áreas de mejora.

El diseño del Programa a partir de 2003 permite combinar tres vertientes de apoyo: atención a la demanda libre, proyectos de desarrollo del predio y proyectos de gran envergadura (de al menos dos millones de pesos). Estas posibilidades en su conjunto y con una apropiada focalización, podrían orientar estratégicamente la política de fomento, ya que atenderían desde demandas pequeñas en productores menos capitalizados hasta proyectos regionales que pueden incidir en la integración de cadenas. Sin embargo, en casi ningún estado se aplicaron las tres estrategias, y definitivamente prescindiendo de los proyectos de gran envergadura. En varias entidades los apoyos de ejecución nacional a la cadena bovinos leche, en alguna forma, llenaron ese vacío.

La compactación de programas en 2003 simplificó e hizo más flexible la operación administrativa, pero si se carece de la definición estratégica de prioridades de inversión, de una mejor instrumentación y de asignaciones de recursos adicionales al DPAI, así como de la inducción de inversiones integrales, las ventajas que ofrece la compactación queda desaprovechada.

El componente de ejecución nacional resultó pertinente para complementar la acción federalizada, por el tipo y la magnitud de la acción que promueve. Sin embargo, con su desaparición en 2004 se ha generado confusión respecto a su futuro. Además persisten las versiones sobre su discrecionalidad en el otorgamiento de apoyos y se detectan proyectos apoyados con fuertes problemas para despegar.

El uso de proyectos resulta totalmente pertinente para mejorar la asignación de recursos; sin embargo, no existe un entendimiento común en los estados respecto a cuándo y a partir de qué monto se debe solicitar el proyecto y lo que debe contener. Tampoco se utiliza el proyecto para la selección de las solicitudes ni por la mayoría de los productores como plan de negocios para orientar el desarrollo de sus unidades de producción (UPP),

lo que en parte se debe a la insuficiente cultura de productores y funcionarios para la planeación de sus acciones, a la poca capacidad de los evaluadores de proyectos y al escaso seguimiento de los proyectos apoyados.

El Programa carece de un marco de planeación estratégica, tanto en el ámbito federal como estatal, que permita delimitar la acción pública, definir prioridades y establecer previsiones de recursos multianuales, lo que en parte se atribuye a la falta de diagnósticos actualizados para establecer prioridades en el mediano plazo. Sin embargo, con los comités sistemas producto se empiezan a elaborar esos diagnósticos al nivel nacional, regional y estatal, por lo que se podrían aprovechar para ello. También se carece de un sistema de indicadores que permita dar seguimiento y evaluar las acciones.

La distribución de recursos entre subprogramas, actividades productivas y componentes considera principalmente el presupuesto histórico, manteniendo la inercia en la distribución del presupuesto y beneficiando en su mayoría a los bovinos y a los componentes de mejoramiento genético y tierras de pastoreo.

Aunque en todos los estados se tienen identificadas las cadenas pecuarias prioritarias, los criterios utilizados en esa priorización son muy generales y existen diferencias entre varios esfuerzos de identificación (LDRS, Fundaciones Produce y gobiernos estatales). Tampoco las cadenas seleccionadas han sido utilizadas a cabalidad para la asignación de recursos y los recursos que se les destinan casi no están repercutiendo en toda la cadena.

La federalización está estancada y en algunos casos retrocede. La indefinición en la que se encuentran los CADER y DDR dificulta los acuerdos en la operación y con frecuencia provoca que obstruya la coordinación entre instancias, que las prioridades “definidas” en los COTEGAN no sean conocidas en las ventanillas y, en general, un funcionamiento distorsionado en los CADER y DDR.

El desarrollo institucional de las estructuras que operan el Programa es precario y, en general, esas estructuras no cumplen a cabalidad con las exigencias actuales de la gestión pública, en parte por la ausencia de procesos de reorganización de las propias estructuras y de capacitación continua a los actores. En FG son destacables por sus resultados positivos los encuentros nacionales de funcionarios de ganadería.

La mayoría de los Comités Técnicos de Ganadería están absortos en la operación, dedicando poco tiempo a la definición o atención de prioridades de política subsectorial, aunque resaltan experiencias como la de Chiapas, que muestran que con la reasignación de funciones estos Comités podrían concentrarse en las labores de planeación. La coordinación y delimitación de acciones entre los COTEGAN y la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) no ha sido del todo adecuada, pues ha dado lugar a empalmes en la población atendida y a la aplicación de criterios técnicos en Desarrollo Rural poco coherentes con los de FG.

Los comités sistemas producto pueden concretar la estrategia de integración de cadenas pero aun no se comprende bien el concepto, la mayoría se constituyeron para cumplir la norma y con predominio de “representantes” del eslabón primario, además de no contar con una estructura operativa ni participar en la asignación de recursos. La SAGARPA y los gobiernos estatales, sobre todo los segundos, no se han involucrado a plenitud en la consolidación de esta estrategia. El comité con mejores resultados es el apícola, en parte atribuible al seguimiento que se le ha dado a su operación.

La asignación de recursos se basa en el ejercicio histórico del presupuesto, que pretende atender a todos los tipos de productores por criterio de equidad y que no distingue entre un conjunto de opciones productivas susceptibles de apoyarse. Esto se debe a la falta de una definición concreta y estratégica de prioridades; a la carencia de estudios de estratificación; al uso del reembolso como medio de pago y a la incapacidad de muchos productores para realizar su aportación; al predominio de “primero en llegada primero en derecho” en la selección de solicitudes; a la difusión restringida y orientada y a situaciones perniciosas que entorpecen una eficaz asignación.

El proceso de revisión de solicitudes todavía es poco eficiente, por lo que una solicitud pasa por muchas revisiones que se realizan pero sin criterios claros. Esto afecta la oportunidad de la llegada del apoyo, la certidumbre a los productores y coadyuva a que una parte de ellos desistan ante la complejidad de los trámites.

Los proveedores del Programa contribuyen para que los apoyos lleguen con oportunidad al productor, pero también incurren en excesos como el incremento deliberado de precios y la colusión con beneficiarios en la entrega de los mismos para afectar al Programa.

A partir de 2003 el DPAI recibe un mayor respaldo presupuestal y programático, tanto en el ámbito federal como en casi todos los estados, empero no se percibe un planteamiento estratégico que le dé rumbo y viabilidad en el mediano plazo. La sostenibilidad del subprograma es muy baja pues la disposición de los beneficiarios para pagar el servicio, al menos de manera parcial, es escasa.

La vinculación de los técnicos del DPAI con las instancias de investigación es endeble; la situación laboral de los promotores es precaria en buena parte de los estados; los GGAVATT en su mayoría se desvirtuaron, ya que no cubren los principios del modelo; la capacitación, salvo casos como el de Jalisco, no corresponde del todo a necesidades de actualización del promotor; el seguimiento a promotores por parte de coordinadores sigue siendo insuficiente y destaca el desconocimiento de la guía normativa del DPAI 2004. Resalta que cuando el ambiente laboral es más favorable los resultados mejoran sensiblemente.

Entre a los factores que han contribuido al éxito de algunos proyectos en operación sobresalen: combinación de inversiones físicas con asistencia técnica, montos de apoyo significativos, productores organizados que realmente requieran el apoyo, componentes estratégicos como los que favorecen la inserción al mercado, apropiado acompañamiento institucional, apoyo a cuencas o regiones productivas, espíritu innovador de los productores y oportunidades de mercado en la actividad.

Evaluación de impactos

La magnitud de los impactos del Programa depende en gran medida de lo apropiado de su planeación y operación, por lo que si en esos procesos se detectan insuficiencias, es de esperarse que los impactos sean poco significativos, o significativos pero no en los productores en que se deberían generar esos impactos.

Los impactos más importantes, aunque poco significativos, considerando que constituyen los principales objetivos del Programa, se observaron en ingreso y capitalización. En otros aspectos también medulares en los objetivos como cambio tecnológico e integración de cadenas, los impactos fueron muy poco significativos, lo que se debe a la falta de focalización de los apoyos, en el caso de cambio tecnológico, y a las escasas acciones relacionadas con la integración de cadenas. El desarrollo de capacidades y organización,

que es una tarea específica del DPAI, también obtuvo bajos resultados, pues es muy reducida la proporción de beneficiarios de DG que reciben apoyos del DPAI.

El incremento en el ingreso en la actividad apoyada por el Programa se dio en el 19.5% de los beneficiarios de DG de 2003 y en el 31% de los beneficiarios de programas de inversión equivalentes de 2001. La diferencia en ambos ejercicios se debe al tiempo de maduración que requieren las inversiones. El hecho de que sea solo una tercera parte de los beneficiarios los que registran impactos positivos en sus ingresos por las actividades apoyadas después de tres años denota que el Programa no está apoyando de manera prioritaria componentes en monto, tipo y forma que tengan el potencial para detonar la rentabilidad y, por consiguiente, la mejora en los ingresos. Lo relevante en este caso es que el impacto es levemente superior en los productores menos capitalizados. Por actividad productiva, en las que se observa mayor potencial, son las que se practican en su mayoría en forma extensiva, aprovechando recursos naturales: ovinocultura, caprinocultura, producción de becerros y miel, lo que en parte se debe a que son actividades que funcionan con costos de producción bajos y se han visto favorecidas en los últimos años por alzas en los precios.

Los efectos en el nivel de capitalización se observaron en el 36% de los beneficiarios de DG 2003, quienes incrementaron en 9% el valor de sus activos después del apoyo. Por tipo de productor el incremento del valor en términos porcentuales fue muy importante en el tipo I (40%) e insignificante en el tipo V, lo cual se relaciona directamente con los activos productivos que poseen esos tipos de productores, pues en los tipos I son escasos por lo que la incorporación de cualquier componente puede incrementar en mucho, en términos relativos, el valor de sus activos. Sin embargo, como este tipo de productores carece de otros elementos clave para despegar su proceso productivo, debería ser objeto de otro tipo de programas que garanticen apoyos integrales o, en su defecto, complementen los componentes con asistencia técnica y sean apoyados en forma organizada.

Los incrementos en la producción se observaron en el 34% de los beneficiarios 2003, de los cuales la mitad lo atribuyó a aumentos en la escala, el 9% a cambios en rendimiento y el resto a la combinación de ambos, predominando este último entre los productores menos capitalizados y el primero en los de estratos altos. De los beneficiarios 2001, una proporción casi del doble (67%) reveló incrementos en la producción, lo que es coherente, dado que el tiempo de maduración permite distinguir mejor estos efectos, con las mismas tendencias en cuanto a escala y rendimiento.

En el cambio tecnológico los avances son limitados, ya que los beneficiarios de 2003 muestran un avance de apenas el 0.5% y los de 2001 del 7.7%, siendo más claro en este último año, dado que las inversiones han madurado. Por estrato, de nueva cuenta los beneficios predominan en los estratos pequeños, lo que es consistente con los indicadores previos y, además, a que en esos estratos predominan las técnicas tradicionales.

En integración vertical, tanto hacia atrás como hacia delante, los avances son poco significativos, revelando que la estrategia todavía no se ha podido operar. También destaca el avance moderado en el desarrollo de capacidades, propiciado porque solo el 10.5% de los beneficiarios 2003 recibieron apoyos del DPAI. De igual forma, ese desarrollo en este rubro fue más efectivo entre los productores menos capitalizados.

El 24% de los beneficiarios de DG 2003 obtuvo el apoyo a través de una organización, los más pequeños a través de organizaciones recién creadas y los más grandes mediante

organizaciones gremiales; el fomento y consolidación de organizaciones, sobre todo económicas, parece básico para que el Programa tenga mayores impactos y, en especial, para elevar la viabilidad de la estrategia de integración vertical.

Destaca que un alto porcentaje de beneficiarios 2003 (97%) y 2001 (92%) mantienen los componentes recibidos a través del Programa, lo que en sí mismo resulta positivo. El nivel de uso reportado para 2003 es de 73%, con una tendencia creciente conforme aumenta la categoría del estrato, lo que es congruente porque las UPP de mayor tamaño y con procesos productivos más intensos aprovechan mejor las inversiones.

Recomendaciones

Se formulan tres planteamientos que mejorarían notablemente la instrumentación de FG, a través de una mejor asignación de recursos. Estos planteamientos implican lo siguiente:

I) La Federación y los estados deberían convenir las prioridades de inversión del Programa, con definiciones de mediano plazo y con base en previsiones financieras multianuales. Para estas prioridades se debe tomar en cuenta lo siguiente:

- i) Un balance de lo logrado hasta la fecha con el Programa en cada entidad
- ii) La congruencia concreta de las prioridades con la política sectorial estatal
- iii) La coherencia efectiva de esas prioridades con la política sectorial federal
- iv) Los diagnósticos participativos surgidos de los comités sistema producto
- v) Propuesta de cambios operativos en FG

Esta definición de prioridades sería responsabilidad de los COTEGAN, con lo que además se avanzaría en su reasignación de funciones. La Coordinación General de Ganadería, por su parte, podría integrar un planteamiento nacional que oriente la gestión estatal.

II) La Federación debería convenir con los estados la elaboración y la utilización de los estudios de estratificación, para lo cual la primera debería emitir lineamientos comunes que incorporen en esa estratificación variables técnico-productivas y socioeconómicas. Mientras se realizan esos estudios, en los ámbitos estatales se pueden instrumentar las siguientes acciones:

- i) Delimitar con precisión los ámbitos de influencia de FG y de Desarrollo Rural
- ii) Integrar los padrones de beneficiarios de FG desde 1996 a 2003 e identificar los "clientes" del Programa para reorientar los apoyos a otros beneficiarios
- iii) Establecer criterios de apoyos diferenciados

III) Combinar en la operación estatal de FG las tres vertientes de apoyo que su diseño permite: a) proyectos regionales de alto impacto que incidan en la integración de las cadenas prioritarias; b) proyectos de desarrollo del predio, pero con inversiones integrales, c) demanda libre orientada a componentes estratégicos y a productores menos capitalizados. Esto se puede favorecer con las siguientes acciones:

- i) El apoyo a proyectos regionales con mezcla de recursos de otras instancias como FONAES, FIRCO, PROCAMPO Capitaliza.
- ii) Homogeneizar criterios en torno a lo que se entiende por proyecto y cuándo requerirlo; reforzar, mediante capacitación, las estructuras que dictaminan y garantizar esquemas de seguimiento en la instrumentación de dichos proyectos. Sería fundamental que la COTEGAN integrara un padrón de despachos especializados en la formulación y seguimiento de proyectos

Aunado a los anteriores planteamientos centrales se pueden implementar otros que coadyuven a una mejor gestión del Programa:

1. La Federación debería intensificar la discusión y difusión de conceptos centrales de política sectorial, tales como integración de cadenas productivas y comités sistema producto. Este proceso implica una transmisión clara de lineamientos por la parte federal y la incorporación de éstos en la operación por la parte estatal. En los anexos técnicos, además, deberán abrirse conceptos de apoyo explícitos que coadyuven a la integración de cadenas.
2. La Federación debería incrementar las acciones para la consolidación de los comités sistema producto, alentando la participación de los gobiernos estatales y de otros representantes de los eslabones de la cadena para que participen en la orientación de las inversiones con base en las prioridades que ellos mismos definan.
3. Buscar mecanismos diferenciados de apoyo a los productores. Es conveniente que dichos mecanismos promuevan nuevas inversiones y no simplemente reembolsos.
4. Establecer mecanismos de información clara con respecto a los proyectos de ejecución nacional o modalidad equivalente tanto al interior de SAGARPA como en los estados y procurar rescatar esta modalidad estableciendo criterios claros de asignación de recursos y dando apertura a todos los sistemas producto.
5. Establecer periodos definidos para la recepción, selección y difusión de resultados, que permitan una evaluación rigurosa para mejorar la asignación de recursos.
6. Simplificar el proceso de recepción de solicitudes y transferir la responsabilidad a los CADER-DDR, para que aprueben solicitudes de bajos montos, con base en las prioridades del COTEGAN. Las solicitudes de montos significativos podrán turnarse a los comités técnicos del COTEGAN para un análisis más exhaustivo.
7. La difusión del Programa debe intensificarse, asegurando simetría en la información para abrir la posibilidad de que presenten propuestas el máximo posible de productores.
8. El DPAI requiere de un planteamiento estratégico en los ámbitos federal y estatal, en el que se definan temas centrales como la sostenibilidad del servicio en el mediano plazo, la vinculación con DG, el papel de las instancias de investigación y la participación de los productores, entre otros, donde el COTEGAN establezca los vínculos necesarios.
9. Dar preferencia a los beneficiarios del DPAI en la asignación de recursos del subprograma de DG y a los beneficiarios de DG con proyectos que impliquen un subsidio significativo se le deberá exigir acceso a servicios de asistencia técnica y capacitación.
10. Solicitar a los COTEGAN la consolidación de padrones de proveedores a fin de que se pongan a disposición de los productores y definir reglas claras que deben cumplir los proveedores, así como esquemas de seguimiento que corroboren su cumplimiento.

Adicionalmente, para lograr mayores impactos se debería considerar lo siguiente:

- i) Utilizar estudios de estratificación y focalizar los apoyos en los estratos de productores transicionales
- ii) Promover inversiones integrales y con montos relevantes que permitan elevar capitalización, rentabilidad y generación de valor

- iii) Asignar mayores recursos a actividades con alto potencial como la ovinocultura, apicultura y caprinocultura
- iv) Asignar mayores presupuestos al DPAI y procurar mejor articulación con DG
- v) Dar prioridad a grupos organizados, sobre todo cuando tengan posibilidades de consolidarse como una organización económico-productiva
- vi) Privilegiar en la medida de lo posible a productores con espíritu innovador y convencidos de su proyecto

Por último, se recomienda avanzar con paso firme en el proceso de federalización, para lo cual se debería establecer una agenda con compromisos y plazos concretos que los actores (SAGARPA y los gobiernos estatales) estén dispuestos a cumplir. Si bien este tema rebasa al Programa, es una condición necesaria para un desempeño exitoso del mismo.

Introducción

El campo mexicano se desenvuelve en un contexto complejo marcado por la globalización. La apertura comercial, la industrialización de la agricultura y los cambios en los patrones de consumo son factores que influyen notoriamente en el actual desempeño de las actividades agropecuarias, por lo que existe una mayor exigencia para formular políticas públicas en favor del sector, que hagan frente a este nuevo entorno y además coadyuven a subsanar problemas estructurales que aun prevalecen. En este marco, entre los programas de la política sectorial se encuentra Alianza Contigo, por lo que en el apartado siguiente se ubica su importancia en esa política y se exponen las bases para la evaluación externa que se realizó a este Programa en su operación 2003.

El papel de Alianza Contigo en la política sectorial

De los programas que conforman la política sectorial de SAGARPA, Alianza Contigo es el principal instrumento^[1] orientado a sentar las bases para el logro de la competitividad del sector agropecuario, principalmente a través del fomento a la inversión, la organización económica de productores y el desarrollo de capacidades.

La Alianza se enmarca en las cuatro líneas estratégicas definidas por SAGARPA en su política sectorial, que son: a) reconversión productiva, b) integración de cadenas agroalimentarias y de pesca, c) atención a grupos y regiones prioritarias y d) atención a factores críticos. En esa perspectiva también se insertan las acciones de los siete programas específicos que integran Alianza, entre los que se encuentra el de Fomento Ganadero, cuya evaluación se aborda en este informe.

La Alianza es un programa que impulsa el federalismo y la descentralización, por lo que SAGARPA ha venido transfiriendo facultades y recursos a los gobiernos estatales para impulsar el desarrollo agropecuario en un esquema de corresponsabilidad, en el que a los recursos federales se suman los aportes de los gobiernos estatales y de los productores. Así, Alianza figuró en el tercer lugar en la distribución de recursos federales a los programas sectoriales, ejerciendo para 2003 6,250 millones de pesos, que equivalen al 17.3% de los recursos programados. Considerando las contribuciones estatales y de los productores, los recursos de Alianza sumaron más de 13,000 millones de pesos.^[2]

A lo largo de los ocho años de su existencia, la Alianza ha experimentado cambios en su orientación y en sus objetivos. Actualmente busca *“Impulsar la participación creciente y autogestiva, principalmente de los productores de bajos ingresos y sus organizaciones, para el establecimiento de los Agronegocios en el medio rural, encaminados a obtener beneficios de impacto social, económico y ambiental, y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, tanto para incrementar el ingreso de los productores y elevar su calidad de vida, como para diversificar las fuentes de empleo y fomentar el arraigo en el campo”*.^[3]

^[1] Otros programas de importancia en la política sectorial son el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN) y el Programa de Apoyos a la Comercialización.

^[2] Las cifras provienen del anexo del III Informe Presidencial, 2003.

^[3] Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 6, p. 20.

En 2003 se realizaron ajustes importantes a Alianza, que en Fomento Ganadero se expresaron en la compactación de programas individuales en los subprogramas de Desarrollo Ganadero y DPAI y en modificaciones normativas que apuntan a un mejor diseño de FG. Esa presentación programática, junto con sus lineamientos normativos, es la que se mantiene para el ejercicio 2004 y permanecerá vigente para ejercicios futuros, por lo cual el Programa se encuentra en una fase que garantiza estabilidad al conjunto de operadores y beneficiarios potenciales.

La evaluación de Alianza Contigo

La evaluación nacional de Alianza Contigo 2003 responde a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003 y en las Reglas de Operación de Alianza del mismo año^[4]. El objetivo planteado en la evaluación fue identificar oportunidades de mejora y proponer cambios en su diseño y operación, para incrementar la eficiencia operativa y los impactos. En ese sentido, la evaluación externa que se presenta en este documento representa una estrategia de retroalimentación a los tomadores de decisiones.

La evaluación específica de Fomento Ganadero contempla dos ámbitos fundamentales, que son: a) Evaluación de procesos, que comprende un análisis de temas críticos referidos a diseño, planeación, arreglo institucional y operación del Programa y, b) Evaluación de impactos, que establece la magnitud de las repercusiones de las inversiones apoyadas por el Programa en las unidades de producción y determina los factores que influyen en la generación de esas repercusiones.

La metodología de evaluación fue acordada entre SAGARPA y FAO, con base en los requerimientos de las áreas de la Secretaría. Las principales fuentes de información consistieron en: a) entrevistas a funcionarios del Gobierno Federal, b) revisión documental, c) visitas de los evaluadores a seis estados seleccionados en acuerdo con SAGARPA, d) encuestas a productores beneficiarios y e) entrevistas a otros actores relacionados con el Programa.

En las entrevistas con funcionarios del Gobierno Federal se abordaron temas sobre experiencias y propuestas de diseño y operación del Programa y se examinaron tendencias de las diferentes producciones pecuarias. A la par se revisaron documentos normativos, de política sectorial y bibliografía especializada, para conocer el marco y la trayectoria de la ganadería nacional.

Los responsables de la evaluación nacional visitaron entre abril y julio del año en curso los estados de Chiapas, Jalisco, Oaxaca, Durango, Michoacán y Sinaloa, todos ellos seleccionados considerando su representatividad en los montos de inversión del Programa, el arreglo institucional, las condiciones agroclimáticas, y las características socioeconómicas y productivas del subsector pecuario. En estos estados se entrevistaron a funcionarios de las delegaciones de SAGARPA y de las secretarías de desarrollo agropecuario o equivalentes^[5] y otros actores vinculados con la operación del Programa tales como, coordinadores y promotores del subprograma DPAI, integrantes de los Comités Sistema-Producto, investigadores, técnicos, dirigentes de organizaciones de productores y proveedores, entre otros. De esta manera, en total se aplicaron 838 de las cuales 77

^[4] Reglas de Operación de Alianza para el Campo (Alianza Contigo 2003), artículo 27, p. 31).

^[5] Funcionarios de orden directivo y operativo, tales como Delegado y subdelegados de SAGARPA, secretario, subsecretario y/o director de ganadería de la secretaría estatal; jefes de DDR y CADER, secretario técnico del FOAFE, jefes de programa y responsables operativos, entre otros.

corresponden a funcionarios directivos y 335 a funcionarios operativos, 289 a coordinadores y promotores DPAI, 64 a representantes de organizaciones de productores y 73 a proveedores.

De manera específica se realizaron recorridos en los estados mencionados para visitar a productores beneficiarios, tanto de proyectos de ejecución nacional, como de ejecución federalizada. El objetivo fue obtener percepciones directas sobre la situación que guardan las inversiones apoyadas en el terreno y los impactos que están generando.

Además, se llevó a cabo una encuesta en 29 estados de la República^[6] a beneficiarios del subprograma de Desarrollo Ganadero de los ejercicios 2003 y 2001. Los beneficiarios de 2001 se incorporaron en la encuesta para contar con una apreciación fundamentada sobre el tipo de impactos que se logran después de que los apoyos otorgados han sido plenamente incorporados en la unidad de producción y para determinar la sostenibilidad y el nivel de uso de los apoyos otorgados. Para el ejercicio 2003 se aplicó una encuesta a una muestra aleatoria de 2,822 beneficiarios y en el ejercicio 2001 a 2,850.

Contenido del informe

El presente informe comprende cinco capítulos, el primero aborda las características del programa de FG, con un análisis retrospectivo del mismo de 1996 a 2003, examinando también el diseño actual y el cumplimiento de metas en 2003. El capítulo dos se refiere al contexto en que se desarrolla el subsector pecuario, en el cual se identifican las condicionantes y las áreas de oportunidad que caracterizan a estas actividades productivas y que influyen en la efectividad del Programa. En el tercer capítulo se presentan los resultados de la evaluación de procesos y en el subsecuente los correspondientes a impactos. Por último se formulan las principales conclusiones y recomendaciones resultantes de la evaluación.

^[6] Debido a retrasos en el proceso de evaluación estatal, no se incluyó la información de las encuestas aplicadas en los estados de México, Quintana Roo y Veracruz.

Capítulo 1

Características del Programa

En este capítulo se presenta un análisis retrospectivo del programa de Fomento Ganadero (FG) de 1996 a 2003 y, específicamente, se analizan su enfoque y las características actuales, con el propósito de formular recomendaciones para atender las áreas de oportunidad que ofrece su diseño.

1.1 Análisis retrospectivo del Programa 1996-2003

A lo largo de su trayectoria, el programa de FG ha sufrido cambios y adaptaciones que en esencia pretenden atender de mejor manera las demandas y problemas de los productores. De 1996 a 2002 destaca la incorporación creciente de nuevos programas y componentes específicos que atendían aspectos medulares de la producción y/o determinadas especies, así como ajustes realizados al interior de cada programa. A partir de 2003 se redujo el número de programas específicos para concentrarse en dos grandes subprogramas, introduciéndose además al diseño aspectos que permiten una mejor congruencia con la política sectorial federal.

De esta manera, el programa de FG ha ganado en flexibilidad y se fue adaptando a diversas circunstancias operativas que, sin embargo, no siempre condujeron al fortalecimiento del Programa para el cabal logro de sus objetivos. Es a partir de 2003 cuando se observa un esfuerzo importante por dar una mayor consistencia a FG y lograr un mejor vínculo con la política sectorial, aunque todavía algunos de los cambios introducidos no se han reflejado en una operación más eficiente.

1.1.1 Evolución y tendencias del diseño

Un rasgo distintivo de FG –y de Alianza en general– es que pese a que es un Programa relevante para atender problemáticas medulares de la producción pecuaria nacional, su diseño no tomó en cuenta diagnósticos sólidos ni estudios de prospectiva que identificaran con precisión la dimensión de los problemas y la definición de prioridades en cuanto a tipo de productores, regiones y cadenas productivas. Esto conllevó a que bajo una lógica participativa de los productores y otros agentes del subsector pecuario, los programas se dejaran abiertos a las demandas de dichos agentes, lo que resultó en programas que representaban respuestas directas a problemáticas sentidas por algunos estratos de los actores beneficiarios, pero también en un desorden en la orientación de la estrategia de fomento; llegándose a crear un gran número de programas y a incorporar un menú amplio, y a veces poco sustentado, de componentes que contribuyó a la dispersión de recursos y acciones.

No obstante, esta atomización de programas se logró eliminar en buena medida en 2003 con la compactación de los mismos alrededor de dos ejes de apoyo: uno que fomenta la

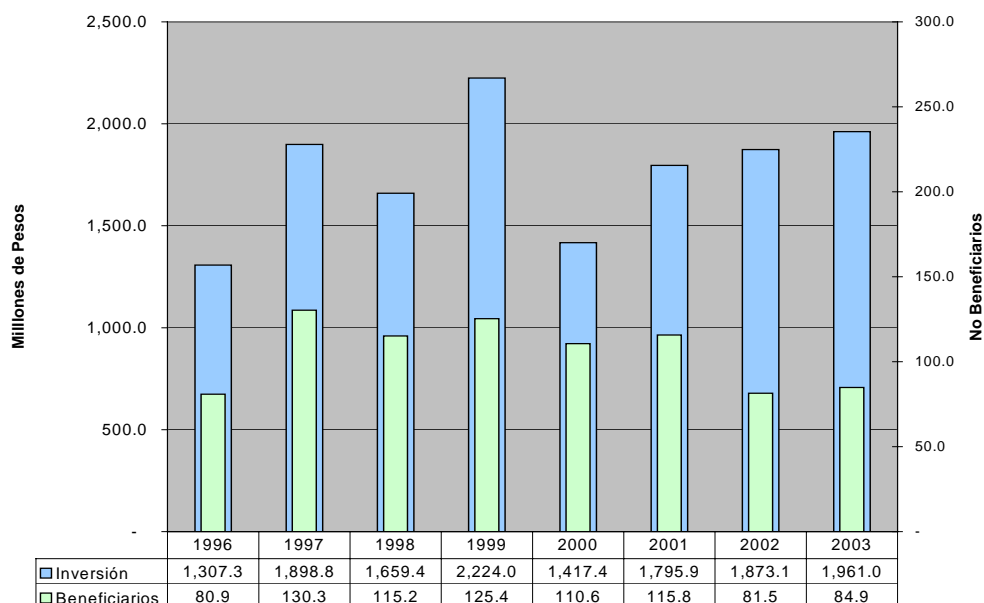
inversión (DG) ofreciendo a los productores en forma integral un menú de componentes y otro que impulsa el desarrollo de capacidades y organización (DPAI).

1.1.2 Evolución de la inversión y de la población beneficiada

La inversión^[7] anual de FG en el periodo 1996-2003 representó en promedio el 19% de la inversión total anual ejercida por Alianza. Sin embargo, esta proporción ha disminuido de manera paulatina a través de los años, pues pasó de 22% en 1996 a 16% en 2003, lo que en gran parte se atribuye a una mayor asignación de recursos al programa de Desarrollo Rural (DR) (Anexo 1.A.1).

La evolución de la inversión de FG en ese mismo periodo creció, en términos reales, a una tasa promedio anual del 6%, en tanto que el número de beneficiarios se mantuvo con un crecimiento inferior al 1% (Figura 1), lo que implicó un crecimiento en la inversión promedio por productor de más de 40% –habiendo sido esta de 16,158 pesos en 1996 y de 23,097 pesos en 2003– que conllevó una disminución en la dispersión de los recursos entre los beneficiarios.

Figura 1. Evolución de la inversión y de la población beneficiada de FG 1996–2003 (pesos de 2003)



Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación General de Delegaciones (CGD) y de la Coordinación General de Ganadería (CGG) de SAGARPA.

Notas: Las cifras de 2003 corresponden a lo reprogramado y difieren de la información del Cuadro 1 de este capítulo porque aquellas se refieren a lo programado. Los datos de los componentes federalizados tienen como fuente la CGD, mientras que los de ejecución nacional a la CGG.

Considerando las fuentes que aportaron recursos a FG en el periodo 1996-2003, la inversión del gobierno federal se incrementó en más del doble (7.9%) respecto a la de los gobiernos estatales (3.2%). De 2000 a 2003 esta diferencia fue más significativa, ya que el crecimiento promedio anual del aporte estatal se mantuvo a ritmos del 3% mientras que el del gobierno federal se elevó al 27% (Anexo 1.A.2). Cabe destacar que del importante incremento en la inversión federal, la mayor parte se ha ejercido mediante la modalidad

^[7] La inversión incluye los presupuestos federal y estatal y la aportación de los productores.

de ejecución nacional^[8]. Por su parte, los gobiernos estatales prefieren colocar los recursos en otras prioridades estatales o en programas similares para evitar el “burocratismo” que implica Alianza. Ello hace suponer que tanto los gobiernos estatales como el federal buscan canalizar sus recursos presupuestales a la inversión de proyectos y a acciones que les representen una mayor legitimidad y posicionamiento político. Esta situación pone seriamente en duda el principio de “alianza” que se supone existe entre esos órdenes de gobierno para la promoción de la inversión en el campo.

Del presupuesto gubernamental ejercido en el periodo 1996-2003^[9] el 70% se orientó al establecimiento y recuperación de tierras de pastoreo y al mejoramiento genético^[10]; sin embargo, esa distribución no se basó en diagnósticos específicos que contribuyeran a la identificación de prioridades, sino más bien respondió a la alta demanda de esos componentes por parte de los productores y por el interés de los gobiernos estatales para apoyar conceptos que implicaran menor dificultad operativa al tiempo que se lograra una amplia cobertura de productores (Anexo 1.A.3).

Este último interés se ve reflejado en que se apoyó una cantidad importante de beneficiarios con montos con poco potencial para detonar la capitalización de las UPP –el cual es uno de los principales objetivos de FG–, siendo el subsidio promedio por beneficiario en el periodo citado de tan solo 8,919 pesos.

De esta manera pareciera que la estrategia del Programa no se inclinó prioritariamente a buscar la capitalización de los productores, sino más bien a apoyar componentes que tienen efectos sobre el cambio tecnológico y la productividad (tales como semovientes de mejor calidad y semillas de pastos para introducir praderas) así como la conservación de recursos naturales (cercos divisorios, bordos y equipos para la conservación de forrajes), que si bien tienen en sí su propio valor, como componentes aislados y poco focalizados no logran impactos relevantes.

De hecho, dichos componentes lograron en un primer momento resultados importantes pero con el paso del tiempo han dejado de ser significativos, entre otras cosas, por la falta de integralidad de las inversiones apoyadas y la deficiente selección de una parte de los beneficiarios, quienes no registran impactos en cambio técnico o productividad debido a que ya cuentan con componentes similares o incluso de calidad superior a los entregados por el Programa.

En contraste con esa orientación histórica de las inversiones destaca lo realizado con el componente de apoyo a productores de leche de bajos ingresos, apoyando proyectos integrales que incluyen componentes tanto de producción primaria como de transformación, con montos de subsidio promedio por beneficiario de 48,000 pesos y orientados a un tipo de productor bien focalizado en el que realmente se logran conjuntamente los objetivos de cambio técnico, incremento de productividad y capitalización.

En la evolución de la inversión del Programa también se debe destacar que los presupuestos asignados al DPAI y a la apicultura, que se han reconocido como áreas de acción y producción con potencial, siguen manteniendo un peso relativo poco importante, pues representan menos del 10% del presupuesto ejercido por FG. Esto no obstante el importante incremento observado el presupuesto real del DPAI (32%) y en el del

^[8] La modalidad de ejecución nacional ocupó en 2003 el 17% de los recursos de Alianza.

^[9] De 1996 a 2002 se consideraron los programas específicos y en 2003 los conceptos de apoyo equivalentes a dichos programas.

^[10] 36% para recuperación de tierras de pastoreo y 34% para mejoramiento genético.

componente de apoyo a la apicultura (50%) (Anexo 1-A.3). De 2003 a 2004, por ejemplo, el presupuesto del DPAI aumentó un 12%, superando el incremento presupuestal del subprograma de DG.

1.1.3 Cumplimiento de metas 2003

De la inversión ejercida por Fomento Ganadero en 2003, el 94% se concentró en el subprograma de Desarrollo Ganadero, lo que refleja todavía el marcado desbalance en la asignación de recursos hacia la inversión en activos físicos en detrimento del desarrollo de capacidades y organización (Cuadro 1). Sin embargo, pareciera que este desequilibrio sigue siendo producto de la inercia con que se venían asignando los recursos, pues en 2004 se observan esfuerzos para dar un mejor posicionamiento al subprograma DPAI, tanto a través de incrementos presupuestales significativos y superiores a los de DG como por la instrumentación de dicho subprograma en todos los estados.

Los componentes de apoyo que recibieron la mayor inversión y que beneficiaron también al mayor número de productores fueron los de mejoramiento genético, establecimiento y rehabilitación de tierras de pastoreo y equipamiento de las unidades de producción bovina (Cuadro 1). Esto resulta así porque son estos los componentes que mayor demanda tienen por parte de los productores y que resultan atractivos a los gobiernos de los estados dado que permiten lograr una mayor cobertura de productores y su otorgamiento no implica gran complejidad operativa ni tiempos prolongados.

Cuadro 1. Peso específico de cada subprograma y componente de apoyo 2003

Subpro-grama	Componente	Inversión		Beneficiarios	
		Miles \$	% part.*	No.	% benef.*
Desarrollo Ganadero	Federalizado				
	Praderas y agostaderos	348,024	17.4	17,132	20.2
	Equipamiento U. P. Bovina	390,089	19.5	7,658	9.0
	Equipamiento U. P. Ovina	55,378	2.8	890	1.0
	Equipamiento U. P. Caprina	14,157	0.7	181	0.2
	Equipamiento U. P. Porcina	86,841	4.3	1,312	1.6
	Equipamiento U. P. Avícola	47,761	2.4	1,059	1.3
	Equipamiento U. P. Apícola	74,296	3.7	2,963	3.5
	Adquisición de Semovientes	604,249	30.1	24,986	29.4
	Adquisición de germoplasma	28,579	1.4	2,365	2.8
	Total	1,649,374	82.5	58,546	69
DPAI	Nacional				
	Proyectos lecheros (PBIT)	218,713	10.9	3,225	3.8
	Genética	11,000	0.6	1,040	1.2
	Total	229,713	11.5	4,265	5.0
	Federalizado				
	Coordinadores y promotores	116,920	5.8	21,247	25.0
	Total	119,420	6.0	22,097	26.0
Total		1,998,507	100	84,908	100

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

Nota: Estas cifras corresponden a lo programado y son muy similares a las correspondientes a lo reprogramado y comprometido.

*Los porcentajes de participación son sobre el total de Fomento Ganadero.

También sobresale el componente de apoyo a productores de leche de bajos ingresos, el cual ejerció el 10.9% de la inversión total (10.9%), pero beneficiando a pocos productores al otorgar un subsidio muy superior al promedio de FG. En este componente se advierte la generación de mayores impactos (Cuadro 1).

El cumplimiento de la meta financiera del Programa (Cuadro 2) fue del 89%, lo que representa un avance importante con respecto a años anteriores si se considera que en 2003 la operación inició en agosto, después de la publicación tardía de las Reglas de Operación. En ese ejercicio, el subprograma DPAI muestra mayor avance que el de Desarrollo Ganadero, lo que en parte se explica por los retrasos generados debidos a los tipos de componentes que se incluyen en cada caso (pago de sueldos contra realización de inversiones).

Cuadro 2. Cumplimiento de metas financieras, de beneficiarios y físicas 2003

Metas financieras (recursos fiscales)*				Metas de beneficiarios	
Subprograma	Ejecución	Programado (millones \$)	Pagado al 29/07/04 (%)	Programado	Apyados a 25/07/04 (%)
Desarrollo Ganadero	Federalizado	883.3	86.9	62,493*	78
	Nacional	229.7	n.a.	4,265	n.a.
DPAI	Federalizado	112.8	92.7	21,247	n.d.
FG	Federalizado	996.1	89.8	91,885	78
Metas físicas logradas en términos absolutos y relativos al 25/07/2004					(%)
Praderas y agostaderos	726,086 ha nuevas, rehabilitadas o beneficiadas con infraestructura y equipo				95
Bovinos	14,069 sementales y 13,651 vientres entregados y equipamiento de 534,041 UPP para carne, 1,750 UPP para leche y 1,205 UPP de doble propósito*				76
Ovinos	1,494 sementales y 34,479 vientres entregados y 428 UPP equipadas				79
Caprinos	3,682 sementales y 15,898 vientres entregados, 16 UPP para carne y 192 UPP de leche				177
Porcinos	320 sementales y 3,795 vientres entregados y 1,836 UPP equipadas				107
Aves	105 UPP equipadas				84
Abejas	26,096 abejas reinas y 1,731 UPP equipadas				81
Desarrollo Ganadero					99
DPAI	247 coordinadores, 619 promotores y 1046 grupos de beneficiarios				100
FG					100

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

*Estas cifras corresponden a las comprometidas por los comités técnicos de los fideicomisos y son superiores en 32% a las programadas.

n.a.: no aplica. n.d.: no disponible

La meta de beneficiarios se alcanzó en una proporción sensiblemente menor a la lograda por la meta financiera, lo que refleja en alguna forma que en la programación de beneficiarios se estableció una meta excesiva, pues el ejercicio de los recursos ya casi se concluye.

Las metas físicas a la fecha de corte (Cuadro 2) ya habían sido cumplidas, existiendo conceptos de apoyo en los que se rebasó con mucho la meta, debido a que las programaciones se quedaron cortas ante la demanda^[11]. El avance menor que se registra

^[11] Sin embargo, estos datos se deben tomar con precaución dado que presentan algunas inconsistencias y varían según sea la fuente (CGG o CGD), lo que se puede deber a que no se ha consolidado la información o a que la programación no ha sido adecuada.

en algunos conceptos está generalmente relacionado con los retrasos que implica la falta de recursos por parte de los productores para hacer efectivo el apoyo.

Independientemente del avance logrado en las metas, se debe subrayar que en la definición de éstas no subyace un proceso sistemático de planeación que permita establecer con precisión esa programación anual, por lo que en la mayoría de los casos las metas se definen con base en la información de ejercicio previo sin considerar posibles cambios en la demanda.

1.2 Análisis del diseño actual

El diseño actual de FG se define en las Reglas de Operación 2003 y es este diseño el que se modificó en forma significativa para lograr una mayor congruencia entre los lineamientos y la dinámica de la actual política sectorial. De las modificaciones más importantes al diseño se deben subrayar las siguientes: a) se enmarcó en las cuatro líneas estratégicas de SAGARPA, específicamente en la de integración de cadenas agroalimentarias, introduciendo ese concepto, tanto en su orientación como en la definición de los componentes; b) las solicitudes fundamentadas en un proyecto se establecieron como prioridad en la asignación de recursos, comprometiéndose por esta vía el 60% de los recursos asignados al Programa y c) se abrió la posibilidad de apoyar proyectos con montos significativos (hasta con dos millones de pesos) con recursos federales, que tienen el potencial para desencadenar procesos de desarrollo regional.

Estas modificaciones se traducen en un Programa más consistente y coherente con los principios de la política sectorial, buscando materializar las definiciones de política. Sin embargo, estos cambios en el diseño requieren ir acompañados de intensas actividades de difusión y sensibilización para transmitir a los responsables de operar el Programa en los estados la verdadera intencionalidad de las reformas y las herramientas necesarias que puedan apoyar su implementación.

1.2.1 Objetivos, tipos y montos de apoyo y población objetivo

Los objetivos de FG se centran en tres áreas de atención: capitalización, cambio tecnológico e integración del productor primario a los procesos de transformación y agregación de valor. Estos objetivos, con relación a los de años anteriores, comprenden como novedad la orientación hacia la integración de cadenas, con lo que se pretende materializar una de las principales líneas de política sectorial de SAGARPA y enfocar las acciones de FG no sólo en el eslabón de la producción primaria, sino incluir también otros procesos productivos y comerciales en los que los productores puedan participar directamente.

Los objetivos de cambio técnico y capitalización, que permanecen desde el diseño inicial del Programa, son totalmente pertinentes considerando la problemática que enfrentan los productores. Sin embargo, para el logro de dichos objetivos es necesaria una focalización rigurosa de beneficiarios, pues actualmente muchos de ellos corresponden al tipo de productor que ya cuenta con un nivel tecnológico avanzado y niveles de capitalización tal que los componentes que reciben como apoyos tienen efectos poco significativos respecto a los objetivos del Programa. En cuanto al objetivo de integración de cadenas, se ha dificultado su avance debido, entre otras cosas, a que no existe en SAGARPA un concepto claro y compartido sobre la estrategia de integración de cadenas.

El único instrumento de FG plenamente orientado a la integración de cadenas es el de apoyo a productores de leche de bajos ingresos en transición^[12]. Sin embargo, a partir de 2004 esta opción desapareció como tal, con lo que se pierde una posibilidad de apoyo específica para atender un sistema producto con proyectos que tienen el potencial para detonar impactos positivos en la integración de las cadenas.

Los tipos de apoyo que ofrece el Programa van desde las semillas de pasto hasta la adquisición de infraestructura y equipo para acopio y transformación de productos. Cabe destacar que para 2003 se establece que se debe dar prioridad a aquellos componentes que sean solicitados mediante un proyecto y con los cuales se busque atender una problemática en forma integral. Este requisito se incluyó porque en años anteriores se privilegió la atención a la demanda libre y de componentes individuales, a partir de los cuales prácticamente no se generaron impactos sustantivos, entre otras razones por la dispersión que se hacía de los recursos entre muchos productores con montos de apoyo poco significativos para tratar problemas medulares. En la estrategia de proyecto, es de hacer notar la prioridad que se les da a componentes como centros de acopio y en general a aquellos que favorecen la incorporación de los productores primarios a otros eslabones de la cadena en que participan.

Empero, en torno a la estrategia de proyecto se detectan las siguientes áreas de oportunidad: a) no se comparte en las entidades un concepto común respecto a lo que se considera como proyecto^[13], b) los proyectos se han convertido en un requisito más al no ser utilizados por los operadores como criterio para una mejor asignación de recursos ni por los productores para orientar el desarrollo de sus UPP y c) la solicitud de proyectos, por la aparente complejidad que esto implica, desmotiva el acceso a FG sobre todo de los productores menos capitalizados y con menores capacidades de gestión.

Por su parte, la modalidad alternativa a la de proyectos la constituye la denominada “demanda libre”, mediante la cual se puede ejercer el 40% de los recursos convenidos, generalmente en componentes individuales de poco valor. La importancia de esta modalidad radica en que permite a muchos productores acceder a conceptos específicos, aunque en términos de impacto tenga posibilidades limitadas para generar resultados trascendentes, sobre todo en el caso de productores con niveles altos de capitalización.

La población objetivo de FG no se precisa en las Reglas de Operación, lo que abre la posibilidad para que el efecto del Programa no se manifieste en todo su potencial, al no puntualizar entre la diversa gama de productores aquellos que prioritariamente se consideran objeto de atención. Esta situación, por ejemplo, es diferente en programas como el extinto de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos, que por el hecho de definir con exactitud al estrato de PBIT como población objetivo, garantizaba mayores impactos, ya que se centraba en productores que en su mayoría requieren de apoyo y quienes, con el “impulso” de un programa, logran avanzar notablemente (Recuadro 1).

Un hecho que mitiga la falta de definición de la población objetivo en las Reglas de Operación es que en los formatos de los anexos técnicos la Coordinación General de Ganadería incluye como posibles beneficiarios a los estratos de productores PBIT y RP

^[12] En este programa se apoyaron componentes que directamente agregaban valor y otros en los que se contribuía a fortalecer y mejorar el proceso productivo (rehabilitación de establos, construcción de salas de ordeño, ordeñadoras), a fin de lograr una mayor integración a la cadena a futuro.

^[13] Por ejemplo, en al menos un Estado se consideraba “proyecto” a un conjunto de solicitudes individuales y en otros casos los proyectos básicamente eran una descripción de la situación actual de la UPP.

(Cuadro 3), con lo que se pretende acotar la población objetivo y establecer un límite de acción entre FG y Desarrollo Rural, ya que a éste último brinda atención a los PBIZM.

RECUADRO 1. Ejemplos de cómo lograr una mejor focalización

Un ejemplo de como desde el diseño del programa se pueden focalizar adecuadamente sus acciones fue el programa de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos que operó en 2002 y 2003 (componente equivalente) bajo la modalidad de ejecución nacional. Este programa, además de tener otras virtudes como las de apoyar con inversiones de montos significativos y promover proyectos que implican avanzar en la generación de valor, entre otros, se enfocó sólo al apoyo del segmento de productores de bajos ingresos en transición (PBIT) que además estuvieran organizados y ubicados en cuencas o regiones con potencial. La conjunción de esos factores y la focalización pertinente han repercutido en que este programa sea uno de los que estén teniendo mayores impactos positivos.

Otra experiencia de interés respecto a la atención diferenciada que se le puede ofrecer a la población objetivo es la que se ha instrumentado en Michoacán, en la que se establecen montos de apoyos diferentes entre productores del segmento PBIT y Resto de Productores (RP). Para apoyar la adquisición de un semental en 2004 a un PBIT se le concedió un subsidio de \$13,000 y para un RP \$9,000. Esta decisión ha motivado una mayor participación de productores con menor capacidad socioeconómica y, generalmente, en los que se logra introducir un cambio en la genética de su hato.

Cuadro 3. Distribución porcentual de los beneficiarios y de la inversión gubernamental 2003

Programa/Subprograma	PBIT	RP
% de beneficiarios		
Fomento Ganadero	67	33
Desarrollo Ganadero	68	32
DPAI	61	39
% de la inversión gubernamental		
Fomento Ganadero	53	47
Desarrollo Ganadero	50	49
DPAI	56	44

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

1.2.2 Articulación entre subprogramas

Con la confluencia de los dos subprogramas de FG en las unidades de producción se esperaba que se detonen los procesos de capitalización y de desarrollo de las UPP; sin embargo, a nivel del diseño de FG no existe mayor criterio para articular las acciones de ambos subprogramas que la referencia incluida en las Reglas de Operación respecto a que los beneficiarios del DPAI se podrán beneficiar de la orientación en la gestión de apoyos provenientes de Alianza Contigo y por consiguiente del subprograma de Desarrollo Ganadero (DG).

1.2.3 Sinergias con otros programas dentro y fuera de Alianza

La Alianza representa una estrategia integral en la que existen programas de fomento y otros que acompañan la producción con servicios de apoyo como el de Salud Animal y el de Investigación y Transferencia de Tecnología. Sin embargo, en la práctica esa vinculación entre programas no se ha consolidado, aunque en FG destaca la sinergia positiva lograda con los programas sanitarios, en mucho porque en la normatividad se

establece como obligación la participación de los beneficiarios de FG en las campañas zoonosanitarias que se estén llevando a cabo en cada estado.^[14]

El vínculo más frágil se observa entre FG y DR ya que deben guardar complementariedad debido a que ambos cuentan con instrumentos de apoyo para las actividades pecuarias. Sin embargo, ello no ocurre debido a la falta claridad de la población objetivo y por tanto de las relaciones que se deben mantener entre ambos programas. Esto ocasiona que a menudo haya empalmes en sus acciones y que los beneficiarios en determinadas circunstancias aprovechen la indefinición para moverse de un programa a otro según su conveniencia. Este situación además tiene otras expresiones, como la que ocurre entre los COTEGAN y las Comisiones de Desarrollo Rural (CDR), al trabajar en la mayoría de los casos en forma independiente y descoordinada, por lo que a veces la última toma decisiones con poco sustento técnico –en particular sanitario- en perjuicio de las acciones de la primera.

Respecto a las sinergias del Programa con otros diferentes a Alianza, sobresale cierta complementariedad, aunque todavía baja, con el PROGAN, el cual es uno de los principales instrumentos de apoyo directo a la ganadería pastoril, que intenta promover la conservación de recursos naturales. Esa sinergia se empieza a observar en la conjunción de acciones en algunos estados, como Durango, en donde los recursos del PROGAN serían canalizados a un fondo conformado por recursos provenientes de varios programas, incluidos los de FG, para instrumentar un programa de mejoramiento genético en el sector ejidal. Otro ejemplo se percibe en Veracruz, en donde el componente de rehabilitación de tierras de pastoreo de FG apoyaría determinados componentes, como semillas de pasto, y el PROGAN sufragaría la realización de las labores culturales.

Otra sinergia que se da en algunos proyectos atendidos por FG, con amplio potencial para promover acciones de gran envergadura, es mediante la mezcla de recursos y acciones con algunos instrumentos de apoyo del FONAES, FIRCO y PROCAMPO capitaliza. Con esta base se pueden apoyar proyectos que incidan en la integración de cadenas.

1.2.4 Correspondencia del Programa con las líneas estratégicas de política sectorial

Con la finalidad de instrumentar con mayor coherencia la política sectorial, a partir de 2003 SAGARPA definió cuatro grandes áreas de atención estratégica que buscaban un alineamiento de todos los instrumentos y programas operativos. Por esta razón FG contempla la “integración de cadenas agroalimentarias” como uno de sus objetivos y a su diseño particular se incorporaron algunas orientaciones y conceptos de apoyo para el logro de dicho objetivo, contribuyendo así a la implementación de una de las grandes líneas de la política sectorial.

Respecto a la relación de FG con las otras tres líneas estratégicas, que son reconversión productiva, atención a grupos y regiones prioritarias y atención a factores críticos, no se aprecia vínculo pues su orientación no se enfoca a ellas. Sin embargo, se debería de explorar la posibilidad de que FG apoyara la reconversión productiva entre sistemas producto, sobre todo para incentivar las actividades que vienen mostrando mayor potencial.

^[14] Los funcionarios estatales entrevistados calificaron, en una escala de 0 a 10, con 8 el grado de complementariedad de FG con Sanidad e Inocuidad, mientras que con Investigación y Transferencia de Tecnología con 6.9.

Capítulo 2

Contexto de las actividades que apoya el Programa

En este capítulo se identifican y analizan los factores críticos que inciden en el desempeño del subsector pecuario, con el propósito de caracterizar su problemática central y detectar las potencialidades y oportunidades. El objetivo central de este análisis consiste en establecer en qué medida las acciones promovidas por el Programa de FG están coadyuvando a la atención de esos factores críticos y aprovechando las potencialidades del subsector.

2.1 El subsector pecuario en el sistema agroalimentario mexicano

En los últimos años el sistema agroalimentario en México ha experimentado serias transformaciones producto de la conjunción de las siguientes dinámicas: a) liberalización de la economía, b) industrialización de la agricultura y c) cambios en los patrones de consumo. Esas transformaciones se reflejan, en buena medida, en un fuerte incremento de la competencia directa que enfrenta este sistema, sobre todo con productos importados a precios subsidiados y, en general, con estándares de calidad superiores. Además, la apertura comercial ha acrecentado las exigencias de la agroindustria, que demanda productos con cierta regularidad, con precios alineados a los internacionales y con calidad preestablecida, por lo que se tiende a establecer nuevos arreglos contractuales entre la agroindustria y los productores. Los patrones de consumo también evolucionan con una clara tendencia a la *occidentalización* de la dieta, rica en proteínas animales y, en contraste, progresivamente ligera en grasas.

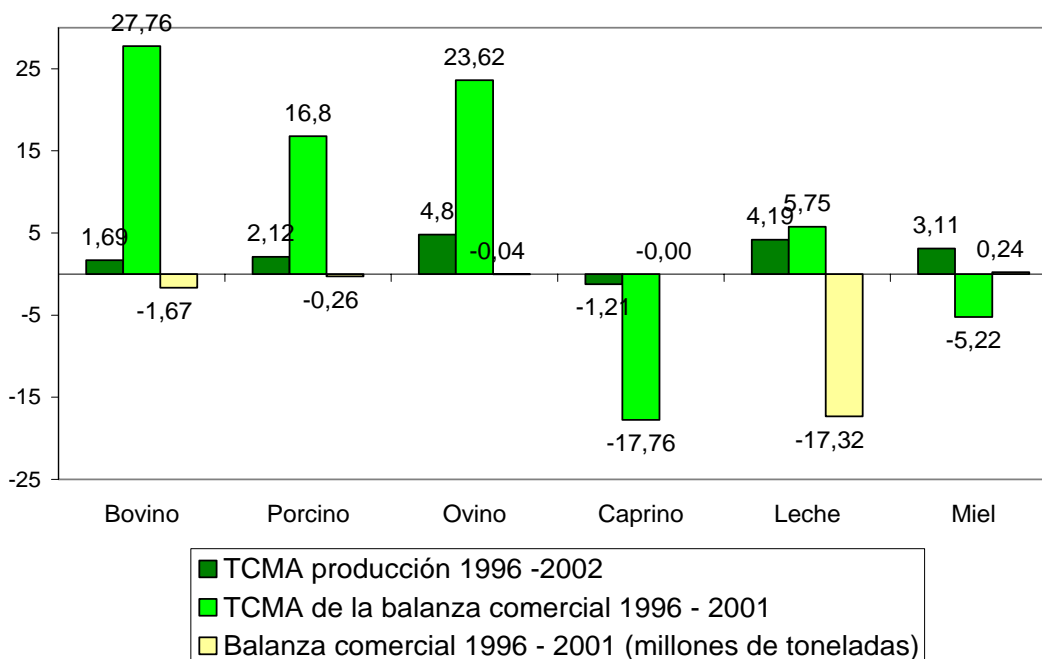
Ante este escenario, el sector agropecuario mexicano tiene el reto de seguir un proceso de modernización, que hasta hoy en día ha encontrado respuestas distintas entre las diferentes actividades productivas y tipos de productores. En el subsector pecuario, la avicultura y, en parte, la porcicultura han respondido con mayor oportunidad y eficiencia a esta nueva realidad, pero otras ramas como la ganadería bovina de carne, ovinocultura y caprinocultura, al menos entre la mayor parte de sus productores, aún no se insertan cabalmente en este nuevo entorno productivo y comercial.

Entre tipos de productores básicamente se distinguen dos situaciones, por un lado, el avance de un estrato de productores transicionales, empresariales o incluso de pequeños productores, que acceden a nichos de mercado de manera organizada –como ocurre en miel– y que han incorporado tecnologías como inseminación artificial o pastos mejorados hasta las de última generación, donde sobresale la biotecnología. En contraste, prevalece un amplio grupo de productores que no logran integrarse a los mercados de forma eficiente, debido a que poseen una escala de producción reducida y se mantienen en mercados locales y regionales con productos tradicionales, genéricos y en canales comerciales dominados por intermediarios. Estos productores a menudo sobreviven gracias a ingresos provenientes de otras actividades y de remesas del extranjero.

Los contrastes anteriores en alguna forma se reflejan en el desempeño del sistema agroalimentario, pues el valor del PIB de ese sistema representó alrededor del 11% del PIB total para 2003 y ha experimentado un crecimiento medio en la última década de 2.4%^[15]. Sin embargo, este crecimiento, aunque moderado, se ve impulsado primordialmente por cadenas agroalimentarias tanto agrícolas como ganaderas que han logrado adecuarse, como se expuso antes, a los nuevos esquemas de producción y competitividad. Entre esas cadenas, la avícola ha mostrado un crecimiento promedio en la última década de 9% y 6% para carne y huevo, en forma respectiva. También, aunque a un ritmo menor resaltan la porcicultura (crecimiento medio de más de 3% en el lapso en cuestión), un estrato de productores integrados de leche de bovino y otro de productores de becerros que ha encontrado oportunidades coyunturales en la exportación a Estados Unidos de América.

En la Figura 2 se aprecian las tendencias de las principales especies pecuarias en México. Entre 1996 y 2002, las tasas de crecimiento promedio anual de la producción resultaron modestas, destacando la producción de ovinos que registró un crecimiento promedio de 4.8%, la producción de leche de bovino con 4.2% y la de miel con 3.1%. En porcinos y bovinos se registra un incremento inferior al de la población (2.1% y 1.7%, de forma respectiva) y en el caso de caprinos es negativo (-1.2%). Por su parte, las tasas de crecimiento de la balanza comercial de los productos pecuarios entre 1996 y 2001 fueron muy superiores a las de la producción y en todos los casos revelan importaciones crecientes, con la excepción de la miel, que es una actividad netamente exportadora, pero que muestra tasas de crecimiento negativas como en el caso de caprinos.

Figura 2. Tasas de crecimiento promedio anual de producción y de la balanza comercial de la ganadería en México



Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA.

^[15] Las cifras que se presentan en este capítulo corresponden a las publicadas por instituciones oficiales, principalmente de SAGARPA (Coordinación General de Ganadería), INEGI y Banco de México.

La balanza comercial en volumen para este último periodo muestra déficit en casi todos los rubros, especialmente en bovinos, porcinos y lácteos (incluye leche fluida, leche en polvo descremada y queso). En el caso de caprinos el comercio exterior es casi nulo, fundamentalmente por cuestiones sanitarias y el de la miel es el único que revela excedentes (Figura 1). Toda esta serie de datos muestra que el dinamismo comercial es mucho más fuerte que el productivo, por lo cual las actividades pecuarias resienten una competencia muy intensa, que en la mayoría de casos viene repercutiendo en balanzas comerciales progresivamente deficitarias y en una presión creciente para mejorar producción, productividad y rentabilidad.

En síntesis, la estructura productiva y comercial del subsector pecuario difiere entre actividades productivas y tipos de productores. Su entorno, como el de todo el sistema agroalimentario, está marcado notablemente por una mayor competencia y cambio en las tendencias del consumidor que obligan a los productores, como el eslabón básico del sistema, a lograr un mayor vínculo con todos los otros eslabones a fin de producir al menor costo y con la mejor calidad e inocuidad posible. Esto se supone que contribuirá en la obtención de mayor competitividad de la cadena agroalimentaria en su conjunto, tal como se plantea en el enfoque de la actual política sectorial y, por consiguiente, de sus programas operativos como Alianza.

2.2 Desempeño de los sistemas-producto pecuarios apoyados por FG

El desempeño del subsector pecuario ha sido dinámico en los últimos años especialmente en las especies que se han intensificado con mayor fuerza, aunque también es cierto que el crecimiento en esas especies se ha efectuado a expensas de considerables importaciones de insumos, como granos y oleaginosas, las cuales aunadas a las altas importaciones de productos intermedios (pastas de ave o leche en polvo), terminados como cárnicos (de bovinos y porcinos, en esencia) o derivados lácteos, entre muchos otros, han incrementado la dependencia externa del subsector, que implica ciertos riesgos en caso de depreciación de la moneda nacional o de alguna tendencia errática en el mercado internacional.

A continuación se exponen las dinámicas predominantes en cada uno de los principales sistemas especie-producto del país, resaltando las diferencias más significativas entre tipos de productores y entre regiones.

2.2.1 Sistema-producto bovinos carne

Este es uno de los sistemas con mayor tradición y relevancia en México, está diseminado en todo el medio rural y aprovecha gran parte de los 110 millones de hectáreas con vocación pecuaria. En 2003 este sistema aportó casi 1.5 millones de toneladas de carne equivalentes a 31% de la oferta nacional de cárnicos, siendo superada sólo por la de pollo. En general, esta actividad ha mantenido un crecimiento muy modesto pero constante, el cual para los últimos diez años ha sido en promedio de 0.2%.

Entre los diversos sistemas de producción que existen en esta especie, destaca el sistema vaca-becerro para exportación, pues históricamente ha integrado al norte del país con la economía ganadera de Estados Unidos y en los últimos años ha elevado sus exportaciones como consecuencia del cierre de la frontera estadounidense a animales provenientes de Canadá por los problemas de EEB. En 2003 se exportaron 1,239,000 cabezas, cifra que en la época reciente solo fue superada en 1995 cuando salieron

1,654,000 cabezas. De esta manera, este producto se distingue como la primera fuente de divisas de la ganadería mexicana, con el riesgo de que genere desabasto para la producción de carne en el país y contribuya a la desarticulación de la cadena bovino que de hecho registra volúmenes de importación crecientes a partir de 1995, y que para 2002 observa un crecimiento promedio anual de 36.3%, siendo uno de los más elevados dentro de los cárnicos.

Este sistema producto, tanto en la producción de becerros como en otros sistemas de producción como el de doble propósito, exhibe problemas comunes respecto a: i) baja productividad, ii) altos niveles de intermediarismo y iii) degradación de los recursos naturales. Por ello es muy importante prestar atención a los mismos y proseguir con el mejoramiento genético, sanitario, de alimentación y manejo de agostaderos, que permitan elevar producción y productividad con un manejo sustentable de los recursos y favoreciendo una integración más adecuada de los productores a los mercados.

Por el contrario, existe otro sector de productores orientados a la engorda bajo esquemas empresariales que viene cobrando relevancia, principalmente en el centro norte del país. Se trata de un sistema que también depende del abasto externo de granos y oleaginosas. Aunque este es un sector altamente capitalizado y organizado, también debe ser considerado en los esquemas planteados por las políticas públicas, pues al menos mediante la estrategia de integración de cadenas se puede apoyar este sistema de producción, sobre todo pensando en los vínculos positivos que pueden lograr los productores primarios.

2.2.2 Sistema-producto bovinos leche

La producción de leche sigue progresando a ritmos relevantes, pues en la década pasada el crecimiento promedio anual fue de 4.2%, llegando en 2003 a una producción de 9,869 millones de litros. Este incremento se ha fundado, en buena medida, en sistemas intensivos que vienen desarrollando organizaciones de productores consolidadas en las principales cuencas del país, como en La Laguna, Los Altos de Jalisco, Chihuahua y parte del altiplano central, que en la mayoría de casos muestra una fuerte integración con la industria. En paralelo persiste un amplio grupo de ganaderos que bajo sistemas semintensivos y familiares vienen manteniéndose en el mercado, pero con esfuerzos notables para mejorar sus procesos productivos mediante mejoramiento genético (la inseminación artificial se ha difundido en gran medida), aspectos sanitarios, la adopción de la ordeña mecánica y, de manera específica, la producción de alimentos balanceados, ya que representa el concepto más importante de los costos de producción (entre el 60% y 80%). También registran importantes esfuerzos por elevar la calidad de la leche, para lo cual un paso básico ha consistido en organizarse para el acopio y, eventualmente, para la transformación de la leche. En esta última orientación los apoyos públicos, y en especial los provenientes de Alianza, han sido fundamentales, mediante la modalidad federalizada y, sobre todo, a través de los proyectos de ejecución nacional.

Otra parte importante de la producción de leche proviene del trópico mexicano, bajo el sistema de doble propósito antes referido, pero con problemas de baja productividad (entre 600 y 1000 litros/vaca/año); de manejo de agostaderos; de calidad del líquido (en buena parte por alto contenido de carga microbiana) y elevados costos de transacción que dificultan la integración, sobre todo porque son escasos los procesos de organización de productores. En este caso se plantea la necesidad de tecnologías específicas, pues las que se han trasplantado de los sistemas intensivos han mostrado muchos problemas de adaptación a las condiciones extremas del trópico (temperatura y humedad, en esencia),

aún reconociendo que ya se registran avances significativos. Por todas estas características de la lechería tropical, los apoyos gubernamentales son fundamentales para asegurar un mayor desarrollo.

En la mayoría de los casos los problemas de comercialización son los que predominan, sobre todo para los ganaderos que acuden al mercado de manera asilada y con un producto heterogéneo en calidad, por lo que este rubro se requiere proseguir con acciones estratégicas como las que se han instrumentado con Alianza para instalar centros de acopio y plantas de procesamiento. Aunque los esquemas de organización de productores han avanzado en este caso, todavía queda latente la tarea de reforzarlos para ganar en capacidad de negociación con las agroindustrias y en competitividad, como lo confirma la experiencia nacional e internacional. Los comités sistemas-producto bovinos leche también pueden ejercer una influencia positiva en este sentido, sobre todo si funcionan con regularidad como ocurre ya en estados como Jalisco y Sinaloa. Esto se facilita en la medida que la demanda sigue manifestándose con cierto vigor y las presiones al alza de las cotizaciones internacionales prosiguen como en los últimos meses, lo que puede atenuar la competencia externa, que ha sido muy fuerte en este sistema producto. En efecto ha sido tradicional la importación de leche en polvo descremada, pero ahora se complementa con volúmenes importantes de queso y lactosuero, entre otros, que ingresan al país a precios atractivos para las empresas agroindustriales y de distribución.

2.2.3 Sistema-producto ovino

Se ha diferenciado este sistema producto, pues a pesar de ser uno de los menos desarrollados en el plano nacional puede considerarse una área con potencial para muchos ganaderos, tanto para los que ya practican la ovinocultura como para los que aspiren a insertarse en ella mediante esquemas de reconversión productiva. En efecto, los ovinos han mantenido un tamaño del hato casi constante entre 1991 y 2001 en torno a los 6 millones de cabezas, que ha resultado insuficiente para atender la demanda nacional, pues apenas se ha alcanzado una producción de 40,000 toneladas en 2003, por lo cual se ha tenido que recurrir a importaciones, para cubrir casi el 50% de la demanda nacional, fuertemente motivada por productos tradicionales como la barbacoa, donde se estima se canaliza el 95% de la disponibilidad nacional.

La producción proviene del centro del país, donde se concentra casi el 50% del hato nacional; el norte alberga el 30% del inventario y el trópico el 20%. En esta especie los esfuerzos de mejoramiento genético y repoblación han sido notorios; sin embargo, la demanda y, en consecuencia, los altos precios por este tipo de animales (el unitario en pie es casi el doble respecto al de bovinos en los últimos años), ha desencadenado altas tasas de extracción que obstaculizan el desarrollo de la especie, que fundamentalmente se desarrolla bajo pastoreo y con bajos rendimientos, no obstante que en estados como Jalisco, Hidalgo, Estado de México y Chiapas se vienen desarrollando esfuerzos significativos para impulsar el desarrollo del hato.

En muchas regiones del país esta especie tiene posibilidades reales de desarrollo, sea en sistemas semintensivos o en pastoreo, dada su rusticidad y alta capacidad de adaptación, sin embargo, requiere de apoyos, pues la mayoría de los productores susceptibles de adoptar o proseguir con este tipo de producción pertenecen a estratos medios y, sobre todo, bajos en zonas marginadas. Aunque se debe destacar la presencia de un grupo de productores con visión empresarial y organizados que en los últimos años están

desarrollando una ovinocultura tecnificada, principalmente mediante la producción de pío de cría.

Los comerciantes de la barbacoa de la zona centro del país han desarrollado una amplia red comercial en el país para abastecerse, por lo cual transportan ganado desde entidades alejadas como Chiapas, Tamaulipas y Jalisco, entre otras. Para ello han venido estableciendo convenios con los productores, quienes con un mercado seguro y precios atractivos intentan responder a la demanda, sin embargo, requieren de apoyos oficiales para que este esfuerzo sea efectivo.

2.2.4 Sistema-producto caprino

En situación similar a la de los ovinos se encuentran los caprinos, con la diferencia de que además de la carne, la leche de esta especie tiene demanda y precio elevado en el mercado nacional; esta última se orienta casi exclusivamente a la producción de queso y dulces, como la cajeta. La producción de carne y leche de cabra mostró un crecimiento de apenas 0.7% y 0.5% en los últimos diez años, de manera respectiva, lo que denota estancamiento en el crecimiento del hato y baja productividad. La producción de carne en 2003 ascendió a 42,000 toneladas, mientras que la de leche llegó a casi 148 millones de litros. La oportunidad de mercado aparece en la medida que el comercio exterior registra un muy bajo nivel de transacciones, fuera del pie de cría, principalmente por problemas sanitarios.

Por tanto, los campos de intervención de los productores y los poderes públicos son amplios para fomentar esta especie, con acciones elementales como repoblación del hato, mejoramiento genético y mejora de pastos y de los sistemas de pastoreo, impulsando el desarrollo de pequeños y medianos productores, ubicados en zonas agrestes, donde esta especie tiene buenas posibilidades de desarrollo gracias a su gran rusticidad. En el caso de leche se debe también poner especial énfasis en la calidad de la leche, ya que ha sido un motivo de rechazo continuo de este producto. Además, el establecimiento de infraestructura y equipo para, por un lado, el acopio y procesamiento de leche y, por otro, de rastros TIF para cabras, tienen el potencial de impulsar el desarrollo de este sistema-producto, con base en organizaciones de productores, como ya viene ocurriendo en la región de La Laguna. En síntesis es una actividad con potencial de mercado, pero que requiere de apoyos en todos los segmentos de la cadena, principalmente en el de producción primaria.

2.2.5 Sistema-producto apícola

Esta actividad es muy heterogénea por el tipo de productor, región y forma de producir, aunque predomina en zonas marginales, en sistemas tradicionales y con productores de tiempo parcial, que en la producción de miel han encontrado la forma de complementar sus ingresos. La miel mexicana tiene tradición en el mercado internacional, en función de su calidad, lo que la lleva a cotizarse por encima de mieles reconocidas como las provenientes de China y Argentina. La baja de producción que estas dos naciones presentaron en los últimos años provocó que las cotizaciones internacionales mejoraran, convirtiéndose en elemento atractivo para la apicultura nacional, aún y cuando, la orientación al mercado internacional se hace más a costa del consumo interno que de un aumento real de la producción. En efecto, ésta ha mantenido una evolución creciente, aunque moderada, llegando a las 60,000 toneladas en 2003.

La producción de miel se practica en gran parte del país, pero cuenta con mucha tradición la de la península de Yucatán, ya que tiene una calidad que la distingue en el plano mundial. Además, otras entidades como Veracruz, Jalisco y Guerrero vienen mostrando dinamismo. En ese marco, se contabilizan alrededor de 40,000 apicultores en el país, que es un número pequeño respecto a otras especies pecuarias, lo que ha permitido experimentar un acelerado proceso de organización, pero que todavía resulta insuficiente para ordenar la producción y el mercado de la miel y otros derivados.

Se dispone en el país de dos millones de colmenas, sobre las cuales se ha realizado un destacado proceso de mejoramiento genético (eliminando colmenas rústicas) y de control sanitario, que sin embargo, se debe proseguir para que la apicultura pueda modernizarse y obtener miel de mayor calidad. En esta línea ha aparecido una opción con mucho potencial, si bien con algunas carencias importantes en campo, a partir de la miel orgánica, que suele beneficiarse de precios hasta 150% mayores que los de la miel común y que ha mostrado dinamismo en entidades como Campeche, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Jalisco y que puede potenciarse igual que otros productos conexos como cera, polen, veneno de abeja y mediante la práctica de la polinización en ciertos cultivos, para lo cual resulta vital disponer de asistencia técnica especializada.

La infraestructura para el acopio de miel también presenta avances importantes, pues existe capacidad instalada para captar 50,000 toneladas, por lo que en este rubro no se detectan problemas serios, aunque ciertas zonas como Chiapas y Durango todavía requieren de obras de este tipo. En el procesamiento, envase y etiquetado sí se detectan problemas para que los productores puedan facilitar el mercadeo de su producto y retener mayor valor del precio final.

Cabe agregar que la apicultura mexicana se distingue como la tercera fuente de divisas dentro del subsector, con potencial para avanzar gracias al tratado comercial con la Unión Europea, además de que el mercado interno parece tener margen para absorber volúmenes muy superiores a los actuales. Por lo tanto, es primordial proseguir con su fomento, toda vez que con base en estimaciones de la Coordinación General de Ganadería se considera que existe el potencial para quintuplicar la producción nacional. Para ello resulta fundamental aprovechar los amplios recursos florísticos del país, incluidos los de cultivos (hortalizas y frutales, con lo que se coadyuva a mejorar los procesos de polinización) y proseguir con la campaña de calidad e inocuidad de la miel y los procesos organizativos enmarcados en los Comités sistema-producto, que a nivel nacional, regional y estatal han derivado en resultados significativos, mucho con base en los apoyos de FG.

2.2.6 Sistemas-producto intensivos (avicultura y porcicultura)

En este conjunto se incluye una serie de sistemas productivos que destacan por su nivel productivo y tecnológico, tasas de crecimiento, nivel de integración vertical y, en última instancia, por su notable grado de competitividad. Se trata de la avicultura -de carne y huevo-, así como de la porcicultura, que sin duda son las cadenas con mayor desarrollo tecnológico y donde se han insertado grandes grupos industriales, nacionales e internacionales. Para los años noventa la avicultura de carne ha crecido a ritmos de 9.1%, mientras que la de huevo a 5.9% y la porcícola a 3.1%, resaltando la participación de empresas integradas, sin desconocer que existen sistemas productivos de tipo familiar y semitecnificados, que subsisten y requieren apoyos para mejorar la producción primaria y la integración a cadenas productivas, especialmente en el caso de porcinos.

Estos sistemas se dejaron al final, a pesar de su trascendencia, porque figuran muy poco dentro de los beneficiarios de Alianza^[16]. Los apoyos en estas especies-producto se han concentrado a nivel de sanidad, como lo ilustra el caso del estado de Jalisco, en donde se realizó esta inversión por iniciativa de los propios avicultores. De hecho, en estas producciones el aspecto sanitario es de la más alta prioridad y se han instrumentado sendas campañas zoonosanitarias que faciliten la movilidad interna y, sobre todo, un acceso más amplio al mercado de exportación. Así se puede aprovechar el potencial del mercado interno para absorber mayor producción, dado que se concurre con precios inferiores a los de productos de bovinos y por el temor de los consumidores sobre éstos por el riesgo de la EEB. También existen nichos que se han abierto en mercados difíciles como el de ciertos países asiáticos.

De hecho, la carne de pollo ocupó en 2003 el primer lugar de la producción de carne en México, con el 42%, y la de porcinos el tercer lugar con el 22%, después de la de bovinos, aunque se tiene que reconocer que en los dos casos y, especialmente en porcinos, se presentan serios problemas de rentabilidad, tanto por el encarecimiento de los alimentos para este tipo de ganado, como por la sensible competencia de productos importados.

En el caso de aves, la producción de carne presenta una alta concentración, ya que dos estados, Jalisco y Veracruz, más la región de La Laguna tienen un tercio de la producción y las tres principales empresas que dominan el mercado abastecen poco más del 50% de la producción nacional. Una situación similar, aunque con menos concentración, se presenta en la producción de huevo, donde los sistemas tecnificados aportan el 70% de producción nacional. La avicultura ha sido de las menos afectadas por la competencia externa, dado que se establecieron períodos de apertura y esquemas arancelarios más amplios que para otras cadenas, por lo que mucho de su problemática se ubica en el aspecto sanitario (influenza aviar, Newcastle y salmonelosis aviar, principalmente) no obstante que se registran avances notables en ese sentido.

En carne de porcinos también se presenta una concentración importante, pues tan sólo Sonora y Jalisco detentan el 40% de la producción nacional, predominando los sistemas intensivos en esos estados. Por su parte, en la mayor parte del país, sobre todo en la región del sureste, la porcicultura que se practica es de tipo tradicional. En este caso, los problemas tecnológicos son más amplios, tanto a nivel de mejoramiento genético como en el aspecto sanitario para erradicar enfermedades tales como la fiebre porcina clásica y Aujeski. En los sistemas más rústicos se tienen además problemas de infraestructura y alimentación.

El aspecto de alimentación es muy crítico en estos sistemas, ya que junto con los sistemas especializados de producción de leche y de carne de bovinos generan los principales volúmenes de importación de granos forrajeros. Así, en el 2002 la demanda de granos, nacionales e importados, ascendió a casi 18 millones de toneladas, de las cuales 43% se canalizó a aves y 24% a porcinos. Además, las compras de estos insumos en el exterior registran tasas medias anuales de crecimiento nada despreciables, que son de alrededor del 2.4% para porcinos y del 8.8% para aves carne, durante los años noventa y que se mantienen para los primeros años de la década en curso, lo que puede ser un punto vulnerable en caso de que los precios internacionales se eleven o la moneda nacional se deprecie. Aunque cabe destacar que entre 1993 y 2002 la superficie del país dedicada a cultivos forrajeros ha aumentado 71%, lo que contrasta con la tendencia de las oleaginosas que ha descendido en 40%. No obstante, la suma de la superficie de los dos

[16] 2.4% de los beneficiarios 2003 encuestados se dedican a la porcicultura y 0.6% a la avicultura.

conjuntos de cultivos en el mismo lapso se eleva en 58%, por lo que la oferta de estos granos responde en parte a la demanda de estos sistemas intensivos.

En síntesis, estos sistemas productivos requieren apoyos muy selectivos en los productores tradicionales y en los temas de sanidad, alimentación y, sobretudo, para porcinos en mejoramiento genético para elevar su eficiencia y poder acceder a mercados más amplios.

2.3 Factores críticos del desempeño de las actividades apoyadas

A continuación se examinan los factores que han sido identificados como críticos en términos de que son los que están determinando el desempeño de las actividades pecuarias apoyadas por el Programa.

2.3.1 Grado de diferenciación socioeconómica, productiva y tecnológica de los productores

Una característica estructural del sector agropecuario y, en especial de la ganadería, es la alta diferenciación socioeconómica y técnico productiva de sus productores, por lo que cualquier política de fomento que se instrumente sin considerar este factor, presenta serias dificultades para brindar una adecuada y eficiente atención a esta diversidad de situaciones que se traduce en demandas muy variadas por parte de los productores. En esa medida, los apoyos requeridos tienden a ser muy distintos, pues los productores menos capitalizados demandan infraestructura y equipo elementales como tejabanos u ordeñadoras y los más capitalizados requieren de apoyos en bienes de capital para las UPP y para comercializar e industrializar sus productos, que en general suponen inversiones muy superiores. Del mismo modo, las necesidades de capacitación y asistencia técnica son muy dispares, pues mientras los pequeños ganaderos aún necesitan de capacitación y asistencia técnica en temas básicos, que además contemplen mecanismos de transferencia acordes a sus niveles de asimilación de nuevos conocimientos, los grandes ganaderos requieren de servicios especializados, que no son fáciles de suministrar.

Esta diversidad de situaciones se acentúa por los contrastes regionales y las orientaciones que adoptan los sistemas productivos, debido a que, por ejemplo, la producción de leche de bovino en el trópico se practica bajo el modelo de doble propósito (carne y leche), con recurso al pastoreo y el líquido se destina principalmente al consumo directo y para la elaboración de quesos tradicionales, mientras que en el altiplano se produce en sistemas semi-intensivos e intensivos y en la mayoría de los casos la leche se canaliza a la industria de pasteurización y derivados. Ante estos contrastes, un programa como el de FG requiere de orientaciones específicas en cada entidad, en las que estrategias, prioridades y componentes de apoyo, –que lo permiten las Reglas de Operación de FG–, respondan a las características y problemas específicos de cada actividad productiva según la región.

La combinación de las diferencias antes citadas, entre tipos de productores y regiones, tienen una incidencia directa en la organización de las cadenas pecuarias, ya que en las especies que se desarrollan bajo esquemas tradicionales y en régimen extensivo muestran bajos niveles de integración, pues venden sus productos a intermediarios, reteniendo excedentes mínimos. En este caso se encuentra la cadena bovinos carne, donde en el segmento de la producción primaria conviven un gran número de productores

muy diferenciados por escala de producción y nivel tecnológico, lo que hace muy difícil emprender procesos de organización para lograr economías de escala, compactar la oferta, elevar la capacidad de negociación y acceder a mejores precios, entre otras. En cambio, en aquellas cadenas donde predominan los esquemas de especialización e intensificación y que concentra un menor número de productores y con menor diferenciación socioeconómica, como es el caso de la avicultura y la porcicultura, las tendencias a la integración y a tomar iniciativas en favor de la competitividad de la cadena son mayores. Esta situación también demanda de los programas oficiales herramientas diferentes y complementarias entre sí.

2.3.2 Niveles de capitalización y rentabilidad de los productores

La mayoría de los productores pecuarios y sobre todo aquellos con sistemas de producción extensivos y dedicados a la explotación de bovinos, ovinos, caprinos y abejas, detentan bajos niveles de capitalización que obstruyen sus capacidades para mejorar rendimientos, reducir costos de producción, alcanzar los estándares de calidad exigidos por el mercado y, por consiguiente, para elevar sus márgenes de rentabilidad. Sumado a lo anterior, los precios de venta que obtienen por sus productos también son reducidos – salvo excepciones que tienden a ser coyunturales como los precios de los becerros y la miel actualmente –, lo que es producto de la precaria integración o inserción de los productores en las cadenas agroalimentarias.

Esta situación provoca que el productor enfrente serias dificultades para retener márgenes comerciales y, por tanto, su rentabilidad y capacidad de inversión son limitadas, frenando las posibilidades de modernización de sus unidades de producción, lo que se convierte en un círculo vicioso, en el que no se invierte porque la reducida rentabilidad no lo permite, pero la rentabilidad seguirá siendo baja si no se invierte. Para romper este círculo vicioso se debe mejorar la rentabilidad mediante el apoyo a la capitalización y a través de acciones que permitan a los productores retener una mayor proporción del precio que paga el consumidor final, para lo cual son precisos los apoyos públicos y avanzar en procesos de organización e integración, entre otros.

La baja capitalización incide en que los niveles de eficiencia en la producción primaria sean bajos, por ejemplo, en México el nivel medio de producción de leche es de 1,250 litros por vaca por año, cuando la media mundial es del doble y la de países vecinos como Canadá y Estados Unidos se multiplica por cinco o más. Por lo mismo, se incurre en costos de producción elevados, sobre todo en las producciones intensivas, por los costos de alimentación y las amortizaciones de los bienes de capital, que se combinan con una acentuada competencia al momento de acudir al mercado, pues rivalizan con productos importados que llegan con precios subsidiados. En el caso de las producciones extensivas los rendimientos son bajos al igual que los niveles de calidad, sea de ganado en pie, carne, leche o miel, complicando el acceso a mercados, sobre todo cuando es para abastecer a grandes agroindustrias.

En efecto, el otro gran cuello de botella se encuentra en el mercado, donde predominan las estructuras oligopsónicas y la alineación de los precios internos a los externos, lo que generalmente repercute en el estancamiento de las cotizaciones. En esa línea la demanda se viene modificando paulatinamente hacia productos procesados, por lo que la industria tiene una presencia creciente entre el productor y el consumidor, provocando que los productos sin procesar y sin el acondicionamiento debido no obtengan precios adecuados, lo que afecta en especial a los productores no integrados verticalmente, que son la gran mayoría.

En este marco el programa de FG tiene el reto de impulsar el apoyo asociado a la producción primaria y la integración a cadenas, como se ha planteado desde 2003, dado que los bajos niveles de capitalización e incluso la descapitalización que experimentan otros grupos de productores, sobre todo de estratos medios y altos, son obstáculos que están incidiendo en el desempeño del subsector.

2.3.3 Organización económica de productores

Los productores pecuarios al nivel nacional, en general, muestran cierto nivel de organización. En la ganadería bovina, por ejemplo, se reconoce una amplia red de asociaciones en casi todos los municipios del país donde se incluye a la mayoría de los ganaderos. Sin embargo, esta organización es preponderantemente de corte gremial. Por otro lado, existen otras asociaciones, como la de avicultores, porcicultores y con un repunte creciente las de criadores de ovinos y apícola, con un enfoque de organización económica y empresarial.

En el ámbito estatal y a nivel de las UPP destacan experiencias organizativas recientes, estudiadas durante las vistas de campo, en productores de leche, tanto de bovino como de cabra, en apicultores y en productores de ganado bovino carne, en las cuales la organización gira alrededor de centros de acopio, cooperativas de procesamiento, instancias reguladoras para la exportación o la importación de insumos y productos, entre otros. Empero, estas dinámicas están lejos de ser predominantes y, menos aún, de que redunden en acciones colectivas que contemplen el largo plazo. Por ello queda la necesidad de avanzar y consolidar los procesos organizativos que permitan la generación de economías de escala, procesos para agregar valor a los productos, disminuir costos de transacción (incluidos los riesgos) y elevar la capacidad de negociación frente a instituciones públicas y privadas, entre otras. De hecho, la experiencia indica que para que los procesos de integración sean efectivos, es preciso antes consolidar la organización de productores, por lo que la Alianza tiene el reto de atender este renglón, considerando que incide en una de sus estrategias básicas.

2.3.4 Peso de los costos de transacción e integración vertical desigual

Los costos de transacción en el medio rural son elevados por la poca disposición de infraestructura y de equipo extra e intra predio, así como por la poca transparencia y eficiencia de los mercados. A ello se agrega que una parte creciente del mercado de productos pecuarios tiende a ser controlado por grandes grupos agroindustriales, muchos de ellos de corte transnacional que no siempre tienen la disposición de participar en intercambios cooperativos donde todas las partes se benefician. La falta de organizaciones sólidas también merma la capacidad de los ganaderos para negociar cotizaciones, criterios de calidad y otras variables que influyen en su desarrollo y, por ello recibir de los clientes apoyo técnico, insumos estratégicos y otras prestaciones, como ocurre con ciertas cooperativas de lácteos. De hecho, oficialmente se ha reconocido que uno de los factores que más ha pesado en el desarrollo de la ganadería es la desvinculación de los agentes económicos que participan en las diferentes cadenas de producción-consumo, con las notables excepciones expuestas en cadenas como la avícola, porcícola y lechera de bovinos, aunque se restringen al segmento empresarial. Por esta razón, se tiene que considerar que sin formas colectivas de gestión es muy complicado acceder a infraestructura, equipo, tecnología y capacidad de gestión para proceder a negociaciones simétricas y obtener ventajas competitivas que eleven la eficiencia de todos los integrantes de las cadenas productivas y no solo la de algunos de

ellos. En esta tarea los comités sistema-producto pueden hacer contribuciones fundamentales.

2.3.5 Requerimientos de capacitación y asistencia técnica

La baja productividad que refleja el campo mexicano y parte importante de la ganadería, en especial la de tipo extensivo, se atribuye parcialmente a la falta de capacitación de los productores, debido a que no se ha podido estructurar un dispositivo institucional sólido en la mayoría de los casos. Sumado a eso, las necesidades de capacitación se han ido modificando por las nuevas exigencias en términos de volúmenes, calidad y temporalidad que imponen los mercados, así como por la disposición de nuevas tecnologías (hormonas, semillas de pastos, embriones, entre otras) y nuevas condicionantes productivas (campañas sanitarias, prácticas de higiene e inocuidad, así como conservación de productos, entre otras).

La asistencia técnica también exhibe carencias equivalentes, dado que los ganaderos en pequeña escala no pueden sufragar los costos de la misma y a menudo no tienen capacidad para atender las recomendaciones de los asesores, las cuales no siempre son del todo pertinentes a sus condiciones socioeconómicas tales como tamaño del predio, escasos recursos financieros y bajo nivel educativo, además de las tecnológicas. En ciertos casos industrias como las lácteas, porcícolas y avícolas cubren este servicio, pero lo hacen más en función de sus propios intereses que de los ganaderos. El servicio de DPAI en alguna forma ha aminorado esta problemática, pero su cobertura en beneficiarios es todavía reducida. Así se puede sostener que la falta de capacitación y de asesoría han sido un factor que contribuye al retraso que registra buena parte de la ganadería mexicana y que es urgente atender retomando experiencias positivas como las de GGAVATT del norte de Veracruz y de Jalisco, donde este tipo de servicios ha tenido repercusiones efectivas para mejorar producción, productividad y, en ciertos casos, inserción en el mercado.

2.3.6 Acceso a fuentes de financiamiento

Es un tema recurrente pero que se mantiene, ya que es ampliamente reconocida la incapacidad de los esquemas financieros disponibles en México para atender las necesidades de capitalización del campo. Ni con las nuevas instituciones como la Financiera Rural se han podido atender los enormes rezagos ni generar respuestas a la demanda actual, lo cual se revela como un serio obstáculo para fomentar la inversión y la capitalización de las unidades ganaderas. Además, se debe agregar la desconfianza que existe entre los ganaderos para acceder a las pocas opciones que existen en la banca comercial, dado que fue uno de los subsectores más afectados por el caso de las carteras vencidas que se desencadenó con la crisis que padeció el país en 1994. Ante ello, las posibilidades de capital fresco que se ofrecen desde las dependencias oficiales cobran una relevancia especial para los ganaderos, tanto las de fondo perdido como las de la Alianza, las de capitalización que ofrece FIRCO, FOCIR o FONAES, así como las de financiamientos blandos que plantea FIRA a través de diferentes operadores. Esto ha sido más efectivo, como se reconoció en el trabajo de campo, cuando se propone a los ganaderos con base en una mezcla de recursos, en torno a organizaciones de productores con proyectos integrales como centros de acopio y de subastas, beneficios de miel y procesadoras de lácteos.

2.3.7 Uso de los recursos naturales y calidad de productos pecuarios

Desde hace muchos años la ganadería ha sido señalada como un vector importante en la degradación de recursos naturales, en especial, la ganadería extensiva que en las regiones árida y semiárida así como en el Trópico, ha tenido repercusiones notables, profundizando procesos como los de desertización y deforestación. También la ganadería intensiva ha repercutido negativamente por la excesiva extracción de agua y la generación de contaminantes, por citar algunos perjuicios relevantes. Al respecto se han instrumentado algunas acciones oficiales, como el recién creado Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN) que busca mejorar el rescate y la conservación de los terrenos de pastoreo.

Otros temas muy importantes y sensibles para el desarrollo de la ganadería mexicana son los de salud, higiene e inocuidad, todos ellos vitales en términos de salud pública y comercio, pues en los últimos años han generado mucha incertidumbre por problemas trascendentes como la encefalopatía espongiiforme bovina (EEB), influenza aviar de alta patogenicidad y fiebre porcina clásica, entre otras enfermedades.

Por todo ello se han venido generando normas, tecnologías y prácticas que intentan prevenir y, en ciertos casos, evitar estos focos nocivos para la salud, el ambiente y el desarrollo social y económico de productores y consumidores. Sin embargo, los ganaderos no siempre cuentan con los conocimientos ni con los recursos para hacer frente a estos retos. Este ámbito ha sido motivo privilegiado de las políticas públicas, como lo demuestran las acciones para mejorar la calidad e inocuidad en lácteos, avicultura y miel, así como las amplias campañas sanitarias que se han reforzado, sobre todo en avicultura y porcicultura, empero, las acciones que quedan por realizar también son muy amplias y de vital trascendencia, quizá con más énfasis entre los pequeños ganaderos, quienes han mostrado mayores restricciones para incorporarse a las campañas u otras acciones de este tipo. Cabe destacar que montos relevantes de la inversión de de FG han contribuido a financiar las campañas sanitarias, sobre todo en avicultura y porcicultura, en especial en estados como Jalisco, donde los productores de estas cadenas lo han considerado estratégico.

2.4 Análisis de correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática identificada

2.4.1 Correspondencia entre la orientación general del Programa y la problemática subsectorial

A partir de 2003, la orientación general de SAGARPA y en mucho de Fomento Ganadero se ha enfocado a la integración de cadenas, lo que es pertinente para enfrentar los diversos problemas que refleja la ganadería mexicana, los cuales se expresan con fuerza en la producción primaria, pero vienen intensificándose en otras áreas y eslabones como el de mercadeo y procesamiento de productos, en el cual los productores han tenido que participar –directa e indirectamente– para incidir en aspectos básicos como calidad, temporalidad y precios, dado que vienen condicionando sus procesos productivos, a través de prácticas de mejoramiento genético, alimentación, sanidad, higiene e inocuidad e incorporar bienes de capital, entre otros, en los cuales el Programa ha venido incidiendo.

Para enfrentar los problemas crecientes de mercadeo, sobre todo en producciones como la de leche y carne de cerdo y, a la vez, para controlar los costos y calidad de ciertos insumos estratégicos como los alimentos, los productores se han organizado y en ciertos casos incursionado en procesos de otros eslabones de la cadena, que implican procesos de integración hacia atrás y hacia adelante. El problema es la operación del Programa, que ha mostrado limitaciones porque parte de los responsables y operadores no han logrado una concepción clara y homogénea de lo que es e implica la noción de integración de cadenas, ni los Comités sistema-producto han desplegado su potencial, con excepciones notables como los de apicultura y bovinos de leche.

Por otra parte, sobresale que a partir de 2003 se instrumentó la compactación de los programas de FG, con el fin de flexibilizar la distribución de recursos y apoyar inversiones integrales, lo que puede corresponder en mucho con las necesidades de los ganaderos para proceder a la mejora continua de sus UPP y acceder a apoyos complementarios para la integración vertical. Esta opción podría cobrar todo su sentido si se combina con criterios rigurosos para la asignación de recursos, como diagnósticos, planes prospectivos y los propios estudios de estratificación, entre otros, de donde se deriven prioridades por tipos de productores y componentes, lo que se facilita por el carácter descentralizado del Programa. Además, con estos estudios se podrían captar los nuevos retos del subsector, ya que como se ha visto, está inserto en un contexto muy dinámico. Así, la flexibilidad del Programa sin una clara definición de prioridades ha provocado que los apoyos se concentren en bovinos y en ciertos componentes como semovientes y recuperación de tierras de agostadero, que sin duda son vitales, pero dejan de lado la diversidad de producciones y de problemas que afectan a la ganadería mexicana.

En la operación del Programa se ha incorporado la distribución de apoyos por proyecto, sujetando el 60% de los recursos a esta condición, lo cual se considera conveniente para reforzar los procesos de planeación orientados a optimizar las inversiones del Programa. Si este recurso se aprovecha en toda su dimensión, los productores lo podrían utilizar para también planear los procesos a desarrollar dentro de sus UPP, decidiendo la incorporación de componentes, procesos y tecnologías que contribuyan a cumplir con aspectos medulares como campañas sanitarias, prácticas de higiene e inocuidad y muchas otras para que los productos reúnan las exigencias provenientes de los mercados.

Por otra parte, la articulación entre los subprogramas DG y DPAI también pueden generar sinergias positivas, suministrando activos que se complementan con capacitación y asistencia técnica, tanto en temáticas tradicionales como en otras estratégicas como las de organización de productores, gestión de recursos, capacidad gerencial y procesos de integración vertical, que permitirían coadyuvar a resolver los problemas de baja productividad, control de la calidad y oportunidad de insumos, acceso a nuevas tecnologías y mejor inserción en el mercado, sobre todo en el caso de los pequeños productores. Sin embargo, es posible pensar en una mayor integración de los beneficiarios del DPAI a DG y no a la inversa, lo que impide que muchos proyectos apoyados por DG, sobre todo en los que suponen inversiones significativas, no se acompañen con asistencia técnica y capacitación.

2.4.2 Coherencia entre objetivos y acciones con relación a las necesidades y oportunidades de la ganadería

Los objetivos de Alianza y, en específico, del Programa de FG muestran gran pertinencia con la problemática detectada, ya que persiguen la capitalización, que es básica en todos

los sistemas de producción, en especial, en los tradicionales. El cambio tecnológico también resulta prioritario, en particular para elevar la productividad y evitar la degradación de los recursos, aunque muchos de los componentes distribuidos poco inciden en ese ámbito. La agregación de valor también parece un objetivo adecuado a los nuevos retos de los productores, pero como se ha insistido, su instrumentación ha carecido de recursos y los componentes otorgados no permiten avanzar en esta dirección. Por último, el complemento de la asistencia técnica resulta vital, pero también se ha constatado que tiene un alcance muy limitado.

La concentración de los apoyos en bovinos, que es una de las especies con mayores problemas de rentabilidad, con propensión a degradar los recursos naturales y con difícil acceso al mercado, no ha permitido atender con mayor énfasis otras especies que vienen reputando tales como cabras, ovinos y miel. A la vez, la concentración en dos componentes: semovientes y recuperación de tierras de pastoreo, limita que se atiendan áreas estratégicas de la producción primaria (sanidad, higiene, reproducción, etc.) y, por supuesto, los proyectos de integración de cadenas.

La complementariedad del Programa con otros programas sectoriales también resulta pertinente para enfrentar problemas cruciales del subsector, por ejemplo el de calidad e inocuidad, que en producciones como las de leche y miel son básicos para que los productos correspondan con la demanda, sobre todo los que son muy exigentes como el de la miel para exportación. En el mismo sentido, el vínculo con el programa de salud animal resulta fundamental, pues en esa medida actividades como la avicultura, porcicultura y apicultura, entre otras, pueden responder a las posibilidades que se ofrecen en los mercados nacional e internacional.

2.4.3 Congruencia entre la población objetivo del Programa y población apoyada

Se ha reiterado que los criterios para definir y priorizar el estrato de productores contenidos en las Reglas de Operación resultan muy generales y prácticamente no existen estudios complementarios que contribuyan a precisarlos. Esta carencia impide proceder a una mejor focalización, que es imprescindible, ya que como se ha visto, del lado de la demanda se encuentran estratos de productores muy diversos y diferenciados desde un punto de vista socioeconómico, productivo y tecnológico, que se acentúa si además se considera la variación regional que distingue al país.

Se reconoce el hecho de que el 67% de los beneficiarios de FG en 2003 corresponde al estrato PBIT (Cuadro 3), lo que muestra avances en la focalización; sin embargo, se debe consolidar ya que este estrato de productores absorbe la mitad de la inversión, indicando que se les brindan apoyos de bajo valor, a partir de los cuales es difícil avanzar en la capitalización de las UPP.

También resalta el apoyo creciente a productores organizados, pero aún insuficiente, para potenciar los esfuerzos en asistencia técnica, capacitación e integración de cadenas, que como se ha podido verificar resultan vitales para el desarrollo de la ganadería, especialmente con los productores de bajos ingresos. En el mismo sentido, el apoyo a proyectos de impacto regional bien seleccionados y sustentados en organizaciones económicas de productores ha permitido enfrentar problemas de mercado que afectan a muchos productores, como ocurrió con el centro de subastas de becerros en Durango, donde se logró reducir costos de transacción y elevar los precios promedio, pero nuevamente estos casos todavía son escasos.

Otra situación que es crítica para los productores es que la mayor parte de los apoyos se otorgan por reembolso, opción que muchos ganaderos no pueden soportar financieramente. Si a ello se suma lo engorroso de los trámites, se provoca que muchos ganaderos terminen desistiendo del apoyo. En contraste, algunos ganaderos que conocen con detalle las Reglas de Operación se han convertido en *clientes*, beneficiándose continuamente de estos recursos. Todo esto reduce la capacidad de respuesta del Programa, en especial para atender a los productores de bajos ingresos, que muestran limitantes para modernizar sus procesos productivos, como lo demandan las nuevas condiciones competitivas.

2.4.4 Correspondencia de presupuestos del Programa y requerimientos de inversión para responder a las principales problemáticas del subsector pecuario

Ante la enorme cantidad de necesidades que se detectan en la ganadería mexicana, los recursos de FG siempre serán escasos, aún y cuando registren tasas de crecimiento importantes en los últimos años, sobre todo, en lo que concierne a las aportaciones federales. El hecho de que los apoyos se concentren en una especie y en dos componentes, con montos reducidos por beneficiario, provocan que el Programa tenga respuestas parciales a los múltiples problemas y retos que enfrenta el subsector.

En esa medida se han atendido con poca eficiencia problemas como el manejo integrado de los recursos naturales, la infraestructura y equipo intra y extrapredio para mejorar los procesos productivos y de mercadeo y la promoción de nuevas tecnologías, que combinadas con asistencia técnica y capacitación tendrían potencial para elevar la productividad y favorecer la integración vertical de manera más amplia, para mejorar los ingresos a fin de que los productores puedan competir con eficiencia frente a los diversos productos pecuarios que están ingresando al mercado mexicano y, si es posible, acceder a mercados de otros países.

En ese sentido se tiene un avance importante en la selección de cadenas prioritarias, pero los apoyos se han concentrado en la producción primaria, disminuyendo la atención integral de la misma, que permitiría elevar la eficiencia de todos los segmentos y generar cambios estructurales en el mediano plazo. En esa misma línea, el Programa ha impulsado los apoyos para aumentar la capitalización en general, pero sin generar necesariamente mayor rentabilidad como lo requieren la mayoría de los productores. Ello se podría impulsar mediante la mezcla de recursos de diferentes instituciones; sin embargo, los avances del Programa también han sido limitados en ese sentido.

Capítulo 3

Evaluación de procesos

En este capítulo se analiza la gestión de FG considerando un conjunto de temas críticos que de ser atendidos podrían mejorar notablemente el cumplimiento de los objetivos del Programa. Estos temas comprenden aspectos del diseño, planeación, arreglo institucional y, principalmente de la operación del Programa, debido a que la experiencia indica que es en la operación estatal donde se presentan amplios márgenes de mejora sin tener que modificar las actuales Reglas de Operación.

Esta evaluación se refiere a la instrumentación del FG 2003 pero incorpora elementos que están en curso en la operación 2004, lo que permitió captar en casi todos los estados visitados diversas iniciativas y procesos de cambio que apuntan a reorientaciones operativas con impactos que pueden ser sumamente positivos.

3.1 Diseño

El diseño del Programa fue analizado en el Capítulo uno por lo que en éste sólo se presentan tres temas que por su importancia requieren de especial atención.

3.1.1 Análisis de la compactación de programas

La compactación de programas fue una readecuación programática que vino a dar orden y coherencia a la política de fomento alrededor de dos ejes de intervención, así como a simplificar y hacer más flexible la operación, al menos en términos administrativos. También con este cambio se conjuntaron en un solo subprograma (DG) todos los conceptos de inversión antes dispersos, de tal suerte que ahora los productores mediante un proyecto pueden solicitar diversos componentes para atender de manera integral sus diversas problemáticas^[17].

Sin embargo, la compactación de programas también tiene sus desventajas sino se acompaña de otras acciones como las que a continuación se mencionan. Sin la definición de prioridades de inversión en las entidades existirá el riesgo, como de hecho viene ocurriendo, de que las inversiones no contemplen determinados sistemas producto y componentes que antes de la compactación se veían favorecidos con un programa específico. Del mismo modo, sin la asignación de mayores recursos al DPAI y sin la definición de un planteamiento estratégico que oriente su operación en cada entidad, se perderá la aparente mayor importancia que se le brinda a este subprograma en esta compactación. En el mismo sentido, ésta difícilmente surtirá efectos positivos si no se destinan crecientemente las inversiones hacia proyectos integrales.

^[17] De los 412 funcionarios de FG entrevistados (77 son de orden directivo y 335 de orden operativo), el 29% manifestó que la principal ventaja de la compactación fue la simplificación administrativa, 23% expresó que fue la inducción de inversiones integrales y 21% se refirió a la integración de componentes de apoyo dispersos.

Para avanzar en estas últimas acciones se requiere que entre el gobierno federal y cada estado se convengan las prioridades de inversión, para cada sistema producto, tipo de productor y componente específico, en torno a las cuales se aliarán ambos órdenes de gobierno. Entre esas prioridades se deberán asignar recursos suficientes al DPAI para lograr un fortalecimiento creciente de ese subprograma, pero también cada uno de los gobiernos estatales se deberá comprometer para promover en los COTEGAN la definición de un planteamiento estratégico que oriente al DPAI en el mediano plazo y establezca líneas de acción específicas para lograr una mejor sinergia con el subprograma de DG. Lo mismo deberá ocurrir en el caso de los proyectos integrales, por lo que se deberán realizar esfuerzos en la operación para atender este tipo de proyectos.

En síntesis, las ventajas de la compactación, hasta ahora básicamente se expresan en una simplificación administrativa pero mientras no se definan las prioridades, existirán desequilibrios en la asignación de recursos entre subprogramas, tipos de componentes y sistemas producto. De la misma manera, mientras los productores no soliciten el apoyo para inversiones integrales y los gobiernos estatales no traten de orientarlas en ese sentido, se desaprovechará el potencial que tiene la compactación para impulsar acciones integrales.

3.1.2 Pertinencia del esquema federalizado y de ejecución nacional

La modalidad de ejecución nacional –especialmente la de apoyo a productores de leche de bajos ingresos– se complementa de manera adecuada con la federalizada, ya que incide en ámbitos en que la segunda casi no ha podido influir porque los gobiernos estatales no están dispuestos a concentrar las inversiones en pocos proyectos^[18]. Con la modalidad de ejecución nacional se han beneficiado proyectos que, pese a todos los problemas y riesgos que enfrentan, prometen mayores impactos, están mejor focalizados, favorecen la integración vertical de grupos organizados, promueven la integración de cuencas y, además, se convierten en una experiencia que demuestra a los diversos actores involucrados en FG que con una política bien diseñada y operada es posible promover proyectos de desarrollo de gran impacto.

La modalidad de ejecución nacional es pertinente siempre que apoye proyectos estratégicos para el gobierno federal, con montos que difícilmente se apoyarían con los programas federalizados y que seguramente rebasan los límites territoriales de una entidad, así como también proyectos que generen efectos demostrativos en áreas específicas que interese fomentar a la federación.

Sin embargo, en 2004 esta modalidad desaparece, pues en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establece que todos los recursos de Alianza deben ser federalizados; aunque debe destacarse que a la fecha de la evaluación en los estados y en la misma SAGARPA central, existía confusión respecto al futuro del componente y al destino de los recursos.

Independientemente del destino de los apoyos de ejecución nacional, se debe resaltar que con su desaparición SAGARPA pierde una de sus modalidades de intervención más eficaz, por lo que se insiste en la necesidad de su reactivación. De la misma manera y a fin de evitar la presumible discrecionalidad en su operación, se debería garantizar una escrupulosa selección de proyectos, con criterios transparentes y dictaminados por cuerpo técnicos colegiados.

^[18] La modalidad federalizada se analiza a lo largo de todo el informe por lo que en este apartado se enfatiza en la modalidad de ejecución nacional.

RECUADRO 2. Experiencias que muestran alto impacto del componente de ejecución nacional

En FG el apoyo a productores de leche de bajos ingresos era el principal componente de ejecución nacional, con el cual se logró atender a productores que prácticamente no habían sido considerados por el componente federalizado. En Chiapas, por ejemplo, se apoyó junto con otras instituciones una pasteurizadora (PRADEL) propiedad de alrededor de 900 socios de la Unión Ganadera, cuyo impacto ha sido muy importante en la regulación del precio de la leche a nivel del productor, al ejercer un contrapeso a otras empresas, una de clase mundial y queserías regionales. En Jalisco, el impacto es perceptible en el ámbito regional, pues se ha apoyado un número considerable de grupos de ganaderos organizados, principalmente en establos colectivos, que tradicionalmente enfrentaban problemas de mercado por la calidad de la leche. Los impactos, pese a todos los riesgos que puedan enfrentar, se reflejan en la capitalización de UPP, en la tecnificación y reconversión tecnológica de los procesos y en la calidad de la leche, con los consiguientes beneficios en productividad y acceso a mercado. En Michoacán se apoyó a productores de leche de cabra que lograron elevar la capitalización de las UPP e introducir infraestructura y equipo (corrales, salas de ordeña y ordeñadora) que mejorará el manejo, la situación sanitaria e incrementará la productividad y calidad de la leche. En Sinaloa, los apoyos contribuyeron a que los productores se vincularan en mejores condiciones con las pasteurizadoras. El impacto es perceptible en la capitalización y tecnificación de las UPP y en la mejora de la calidad. En Durango, aunque con PAPIR de ejecución nacional, se apoyó la construcción de un corral de subasta que se ha reflejado en aumentos importantes en el nivel de precios al productor.

Esta selección de proyectos de ejecución nacional implica la estricta revisión de criterios de viabilidad y rentabilidad, pues en campo se constataron casos con fuertes problemas para despegar, recuperar la inversión y sostenerse sin subsidios. Ejemplos de ello son productores de leche de Jalisco con márgenes de ganancia mínimos y con inversiones en que se incumplía lo considerado en el proyecto (establos colectivos con 60 vacas en producción aunque en el proyecto se habían comprometido 100); proyectos en Oaxaca sin repercusiones socioeconómicas y tecnológicas objetivas y la construcción de una ultrapasteurizadora en Durango que fue aprobada más por presión de productores que por un análisis serio de viabilidad y sostenibilidad, pues de entrada se enfrentaba a la carencia de capital de trabajo.

Probablemente en muchos de los proyectos que actualmente enfrentan serios problemas de continuidad sea válido el riesgo que en su momento se asumió para otorgar los apoyos, pues también se debe aceptar que la problemática productiva y comercial que enfrenta el estrato de productores atendidos dificulta que se logren las condiciones apropiadas para garantizar que el proyecto sea viable y con altos márgenes de rentabilidad; sin embargo, aunque primordialmente se deben atender proyectos que demuestren viabilidad^[19], admitir esos riesgos debería implicar establecer mecanismos de seguimiento estrictos y exigir a los grupos que gestionen o contraten los servicios de asistencia y capacitación, lo que de paso permitirá verificar en forma paulatina la correcta instrumentación del proyecto e identificar oportunamente cuellos de botella para asegurar que inversiones tan importantes cumplan con su fin.

^[19] En términos de eficiencia económica, los recursos se deberían asignar a los proyectos que expresen mayores posibilidades de impacto. Sin embargo, muchos de los proyectos presentados al componente de ejecución nacional corresponden precisamente a productores que han venido trabajando con fuertes restricciones técnico productivas y comerciales, por lo que apenas con la introducción del apoyo se esperaría que mejoren su situación. Probablemente en una discusión de fondo se puede llegar a la conclusión de que ese tipo de productores ya no deberían ser objeto de apoyo porque implica un alto costo para el Estado lograr mantenerlos; sin embargo eso implicaría darle otras alternativas que hasta ahora no han sido planteadas.

Por otra parte, con el componente de ejecución nacional también se apoyaron las asociaciones de criadores de ganado bovino y ovino de registro (Asociación de Holstein, y Cebú y Asociación Mexicana de Criadores de Ovinos –AMCO–). Éstas recibieron apoyos para fortalecer la evaluación y seguimiento de la calidad genética de semovientes reproductores que se ponen a disposición de los productores comerciales. En los tres casos se prevén impactos importantes en el mediano y largo plazo al garantizar un mejoramiento genético efectivo. Los apoyos otorgados por FG se utilizaron tanto para apoyar acciones de investigación y capacitación como para la adquisición de equipo que facilita la definición, prueba y registro de los parámetros de evaluación genética.

3.1.3 Pertinencia de la orientación de apoyos hacia proyectos

El proyecto definitivamente puede contribuir a una mejor asignación de recursos^[20] y ser un instrumento de gestión de apoyos y de orientación del desarrollo de las UPP de los productores; sin embargo la falta de una cultura de planeación sistemática y ordenada de parte de productores y funcionarios provoca que los proyectos hoy en día casi no se estén aprovechando en el sentido antes descrito; aunque la mayoría de los funcionarios (87%) considera que el proyecto es pertinente y casi 70% de los beneficiarios que presentaron proyecto expresan que gracias a éste se les otorgó el apoyo.

Asimismo, se debe destacar que la pertinencia del proyecto se pone en tela de juicio por el incipiente uso de éste en la selección de las mejores propuestas, lo cual se debe en mucho a la escasez del recurso humano, tanto en número como en capacidades técnicas^[21], pues es común observar en los estados a equipos muy reducidos de personal dedicados a revisar los proyectos. Pero además llama la atención que muchos de los integrantes de esos equipos son en su mayoría profesionistas de carreras afines al sector (zootecnistas, médicos veterinarios o agrónomos) que generalmente tienen poco conocimiento respecto a la formulación y evaluación integral de proyectos. Esto provoca que se hagan evaluaciones superficiales, considerando en esencia criterios técnico productivos.

Sumado a lo anterior, cada estado aplica diferentes criterios para definir los montos a partir de los cuales solicitarán el proyecto y para establecer sus contenidos mínimos. De esta manera, en algunos casos sólo con un simple proyecto de desarrollo del predio –que a veces son muy simples y con un contenido que no aporta elementos fundamentales como para hacer una adecuada selección ni para programar el desarrollo de la UPP– se pueden obtener hasta 200 mil pesos y, en otros para obtener componentes de mucho menor valor, como una picadora de forraje se les solicita un proyecto complejo. Debido a ello, se requiere hacer una valoración sobre los montos a partir de los cuales se debería solicitar el proyecto, por lo que el COTEGAN deberá determinar montos por sistema producto a partir de un análisis meticuloso de las características de los productores de la entidad y de los componentes de apoyo posibles de otorgar.

Por otra parte, otros dos elementos que atentan contra la pertinencia del proyecto son: a) la ausencia de seguimiento a la implementación del mismo por parte de las instancias correspondientes, por lo que generalmente los productores no lo utilizan y por tanto no llevan a la práctica lo establecido en el proyecto debido, entre otras cosas, a que los

^[20] No se pueden otorgar recursos públicos, sobre todo sumas importantes, sin dar un seguimiento que contribuya a elevar las posibilidades de obtener los efectos deseados por la acción pública.

^[21] Los funcionarios entrevistados califican apenas con 7 (sobre 10) la capacidad del personal que evalúa los proyectos.

productores no están convencidos de la utilidad que puede tener su uso para orientar el desarrollo de la UPP y b) vicios de despachos o técnicos que realizan proyectos, con frecuencia *clonados*, que no cumplen con la calidad requerida para ser utilizados como criterio de comparación en la selección de solicitudes ni para brindar al productor una guía del desarrollo de su UPP.

3.2 Planeación

Una debilidad de la instrumentación del Programa, reconocida por la mayoría de los actores, es que no se enmarca en procesos sólidos y sistemáticos de planeación, por lo que tiende a ser un proceso dominado por la inercia y el tiempo fiscal.

3.2.1 Escenario prospectivo del Programa

Desde su surgimiento, en la Alianza no se definió una visión estratégica que marcara su rumbo, diera cabida al establecimiento de metas multianuales y delimitará la acción pública en un tiempo determinado. Así, los gobiernos estatales que por primera vez tenían una participación directa en la instrumentación de políticas federales asumieron la operación del Programa, salvo contadas excepciones, como un proceso mecánico carente de un marco de planeación más amplio^[22], lo que todavía prevalece en la mayoría de las entidades. Las causas de esta situación parecen estar ligadas a una falta de convencimiento sobre la importancia de la planeación y a veces a la poca voluntad política o desconocimiento respecto a cómo hacerla. Generalmente, se argumenta que es muy difícil elaborar planes de mediano plazo que orienten la operación del Programa, porque el marco normativo es muy restringido y casi no da margen de maniobra y, además porque hay incertidumbre sobre la disponibilidad futura de recursos. Sin embargo, estos factores no son del todo válidos, pues en estados como Chiapas y Jalisco están en marcha iniciativas de planeación que van en contra de esas limitantes.

La ausencia de esta planeación, tanto en el ámbito nacional como estatal, en mucho también se debe a que no se cuenta con información actualizada que permita conocer la situación actual del sector. Es decir, faltan diagnósticos que identifiquen con claridad los problemas y las oportunidades y permitan a su vez establecer prioridades de la acción pública en el mediano plazo. En este sentido, con la conformación de los comités sistemas producto, como de hecho ya está ocurriendo, se abre la oportunidad de elaborar esos documentos diagnósticos a nivel nacional, regional y estatal y de articularlos entre sí. Con esto se estaría avanzando en la identificación de puntos críticos y en la definición precisa de prioridades de inversión del Programa, que todavía son muy genéricas y movidas por la inercia.

También se carece de un sistema de indicadores de seguimiento en los ámbitos nacional y estatal que permitan dimensionar los posibles resultados de los programas y a partir de ello tomar decisiones respecto a reorientaciones o conclusiones de la acción del Programa en determinados componentes de apoyo, tipo de productores o regiones. Por esto, el diseño de esos indicadores de seguimiento debería incorporar los grandes planteamientos definidos en la política sectorial referidos a ganadería, los objetivos estratégicos de FG y los instrumentos específicos o componentes que apoya el Programa.

^[22] Según los funcionarios entrevistados, los principales factores que limitan la planeación en el mediano plazo son: a) la incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos (74%), el marco normativo (38%) y la escasa coordinación interinstitucional (22%).

Una iniciativa novedosa, que ha contribuido a abrir espacios que faciliten una mejor planeación y operación del Programa, es la de las reuniones nacionales de funcionarios de ganadería, pues éstas han resultado en foros apropiados para alentar discusiones que favorecen la introducción de ajustes positivos al Programa. A raíz de estos encuentros algunos estados se han preocupado por enmarcar mejor la operación del Programa, definiendo algunos planes y proyectos específicos.

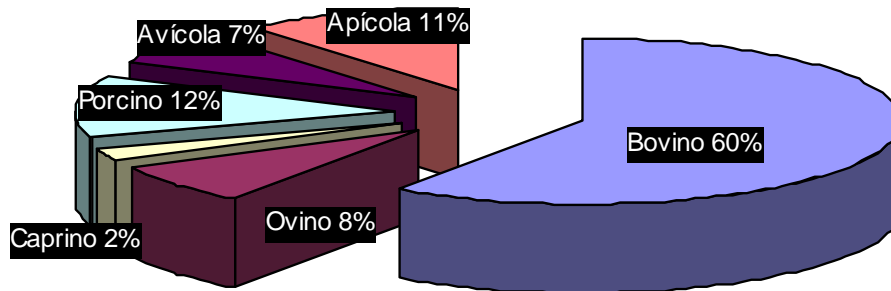
3.2.2 Criterios para la distribución de recursos

El principal criterio de distribución de recursos entre subprogramas, actividades productivas y componentes es la consideración del ejercicio presupuestal histórico, por lo que la distribución marca una inercia hacia el apoyo de determinadas especies, productos y componentes, desaprovechando la posibilidad de reasignar recursos a rubros o acciones con mayor potencial que están siendo desatendidos o que últimamente sean considerados prioritarios para el logro de la política sectorial, tales como los componentes que apoyan la integración de cadenas productivas. Sin embargo, el uso de este criterio de distribución no es más que un reflejo de las deficiencias en el proceso de planeación antes discutidas.

El subprograma de DG y, dentro de éste, la especie bovina y los componentes de mejoramiento genético y recuperación de tierras de pastoreo han ejercido la mayoría de los recursos de FG, lo que ha implicado desatender acciones que pueden generar mucho mayor impacto como la inversión en DPAI, especies con buen potencial como la apicultura y ovinicultura y componentes estratégicos que pueden dinamizar la rentabilidad o como los que inciden directamente en la integración de cadenas productivas. Sin embargo, se favorecen con mayores presupuestos los primeros rubros y acciones porque ante la falta de una definición estratégica de prioridades se le da mayor importancia a lo que resulte más visible y logre mayor cobertura de beneficiarios, sea más fácil de operar y entregar y atienda a presiones de organizaciones de productores.

En la Figura 3 se observa cómo se distribuyó el presupuesto de FG por especie productiva^[23]. En algunos estados esta distribución es más crítica porque el 100% del presupuesto del componente citado se ejerce en apoyo a la especie bovina, aún cuando la explotación de otras como las abejas tiene un fuerte potencial. En unas entidades se manifestó que sólo hasta el final del ejercicio se percataban de la concentración de recursos de Alianza (tanto de FG como de DR) en la especie bovina, misma que era una de las principales causantes del deterioro de los recursos naturales (Recuadro 3).

^[23] Sólo considerando el presupuesto ejercido en infraestructura y equipamiento, por lo que si se suma el ejercido en semovientes, praderas y agostaderos, que en su mayoría se ejerce en la especie bovina, se incrementa sustancialmente.

Figura 3. Distribución presupuestal de FG 2003 por especie

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CGG.

Sin embargo, la distribución anterior es producto de que en los estados, a decir de los mismos funcionarios entrevistados, los recursos se distribuyen considerando la importancia socioeconómica de cada actividad productiva y el interés del gobierno estatal para atender las cadenas prioritarias. Sin embargo, aunque estos son criterios relevantes también son muy generales y no incluyen la dimensión de las problemáticas específicas ni las potencialidades de cada actividad. Por tanto, esto conlleva a que por número de productores que integra, como por amplia organización gremial con que cuenta, la ganadería bovina se lleva la mayor parte del presupuesto de FG.

RECUADRO 3. Experiencias estatales con procesos de distribución de recursos más sólidos

En Jalisco, a pesar de los recientes reacomodos en la secretaría estatal y en la misma Delegación, se ha logrado avanzar en la consolidación de las figuras equivalentes a los comités sistemas producto, los que han contribuido a una mejor distribución de recursos entre actividades, subprogramas y componentes. Estos comités, mediante talleres regionales y estatales, han elaborado estudios de gran visión que les empiezan a servir para influir en una distribución más pertinente de los presupuestos de FG.

En Chiapas está en marcha todo un proceso de reingeniería a nivel de los procesos de Alianza y de toda la política sectorial, que se empieza a cristalizar en definiciones claras de política para la ganadería estatal y de criterios que permitan hacer una mejor distribución de recursos.

3.2.3 Criterios para la identificación de cadenas y su uso en la priorización

Antes de analizar los criterios utilizados en la identificación de cadenas es necesario subrayar que en la evaluación 2002 se concluyó que a pesar de que la SAGARPA centra la política sectorial alrededor de la integración de cadenas, no había un concepto claro y compartido entre los actores respecto a lo que implicaba esa integración. Actualmente, aunque ha habido cierto grado de socialización sobre esa estrategia, en mucho promovido por el proceso de constitución de los comités sistemas producto, todavía es común captar concepciones encontradas y ambiguas en el ámbito federal y estatal.

La confusión que parece surgir alrededor del concepto de integración de cadenas se puede sintetizar en las siguientes preguntas: a) ¿la integración de cadenas implica que el productor se convierta en transformador (industrial) y produzca él mismo sus materias primas?, b) ¿que el productor se especialice para hacer más eficiente su labor en el eslabón que le corresponde, incrementando su capacidad de negociación?, c) ¿que se

organice con otros productores para lograr economías de escala? o d) ¿debe combinar algunas de estas estrategias? Esto significa tener claridad respecto a si la integración de cadenas implica integración vertical, hacia atrás y hacia delante o una integración horizontal.

Respuestas contundentes a estas interrogantes no existen, pues el tipo de integración que se puede promover está en función de la estructura productiva, del desarrollo del mercado y de los costos de transacción que enfrenten los productores en cada caso. De hecho, son estos los factores que motivan la integración, por lo que en cada entidad, sistema producto, región y estrato de productores se encuentran problemáticas diferentes y la estrategia de integración de cadenas deberá orientarse de acuerdo a los resultados de diagnóstico que obtengan los comités sistemas producto. Del mismo modo, en la evaluación de proyectos que soliciten apoyos que impliquen “integración de cadenas” se debe hacer una rigurosa evaluación a fin de determinar si los apoyos solicitados y la estrategia de integración que se pretende seguir es la adecuada.

La confusión planteada anteriormente en definitiva ha influido en la limitada operativización de la estrategia de integración de cadenas, lo que se refleja en las siguientes situaciones:

a) La identificación de cadenas prioritarias: las cadenas agroalimentarias relacionadas con el subsector pecuario son muy pocas en comparación con las del subsector agrícola, lo que ha facilitado en la mayor parte de las entidades su identificación, aunque un tanto superficial, de las cadenas prioritarias. Un esfuerzo sistematizado para priorizar las cadenas productivas, aunque con la finalidad de formular planes estratégicos de investigación y transferencia de tecnología, fue el promovido por las Fundaciones Produce en todos los estados. De la misma manera, en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se establece que las cadenas estratégicas para el país son huevo, leche y carne de bovinos, porcinos y aves. Sin embargo, pareciera que en cada ejercicio de priorización no se utilizaron los mismos criterios y tampoco se ha realizado un esfuerzo para comparar los resultados de la priorización con el propósito de elegir las cadenas que requieren del fortalecimiento institucional. Así, mientras que en la LDRS se considera como estratégica la cadena huevo por el papel que juega en la canasta básica del consumidor, en muchos estados, incluso importantes productores, no la consideran como prioritaria en la acción pública porque está concentrada en empresas muy capitalizadas. Tampoco en la priorización de la Fundación Produce fue considerada porque no es una cadena que sea estratégica en el ámbito de la investigación y transferencia de tecnología.

b) Asignación de recursos del Programa a las cadenas priorizadas: En FG una parte importante de los recursos –los de infraestructura y equipo– programados en los anexos técnicos se asignan por sistema producto o cadena productiva; sin embargo, esas asignaciones no provienen de propuestas formuladas por los comités sistemas producto ni de estrategias que planteen integración de cadenas productivas, pues la mayoría de los componentes se orientan a la producción primaria. De esta manera se muestra cómo el concepto de integración de cadenas no cuenta todavía con los mecanismos necesarios para lograr concretar la definición de política. Pero también se puede deducir que con una mayor participación de los comités sistema producto en las instancias en donde se toman decisiones sobre la asignación de recursos (COTEGAN), la estrategia se podrá materializar.

3.3 Arreglo institucional

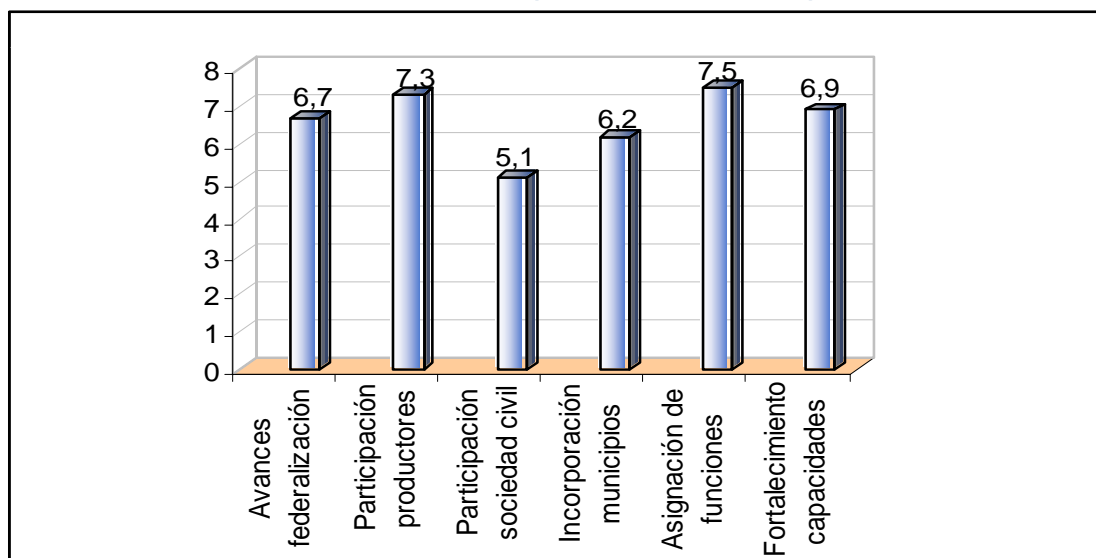
La federalización incompleta es uno de los procesos más críticos y pendientes que incide en Alianza, generando desorientación y desorden en el entramado institucional y en la operación del programa de FG.

3.3.1 Operación estatal con base en estructuras federales

Alianza nació con un espíritu eminentemente federalista, aunque en los últimos años esta federalización se encuentra estancada^[24] e incluso en algunos estados se presentan situaciones de retroceso pues las delegaciones de SAGARPA se involucran demasiado en la operación de los programas. Sin embargo, también muchos estados sólo han visto en este proceso la forma de obtener recursos económicos sin que ello haya implicado asumir otras responsabilidades referidas a la planeación y operación transparente de los programas. Esta percepción de estancamiento en el proceso de federalización en general coincide con la de los funcionarios (Figura 4).

Las razones por las que la federalización no avanza son diversas y complejas. Tienen que ver con la indecisión política del gobierno federal para ceder el poder a los gobiernos estatales, con la falta de capacidades en la mayoría de los estados para asumir los retos que ello implica y por los altos costos, sobre todo de pasivos laborales, que representa absorber una estructura operativa como la de SAGARPA. En este sentido, los avances en el proceso de federalización necesariamente requieren de una profunda voluntad política, cuantiosos recursos financieros e intensas negociaciones (pasivos laborales).

Figura 4. Percepción de funcionarios directivos sobre el proceso de federalización (calificación de 0-10)



Fuente: Encuesta a funcionarios y otros actores 2003

^[24] Los funcionarios directivos de FG consideran que el proceso de federalización no avanza por la falta de acuerdos (57%) y por el peso de los pasivos laborales (53%).

Un problema de fondo en esta federalización inconclusa es la situación en la que se encuentran los CADER y DDR, por lo que la operación del Programa, que se supone es responsabilidad de los gobiernos estatales, se realiza utilizando estructuras federales. Esta situación provoca con frecuencia fuertes tensiones entre las delegaciones de SAGARPA y los gobiernos estatales, lo que en última instancia afecta a los posibles beneficiarios.

En el mismo sentido, los criterios de “priorización” que emite el COTEGAN no circulan con agilidad y en repetidas ocasiones no bajan a los DDR y, menos aún, a los CADER, con lo que se pierde la oportunidad de brindar mayor información a productores y contribuir a una mejor selección de beneficiarios. Los problemas de coordinación se acentúan en estados como Oaxaca y Chiapas, que disponen de estructuras paralelas a DDR y CADER que dependen de las secretarías estatales del ramo.

Específicamente se debe señalar que el retraso en el traspaso de los CADER y DDR a los estados, se refleja en que éstos funcionen con fuertes carencias materiales, financieras y humanas que limitan una atención adecuada a los productores y un registro ágil de solicitudes en el SISER. Aunque se debe destacar que en algunos estados con recursos de SAGARPA ya se han logrado mejorar las condiciones de infraestructura de algunos DDR y CADER.

3.3.2 Desarrollo institucional de estructuras federales y estatales

El desarrollo institucional de las estructuras que operan Alianza no corresponde en su cabalidad a las nuevas exigencias, principios y propósitos de la actual intervención pública sectorial. La Alianza como programa que busca el desarrollo logrando un óptimo uso de los recursos, que se federaliza para que las entidades definan sus prioridades y que demanda una participación económica del productor, sigue siendo operada por instancias conformadas en su mayoría en un contexto en que la política agrícola estaba centralizada, la planeación, aunque era necesaria, no se movía en un marco tan dinámico como el actual y los productores no aportaban recursos.

Esta situación es vital cuando se requiere enmarcar estratégicamente al Programa y lograr una mejor asignación de recursos, pues en las visitas a estados se constató que la mayoría de los actores no han adoptado principios clave de política pública que puedan contribuir a la toma atinada de decisiones. Aunado a esto, los procesos de capacitación y los foros de intercambio de opiniones en torno a Alianza han sido escasos y poco específicos a las necesidades de los funcionarios, aunque en el caso de FG se vienen realizando reuniones nacionales de ganadería que son calificadas como muy buenas por la mayoría de los actores entrevistados. Asimismo, estados como Jalisco y Chiapas están instrumentando acciones de capacitación y seguimiento para fortalecer la función pública y el tejido institucional que opera Alianza (Recuadro 4).

Por otra parte, las limitaciones presupuestales, sobre todo las que padecen las delegaciones de SAGARPA, la precariedad salarial y la incertidumbre laboral para muchos funcionarios, bloquean la posibilidad de intervenciones eficaces, lo que es más grave en mandos medios y, sobretodo, en los CADER. Del mismo modo, la falta o deterioro de infraestructura y equipo, principalmente de CADER y DDR, acentúan la desmotivación y la dificultad para trabajar con eficiencia. En algunas delegaciones estas precariedades se han atenuado con recursos de operación de Alianza y del programa de Desarrollo Institucional, sin embargo, han sido insuficientes y han generado tensiones con los gobiernos estatales por el reparto de estos gastos.

3.3.3 Funciones que cumple el COTEGAN

La mayoría de los COTEGAN se ocupan más en la operación del Programa que en trazar los lineamientos y definir las prioridades en la asignación de recursos en un marco de planeación estratégica^[25]. Sin embargo, se deben reconocer cambios importantes en estados como Chiapas y Michoacán, pues en el primer estado a partir de 2003 el COTEGAN se ocupará primordialmente de la planeación y definición de políticas y prioridades, en tanto lo fuerte de la operación será responsabilidad de las delegaciones regionales de la secretaría estatal, pero atendiendo las directrices y prioridades marcadas por COTEGAN; en Michoacán en el seno de éste se han definido criterios de priorización de solicitudes que coadyuvan a una mejor asignación de recursos (Recuadro 3).

RECUADRO 4. Procesos de fortalecimiento institucional

En Jalisco hace tres años se inició un proceso de reestructuración y modernización del entramado institucional de la SEDER, que acompañó la aplicación de un modelo de gestión institucional en el que se definió con precisión la política sectorial, la estructura y sus actores. Todo este proceso implicó acoplar la organización interna de la SEDER, así como la orientación de los apoyos alrededor del concepto de integración de cadenas agroproductivas. Sin embargo, a principios de 2004 se cambiaron las autoridades en esa Secretaría y el modelo, aunque pareciera que continúa, se encuentra en una fase de replanteamiento por los nuevos responsables.

En Chiapas, como se comentó en el Recuadro 3, este año se inició con la implementación de un modelo de gestión que implica reorientaciones de política sectorial y del quehacer de instituciones y actores. Este modelo ubica a la planeación en un lugar estratégico, emprende un fuerte proceso de descentralización y sobre todo, va acompañado de procesos de capacitación para adaptar los conocimientos de los actores a las condiciones actuales. En ambos casos, Chiapas y Jalisco, destaca la existencia de una coordinación de Alianza.

También sobresalen en todos los estados funcionarios y operativos con una visión actualizada y coherente con la actual política sectorial, que sin embargo no han logrado dinámicas de conjunto, por lo que sus iniciativas resultan aisladas y de poco impacto.

Otra debilidad del funcionamiento del COTEGAN es la escasa coordinación que mantiene con la Comisión de Desarrollo Rural, la cual es necesaria en razón del importante monto de recursos que el programa de DR otorga a las actividades pecuarias, en algunos casos, sin considerar criterios técnicos, sanitarios y genéticos apropiados y concordantes con los fijados por el COTEGAN. Esto también contribuye a sectorizar la planeación de la ganadería y la integración de cadenas, pues pareciera que cada comisión es independiente entre sí, cuando en realidad los productores que atienden ambas, tanto pequeños como grandes, cumplen un papel complementario en el desempeño del subsector pecuario.

^[25] Los mismos funcionarios estatales de FG califican con 7.5 la participación del COTEGAN en la planeación del Programa.

3.3.4 Integración de cadenas y comités sistema producto

Los comités sistemas producto tienen el potencial para generar espacios de análisis y concertación entre los actores de las cadenas y para aterrizar la estrategia de “integración de cadenas”. Asimismo, en congruencia con la federalización, estos comités constituyen las esferas para lograr que los agentes productivos se incorporen a la toma de decisiones en la política pública y, además, expresan la evolución pertinente de considerar la problemática no sólo en un eslabón aislado sino también en los otros de la cadena, pues finalmente la competitividad se construye a partir del desempeño del conjunto.

Sin embargo, los comités sistemas producto son estructuras que todavía no se comprenden a cabalidad por los distintos actores; su constitución se hizo principalmente por SAGARPA para cumplir con la norma y con poca participación y apropiación por parte de los gobiernos estatales, por lo que en la mayoría de los casos no se les ha dado el seguimiento debido. Del mismo modo, en su integración predominan representantes de productores primarios, que a veces tampoco son representativos. Se intenta unir en un mismo espacio a agentes con intereses encontrados y en otros casos el sistema producto se encuentra reducido sólo al eslabón de los productores primarios pues los otros eslabones están fuera de la entidad e incluso del país, como en el caso de apicultores o productores de becerros para exportación. Estos comités tampoco cuentan con una figura y estructura para operar e instrumentar los acuerdos y, en algunos casos, se convierten sólo en *muros de lamentaciones* de los productores primarios.

De acuerdo con las opiniones de los funcionarios estatales de FG, en cada entidad en promedio se han constituido tres comités sistemas producto pecuarios, la mayoría según ellos, mediante procesos participativos. No obstante, aseveran que menos de dos han elaborado su diagnóstico y plan rector y un número menor se ha incorporado a la planeación del Programa.

Considerando los comités según la especie, los niveles de avance en su constitución y funcionamiento, aunque son incipientes, también son diferentes y, se constata, que el nivel de organización previo, la existencia de foros similares (caso de la comisión estatal de la leche, de los subcomités de los comités de Fomento y Protección Pecuaria), las oportunidades de mercado y los encadenamientos productivos son los factores que determinan el posible éxito de los comités. También influye el que las estructuras de las instituciones respondan a esa estrategia de integración de cadenas y comités sistemas producto; por ejemplo, un aspecto que en alguna forma incide en el mejor funcionamiento del comité apícola es la existencia de una área específica, tanto en el ámbito federal como en los estados (área del programa de la abeja africana), que permite un seguimiento adecuado. Del mismo modo, estados como Jalisco que adaptaron sus estructuras a la estrategia de cadenas parece que cuentan con mejores mecanismos para hacer funcionales los comités (Recuadro 5).

RECUADRO 5. Los avances en la integración y funcionamiento de los comités sistema producto

En Jalisco, con todos los problemas que puedan existir, es donde se tienen los mayores avances en el funcionamiento de comités sistema producto, pues ya inciden en la asignación de los recursos del Programa. Además, resalta que ha sido el gobierno estatal, y no SAGARPA como en otros estados, el principal promotor de estos esquemas. En Chiapas también se notó el interés del gobierno estatal por las figuras en cuestión y tiene previsto emprender esfuerzos de capacitación. En otros estados como Michoacán, Durango y Sinaloa, los principales convencidos de los comités sistemas producto son las delegaciones de SAGARPA y algunos productores líderes y muy poco los gobiernos estatales. En Oaxaca, hay un fuerte celo institucional entre gobierno del estado y SAGARPA que traba el arribo a acuerdos sobre el tema. En el ámbito federal también se observan posiciones diferenciadas en cuanto a los comités sistemas producto, algunos son plenos convencidos y otros desconfían sobre sus alcances.

Por especie producto, definitivamente tanto en el ámbito nacional como estatal, el comité que más ha avanzado es el apícola, lo que ha sido producto de los factores enunciados por separado; también influye el hecho de que son pocos productores y que muchos de ellos además son acopiadores y proveedores de abejas reinas. También se detecta la presencia de un grupo de productores de empuje con visión empresarial. En estos comités se han logrado acuerdos y acciones como la implementación del programa de inocuidad, la elaboración de estudios estratégicos, modificaciones a legislaciones estatales, apoyo de FG para proyectos de gran impacto, contactos comerciales y acceso a capacitación.

Por el contrario, en especies como la bovino carne, la situación es muy complicada, pues hay muchos productores con grados de desarrollo muy distinto, numerosos intermediarios comerciales con poca disposición a ceder posiciones y falta de otros eslabones en algunas regiones en donde la cadena se encuentra integrada a lo ciclos de engorda de EUA.

Otros aspectos menores que influyen en el mal funcionamiento de los comités son los siguientes: a) excesiva presencia de instituciones y falta de continuidad de las acciones que emprenden las mismas, y b) escasa atención por parte de funcionarios de alto nivel, pues con frecuencia delegan su representación a mandos que no detentan capacidad de decisión.

3.4 Operación

La principal debilidad de la operación reside en la deficiente asignación de recursos, debido a que está pervirtiendo la intencionalidad y las virtudes del Programa.

3.4.1 Asignación de recursos

Los recursos que ejerce Fomento Ganadero son públicos, escasos y tienen usos alternativos competitivos, por lo que con el afán de hacer buen uso de los mismos se debería procurar una óptima asignación de recursos para cumplir los objetivos de promoción del desarrollo que le dieron origen^[26]. Sin embargo, en la práctica la asignación de recursos es un proceso mecánico, basado en la historia del ejercicio presupuestal, que pretende atender a cualquier tipo de productor por criterios de equidad y que no distingue entre un conjunto de opciones productivas posibles de apoyar. Esto es provocado por los siguientes problemas que se presentan en la implementación de FG en los estados:

^[26] Desde su nacimiento, FG ha estado orientado a inducir la inversión de los productores con la aportación de recursos del gobierno y sus objetivos han sido promover la capitalización, inducir el cambio técnico, elevar la productividad para hacer más rentables las UP y, por consiguiente, mejorar el ingreso de los productores.

a) *Falta de una definición concreta de prioridades en un marco de planeación estratégica:* la asignación de recursos a subprogramas, componentes y actividades productivas, como se analizó antes, se ha venido basando más por lo que marcan los ejercicios presupuestales precedentes que por la definición de un marco de planeación estratégico que oriente las acciones tanto en el corto como en el mediano plazo.

Además cuando se realiza un esfuerzo por identificar prioridades, generalmente éstas no corresponden cabalmente con las establecidas en los planes de política sectorial y no están escritas ni se difunden a todos los mandos operativos para que las acciones que tomen con relación al Programa tengan esa directriz. Un claro ejemplo de lo primero es la falta de correspondencia entre la prioridad de apoyar “la integración de cadenas” establecida en las Reglas de Operación y en los lineamientos de SAGARPA y la asignación de recursos de FG en este concepto, pues como ya se ha expuesto, la inercia de apoyar la producción primaria prevalece, aun cuando ya no sea muy pertinente, al menos en las mismas condiciones, seguir otorgando apoyo a determinados componentes (p.e. vaquillas y vientres porcinas para el incremento de los hatos). No obstante, también se debe reconocer que en algunos estados se vienen tomando iniciativas que, aunque todavía son aisladas, apuntan a una mejor inserción del Programa en marcos de planeación estratégica (Recuadro 6).

RECUADRO 6. Procesos en marcha para lograr una mejor asignación de recursos

En Chiapas con las reformas emprendidas las que pueden coadyuvar a una mejor asignación de recursos son: definición explícita y escrita de prioridades para la actividad ganadera; reasignación de funciones a COTEGAN (planeación); selección de los mejores proyectos con base en las prioridades y simplificación del procesos de revisión de solicitudes, entre otros.

En Michoacán se han definido criterios concretos para la selección de solicitudes en los que se ponderan desde los lineamientos de política sectorial y otras variables relevantes que garantizan mayores impactos. En Durango, mediante un proceso de capacitación sobre planeación estratégica y proyectos, se tiene actores más preparados para aterrizar proyectos. En Jalisco es destacable el avance logrado en la integración de los comités sistemas producto y en su participación creciente en las decisiones referidas al Programa. En Sinaloa destaca la iniciativa para lograr una mejor focalización de los beneficiarios mediante la realización y uso del estudio de estratificación y para lograr una selección de las mejores solicitudes.

En general en todos los estados visitados, aunque a veces con mayor frecuencia en las delegaciones de SAGARPA, se percibe una mayor sensibilización respecto a la orientación que debiera tomar Alianza para realmente convertirse en un detonador del desarrollo. Sin embargo, parece ser que aún falta mucho por hacer para que el colectivo de actores vinculados al Programa esté en la misma frecuencia.

b) *Carencia de estudios de estratificación de productores:* aunque por más de tres años consecutivos en las Reglas de Operación se ha insistido en que cada estado debe realizar y utilizar los estudios de estratificación para determinar criterios de jerarquización de beneficiarios en la asignación de recursos y para otorgar apoyos diferenciados, estos estudios no se han realizado y sólo en pocas entidades se percibió el interés para realizarlos. Apenas en dos de los visitados se está en la fase de definición de términos de contratación o ya contratando el estudio. En otros todavía no se comprende lo que es, su uso potencial ni la forma en cómo se haría y, en general, en todos predomina cierto desinterés.

Las causas generalizadas de esta desatención pareciera que radican, en primer término, en la poca voluntad política de los gobiernos estatales y a veces de las mismas organizaciones de productores para asignar los recursos a determinados tipos de

productores que realmente requieran el apoyo y que a lo mejor no son los actuales beneficiarios. También influye el hecho de que en la perspectiva de muchos tomadores de decisiones y operativos del Programa existe la idea de que Alianza es un programa de atención universal y que cualquier productor, por justicia, tiene derecho a acceder a los apoyos ^[27]. No obstante, tampoco SAGARPA ha contribuido para agilizar la realización de estos estudios, pues sólo estableció dicha disposición en las Reglas de Operación pero no ha emitido lineamientos comunes que orienten su elaboración ni dado un seguimiento adecuado.

De la misma manera, tampoco ha sido común que los estados apliquen otro tipo de medidas, que ante la ausencia de los estudios de estratificación puedan contribuir a una mejor focalización. En donde se han aplicado acciones, como en Michoacán y Sinaloa, se demuestra que con sólo otorgar apoyos diferenciados (estableciendo que un PBIT recibirá un monto de subsidio mayor que un RP); disminuir el acceso de los productores que año con año se benefician de Alianza (*clientes*); establecer criterios claros de priorización de solicitudes (dando preferencia a grupos organizados, a determinados componentes y a proyectos que generen valor, entre otros) y poner el subsidio en manos de los productores antes de realizar la inversión, se logra una mejor asignación de recursos.

Es necesario advertir, sin embargo, que independientemente de las acciones que se tomen para lograr una mejor focalización, éstas deben ser congruentes con los objetivos del Programa, sus componentes y las formas en cómo se otorguen esos apoyos porque como se asignan los recursos actualmente, con criterios de focalización tan generales, el resultado en apariencia es que la focalización es adecuada, pues prácticamente todos los beneficiarios forman parte de la amplia población objetivo a la que se dirige FG en los términos actuales.

Lo anterior se refleja en la distribución de los beneficiarios 2003 considerando la tipología de productores definida para la evaluación (Anexo 2.A). En la Figura 5 se observa como los beneficiarios de FG se ubican en su mayoría en los tipos II, III y IV (aunque con predominio de los tipo III) que integran a productores de muy distinto grado de desarrollo, pues en términos de inventario entran los que tienen desde 8 hasta 150 bovinos equivalentes. Esta distribución de los beneficiarios muestra que el Programa, en función de sus criterios de selección tan abiertos, está bien focalizado. Sin embargo, si se parte del hecho de que el Programa opera con recursos muy limitados y tiene objetivos muy puntuales que exigen la delimitación del campo de acción, el Programa efectivamente resulta sin focalización.

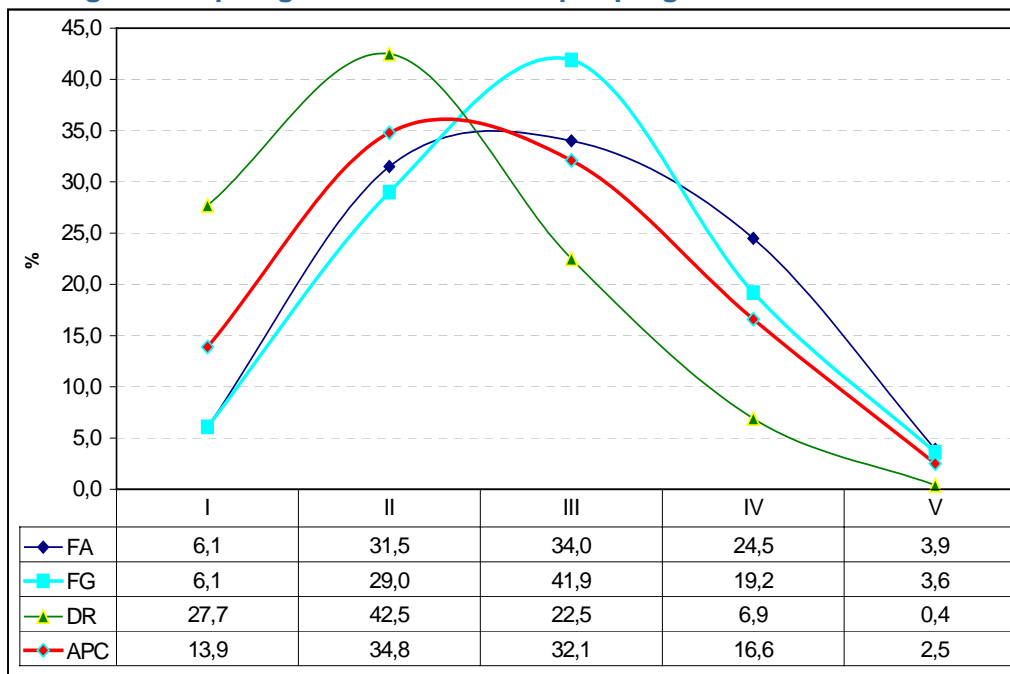
Ante la falta de criterios puntuales de focalización, otro elemento que indirectamente evidencia que el Programa está atendiendo a productores que, aunque pueden ser parte de la tan amplia población objetivo, no contribuyen al logro de sus objetivos, es la distribución de los componentes entre los distintos tipos de beneficiarios. Ejemplo de ello es el caso de los sementales y dosis de semen^[28], que de acuerdo con las Reglas de Operación de FG buscan *...acelerar la adopción de tecnología a nivel de las unidades de producción en lo relativo a..., mejoramiento genético...*; sin embargo, estos componentes llegan a todo tipo de productores, sin discriminar aquellos que ya usan material genético

^[27] Sin embargo por un principio económico y de política pública elemental, se sabe que si se quieren lograr los objetivos planteados por FG, no alcanzarían los recursos públicos disponibles para dar una atención universal.

^[28] La razón de citar el componente de mejoramiento genético (semovientes y dosis de semen) es porque como se expuso en el capítulo 1, todavía se sigue ejerciendo, principalmente a través de la demanda libre, alrededor de la tercera parte de la inversión pública de FG.

de buena calidad y en los que no se logra ningún efecto inductivo o demostrativo, por lo que en esa situación la asignación de recursos está mal orientada.

Figura 5. Tipología de beneficiarios por programa de Alianza 2003



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta a beneficiarios 2003

De modo parecido ocurre en la mayoría de los casos en que de esa población tan diversa se beneficia una proporción de productores en los cuales FG no logra inducir ni detonar cambios productivos debido a que ellos hubieran podido realizar las inversiones con recursos propios. Esta proporción en los beneficiarios 2003 ascendió a 40% y es creciente conforme se pasa del productor menos desarrollado, tipo I (36%) al más desarrollado, tipo V (54%)^[29]. Además, destaca que los productores tipo V, que en su mayoría harían las inversiones sin Alianza y que aunque apenas representan el 4% del total de beneficiarios, ejercieron casi el 11% de la inversión pública de FG con montos de apoyo promedio por productor de 43,264 pesos, lo que contrasta ampliamente con el 3% de la inversión que ejerció el 6% de los tipo I, con montos promedio de 8,404 pesos (Figura 5 y Cuadro 4). Esta situación refleja que actualmente se beneficia más de Alianza quien más recursos tiene, lo que es contrario a los objetivos de inducción de la inversión planteados por el Programa en un inicio.

^[29] Los productores hubieran realizado la inversión aún sin Alianza, en una proporción del 83% del costo total. No hay una distinción entre tipos de productores pues todos realizarían la inversión en esa proporción, lo que puede deberse a que el tamaño del productor generalmente está relacionado con la magnitud de la inversión y a que los pequeños aun cuando realizan aportación en efectivo, esta representa apenas el 50%, mientras que en los tipos IV y V equivalen a 68 y 70%.

Cuadro 4. Proporción de beneficiarios que realizaría la inversión aunque no hubiera recibido el apoyo de FG

Tipo de productor	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV	Tipo V	FG
%	36	36	39	51	54	40

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

En el mismo sentido, los recursos están mal orientados cuando los apoyos llegan a un estrato de productores (tipo I y la mayor parte del tipo II) que no tienen las condiciones productivas mínimas para potenciar el desarrollo de sus UPP, dependen parcialmente de la actividad, tienen restricciones para ampliar la escala de producción y requieren de otro tipo de apoyos, por lo que serían candidatos a incorporarse a la población objetivo del programa de Desarrollo Rural (DR). De este último aspecto, se desprende la necesidad de que con precisión se definan criterios sobre el tipo de productor que deberá apoyar cada programa, pues actualmente pareciera que muchos productores transitan de un lado a otro según su conveniencia.

c) El reembolso como medio para otorgar el apoyo y la incapacidad de un estrato de productores para realizar su aportación: Alianza contempla la aportación obligatoria de recursos por parte de los productores a fin de lograr una corresponsabilidad en las inversiones y que la entrega del recurso proceda después de que se levante el acta de entrega recepción, para corroborar que éste realmente se utilizó para lo que se concedió. Sin embargo, estas dos situaciones están limitando fuertemente una asignación óptima de recursos, pues están impidiendo el ingreso al Programa de productores que deberían ser prioritarios en la población objetivo. El hecho de reembolsar los recursos del apoyo después de que se hayan realizado las inversiones, frena la entrada de aquellos productores que no cuentan con la liquidez necesaria para desembolsar el gasto total de la obra o adquisición del componente. De igual forma, la incapacidad de muchos productores para aportar al Programa hace que queden al margen de los beneficios, cuando paradójicamente son los que podrían crecer o mejorar con este apoyo gubernamental.

El uso del reembolso también incide en el encarecimiento de las obras o adquisiciones toda vez que muchos productores solicitan préstamos o desvían recursos propios que ocuparían en otras actividades. Del mismo modo, en ocasiones establecen acuerdos con proveedores que terminan por ser perjudiciales para los productores, porque al concederles los bienes a crédito les incrementan el precio de venta y, por consiguiente, la cotización del componente que se presenta con la solicitud. En algunos estados, varios actores coinciden en que este problema ha ocasionado distorsiones en los precios regionales del mercado de bienes y servicios agropecuarios.

No obstante, en semovientes y en otros componentes que son adquiridos en forma consolidada por los gobiernos estatales (por ejemplo semillas de pasto), el productor sólo desembolsa la parte que debe pagar por el bien, lo cual incentiva el acceso de productores que difícilmente podrían reunir el monto total del pago. Aunque esto se presta tanto para el abuso de proveedores, al incrementar los precios o entregar bienes de dudosa calidad, como para que las autoridades dilaten demasiado en pagar a los proveedores, no deja de ser un mecanismo que contribuye a una mejor focalización.

En otros casos, en que se apoya la construcción de infraestructura y rehabilitación de instalaciones, se ha optado por pagar en ministraciones apegadas al avance de la obra, lo que constituye, en alguna forma, un aliciente para quienes decidan solicitar un apoyo de esta naturaleza. Sin embargo, resalta que muchos productores no se enteran de esta modalidad por lo que desisten de solicitar los apoyos. Otros se abstienen cuando se les avisa inoportunamente que han sido beneficiados, porque en esos momentos no disponen del recurso suficiente para realizar la inversión, con lo que se concluye que otro de los efectos negativos del reembolso es que no se brinda certidumbre a los productores.

d) Aprobación de solicitudes que privilegian al “primero en llegada primero en derecho”: A fin de promover la transparencia y una forma justa de atención a productores, todavía el trato dado a las solicitudes basado en el principio de “primero en tiempo primero en derecho” es muy importante como criterio de asignación de recursos^[30]. Sin embargo, ese criterio va en contra de una selección de las mejores solicitudes en función de su impacto, lo que en alguna forma era coherente hasta 2002 con el tipo de apoyos que se otorgaban por el Programa, pues la mayoría eran a la demanda libre y consistían de componentes individuales. Sin embargo, es a partir de 2001 cuando se comienzan a introducir criterios en Alianza para priorizar inversiones a través de proyectos por lo que se incrementa la necesidad de hacer una selección para elegir las mejores opciones.

Para 2004 en algunos estados como Chiapas y Durango se planteaba recibir las solicitudes en un periodo definido y posteriormente seleccionar las mejores del conjunto. Para que esto ocurriera se adelantaron los periodos de apertura de ventanillas, aunque lo más importante es que se definan criterios claros de priorización de solicitudes que permitan seleccionar las mejores y, sobre todo, las que sean coherentes con las prioridades definidas. En este sentido, resalta un esfuerzo realizado en Michoacán para definir criterios claros de priorización de solicitudes (Recuadro 7).

RECUADRO 7. Criterios de priorización para la aprobación de solicitudes en Michoacán

A partir de 2004 se han definido criterios de priorización para la aprobación de solicitudes que pretenden ordenar la asignación de recursos mediante la ponderación del valor de cada uno de esos criterios. Estos criterios con sus ponderadores son:

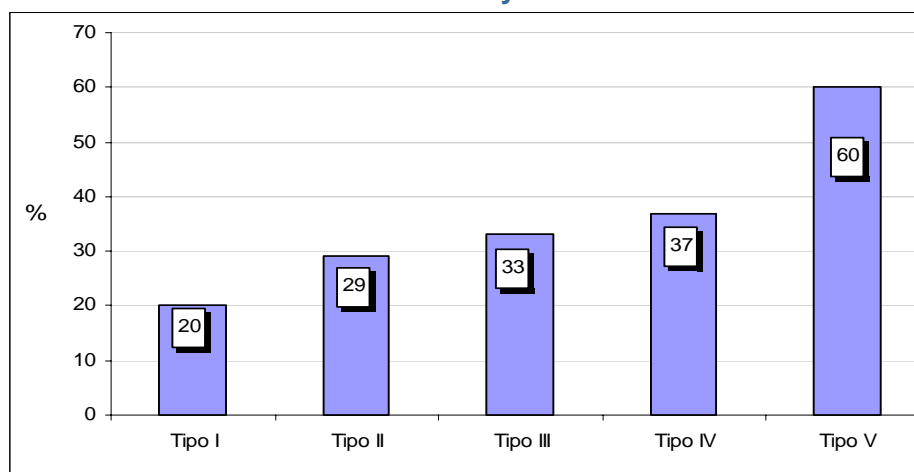
- a) Concurrencia de recursos (FIRCO, FONAES, etc.): 15%
- b) Congruencia con las prioridades de los planes estatales, distritales y municipales: 20%
- c) Solicitudes enmarcadas en las cadenas agroalimentarias estratégicas: huevo, leche, carne de bovino, pollo, porcino: 10%; ovinos, caprinos, abejas: 5%
- d) Organización económica de productores (SPR): 10%
- e) Proyectos productivos integrales con impacto socioeconómico: 10%
- f) Proyectos que propicien valor agregado: 15%
- g) Proyectos con reconversión productiva: 15%
- h) Proyectos no atendidos en el ejercicio anterior: 5%

^[30] Así lo confirma el 50% de los funcionarios entrevistados, al manifestar que uno de los principales criterios para la asignación de recursos a las solicitudes es la aplicación del principio “primero en tiempo primero en derecho”.

e) *Difusión restringida que impide una amplia oferta de solicitudes y favorece un grupo de productores privilegiado:* aunque muchos actores arguyen que Alianza es conocida en el medio rural y que ya no requiere de mayor difusión para no generar una alta demanda que quede insatisfecha, en campo la situación percibida es un tanto diferente. Probablemente la mayoría de los productores ha escuchado hablar del Programa pero pocos son los que conocen las formas de cómo acceder. Al respecto, se nota gran ausencia de una difusión puntual en la que se deje claro al productor el objetivo real del Programa (muchos piensan que es de asistencialismo y otros que debe ser para quien más produce o para los ricos), los criterios a utilizar en la selección de solicitudes y las instancias que las dictaminarán, así como los tiempos requeridos, entre otra información que brinde certidumbre y confianza a los productores. Sobresale que quienes están más informados sobre FG son productores cercanos a las capitales o de zonas comunicadas y áreas aledañas a los CADER y DDR.

Esta situación provoca que generalmente se enteren del Programa productores que se han venido beneficiando año con año (*clientes*), que a veces son los que tienen mayor capacidad económica e influencia con autoridades y líderes de productores. De los beneficiarios de FG 2003 encuestados, 33% se pueden considerar *clientes*, ya que manifiestan haber recibido otros apoyos de Alianza en el periodo 2000-2003, mientras que un 60% aceptó haber recibido apoyo de otros programas e instituciones como PROGAN, PROCAMPO, FONAES, entre otros. De los beneficiarios que recibieron otros apoyos de Alianza entre 2000 y 2003^[31], 25%, 39% y 55% recibieron apoyos en 2000, 2001 y 2002, respectivamente, con lo que se verifica cómo con el transcurso de los años se incrementa la participación de los mismos beneficiarios en el Programa. Esta situación se agrava más cuando se tiene que los productores más desarrollados son los que participan en mayor proporción de otros programas (Figura 6), por lo que pareciera que las políticas públicas contribuyen a profundizar las diferencias entre productores al beneficiar con más a los que más tienen.

Figura 6. Beneficiarios que recibieron otros apoyos de Alianza entre 2000 y 2003



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003.

^[31] Esta proporción equivale a 905 beneficiarios.

En campo es común enterarse que algunos técnicos de CADER y DDR inducen la entrada de determinados productores e incluso establecen arreglos turbios con ellos, por lo que vale la pena resaltar la fuerte influencia que tienen los CADER y DDR en la orientación de los apoyos a ese nivel, pues finalmente ellos fungen como el primer filtro de las solicitudes y son los que mejor conocen el perfil de los productores.

f) Vicios ocultos y situaciones que entorpecen una buena asignación de recursos: Alianza tiene más de siete años en operación, por lo que ya alrededor de ésta se han formado grupos de poder y presión y se han creado vicios que tienden a desvirtuar el Programa. Entre estas situaciones perniciosas destacan las siguientes: conflictos de interés de funcionarios que a la vez son proveedores del Programa, presión de proveedores de ganado para que se siga apoyando la adquisición de semovientes, uso del Programa para fines de corte clientelar, abusos cometidos por despachos en la elaboración de proyectos (*clonación*), acuerdos entre funcionarios (sobre todo de los CADER-DDR) y productores para que se dé preferencia o atención anticipada a determinadas solicitudes, extorsión de productores, alzas discriminadas de precios por parte de los proveedores, falsificación de información por parte de productores y en acuerdo con funcionarios para la obtención de apoyos, así como complicidad entre proveedores y funcionarios para que los primeros sean incorporados al Programa.

3.4.2 Operativización de la estrategia de integración de cadenas

En 2003, sólo se apoyaron acciones aisladas de integración de cadenas, aunque se debe subrayar que para 2004, a raíz de la constitución de los comités sistema producto en los estados, ya se notan iniciativas de funcionarios y organizaciones en proyectos de gran envergadura^[32] que contemplan integración de cadenas.

Para apoyar proyectos que agreguen valor a los productos primarios e integren productores a otros eslabones de las cadenas se requiere de montos de inversión significativos, los cuales pueden ser apoyados hasta con dos millones de pesos de FG federalizado; sin embargo, en los estados predomina el interés de llegar al mayor número de beneficiarios, aunque sea con montos modestos. Esto lo confirma el hecho de que en 2003 ningún proyecto con monto superior a 500 mil pesos fue apoyado con FG federalizado. Un ejemplo de ello, como se constató en el recorrido de campo, fueron los apoyos otorgados para un centro de acopio de miel en Chiapas, un rastro TIF en Jalisco y el centro de subasta de ganado bovino en Durango, para los cuales FG aportó menos de 500 mil pesos, mientras que FIRCO, FONAES y PROCAMPO Capitaliza contribuyeron con montos financieros más significativos.

En ese sentido, se deben atender los siguientes factores, dado que impiden que la orientación de cadenas se incorpore en la operación en la magnitud debida: a) falta de comprensión común sobre el concepto de integración de cadenas, b) ausencia de una oferta consolidada de proyectos que demande componentes con ese fin –que generalmente son de alto costo y que en la mayoría de casos requieren de organización de productores–, c) desinterés de los gobiernos estatales porque políticamente no les es atractivo concentrar las inversiones en pocos proyectos y d) difusión precaria de este enfoque, especialmente con los ganaderos.

^[32] Casi en todos los estados se tienen identificados proyectos que pueden contribuir a una mejor articulación de los eslabones de las cadenas, entre los que sobresalen proyectos para laboratorios de calidad de la miel, plantas pasteurizadoras, plantas de alimentos balanceados, corrales de acopio y engorda, entre otros.

Estos factores que han desalentado la operación de la estrategia de integración de cadenas, podrán tener una alternativa de solución en la medida que se logren consolidar y garantizar el funcionamiento de los Comités sistema producto, lo que supone su incorporación en las instancias de decisiones referidas a los programas de Alianza y de otros programas complementarios.

3.4.3 Proceso de revisión de solicitudes

En casi todos los estados este proceso es por lo general poco eficiente y demasiado tortuoso, lo que provoca una atención lenta e inoportuna a los productores y desmotiva el acceso de muchos de ellos al Programa. Una solicitud pasa por un sinnúmero de "revisiones" sin mucha claridad de los criterios utilizados. La justificación a este proceso tan enredado pareciera que es la búsqueda de una mayor transparencia; sin embargo, tal vez el error más grande esté relacionado con la falta de definición de prioridades y de una mejor focalización y asignación de recursos.

Las solicitudes se supone que son revisadas en los CADER/DDR para ver que los productores cumplan con los requisitos de elegibilidad; sin embargo, en varios estados se constató cómo en ocasiones los agentes técnicos tienen que devolver las solicitudes porque los productores no cumplen los requisitos de elegibilidad. Sin embargo, la situación es peor para aquellos beneficiarios cuya solicitud fue rechazada y no se le comunicó el dictamen y menos sus razones.

Con base en la información proporcionada por funcionarios operativos entrevistados en todo el país, se estima que el tiempo promedio transcurrido entre la presentación de la solicitud y la notificación del dictamen fue de poco más de un mes y medio, lo que sumado a otros 50 días que en promedio transcurren entre la notificación y la recepción del apoyo, totalizan tres meses con una semana. Esta situación definitivamente provoca incertidumbre en los productores, sobre todo en aquellos que se deciden a realizar las inversiones por los apoyos de Alianza, mientras que en otros, definitivamente frena la iniciativa de ingresar al Programa ante tanto papeleo, trámite y tiempo requerido.

No obstante, se debe destacar que este problema está siendo atendido en algunos estados. En Chiapas y Jalisco por ejemplo, se pretende simplificar totalmente el proceso y traspasar las decisiones de aprobación de solicitudes de montos relativamente bajos a grupos técnicos de instancias cercanas a los productores, ubicadas en las distintas regiones del estado. De la misma manera, el mecanismo de entrega de los sementales (tianguis, ferias) es muestra de que los procesos se pueden agilizar de manera sensible.

3.4.4 La oportunidad en la asignación de recursos

Un problema persistente, pero con mayor predominio en 2003, es que la Alianza opera en tiempos desfasados respecto a los ciclos productivos, lo que ha ocasionado que el Programa no brinde certidumbre a los productores para realizar inversiones. Los productores presentaron las solicitudes al Programa entre los meses de abril y mayo pero no sabían si los apoyos llegarían iniciada la temporada de lluvias o mucho después, por lo que una proporción de ellos incluso desistía de realizar las inversiones porque se pasaban las temporadas óptimas. El desistimiento por estas razones, según la opinión de funcionarios operativos, asciende alrededor del 11% del total de solicitudes presentadas.

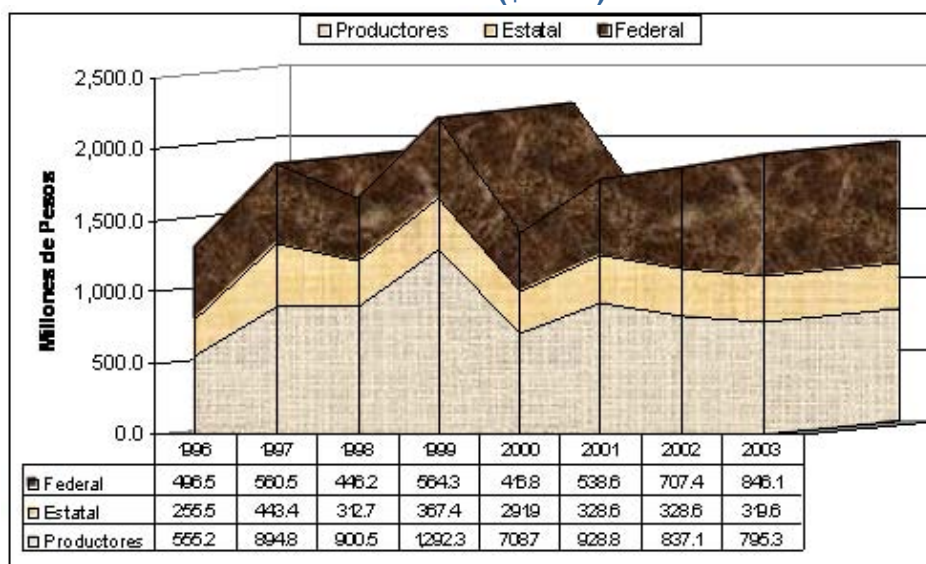
Para 2004 se apreció un avance notable pues al no cambiar las Reglas de Operación se agilizó todo el proceso. Además, en la mayor parte de los estados visitados se tenían

todas las intenciones por lograr que este año los recursos llegaran a tiempo. En Durango, a la fecha de la evaluación (abril-junio) ya había cerrado el periodo de recepción de solicitudes y en otros estados, salvo en Oaxaca, ese proceso estaba en marcha. Cabe destacar la propuesta que estaba por implementarse en Chiapas, en la que las ventanillas de recepción abrirían dos meses, captarían las solicitudes, las pasarían al proceso de selección y, finalmente, poco después se notificaría a los productores para que realizaran la inversión. Para facilitar esta última propuesta se acompañaría con la operación de un fideicomiso de garantías líquidas (FINCA), que permitiera contar con recursos, incluso antes de que llegaran los recursos federales y estatales al FOFAE.

3.4.5 Participación estatal en las inversiones del Programa

El nombre del programa, Alianza, expresa el espíritu de cooperación que se proponía lograr mediante la suma de recursos por parte de los gobiernos federal y estatal, además de los productores. Sin embargo, con el paso del tiempo esa “alianza” tiende a debilitarse, al menos en términos de aportaciones económicas, pues como ya se ha comentado, la contribución absoluta de recursos estatales ha crecido menos que la federal, lo que provoca que la participación relativa de los estados tienda a disminuir. Esta situación se acentuó de 2002 a 2003, pues mientras la aportación estatal creció apenas 3%, la federal lo hizo 27%, aunque del fuerte incremento de la aportación federal una parte importante se ejerció mediante ejecución nacional (Figura 7).

Figura 7. Evolución de la inversión de FG según la aportación 1996-2003 (\$ 2003)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la CGD y CGG

Este comportamiento deja ver varios hechos: a) primero, una situación de desavenencia entre ambos niveles de gobierno, en donde uno le apuesta con poco y otro, aunque puede apostarle con mucho, prefiere sólo arriesgar una parte, con lo que se trastoca el tema de la federalización–descentralización; b) una falta de congruencia entre objetivos y formas de hacer las cosas, a menudo en los estados se observa que las líneas de políticas sectorial federal no son bien asumidas por los gobiernos estatales; d) un “oportunismo” de algunos estados para allegarse de recursos federales sin aportar cantidades importantes,

pero que les deja margen para canalizar sus recursos a programas propios; aunque la mayoría ve una oportunidad en Alianza para potenciar los recursos de apoyo al campo.

Los gobiernos estatales cuyas aportaciones no son de la misma magnitud que las federales expresan que ellos no cuentan con la misma capacidad financiera y que Alianza es un programa burocrático que atiende a los productores con poca oportunidad, por lo que prefieren establecer sus propias acciones con procesos más expeditos.

El escenario anterior, en el fondo plantea la necesidad de abrir espacios para reflexionar sobre los avances y el rumbo que deberá darse al proceso de federalización. Las reflexiones deberán apuntar en primer término hacia la definición de las prioridades en torno a las cuales se alían y por las cuales se deberían comprometer a asignarles recursos. Además los diferentes órdenes de gobierno, desde el federal hasta el municipal, deberán ponderar los acuerdos y el trabajo de conjunto, a fin de lograr una mejor implementación de los programas.

3.4.6 Participación de los proveedores

Alrededor de Alianza se ha creado y fortalecido un mercado de proveedores^[33] que contribuye a agilizar la operación del Programa (caso de venta de semovientes) y a facilitar los bienes a los productores, aun sin tener la aportación del gobierno, por lo que algunos de ellos han enfrentado serios problemas de liquidez ante los prolongados periodos de pago por parte del gobierno.

También se debe resaltar que los proveedores han generado situaciones problemáticas que afectan la operación del Programa, tales como: a) aumento de precios por el efecto que ocasiona la demanda de los beneficiarios de Alianza^[34]; b) colusión entre proveedores y productores para demostrar que se hizo la obra o adquisición; c) conflictos de interés de funcionarios de FG que son proveedores; d) mala calidad de insumos, por ejemplo en sementales y e) proveedores que incumplen la normatividad (engordadores de ganado que se hacen pasar por criadores). Sin embargo, muchas de las situaciones anteriores se deben a la falta de una regulación estricta de proveedores por parte del COTEGAN.

3.5 Elementos específicos de la operación del DPAI

A partir de 2003, en términos del arreglo programático, se da mayor importancia al subprograma DPAI y en 2004 es beneficiado con un incremento presupuestal, así como puesto en operación en todos los estados. También, al menos en el discurso, destaca una preocupación creciente de los gobiernos estatales respecto a este subprograma. Sin embargo, es el DPAI el subprograma de FG en el que se percibieron los mayores problemas, principalmente porque su continuidad se pone en duda debido a que casi ningún grupo de productores está dispuesto a sufragar, al menos en parte, los servicios del promotor, lo que se debe tanto al paternalismo que se les inculcó por muchos años, como en buena parte de los casos, a los resultados obtenidos con el servicio, tanto por la deficiente asesoría brindada por el promotor como por el poco interés y la falta de recursos de los productores para realizar otras inversiones complementarias (Figura 8).

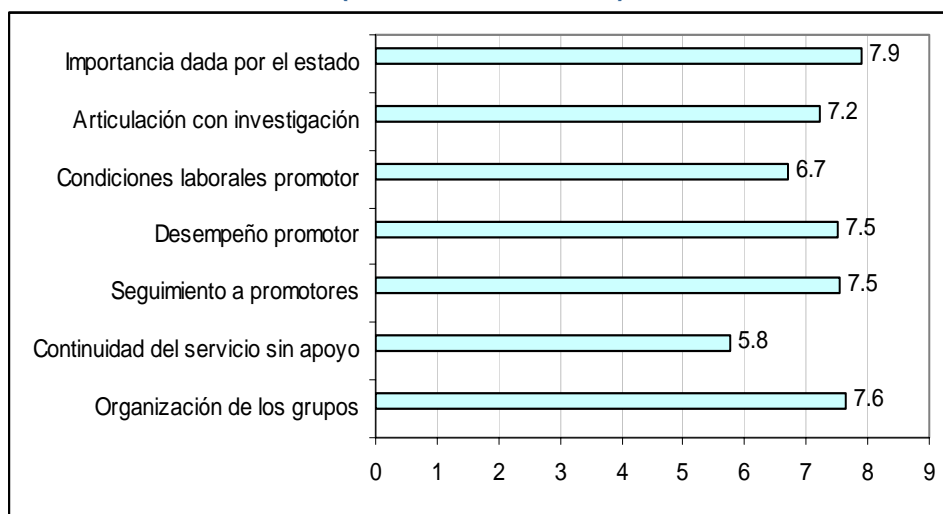
^[33] Para el 52% de los proveedores entrevistados más del 30% del valor de sus ventas provienen de FG.

^[34] También es común que se diferencien los precios de los bienes, de tal suerte que los que serán apoyados por Alianza son más elevados.

Esto debe ser seriamente analizado debido a que no se estaría contribuyendo a consolidar el mercado de servicios y los efectos logrados con los años de asistencia se podrían perder.

Mucho de la baja valoración del DPAI se debe a que en la gran mayoría de los estados, y en el mismo ámbito federal, éste no se enmarca en un planteamiento estratégico que oriente y le dé viabilidad. Este planteamiento lo demanda su complejidad operativa, el entramado institucional y la necesidad de marcar un punto de inicio y llegada de la intervención. En otras palabras, se deben tener definiciones precisas respecto a: ¿a quiénes apoyar?, ¿cuántos años?, ¿con qué tipo de asistencia? ¿qué se define respecto al mercado de servicios profesionales?, ¿cómo se debe articular con fomento a la inversión?, definición de actores participantes (investigación y transferencia, extensión) y mecanismo de seguimiento, entre otras. En alguna forma en Sinaloa y Michoacán, pero principalmente en el primero, se tiene mayor claridad respecto a qué hacer con el DPAI en el mediano plazo; sin embargo esto se debe más al interés específico de algunos funcionarios y no a la iniciativa conjunta de actores participantes en el subprograma.

Figura 8. Valoración del DPAI según los principales actores del FG (calificación de 0-10)



Fuente: Encuesta a funcionarios, coordinadores de promotores y promotores FG 2003.

El vínculo del subprograma con las instancias de investigación y transferencia de tecnología resulta en la mayoría de los estados muy débil (Figura 8), pues difícilmente hay coordinación entre el subprograma y esas instancias en torno a las investigaciones y requerimientos de transferencia de tecnología, por lo que cada quien trabaja de forma separada. Esto definitivamente afecta el desempeño de los coordinadores y más el de los promotores, pues muchos de ellos no están respaldados técnicamente para desarrollar su función^[35] (Figura 8). Las relaciones que llegan a tener los promotores con investigadores se dan más por interés y necesidades personales que por la coordinación institucional. A esta situación de falta de asesoría en este aspecto se salvan en alguna forma los promotores que se integran a despachos u organizaciones como JADEF0 en Jalisco; sin embargo, el 81% de los promotores trabaja en forma independiente.

^[35] Los promotores califican apenas con 7 el desempeño de los coordinadores en el cumplimiento de la función de transferirles paquetes tecnológicos.

En todos los estados visitados el Programa apoya grupos GGAVATT, pero en la práctica estos grupos dejaban mucho que desear en el cumplimiento de los requisitos y prácticas que se debieran realizar en ese modelo de transferencia de tecnología. Pareciera que la conformación de GGAVATT se convirtió en moda en el DPAI y no en un modelo real de vinculación entre instancias de investigación y productores (Figura 8).

Por su parte, los promotores dan calificaciones de más de 8 a la disposición de los grupos para trabajar en asociación y para intercambiar experiencias, respectivamente, mientras que la disposición para pagar una parte del costo de la asistencia la califican apenas con 6. Este último dato se refuerza con el hecho de que apenas el 15% de los promotores recibe un incentivo adicional al sueldo que brinda el subprograma, aunque 68% de ellos considera que a futuro los productores sí podrán pagar una parte del costo de la asistencia. En este sentido, manifiestan que después de 4.7 años de recibir el servicio el grupo está en condiciones de pagar el servicio; sin embargo, en campo se identificaron grupos asistidos por más de 4 años y todavía no mostraban disposición para pagar, aunque aquí se mezclan grupos o productores que en realidad no pueden pagar y otros que sí pero no quieren hacerlo. En campo se entrevistaron grupos de productores bastante capitalizados que bien pudieran pagar buena parte del servicio, pero eran los más reacios a realizarlo.

En la mitad de los estados se retrasaban notablemente los pagos de los servicios, desalentando y complicando la función de los técnicos (principalmente en Chiapas), mientras que en los estados que no se retrasaron (Michoacán y Sinaloa), pareciera que había una mayor motivación y compromiso de parte de los promotores y coordinadores. El promedio de meses que dura el contrato de un promotor del DPAI en el país es de 8.4 meses, lo que desalienta el trabajo del promotor, pues los más de tres meses de incertidumbre provocan que se debilita o distraiga la atención a productores.

Un rasgo positivo, casi en todos los estados, es que los técnicos DPAI se encuentran inmersos en programas de capacitación, que les ayuda a ofrecer un mejor servicio. Empero la capacitación se viene concentrando en aspectos técnico-productivos, dejando de lado rubros estratégicos como los de organización, mercado, elaboración de proyectos, etc., que se vienen revelando trascendentes en la tarea de propiciar un desarrollo integral de las unidades de producción y de los grupos organizados. A esta situación escapa la situación de Jalisco, pues en esa entidad se optó por contratar una capacitación que implica un acompañamiento continuo por 10 meses en temas referidos a organización, comportamiento humano, logro de metas, etcétera.

RECUADRO 8. Particularidades estatales del DPAI

En Chiapas se identifican debilidades desde en la definición del planteamiento del subprograma hasta en la precaria respuesta de algunos grupos. También uno de los principales problemas era la desmotivación de la mayoría de los promotores por los prolongados retrasos de sus pagos (hasta 4 meses). En Jalisco, el DPAI tiene experiencias muy positivas, sobre todo en grupos de lecheros que vienen trabajando organizadamente, que se benefician de otros programas con inversiones físicas y que encuentran respaldo en despachos como JADEFO, aunque se deben resaltar las diferencias entre las instancias vinculadas a FG (JADEFO, gobierno estatal y Unión Ganadera). En Durango, aunque hay buenas intenciones por parte de los actores para apoyar el DPAI, los resultados son precarios, los promotores apenas empiezan a lograr pequeños cambios en los grupos apoyados y tampoco se aprecia claridad en la estrategia. En Michoacán, al DPAI el gobierno del estado le pone peso por peso con respecto a la federación y es uno de sus prioridades; sin embargo, aun cuando hay excelentes experiencias también una parte importante de los grupos ha logrado resultados precarios.

En Oaxaca el DPAI no operaba sino hasta este año (2004). En Sinaloa, el DPAI pareciera ser estratégico para algunos funcionarios pero no para todos los actores que participan en FG. Destaca una mejor definición de la estrategia para operar el subprograma, un seguimiento adecuado y condiciones laborales apropiadas de los promotores.

La falta de seguimiento por parte de los coordinadores a los promotores, a veces tiene diversas consecuencias, como la de que los segundos con frecuencia desatiendan sus funciones principales y las reduzcan a laborar como empleados y gestores del grupo ganadero, desvirtuando en mucho su función esencial. Del mismo modo, el seguimiento y la evaluación que realiza el COTEGAN, en su mayoría se basa en la revisión de documentos hechos por promotores y coordinadores por lo que pareciera que a veces no concuerda con lo ocurrido en campo.

También se debe destacar que los promotores con frecuencia no parten de un diagnóstico preciso ni profundo, que no abarca cuestiones más amplias que las técnico-productivas y que comprenden planes de trabajo muy generales, sin metas concretas ni sujetas a medición. A esto se agrega que muchos de los promotores responden a un perfil muy elemental, ya que predominan profesionistas recién egresados, sin experiencia en el trato con productores ni con claridad técnica para establecer una estrategia de desarrollo. En esto último no deja de sorprender que con frecuencia el primer paso a mejorar sea el genético, sin un argumento fundamentado.

Respecto a los grupos apoyados, frecuentemente predominan las opiniones de todos los actores, incluidos los beneficiarios, de que se forman para ver qué apoyos logran obtener de algún programa. Lo que de no ocurrir provoca que se desmotiven y se desintegren. Otros grupos, que definitivamente pudieran pagar la asistencia técnica por su cuenta también entran al subprograma sin contribución alguna.

Se carece de un sistema de incentivos institucionales que premie los resultados de los mejores promotores. De hecho, los perfiles y la experiencia de los mismos son demasiado contrastantes tanto entre entidades como al interior de las mismas, lo que a veces provoca inconformidades por trato igualitario ante resultados diferenciados.

Un aspecto de interés es que la guía técnica normativa del DPAI 2004, que vino a establecer las condiciones que pueden contribuir a una mejor operación y seguimiento del DPAI, no se conocía todavía a la fecha de la evaluación aun cuando está disponible en la página web de la Coordinación General de Ganadería desde enero de este año. De esta manera, no fue posible conocer los posibles efectos que puede tener en la operación.

Finalmente, un tema que requiere especial atención es la articulación entre DG y DPAI, pues ésta en la práctica es variable entre estados. En unas entidades a los beneficiarios de DPAI se les han brindado de manera preferente otros apoyos de DG. Sin embargo en otras se les tiende a excluir bajo el argumento de que ya están recibiendo la asistencia técnica con fondos de FG. En general, en campo sobresalió la apropiada confluencia del subprograma de DG en su componente de ejecución nacional de apoyo a productores de leche de bajos ingresos y el DPAI federalizado.

Considerando los datos obtenidos en la encuesta a beneficiarios 2003, parece ser que en su mayoría los estados han optado por excluir a los beneficiarios del DPAI de apoyos de DG pues según esos datos, sólo el 10.5% de los beneficiarios de Desarrollo Ganadero eran parte de un grupo de beneficiarios del subprograma DPAI. En este marco, los márgenes de mejora que hay para una mejor articulación entre los subprogramas pueden venir de la búsqueda de una mayor participación de los beneficiarios del DPAI en el subprograma de DG, pues pensar que los beneficiarios de éste último se beneficien del primero es muy difícil dado que generalmente se trata de productores individuales y no de grupos como lo requiere el DPAI. Sin embargo, esto exige también una cuidadosa selección de los grupos beneficiarios del DPAI y la definición de tratamiento diferenciados

con respecto al acceso a otros apoyos, pues entre los beneficiarios actuales existen algunos que con la sola asistencia técnica y capacitación podrían mejorar notablemente.

3.6 Experiencias de éxito

A continuación se exponen algunas experiencias positivas que conjugan una buena gestión del Programa con una decisión atinada de los productores y otros actores.

1) La experiencia promovida por el componente de ejecución nacional fue en todos los estados la que parece reunir una serie de condiciones que son necesarias para lograr el desarrollo. Estas condiciones son las siguientes:

- Productores de bajos ingresos en su mayoría con potencial productivo pero con restricciones financieras para lograr su crecimiento
- Productores organizados, en la mayoría de los casos con experiencia previa
- Montos de inversión significativos que difícilmente serían apoyados a través del programa federalizado
- Complementariedad de esos apoyos con asistencia técnica (principalmente del DPAI)
- Proyectos ubicados en cuencas o zonas fuertemente productivas

2) En los componentes de ejecución federalizada, aunque se identificaron menos proyectos con resultados positivos, muchos de los factores de éxito son los mismos que en ejecución nacional, resaltando los siguientes:

- Integralidad y relevancia en los montos de las inversiones (impacto visible en proyectos bien focalizados y en los “clientes”)
- Organización de productores consolidada
- Asistencia técnica integral y de calidad acompañada de apoyos en inversiones
- Proyectos que detonan la rentabilidad y generación de valor
- Mezcla de recursos (APC, FIRCO y FONAES, entre otros)
- Tipo de productor (productores de bajos ingresos en transición)
- Espíritu innovador y convencimiento de los beneficiarios
- Acompañamiento institucional eficiente y de largo plazo
- Oportunidades de mercado (miel, ovinos)
- Productores con un buen promotor e inversiones de Desarrollo Ganadero
- Apoyo a proyectos que favorezcan la inserción o fortalecimiento de productores en el mercado (Rastro TIF en Jalisco)
- Seguimiento continuo para identificar cuellos de botella

Capítulo 4

Evaluación de impactos

En este capítulo se establece la magnitud de los impactos que están siendo generados por las inversiones apoyadas por el programa de Fomento Ganadero y se determina el grado de cumplimiento de sus objetivos, así como los factores que influyen en la generación de esos impactos.

Esta evaluación se fundamenta en la encuesta a beneficiarios del subprograma de Desarrollo Ganadero 2003 y de programas de inversión equivalentes en 2001^[36]. Los beneficiarios 2001^[37] se incluyeron en el análisis para contar con una apreciación fundamentada del tipo de impactos que se logran después de que los apoyos otorgados han sido plenamente incorporados en la unidad de producción y, además, porque es importante conocer la sostenibilidad de esos apoyos con el paso del tiempo.

El análisis contempla indicadores de primer nivel, que sintetizan los objetivos planteados para todo el programa Alianza correspondientes a ingreso y empleo, e indicadores de segundo nivel que consideran los objetivos particulares de FG referidos a inversión y capitalización, producción y productividad, innovación tecnológica e integración de cadenas, principalmente. Los resultados en los indicadores de segundo nivel son los que explican el comportamiento de los de primer nivel.

El análisis de impactos también comprende otra dimensión sustantiva y complementaria a la anterior, que es la variabilidad y tendencia de los indicadores de impacto con base en la tipología de productores definida para la evaluación (Anexo 2.A).

4.1 Impactos en indicadores del primer nivel

4.1.1 Ingreso

El principal objetivo de Alianza, y por consiguiente de Fomento Ganadero, es mejorar el ingreso de los productores. En ese sentido el 19.5% de los beneficiarios 2003^[38] manifestó que obtuvo un incremento en sus ingresos^[39] por efecto del apoyo de Alianza sobre la actividad apoyada, lo que resulta importante, sobre todo porque se observó en mayor proporción en los productores menos capitalizados. En los beneficiarios 2001 esta tendencia es mayor (31%), lo que muestra que conforme transcurre el tiempo se

^[36] El subprograma de Desarrollo Ganadero 2003 tuvo como equivalentes en 2001 a los siguientes seis programas: Fomento Avícola y Porcícola, Recuperación de Tierras de Pastoreo, Mejoramiento Genético, Lechero, Apícola e Infraestructura Básica Ganadera.

^[37] Conviene reafirmar, conforme a lo expuesto en el apartado de Introducción, que para 2003 se obtuvo una muestra de 2,822 beneficiarios y para 2001 de 2,850.

^[38] En 87% de estos beneficiarios el aumento en el ingreso se dio ante la introducción de componentes orientados a apoyar la producción primaria, mientras que en el 13% restante fue producto de un componente otorgado para el procesamiento de productos.

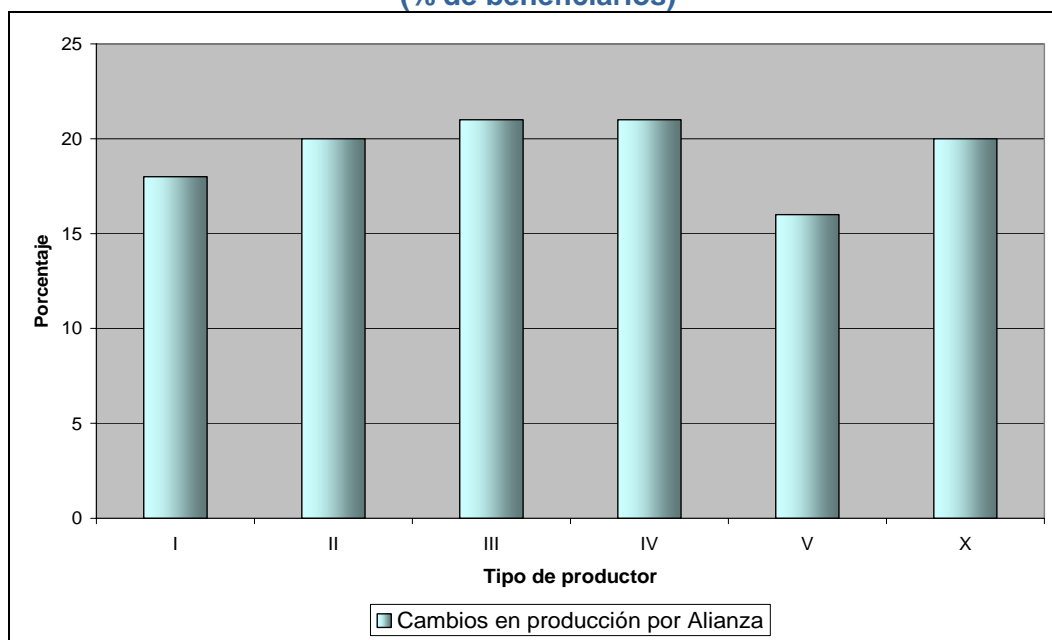
^[39] Los incrementos se refieren a cambios en el ingreso bruto.

incrementa la proporción de beneficiarios que observa impacto, aunque a futuro ya no se esperarían incrementos sustanciales. El resultado evidencia que el tipo y la magnitud del apoyo otorgado por FG no han sido capaces de incidir de manera relevante en procesos de rentabilidad que favorezcan mejores ingresos.

Considerando las actividades productivas apoyadas, se tiene que en las que se obtuvieron los incrementos más importantes en el ingreso y que muestran un alto potencial son las siguientes: a) ovinocultura, b) caprinocultura, sobre todo productora de leche y c) apicultura, principalmente en los estratos menos capitalizados. Las tres actividades, en general, registran costos de producción moderados por la predominancia de sistemas basados en el aprovechamiento de recursos naturales (pastoreo en las dos primeras) y, por otro lado, sus productos alcanzan precios atractivos para lograr niveles de rentabilidad positivos. Además, específicamente en caprinos y ovinos, se están dando aumentos sustantivos en la escala de producción.

Los incrementos en el ingreso de los productores se debieron a mejoras observadas en los niveles de producción, costos y precios. Así, se tiene que el 20% de los beneficiarios 2003 apreció aumentos en producción como resultado del apoyo de Alianza; esta proporción fue similar en los cinco tipos de productores, pero más alta en los estratos intermedios y menor en los estratos extremos (Figura 9). Las bajas proporciones relativas de beneficiarios en el estrato I y V, se pueden atribuir en el caso del primero, al tipo de apoyo recibido (semilla para pasto, alambre o equipos menores) y a falta de recursos complementarios que permitan mayor expresión en la producción. En el estrato cinco se explica porque su nivel productivo anterior al apoyo era importante y las posibilidades de elevar producción resultaron más limitadas.

Figura 9. Beneficiarios que incrementaron la producción debido a Alianza (% de beneficiarios)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

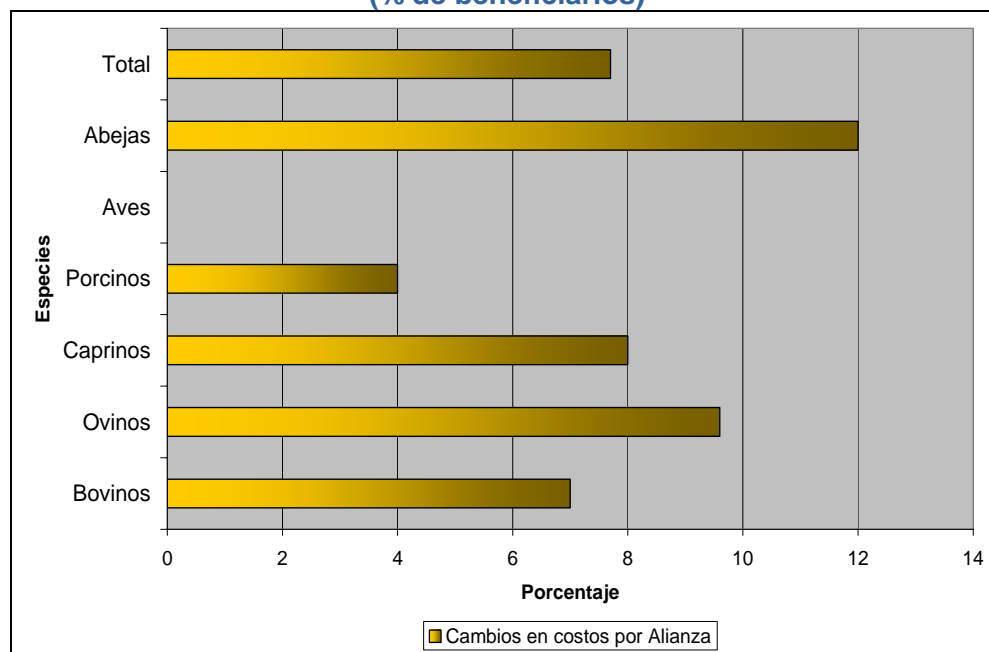
Los aumentos en producción debidos a FG se observaron con particular importancia en el 30% de los productores de ovinos y abejas, en el 23% de los de caprinos y en menor proporción (18%), incluso por debajo de la media, en los productores de bovinos. Queda claro que las respuestas más significativas se encuentran en las actividades no tradicionales, donde cualquier inversión tiende a mostrarse con rapidez e intensidad por el bajo nivel de desarrollo original.

De los beneficiarios 2001 una proporción ligeramente inferior (18%) a la de 2003, reconocen aumentos de producción debido a Alianza, lo que es señal que con el paso del tiempo los componentes no generaron mayor impacto en las UPP. De la misma manera, son las especies antes mencionadas las que generan el mayor impacto, aún en mayores proporciones. El aumento en ovinos es casi constante en todos los estratos de ganaderos y el de abejas resulta mayor en los tres primeros estratos, lo que es coherente, pues en esos segmentos se concentra el 87% de los apicultores. El mercado de estos dos productos ha mostrado mucho dinamismo, en el caso de ovinos para el mercado de barbacoa y en miel para exportación. En contraste, los descensos de bovinos son particularmente notables en los tipos de productores I y V, y más específicamente en los dedicados a la producción de leche, que muy posiblemente se refiere a ganaderos de traspatio y especializados no integrados, respectivamente, que por lo general enfrentan problemas de rentabilidad y de comercialización.

En lo que se refiere al posible impacto de las mejoras del precio debidas a Alianza en el incremento en el ingreso en la actividad apoyada, se tiene que apenas un 4.5% de beneficiarios 2003 reconoce incrementos en el ingreso atribuidos a Alianza, lo que resulta congruente con lo observado en campo, ya que los apoyos orientados a mejorar calidad e inocuidad de los productos y una mejor inserción en el mercado, que serían aspectos que permitirían el acceso a mejores precios, son poco frecuentes. De este último grupo de beneficiarios sobresalen los del estrato I, ya que un 11% acepta la influencia del Programa, mientras que el resto de estratos permanece en torno a la media. Entre las actividades que destacan por el aumento de precios están la de bovinos de carne y la de ovinos, lo que se debe principalmente al comportamiento reciente del mercado de esos productos, ya que los apoyos de Alianza solo inciden en la calidad del ganado, que no repercute sensible ni rápidamente en los precios. Estas tendencias se confirman en 2001, aunque las variaciones de precios son menos acentuadas, particularmente en ovinos y caprinos.

En cuanto a los efectos en la reducción de costos de producción en la mejora del ingreso, los productores detectan un resultado bajo, ya que sólo el 7.7% de los beneficiarios 2003 afirma que disminuyó costos gracias al apoyo de Alianza (Figura 10). Considerando el tipo de productor, los impactos más altos se observan de nueva cuenta en los estratos medios, lo cual corresponde con lo observado en campo, ya que sus mejoras en aspectos básicos como el de alimentación o mejoramiento genético, no implica incurrir en costos extras como mano de obra. En las especies en las que se notó la reducción de costos son: abejas, ovinos y, en menor medida, caprinos que rebasan la media, mientras que entre los productores de bovinos el 7% observó reducción de costos (Figura 10). Así, las actividades que se desarrollan de manera rústica y específicamente en los dos últimos casos bajo pastoreo reflejan mayores impactos, ya que al agregar ciertos componentes (abejas reina en el caso apícola y semillas de pasto, alambre y equipo, en los segundos) la reducción de costos tiende a expresarse en el corto plazo. Entre los beneficiarios de 2001 se notan valores un poco superiores, ya que el 8.7% reconoce reducción de costos de producción por incidencia de Alianza, que se observa principalmente en las mismas tres especies mencionadas para 2003.

**Figura 10. Beneficiarios que redujeron costos debido a Alianza
(% de beneficiarios)**



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

4.1.2 Empleo

Aunque la generación y diversificación del empleo es un objetivo de Alianza, para FG es un propósito colateral debido a que este Programa se orienta principalmente a apoyar la capitalización y el cambio tecnológico que en general favorecen la reducción de empleo o, en el mejor de los casos, una generación poco significativa del mismo.

Aun así, los beneficiarios de DG en 2003 generaron 1,920 empleos permanentes gracias al efecto de Alianza, de un total de 4,595 creados en ese año. De los primeros, el 60% corresponde a contratados y el 40% restante son de tipo familiar. De ese mismo total, la gran mayoría de los empleos se generaron en los estratos intermedios, ya que en el estrato I sólo se crearon 2.5% de los empleos (casi todos de tipo familiar) y en el estrato V hubo una leve reducción (1.2%), lo que denota que en tres estratos intermedios se lleva a cabo un proceso de intensificación predominantemente basado en trabajo para manejo del agostadero y del ganado, mientras que en el estrato V predomina el capital (tractor, ordeñadora y detectores automáticos de celos, entre otros), provocando el desplazamiento de mano de obra. Bajo esas condiciones resulta que entre 42 ganaderos crean un empleo permanente asalariado y 63 más generan uno familiar, por lo que el impacto real del Programa en 2003 fue modesto.

En los beneficiarios de FG 2001 se crearon 4,836 empleos por efectos del Programa, de un total de 13,005 que se adicionaron ese año. La proporción entre empleo contratado y familiar es casi inversa respecto a 2003, ya que 43.5% corresponde al primero y 56.5% al tipo familiar. En este año el empleo se concentra de igual forma en los estratos intermedios, pues en el primero sólo se incrementó el 2.5% por efecto de Alianza y en el último decreció en 3.9%. Esto refleja que se requieren de casi 46 productores para generar un empleo contratado y 35 más para uno familiar.

Como se aprecia, los resultados por beneficiario son superiores en 2001, lo que supone que en la medida que se van consolidando las inversiones se logran crear mayores fuentes de trabajo, por lo que se puede esperar que los resultados de 2003 se mejoren con el paso de tiempo, aún y cuando ese avance tiende a ser mayor en cuanto a mano de obra familiar, lo cual es lógico pues en numerosos casos no representa erogaciones para los productores. Sin embargo y en síntesis, los impactos generados por FG en cuanto a empleo son poco significativos, pero queda claro que esa no es una prioridad del Programa.

4.2 Impactos en indicadores del segundo nivel

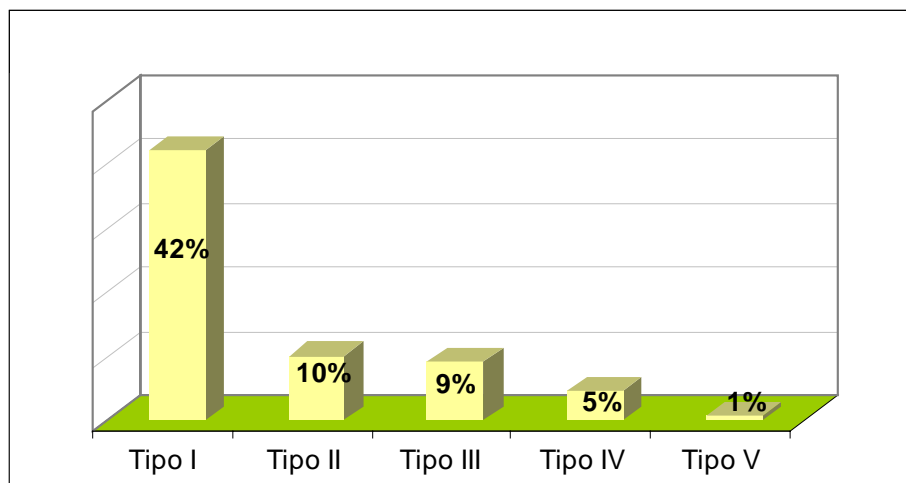
4.2.1 Inversión y capitalización

El Programa de Fomento Ganadero tiene entre sus objetivos primordiales inducir la capitalización. En este sentido, de los beneficiarios de DG 2003, el 36% percibió cambios positivos en el valor de los activos productivos (construcciones, instalaciones, maquinaria, equipo, inventario ganadero y praderas o cultivos forrajeros) después de que fue incorporado el apoyo de Alianza. Este primer dato indica que sólo parte de los componentes está generando capitalización, entre los que se encuentran equipos, instalaciones y semovientes, pero otra parte importante se diluye, ya que predomina la adquisición de componentes de bajo valor cuyo objetivo está más orientado a la inducción tecnológica y al incremento en productividad (abejas reinas, dosis de semen, semillas de pasto, sementales de especies menores y alambre de púas, entre otros). Esta última inclinación indica que la estrategia de FG ha priorizado componentes individuales, de escaso valor, para atender a un amplio número de productores, limitando el potencial para desencadenar un proceso de capitalización más amplio y efectivo.

El valor promedio en el que se incrementó el capital de las UPP en ese 36% de productores fue de 57,383 pesos, que comprende el valor total de la inversión, considerando las aportaciones gubernamental y del productor, lo que muestra un impacto importante del Programa. El valor promedio del incremento en el capital productivo equivale al 9% del valor total de los activos que tenía el productor antes de que se introdujera el apoyo, aunque este dato varía de acuerdo al tipo de productor, pues mientras en el tipo I el incremento del valor de los activos representa más del 40% del valor total de su capital, en el tipo V prácticamente no existe (Figura 11). La importante proporción que representa el incremento del valor de los activos en el tipo I, se debe a que ese estrato de productores cuenta con una reducida base de activos productivos y de bajo valor, por lo que el impacto del Programa es considerable, en contraste con lo que ocurre con los productores más capitalizados.

De los 57,383 pesos en que se incrementaron los activos, el monto promedio del subsidio gubernamental representa alrededor del 25%, lo que constituye un éxito para el Programa, al desencadenar el resto de la inversión por parte del productor, bajo el esquema de corresponsabilidad que promueve FG. Para elevar esta efectividad habría que distinguir al 40% de los beneficiarios que afirman que realizarían la inversión aún sin el apoyo de Alianza, pues en esos casos la inducción de la inversión sería casi nula.

Figura 11. Incremento en el valor del capital debido a Alianza entre valor del capital después del apoyo (%)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

Entre los beneficiarios 2001 los datos de capitalización son similares, lo que pone de manifiesto que la proporción que cada año tiende a capitalizarse es aquella que recibe los componentes correspondientes a bienes de capital, que es alrededor de un tercio de los beneficiarios. De igual forma en este caso, los efectos más notables se perciben entre los productores con menor desarrollo, por las razones que se exponían con anterioridad.

Por su parte, en el trabajo de campo se observó a tres tipos de beneficiarios en los que la capitalización fue más notoria: a) los denominados con anterioridad *clientes de Alianza*, que cada año benefician del Programa y después de varios ciclos prácticamente se encuentran capitalizados y en mejores condiciones competitivas; b) los que recibieron apoyos del componente de lechero de bajos ingresos, pues en estos casos el incremento del valor de los activos fue claro por la magnitud de las inversiones y c) los que se favorecieron con acciones destinadas a incrementar su excedente económico, como los relacionados con integración de cadenas (corrales de subasta, centros de acopio y procesadoras de productos, entre otras), que inciden directamente en una mejora de los precios, de la rentabilidad y, en última instancia, de la capacidad de inversión de los productores.

4.2.2 Producción y productividad

Con este indicador se conoce en cuántas UPP se registra crecimiento de la producción, distinguiendo si éste se atribuye al incremento en la escala (número de animales) o en rendimiento (productividad) o a ambos. Los datos correspondientes a 2001, sobre los cuales se puede tener mayor certidumbre, dado que a la distancia arrojan mayor evidencia de este tipo de impactos indican que prácticamente dos tercios (66.6%) de los productores muestran incremento en la producción, los cuales se derivan de los apoyos de Alianza, lo que en sí mismo ya es un valor muy significativo. De este grupo de productores el 47.3% afirma que este progreso se debe al aumento de la escala; 7.7% al rendimiento y 45% a ambos (Figura 12). Esta tendencia revela que los productores distinguen con mayor claridad el efecto del Programa en el aumento de escala, fundamentalmente a través del aumento de unidades animales y, en menor medida, el

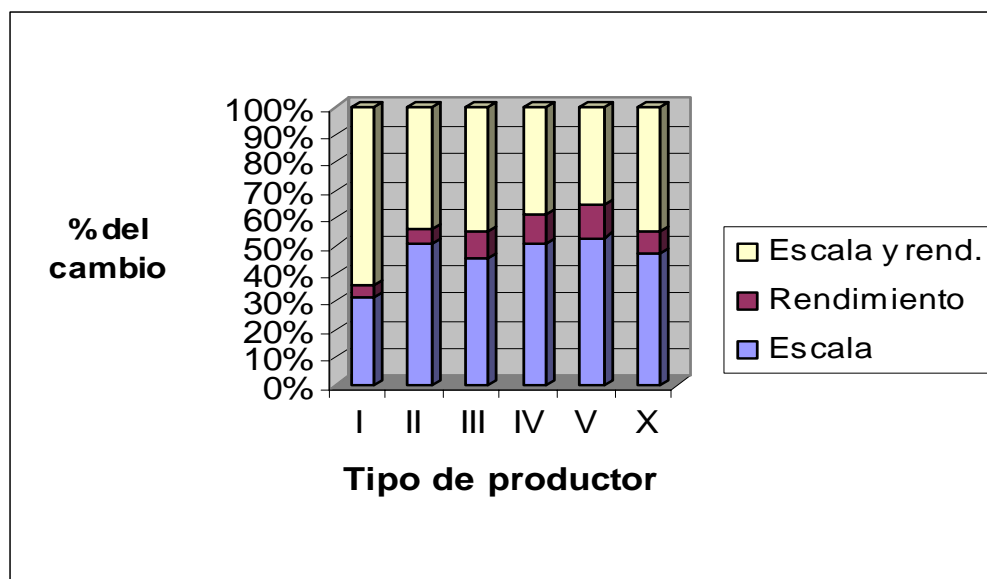
incremento debido a rendimientos, que implicaría cambio tecnológico en la unidad productiva.

Al analizar estos datos por estrato se aprecia que el crecimiento de la producción es más alto en los estratos bajos y decrece conforme aumenta el estrato, ya que de 71.6% en el estrato I disminuye a 61.6% y 45.9% en los IV y V, de forma respectiva. Una inclinación similar se sigue en cuanto a los que registraron cambios en producción y rendimiento, al pasar de 64% en el primer estrato a 36% en el V. Los casos en que este incremento se atribuye en exclusiva al rendimiento son menores en los estratos bajos, ya que de 4.1% en el primero sube de forma progresiva hasta 11.7% en el V.

De los beneficiarios 2003 el 34% registró aumentos en la producción después de recibir el apoyo de Alianza, de los cuales la mitad lo atribuye a cambios en la escala, solo a incrementos en rendimiento el 9% y el 41% a ambos factores. De nueva cuenta, el aumento de la producción atribuible en exclusiva a rendimiento es menos perceptible para los ganaderos pequeños, pero creciente conforme aumenta el estrato de productores, pasando de 5% en el primero hasta 27% en el último.

Los datos anteriores confirman las mismas tendencias en el sentido de que los impactos más notables se dan entre los productores con menores ingresos, sobre todo mediante aumento de escala, aunque el efecto combinado de aumento en producción y rendimiento es también apreciable. Los impactos exclusivos en productividad se tienden a concentrar en los estratos mayores, en donde los apoyos en maquinaria y equipo predominan y se combinan con otros insumos y procesos más sofisticados, permitiendo que los aumentos en rendimiento sean más visibles. En cambio entre los productores más pequeños a través de componentes como semovientes y equipo sencillo (ordeñadoras manuales y picadoras de forraje, entre otras) es menos factible registrar impactos en productividad.

Figura 12. Elementos que incidieron en el aumento de la producción en beneficiarios 2001 (% de beneficiarios)



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001

4.2.3 Innovación tecnológica

Este concepto es parte importante del objetivo de FG^[40], por lo que en primer término se estimó el índice de innovación tecnológica^[41], que para 2001 fue en promedio de 0.024 y casi se mantuvo en 2003 con 0.02, lo que significa que en el primer año hubo un cambio de nivel tecnológico de 7.7% y para el segundo de sólo 6% después del apoyo, a través de la incorporación de elementos tecnológicos relacionados con la genética, alimentación e infraestructura, reflejando incrementos poco relevantes.

El valor del índice para 2003 con la inclusión del efecto de Alianza –dado que existen otras causas- fue superior a la media general, ya que registra 0.03 (9.3%), con una clara tendencia descendente con relación al tipo de productor, ya que en los dos primeros estratos fue mayor al 15% y en el último de 3.7%. Esto resulta coherente con lo expuesto en apartados previos, pues en el primer año este tipo de impactos es de difícil percepción en unidades de producción con media o alta capitalización, en parte porque los componentes adoptados ya eran utilizados y sólo se reponen con el Programa. En cambio, para los pequeños productores los efectos son más evidentes, pues la adopción de la mayoría de componentes nuevos puede tener un efecto inmediato e intenso debido al bajo nivel tecnológico que con regularidad registraban antes de recibir el apoyo.

Para 2001 el índice en cambio tecnológico atribuible únicamente a Alianza fue en promedio de 0.06, que significa un crecimiento de 20%, lo que muestra que a tres años de distancia las inversiones se han integrado plenamente al proceso productivo y generan efectos directos en la inducción de otras prácticas. Por estrato se detecta la misma tendencia antes reseñada, ya que los primeros estratos parten de más de 20%, para descender hasta desaparecer en el estrato V. Lo anterior vuelve a indicar que el Programa de FG tiene impactos más visibles en los estratos de ganaderos menos capitalizados.

Resalta que los componentes que más han influido en el cambio tecnológico en 2003 son los de mejoramiento genético del ganado e infraestructura, que han coadyuvado con alrededor del 10% de los cambios, siendo el primero preponderante en los estratos pequeños y el segundo predomina en los mayores. Resalta que en alimentación se tiene un avance muy modesto, equivalente a apenas 2.9%, con impacto exclusivo en los tres primeros estratos, lo que es congruente, pues son ese tipo de beneficiarios los que mayores esfuerzos vienen desplegando para mitigar ese tipo de problemas. En 2001 la contribución más relevante para el cambio tecnológico deriva de infraestructura y equipo, menos de genética animal y se vuelve muy modesta en cuanto a alimentación, lo que denota el impacto más lento de los primeros componentes así como su efecto inductor para asociarse con otras tecnologías, pues es común que, por ejemplo, cuando se incorpora un tanque enfriador se asocie con ordeña mecánica o ganado de mayor calidad con mejor alimentación.

En la producción de ovinos se muestran los cambios técnicos más importantes, seguidos muy de lejos por la de bovinos y en tercer lugar por la de caprinos; el resto de las especies reflejan cambios mínimos. Los cambios vuelven a mostrarse en los sistemas que se practican bajo regímenes extensivos y donde hay mayor margen para inducir el mejoramiento genético, que es el componente de mayor impacto.

^[40] Al respecto se incluye: “Apoyar la capitalización...y acelerar la adopción de tecnología...” Reglas de Operación, 2003, p. 41

^[41] En una escala de 0 a 1, este índice mide la mejora que se registró en cuanto a calidad genética y fuentes de alimentación del ganado, así como la disponibilidad de infraestructura y equipo antes y después del apoyo.

De los beneficiarios 2003, sólo el 4% manifestó cambios técnicos debidos a Alianza; sin embargo, si se considera el efecto de Alianza más otras causas el porcentaje que dice haber observado cambio técnico se incrementó hasta 37.7% (Cuadro 5). Los datos proporcionados por los beneficiarios 2001 coinciden básicamente con estas tendencias.

Estas inclinaciones indican que en efecto el Programa tiene una influencia en el cambio tecnológico, pero también reflejan que tiene capacidad para inducirlo, ya que es muy elevada la proporción de productores que detectando las modificaciones las atribuyen a otras causa, lo que indica que a menudo los ganaderos introducen otros componentes o servicios para potenciar una inversión.

Cuadro 5. Cambio tecnológico en beneficiarios 2003

Tipo de Productor	% de productores con cambio tecnológico por Alianza	% de productores con cambio tecnológico por Alianza y otras causas
I	7.8	31.8
II	6.4	37.5
III	3.2	38.8
IV	1.2	39.3
V	3.3	26.7
X	4	37.7

Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

4.2.4 Integración de cadenas agroalimentarias

a. Integración hacia atrás

La integración del productor a las cadenas agroalimentarias es una estrategia esencial de FG en 2003, sin embargo, como se ha venido analizando, esta táctica se ha instrumentado en forma parcial. Para medir los impactos del Programa en este aspecto, en primer lugar se expone lo que se considera integración hacia atrás, es decir, en qué medida los productores han incursionado en la producción de alimentos balanceados y medicamentos –individual o colectivamente– para insumirlos en el proceso ganadero, pues la eficiencia de éste depende en mucho de controlar calidad, oportunidad y, en especial, los precios de estos insumos, sobre todo cuando se trata de sistemas intensivos.

En esa línea, sólo el 6% de los beneficiarios 2003 manifestó avances en generar estrategias de autoabastecimiento gracias al apoyo de Alianza. Las variaciones de los productores que sí muestran avances en integración son leves, excepto para el estrato I, donde 13% ha tomado iniciativas para mejorar su autoabasto de insumos. Ahora bien, el aumento en la integración hacia atrás equivale a apenas 5% en promedio, valor que sólo muestra una desviación notable, ya que en el primer estrato se eleva a 40%, lo que muy posiblemente responda a productores que también son agricultores y producen forrajes o, bien, ganaderos que se asocian a plantas de alimentos como ocurre en varias zonas productoras de leche y porcinos.

En los beneficiarios 2001 prácticamente no se aprecian procesos de integración hacia atrás lo que es consistente con el hecho de que en ese año la estrategia de integración de cadenas no estaba planteada y los componentes para ese fin eran casi inexistentes.

b. Integración hacia delante

Los impactos en la integración de los productores hacia delante, entendida como el grado en que éstos incursionan en el procesamiento y mercadeo de sus productos, han sido incipientes, lo que es congruente con lo observado en campo, ya que apenas en 2003 se adoptó esta estrategia y la disposición de componentes para facilitar este proceso son escasos en los proyectos de ejecución federalizada, pues los que se detectaron en campo como centros de acopio de leche y miel, centros de subastas y plantas de procesamiento se instrumentaron, en exclusiva, con proyectos de ejecución nacional.

4.2.5 Participación y desarrollo de organizaciones

Del total de ganaderos entrevistados en 2003, el 26.6% recibieron el apoyo a través de una organización, lo que para los primeros cuatro estratos se mantiene constante y para el V se eleva a 43.4%, revelando una mayor influencia de las organizaciones en este tipo de productores. De los beneficiarios que recibieron el apoyo a través de una organización el 39% expresó que ésta se constituyó para obtener el apoyo, valor que se eleva a 55% en el primer estrato y desciende inversamente al tipo de productor, hasta 2% en el quinto. Esto último revela que los productores se apoyan mayoritariamente en organizaciones que ya existían antes de recibir el beneficio de FG, principalmente los más capitalizados, quedando como una posibilidad importante, que dicha organización haya sido la Asociación Ganadera Local o la Unión Ganadera Regional, como se observó en campo, lo que en parte se verifica por la alta vigencia de las organizaciones después del apoyo, que asciende a 92%.

Tendencias similares se aprecian respecto a los beneficiarios 2001, aunque sólo 22% recibieron el apoyo a través de una organización. En contraste, las organizaciones constituidas para ese fin se incrementaron a 47%; aunque la vigencia de éstas se redujo a 80%. Estas orientaciones se pueden atribuir a que, efectivamente, las organizaciones ganaderas han venido creciendo y tienen mayor incidencia en la distribución de los apoyos, pero también es muy posible que las organizaciones tradicionales hayan aumentado su capacidad de gestión dentro del Programa, lo cual es muy notorio en diferentes estados como Sinaloa y Oaxaca.

Respecto al índice de variación de apoyos obtenidos mediante una organización^[42], para 2003 se muestra un promedio modesto de 0.096, lo que significa que los beneficios obtenidos a través de la organización han crecido en un 30%, el cual disminuye conforme aumenta el estrato de ganaderos. La incidencia de Alianza^[43] en esos beneficios muestra una tendencia similar, ya que los del primer estrato atribuyen al Programa el 77% de este tipo de apoyos, cifra que decrece de manera constante hasta 23% en el estrato quinto, con un promedio de 30%. Esto constata que los beneficios que derivan de FG, sea directa o indirectamente, son de gran relevancia para los ganaderos menos capitalizados, sobre todo cuando están organizados. En cambio los productores más capitalizados registran

^[42] Revela el número de apoyos recibidos después del apoyo respecto a los recibidos antes del apoyo a través de una organización.

^[43] La incidencia de Alianza en el desarrollo de organizaciones mide el número total de beneficios obtenidos después del apoyo como resultado del apoyo de Alianza entre el número total de beneficios obtenidos después del apoyo.

menos beneficios a través de las organizaciones, y los que los obtienen provienen predominantemente de las tradicionales en el gremio ganadero.

Las trayectorias de las respuestas captadas de los beneficiarios 2001 son similares, pero la incidencia de Alianza en el desarrollo de organizaciones fue menor (20%), especialmente entre los ganaderos menos capitalizados, indicando que las organizaciones de este tipo de productores han aumentado en los últimos años con el fin de conformar centros de acopio, plantas de alimentos y procesadores, entre otras, que en muchos casos supone el acceso a nuevos apoyos de FG.

4.2.6 Sanidad

En cuanto al aspecto sanitario se detecta que existe un alto nivel de atención, ya que 87% de los beneficiarios 2003 aplicaba vacunas, lo que es lógico por las pérdidas económicas que causan diferentes enfermedades, así como por la influencia de la acción oficial y la exigencia de cubrir este aspecto para movilizar ganado y para acceder a la compra-venta de semovientes y otros productos pecuarios. De éstos un 26% reconoce su aplicación a partir de que recibió el apoyo de Alianza, con una tendencia ligeramente creciente conforme aumenta el estrato de productores. Una situación similar se detecta en el manejo de desparasitaciones, que las practica el 80% de los beneficiarios, un 25% a partir del apoyo de Alianza. Otras medidas sanitarias muestran tendencias análogas, como el tratamiento de enfermedades con medicamentos que los aplica el 72% de los beneficiarios, de los cuales el 26% es a partir del apoyo; la limpieza y desinfección de instalaciones, actividad común en regímenes intensivos, las realiza el 60% de los encuestados, de los cuales el 27% es a raíz del apoyo; las pruebas diagnósticas para enfermedades, propias de una medicina preventiva, las efectúa el 53% de los beneficiarios, 31% de ellos a raíz del apoyo recibido; por último, la detección y eliminación de animales positivos las cumple el 43% de los ganaderos, de los cuales el 27% lo vincula con el efecto del apoyo recibido del Programa, lo que es estratégico para inducir el desecho de este tipo de animales.

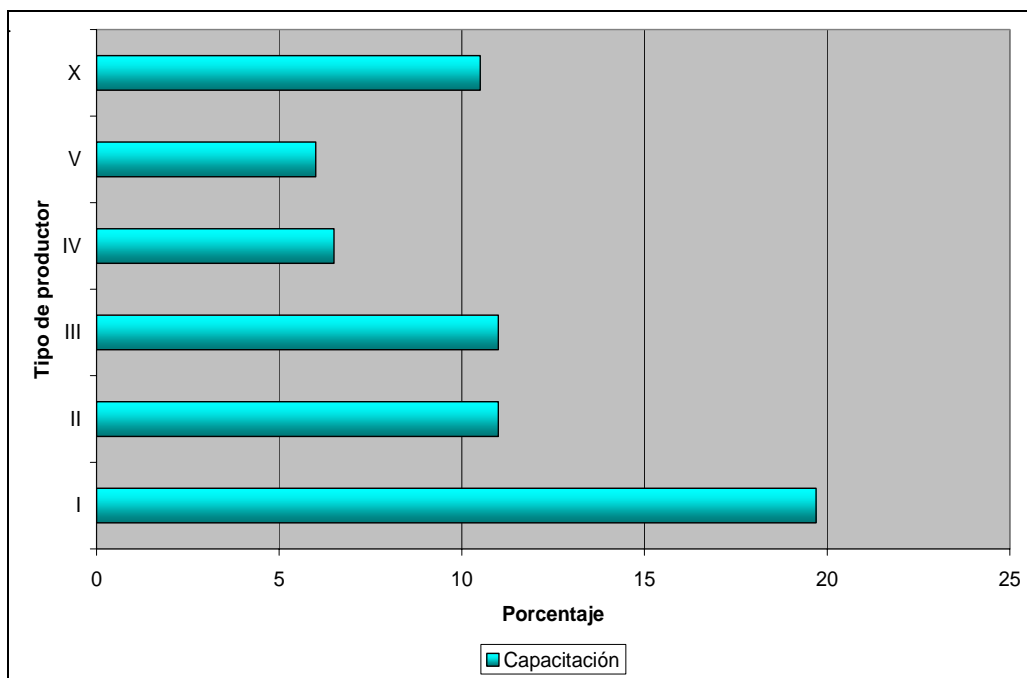
En cuanto a la participación de los productores en las campañas sanitarias también se muestra una tendencia positiva, ya que 82% de los productores de bovinos manifestó seguir la de tuberculosis, lo cual también es coherente por la exigencia de la norma y porque la industria de lácteos lo viene demandado así para consolidar su padrón de proveedores. De esta población el 28% manifiesta que se incorporó a la campaña a partir del apoyo de Alianza. Una tendencia muy similar se observa para el caso de brucelosis, aunque sólo se expresa en bovinos, pues los productores de caprinos y ovinos muestran una participación modesta en esta campaña, ya que sólo 16% y 11% de manera respectiva así lo reconocen, de los cuales el 30% expresa que es a partir del apoyo que lo realiza.

En otras especies los efectos son mitigados, en parte porque especies como porcinos y aves, que tienen fuertes exigencias sanitarias tienen poca representación en la muestra de beneficiarios. Sólo resalta que de los apicultores, el 74% participa en la campaña contra la varroasis, de los cuales el 31% lo hace a raíz del apoyo de Alianza, por lo que se vuelve a constatar que existe una influencia sensible del Programa y su buen nivel de articulación con los programas sanitarios, ya que en la operación FG ha permanecido la condición de cumplir con las normas para recibir los apoyos, aún y cuando las Reglas de Operación 2003 ya no lo explicitan.

4.2.7 Apoyos brindados por el subprograma DPAI

De los beneficiarios de DG 2003, el 10.5% recibió algún servicio de capacitación de técnicos del DPAI⁴⁴, con lo que se combina la acción que promueve la inversión física y el desarrollo de capacidades y se refuerza la posibilidad de propiciar impactos positivos en las UPP. Esta proporción se eleva en el estrato I a 20% y desciende hasta 6% en el V (Figura 13).

Figura 13. Beneficiarios 2003 con actividades administrativas, gerenciales y de gestión después del apoyo



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2003

De los beneficiarios que recibieron capacitación, la mayor parte (más del 80%) revela que sigue aplicando las recomendaciones sugeridas por el técnico, está satisfecha con la capacitación y considera a la capacitación como indispensable, lo que debe ser considerado para orientar la acción de FG a futuro. Las diferencias de este porcentaje entre estratos de productores son poco significativas, salvo en los productores tipo I, pues en ellos los valores se elevan a 100%, lo que indica que entre este grupo de ganaderos es más susceptible el asimilar el impacto del DPAI, dado que en general disponen de una base de conocimientos elemental.

En el mismo sentido la variación en el desarrollo de capacidades^[45] es en promedio de 0.84 para los beneficiarios 2003, lo que significa un aumento del 35.3% de estas actividades después de recibir el apoyo, siendo más notable en los tres primeros estratos y descendente en los dos últimos a 13% y 0%. Esta tendencia es similar cuando se

^[44] Se realizó una comparación de los resultados de indicadores de impacto relevantes entre los beneficiarios que recibieron DPAI y los que no recibieron, pero no se obtuvieron comportamientos que marquen tendencias confiables y permitan obtener conclusiones.

^[45] Comprende las actividades administrativas, gerenciales y de gestión realizados entre el antes y el después de recibir el apoyo.

considera la incidencia de la Alianza en el desarrollo de estas capacidades^[46], que registra un promedio de 23.1%, pero con una alza marcada en el estrato I, en donde llega a 41.5%, para bajar a 2.5% en el V, denotando que el Programa tiene una función importante en la inducción de la capacitación y que ésta se mantiene después del apoyo en los estratos de productores de bajos recursos, quienes por su nivel tecnológico y necesidades de apoyo técnico son más sensibles al tipo de asistencia que brindan los técnicos del DPAI. En contraste, es muy posible que el tipo de capacidades que ofrecen estos técnicos corresponda en mucha menor medida con las necesidades de los productores más capitalizados, que en general requieren de capacitaciones más especializadas, que en pocas ocasiones entran en las competencias de los técnicos de Alianza.

4.3 Resultados en la sostenibilidad de las inversiones y satisfacción con el apoyo

En la medida que uno de los principales objetivos del programa de FG es contribuir a la capitalización, resulta de vital importancia conocer en qué grado los apoyos brindados permanecen en la UPP. En ese sentido, el 97% de los beneficiarios 2003 conserva los componentes recibidos, lo que se puede considerar muy satisfactorio. Este valor presenta ligeras variaciones, ya que en el primer estrato es de 95% y aumenta hasta 100% en el estrato V (Figura 14). Estas cifras revelan un descenso cuando se considera a los beneficiarios 2001, que registran una retención media de los componentes de 91.5%, con un comportamiento estable ya que en todos los casos se mantiene por arriba del 90%. Es comprensible que a tres años de brindado el apoyo su sostenibilidad haya disminuido, dado que algunos bienes pueden haber terminado su ciclo productivo o haber sido intercambiados por otros de mejor calidad o, simplemente, por otro tipo de componente. Asimismo, la mayor escala de producción, que a menudo se asocia con mayor conocimiento sobre el uso de algún componente y que hace más fácil la integración de uno nuevo, permite entender por qué los productores más capitalizados revelan un porcentaje de retención mayor, además de que como se ha expuesto, se trata más de bienes de capital, que en general se rotan más lentamente dentro de la UPP. El alto nivel de permanencia también indica, de alguna manera, que los apoyos han respondido a las demandas de los solicitantes.

En cuanto al índice general de uso, los beneficiarios de 2003 reflejan una media de la utilización de su componente de 73%, lo que en parte se explica por el retraso que el Programa experimentó en 2003 y que hace que los ganaderos todavía no pudieran aprovechar los componentes recibidos a un mayor nivel (Figura 14). Por estrato se tiene que en el I desciende a 67% y que asciende paulatinamente hasta 83% en el estrato V. Revisando las respuestas de beneficiarios 2001, el promedio de uso de los componentes es de 75%, con las mismas tendencias entre tipos de ganaderos, remarcando que los grandes aprovechan con mayor intensidad el recurso recibido. Esta inclinación puede estar ligada al tipo de componente que recibieron los productores tipo IV y V, que está más enfocado a construcciones, infraestructura y equipo y que en general se usan más en unidades productivas donde existe mayor número de animales y procesos productivos más desarrollados, en comparación con los componentes de mejoramiento genético, que obtienen preferentemente los estratos más bajos, que tienden a usarse de manera

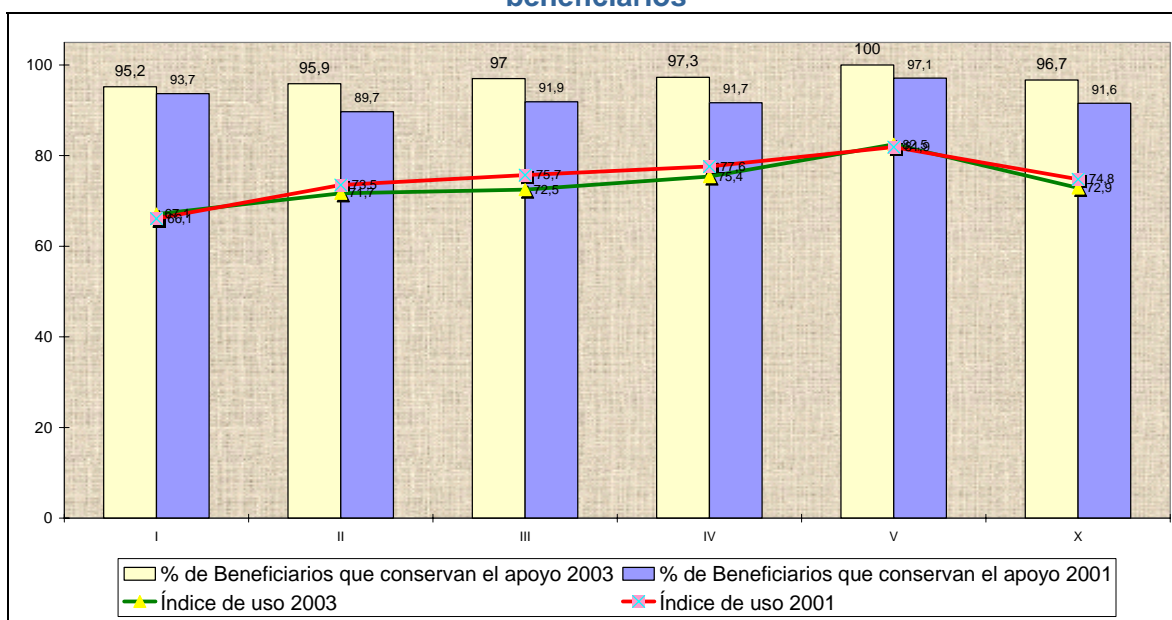
^[46] Contabiliza el número de actividades realizadas después de recibir el apoyo como resultado del Programa entre el total obtenidas posterior al apoyo.

combinada y en muchos casos de manera puntual, como suele suceder con los sementales.

Estos datos reflejan a la vez la necesidad de emprender acciones para favorecer un uso más intenso de los componentes, como complementarlos con capacitación y asistencia técnica y, en ciertos casos, con otros insumos y equipos (ordeñadora y tanque enfriador o semillas y cercos, por ejemplo), así como establecer un seguimiento más estrecho que permita conocer causas y posibles alternativas a esta tendencia.

Cabe destacar que en cuanto a la satisfacción general de los beneficiarios 2003 con los apoyos recibidos, éstos los califican con 8.9^[47], lo que es bastante aceptable. La calificación se incrementa conforme crece el tipo de productores, pues el estrato I califica con 8.2 y los estratos IV y V con más de nueve, lo que es coherente con los niveles de permanencia y uso, reiterando que en efecto los componentes tienen una mejor integración en las UPP más capitalizadas. De acuerdo a respuestas complementarias, el factor que generó insatisfacción fue la oportunidad con que se entregó el apoyo, lo que se insiste fue particularmente crítico en 2003 y obliga a estar atento sobre este aspecto, como ya ocurre en varias entidades como Chiapas y Durango, donde se han definido plazos para recibir solicitudes, dictaminarlas y proceder a la entrega de apoyos a los productores en forma más oportuna.

Figura 14. Nivel de conservación y uso de los componentes recibidos por los beneficiarios



Fuente: Encuesta a beneficiarios 2001 y 2003

La satisfacción de los ganaderos respecto a la calidad de los componentes recibidos también expresa algunas diferencias relevantes, pues mientras las construcciones las califican con 7.2, a la maquinaria y equipo le ponen 7.9 y a los animales 8.4, las que se consideran calificaciones medias, que subrayan la necesidad de brindar un seguimiento más estrecho a los proveedores, sobre todo a los relacionados con los primeros

[47] Las calificaciones expuestas son sobre un máximo de 10.

componentes, pues al parecer cumplen parcialmente con las expectativas del productor. En ciertos casos incurren en anomalías como retrasos en las entregas de los componentes, aumentos inesperados de precios y no cumplen con las calidades acordadas, como se expone en el apartado 3.4.6

4.4 Análisis conjunto de indicadores según tipo de productor

Los diferentes indicadores examinados revelan impactos diferenciados del Programa de FG sobre los cinco tipos de productores definidos, los cuales corresponden a tres grupos de tendencias. En el primer conjunto destaca que en lo referente a ingresos se observa que entre los beneficiarios menos capitalizados tienden a darse los cambios más importantes en estos indicadores, lo que en gran medida se explica por los bajos niveles productivos que registran y, por ende, la incorporación de nuevos componentes tiende a reflejar mayores impactos. Por otra parte, es lógico que entre los productores de estratos intermedios y grandes se generen menores impactos, pues los componentes se integran a UPP más completas en cuanto a infraestructura y equipo y más complejas en cuanto a los procesos que desarrollan.

En el segundo grupo de indicadores se nota una tendencia similar a la antes expuesta, dado que los impactos en capitalización, producción y productividad, cambio tecnológico, integración, capacidades y organización se reconocen principalmente entre los productores menos capitalizados. En estas orientaciones se apreció que la capitalización es muy relevante en los productores tipo I, pero desciende hasta ser casi imperceptibles en los estratos IV y V. En cuanto a productividad sobresale que el aumento de escala es mayor en los estratos menores, mientras que el aumento en rendimiento es superior entre los más capitalizados, aún y cuando entre estos últimos el cambio tecnológico es casi nulo, indicando que en los estratos bajos se incorporan componentes nuevos pero que en los mayores se tiende a reponerlos. De igual manera, los procesos de capacitación son relativamente modestos, pero su importancia ha sido creciente en el tiempo y muy bien valorada por los beneficiarios, sobre todo, por los menos capitalizados, por lo cual es un campo con potencial que podría intensificarse bajo un enfoque amplio (que incluya organización, mercadeo e integración de cadenas, entre otros) y una perspectiva de largo plazo.

En cuanto al tercer conjunto de tendencias, el nivel de permanencia de los componentes es creciente conforme aumenta el estrato de productor, lo que revela mayor integración del componente en estos estratos, pero también influye el tipo de componente, ya que en esos estratos tienden a predominar los bienes de capital. De igual forma, el nivel de uso tiende a ser mayor entre los tipos de ganaderos IV y V, lo que también resulta congruente, pues en estos casos predomina una escala de producción mayor que favorece un mayor nivel de aprovechamiento.

4.5 Análisis conjunto de indicadores según actividad productiva

Los indicadores antes expuestos también se reflejan en contrastes sensibles entre las diferentes especies-producto analizadas. Por grupos destaca que las especies pecuarias que se desarrollan bajo modelos extensivos han mostrado mayores respuestas ante las acciones del Programa aún y cuando no son necesariamente las que más se apoyan, como se expuso en el Capítulo uno. Dentro de éstas se incluyen los ovinos, caprinos y

abejas que vienen mostrando respuestas notables en los indicadores de producción, costos y egresos, entre otros que son básicos en el Programa. En la producción de bovinos se presentan ciertas tendencias similares, que en particular corresponden a la producción de becerros, que en los últimos años se beneficia de condiciones de mercado muy positivas.

Otra dinámica reflejan las producciones pecuarias que se desarrollan predominantemente bajo régimen intensivo, como la porcicultura, avicultura y, en parte, bovinos de leche. En estos casos parece que el peso de los costos fijos y, en especial, los costos de alimentación ejercen una influencia negativa en aspectos básicos de capitalización, costos de producción e ingresos y, por tanto, los efectos del Programa son menores.

Como se ha expuesto, en estos desempeños influyen importantes factores que son ajenos al propio Programa, tales como los precios que se registran en los mercados, que son atractivos para la mayoría de las especies-producto señaladas en primer término. Los precios restrictivos se expresan para las segundas, en buena parte por los precios internacionales, que presionan a la baja a los nacionales, como en carnes (porcina, bovina y de aves) y leche, principalmente, que además con frecuencia se combinan con una recia competencia de importaciones.

En todo caso, las tendencias muestran oportunidades contrastadas, por un lado las positivas se concentran en especies no tradicionales como ovinos, caprinos y abejas, donde los apoyos son aún muy limitados. En bovinos de carne, donde se incluyen los becerros, se muestran impactos positivos, pero también se reconoce que se debe a la coyuntura de precios altos para exportación a Estados Unidos y que tiene el riesgo de generar problemas de abasto de animales para la ganadería de engorda en el mediano plazo, por lo que su fomento genera reservas importantes. En cambio en bovinos, especialmente en producción de leche, donde se canalizan buena parte de los apoyos, se reflejan impactos modestos, especialmente en producción e ingresos.

4.6. Análisis global de impactos en relación con la problemática de los productores y los procesos operativos

Por todo lo expuesto en este capítulo, queda en evidencia que el Programa muestra mayores impactos en nivel de ingresos y capitalización, con énfasis entre los pequeños productores. En cuanto a la sostenibilidad y uso de las inversiones en las UPP, los valores más altos se detectan entre los beneficiarios más capitalizados.

En cuanto a los servicios del DPAI mediante el desarrollo de capacidades y de organizaciones, se tienen avances moderados, más relevantes entre los pequeños productores, pero con una característica sustantiva, prácticamente todos los productores reconocen su importancia en el desarrollo de sus unidades productivas e, incluso de las organizaciones, por lo que resulta vital fomentarlos, en especial entre los ganaderos menos capitalizados y ofrecer otras opciones a los productores más capitalizados, ya que manifiestan necesidades más específicas propias de procesos productivos más especializados y con posibilidades de incluir el fomento de mecanismos de integración vertical.

Existen otros indicadores, como los de cambio tecnológico e integración de cadenas, que muestran valores poco significativos, a pesar de que ambos temas son básicos en los objetivos de Alianza y del Programa. En cuanto al cambio tecnológico es fundamental seleccionar los componentes por tipo de productor, priorizando el otorgamiento de los que

no existan en la unidad de producción, que puedan potenciar la capacidad instalada de la misma y que los productores dispongan de la facultad para implementarlos sin limitaciones importantes. En los estratos que ya se han capitalizado sería conveniente financiar componentes que coadyuven a la integración vertical y generen mayores márgenes comerciales, susceptibles de invertirse posteriormente en las unidades productivas. En efecto, la estrategia de integración vertical parece pertinente para enfrentar la problemática que plantea el desarrollo pecuario del país, pero los instrumentos para hacerla operativa han aparecido de manera esporádica.

En síntesis, FG muestra avances significativos; sin embargo, se requiere de una asignación más estricta y mejor focalizada por tipo de productor, por actividad e, incluso, por región para que se puedan potenciar los impactos, tanto a nivel de unidad productiva como de todo el subsector.

Capítulo 5

Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo contiene un análisis integral del conjunto de temas abordados con anterioridad que sirve para plantear las principales conclusiones y recomendaciones. Las conclusiones versan sobre el grado de correspondencia entre la problemática subsectorial y las acciones de FG, así como acerca de los resultados de la evaluación de procesos e impactos. Por su parte, las recomendaciones aportan propuestas concretas para incrementar la eficacia operativa y los impactos del Programa.

5.1 Conclusiones

5.1.1. Correspondencia entre problemática subsectorial y acciones del Programa

La problemática subsectorial se refleja progresivamente en la pérdida de competitividad, sobretudo en los sistemas producto y estratos de productores menos capitalizados e integrados horizontal o verticalmente, por lo que la readecuación experimentada por el Programa en 2003, que lo vincula tanto a la capitalización como, por primera vez, a la integración de cadenas resulta atinada. Sin embargo, esa pertinencia no se ha traducido en acciones concretas que expresen en la práctica esta orientación, sobre todo en lo referido a integración de cadenas.

El concepto de integración de cadenas, como un enfoque adecuado para la atención de la problemática, no ha logrado permear en la operación y han sido muy pocos los proyectos atendidos bajo esa perspectiva, lo que se debe a la ausencia de un entendimiento común sobre el concepto de integración, a que los gobiernos estatales prescinden de estos proyectos por los altos montos de inversión requeridos y a que los productores, ante la falta de organización, no contaban con una oferta de ese tipo de proyectos.

La reducción del número de programas en 2003 y las definiciones normativas respecto a dar prioridad a inversiones solicitadas mediante proyectos y a apoyar proyectos con hasta dos millones de pesos de recursos federales contribuyeron a una mejor orientación del Programa para atender la problemática. Sin embargo, ese potencial de la reorientación no ha sido aprovechado en toda su magnitud en la operación, pues se han apoyado pocas acciones de forma integral, los proyectos se solicitan para cumplir el requisito y no se apoyaron inversiones con montos significativos.

El componente de apoyo que resultó más pertinente para la atención eficaz de los problemas de los productores, tanto por su buena focalización como por la magnitud y tipo de acción ofrecida por el gobierno fue el de apoyo a productores de leche de bajos ingresos, en su modalidad de ejecución nacional.

Las áreas con potencial identificadas en el diagnóstico que son ovinocultura, apicultura, caprinocultura, inversión en asistencia técnica, capacitación, organización y proyectos regionales que detonen procesos de integración de los productores al mercado no están siendo impulsadas en la medida de su potencialidad porque persiste la inercia de realizar

inversiones en especies tradicionales que enfrentan fuertes problemas de rentabilidad y en inversiones en capital físico con bajos montos de subsidios.

La fuerte diferenciación entre productores y la diversa problemática que enfrentan en las distintas regiones exige una atención diferenciada por parte del Programa, pero éste ha sido incapaz de brindar apoyos diferenciados tanto en tipo como monto, de tal manera que productores muy diferentes reciben componentes iguales, cuyo impacto generalmente tiende a diluirse en los productores más desarrollados.

Con todas las adaptaciones que ha experimentado el diseño de FG desde 1996, en la normatividad 2003, que es la vigente y la convenida con los actores participantes en el Acuerdo Nacional para el Campo, es en la que el diseño guarda mayor coherencia con la política sectorial y consistencia con los problemas de los productores. Sin embargo, es en la operación estatal en la que se desatienden o desvían orientaciones del diseño, aunque se debe destacar que en éste todavía persisten problemas de origen como la indefinición en los puntos de llegada y población objetivo del Programa, y en el establecimiento de vínculos para lograr las sinergias entre el DPAI y Desarrollo Ganadero.

5.1.2 Resultados de la evaluación de procesos

De todos los procesos que implica la gestión de FG es en la operación estatal en la que se presentan los mayores márgenes de mejora sin tener que realizar modificaciones a las actuales Reglas de Operación. Aunque también se debe reconocer que en casi todos los estados en estos momentos hay muchas iniciativas y procesos de cambio para mejorar la operación del Programa, en especial destacan cambios en los estados de Chiapas y Jalisco.

i) Diseño

El diseño del Programa ofrece una buena combinación de vertientes de apoyo, pues considera atención a la demanda libre, proyectos de desarrollo del predio y proyectos de mayor envergadura con montos significativos (hasta dos millones de pesos) que pueden contribuir a la integración de cadenas. Sin embargo, casi en ningún estado se combinaron estas tres opciones y en los que se aplicó esta combinación, con la introducción de otros ajustes, se advierte que puede resultar en una buena estrategia de desarrollo conveniente respecto a la problemática de los productores y de todos los eslabones de las cadenas pecuarias.

En términos de diseño, salvo una definición referida a que los beneficiarios del DPAI pueden recibir apoyo de otros programas de Alianza (entre ellos se entiende que de Desarrollo Ganadero), no existe un vínculo que contemple la complementariedad entre los dos subprogramas. De esta manera, en la práctica se han adoptado posiciones diferentes, en algunos estados sí ven la necesidad de apoyar con DG a los beneficiarios del DPAI y en otros no se considera pertinente debido a que se concentrarían más recursos de FG en los mismos beneficiarios.

El programa de FG se inserta en la línea estratégica de integración de cadenas agroalimentarias, aunque también pudiera contribuir al logro de la línea de reconversión productiva entre sistemas producto si se permitiera la incursión de los productores en una nueva actividad. Específicamente, para lograr que el Programa lograra correspondencia con la línea de integración de cadenas, se modificó la orientación a los objetivos y se anexaron otros componentes de apoyo al Programa en 2003. Sin embargo, mientras esa orientación no se concrete en acciones en la asignación de recursos, no se dará la

congruencia del Programa con la política sectorial. Pero además, las solas acciones de FG no pueden cargar con el peso de la integración de cadenas por lo que resulta estratégica la sinergia con otros programas, que actualmente es escasa.

La compactación de programas en 2003 fue un proceso necesario pero no suficiente. Este proceso simplificó e hizo más flexible la operación, posicionó mejor al DPAI en términos programáticos y creó las condiciones para otorgar apoyos a proyectos integrales. Sin embargo, si no hay una definición concreta y estratégica de prioridades de inversión, si no se mejora la instrumentación y se le asignan mayores recursos al DPAI y si no se inducen realmente inversiones integrales, se desaprovecharán las ventajas de la compactación.

La pertinencia de los apoyos de ejecución nacional, sobretodo el de productores de leche de bajos ingresos, ha quedado demostrada porque emprende proyectos que generalmente no son apoyados en las entidades por la magnitud de las inversiones, pero que con todos los problemas y riesgos que le son inherentes contribuyen a concretar la política sectorial federal, generando efectos demostrativos sobre cómo promover el desarrollo y registrando impactos relevantes. Sin embargo, con la desaparición de este componente de FG como tal, había confusión respecto al destino del componente y sus recursos. También desde antes se advertían riesgos de discrecionalidad en el otorgamiento de los apoyos y existen algunos proyectos apoyados en 2002 y 2003 que enfrentan fuertes problemas para despegar y en los cuales se refleja una selección poco rigurosa, por lo que requieren de un seguimiento estrecho.

El uso de proyectos en la asignación de recursos resulta un mecanismo totalmente pertinente; sin embargo, no existe un entendimiento común respecto a cuándo y a partir de qué monto se debe solicitar el proyecto y lo que debe contener por lo que es común encontrar diferencias entre estados. Tampoco el proyecto se ha convertido en un instrumento que permita realizar una mejor selección de opciones a apoyar ni es utilizado en su mayoría por los productores, lo que se debe a la falta de cultura de productores y funcionarios para la planeación de sus acciones, a la poca capacidad de los evaluadores de proyectos y al escaso seguimiento de los proyectos apoyados.

ii) Planeación

El Programa carece de un marco de planeación estratégica, tanto en el ámbito federal como estatal, que permita delimitar la acción pública, definir prioridades y establecer previsiones de recursos multianuales. De esta forma, la implementación del Programa se convierte en un proceso mecánico, marcado por la rutina y los tiempos fiscales. A ello contribuye la falta de diagnósticos actuales que identifiquen problemas y oportunidades para establecer prioridades en la acción pública de mediano plazo. Sin embargo, con los comités sistemas producto, como de hecho ya está ocurriendo, se abre la oportunidad de elaborar esos documentos diagnósticos a nivel nacional, regional y estatal y de articularlos entre sí. También se carece de un sistema de indicadores de seguimiento que permitan dimensionar los posibles resultados de los programas y a partir de ello tomar decisiones respecto a reorientaciones o conclusiones de la acción del Programa en determinados componentes de apoyo, tipo de productores y regiones.

La distribución de recursos entre subprogramas, actividades productivas y componentes se basa principalmente en el ejercicio histórico del presupuesto y no se enmarcan en procesos de planeación que permitan reorientar o continuar con las asignaciones presupuestales con bases sólidas. De esta manera, es evidente la inercia con la que se viene distribuyendo el presupuesto, beneficiando en su mayoría de veces a la misma

especie producto bovinos, los componentes de mejoramiento genético y los relacionados con praderas y agostaderos.

En la mayoría de las entidades se tienen identificadas las cadenas pecuarias prioritarias; sin embargo, en esa identificación predominan principios de jerarquía muy generales. Además, existen diferencias entre varios esfuerzos de identificación, por lo que generalmente no hay mucha coincidencia entre las cadenas que indica la LDRS como estratégicas, las priorizadas por las Fundaciones Produce y las de los gobiernos de los estados. Esto se debe a que los criterios utilizados para su identificación son diferentes. Tampoco las cadenas seleccionadas han sido utilizadas a cabalidad como mecanismo de asignación de recursos y los recursos que se orientan a ellas casi no están impactando en proyectos que realmente impulsen acciones que repercutan en todos los eslabones de la cadena. Así, se puede concluir que el concepto de integración de cadenas no cuenta todavía con los mecanismos necesarios para concretarse.

iii) Arreglo institucional

La federalización, como un proceso estancado y en algunos casos en retroceso, no avanza por múltiples factores, entre los que destacan la indecisión política del gobierno federal para ceder el poder total a los gobiernos estatales, la falta de capacidades en la mayoría de los estados para asumir los retos que ello implica y por los altos costos, sobre todo de pasivos laborales, que representa absorber una estructura operativa como la de SAGARPA.

La federalización inconclusa, expresada principalmente en la indefinición en la que se encuentran los CADER y DDR, dificulta los acuerdos en la operación y frecuentemente provoca que la coordinación entre instancias no sea adecuada, que las prioridades definidas en los COTEGAN no bajen a las ventanillas y, en general, un funcionamiento deficiente de los CADER y DDR tanto por carencias materiales como financieras y humanas que se refleja en la incapacidad para dar respuesta a los productores, así como en la propensión existente para que personal participe en actos deshonestos con productores y proveedores.

El desarrollo institucional ha sido un gran pendiente de las estructuras que operan los programas, aunque en ganadería son destacables los encuentros nacionales de funcionarios de ganadería. En general, las estructuras están desfasadas de las exigencias actuales de la gestión pública, en parte por la ausencia de procesos de reorganización de las estructuras y de capacitación continua a los funcionarios.

Los COTEGAN están absortos en la operación y dedican muy poco tiempo a la definición de prioridades y de lineamientos de política subsectorial, aunque resaltan experiencias que demuestran que con la reasignación de funciones se puede lograr un cambio sustancial. De igual suerte, existe muy poca coordinación y delimitación de acciones entre los COTEGAN y la Comisión de Desarrollo Rural, lo que conduce a que existan empalmes en la población atendida y a que en los programas de desarrollo rural se establezcan criterios técnicos poco coherentes con los de Fomento Ganadero.

Los comités sistemas producto tienen el potencial para concretar la estrategia de integración de cadenas, sin embargo, actualmente no se comprende a cabalidad el funcionamiento de estas instancias, la mayoría se formaron para constituir la norma y por representantes del eslabón primario, no cuentan con una estructura operativa ni se han incorporado en la toma de decisiones respecto a la asignación de recursos, SAGARPA no ha brindado el seguimiento debido y tampoco supo involucrar en la medida necesaria a los gobiernos de los estados. El comité con mejores resultados hasta la fecha es el

apícola, en buena parte atribuible al acompañamiento otorgado a través del programa de la abeja africana.

iv) Operación

La asignación de recursos es un proceso mecánico, basado en la historia del ejercicio presupuestal, que pretende atender a cualquier tipo de productor por criterios de equidad y que no distingue entre un conjunto de opciones productivas posibles de apoyar. Esto se debe a la falta de una definición concreta y estratégica de prioridades; a la carencia de estudios de estratificación; al uso de reembolso como medio de pago y a la incapacidad de muchos productores para realizar su aportación; al privilegio de “primero en llegada primero en derecho” en la selección de solicitudes; a la difusión restringida y orientada de la convocatoria y a situaciones perniciosas que entorpecen una eficaz asignación de recursos.

El proceso de revisión de solicitudes es un proceso poco eficiente y tortuoso en el que una solicitud pasa por un sinnúmero de revisiones sin que la gran mayoría tenga claridad de qué hace y cómo se hace. Esto finalmente afecta la oportunidad de la llegada del apoyo, la posibilidad de brindar certidumbre a los productores y contribuye a que muchos de ellos desistan de solicitar apoyos ante la complejidad de los trámites.

La oportunidad en la llegada de los apoyos, salvo en algunos casos como en semovientes, sigue siendo una pendiente del Programa, pues el hecho de que éstos lleguen después de determinados periodos genera incertidumbre en los productores y en muchos casos provoca que renuncien a realizar las inversiones.

La participación económica de los gobiernos estatales en el Programa ha ido decreciendo, planteándose un problema de fondo que tiene que ver con la confianza entre ambos niveles de gobierno, y el principio de “alianza” que tienen suscrito para promover la inversión en el campo.

Los proveedores del Programa tienen más importancia de la que se puede prever, pues aunque contribuyen para que los apoyos lleguen de manera oportuna al productor, también cometen abusos que tienen que ver desde conflictos de interés de funcionarios que son proveedores, hasta la participación de éstos en el incremento deliberado de precios y en la colusión con los beneficiarios en la entrega de los apoyos.

v) Elementos específicos de la operación del DPAI

A partir de 2003 existe una preocupación creciente por el DPAI tanto en el ámbito federal como en la mayoría de los estados; sin embargo, en esos dos ámbitos de gobierno no se percibe la definición de un planteamiento estratégico que dé rumbo y viabilidad al subprograma en el mediano plazo. La disposición de los beneficiarios para pagar el servicio aun sin el apoyo es muy baja, lo que pone en duda su sostenibilidad.

Hay muy poca vinculación entre COTEGAN, coordinadores y promotores y las instancias de investigación por lo que muchos promotores transfieren las tecnologías que sólo están a su alcance; la situación laboral de los promotores es precaria en la mayoría de los casos, habiendo mejores resultados en aquellos estados donde el ambiente laboral es más favorable. Los GGAVATT se convirtieron en una moda en el DPAI, abandonando los fundamentos que le dieron origen, por lo que en muchos casos sus objetivos quedaron desvirtuados.

La inclusión de recursos para capacitación y actualización es una fortaleza del DPAI, aunque en la mayoría de los casos éstas no corresponden con los requerimientos del

promotor, es ocasional y no se refleja en mejoras de los productores; sólo destaca la capacitación–acompañamiento a los promotores que está en curso en Jalisco. El seguimiento a promotores por parte de coordinadores sigue siendo escaso y poco efectivo y las evaluaciones de los promotores hechas por COTEGAN, con frecuencia se limitan al reporte escrito. También destaca que a la fecha predomina el desconocimiento sobre la guía normativa del DPAI 2004.

vi) Factores de éxito

En general se identifica que un proyecto que combine inversiones físicas con asistencia técnica, que reciba montos de inversión significativos, que se oriente a un tipo de productor organizado que realmente requiera el apoyo y que reciba componentes estratégicos como los que favorecen la agregación de valor o los vínculos con el mercado, los impactos pueden ser mucho mayores. Esto se refuerza si el proyecto cuenta con un apropiado acompañamiento institucional y seguimiento, si se ubica en cuencas o regiones productivas, si los productores en su mayoría tienen un espíritu innovador y si la actividad cuenta con oportunidades de mercado.

5.1.3 Resultados de la evaluación de impactos

El programa de FG ha generado impactos positivos, pero no suficientes, en ingreso, capitalización y cambio técnico. Se esperaría que conforme pase el tiempo y maduren las inversiones, al menos en el caso del indicador de ingreso, se incrementen los impactos. En capitalización el Programa muestra también ciertos avances, casi concentrados en los estratos bajos, al igual que el cambio técnico, lo que es coherente, pues es donde las inversiones pueden expresarse con mayor claridad.

En otros indicadores los impactos son menos notorios, incluidos algunos que miden aspectos centrales de los objetivos y la orientación del Programa, como el de integración de cadenas, sobre todo vertical, que como se ha insistido todavía no se ha aterrizado en la práctica y no se dispone de apoyos suficientes para proyectos con ese enfoque, salvo los de ejecución nacional. En otros como el de desarrollo de capacidades y organización, la moderada valoración permite argumentar la necesidad de lograr mayor sinergia entre DG y DPAI y promover una mejor instrumentación y seguimiento del DPAI, para que ofrezca servicios de mayor calidad, integrales y a grupos que estén dispuestos a consolidarse como tales. El impacto en el empleo fue bajo, sin embargo, la pequeña contribución del Programa debe considerarse como positiva porque, sin ser un objetivo central del Programa, se logró avanzar en ese plano.

En ese marco destaca que el 19.5% de los beneficiarios 2003 y el 31% de los de 2001 reconocen aumento en el ingreso en la actividad apoyada a causa de Alianza, lo que se considera un aporte sustantivo del Programa, sobre todo por que esto ocurre en los productores de bajos ingresos, aunque se reconoce que quedan amplios márgenes para avanzar en este campo. Por especie-producto, las que generaron mayores efectos en los beneficiarios de 2003 y 2001 fueron las de ovinos, caprinos y miel, aún y cuando son actividades a las que se destinan alrededor del 9% de las inversiones de FG en cada caso. En bovinos de carne también se aprecian incrementos positivos, que seguramente están ligados a la producción de becerros, que se ha beneficiado de excelentes cotizaciones en los últimos años. Finalmente, las especies-producto que funcionan bajo modelos intensivos muestran menos impactos en ingresos, en gran parte porque no han logrado reducir costos de producción y porque enfrentan la competencia de productos importados.

Del 27% de los beneficiarios 2003 que reconoce aumentos en producción, lo atribuyen casi por partes iguales a aumento en la escala y aumentos en productividad, denotándose que el aumento por escala predomina en los grandes productores, mientras que entre los menos capitalizados el aumento por rendimiento cobra mayor relevancia. Respecto a los productores con cambio tecnológico, prácticamente nueve de cada diez beneficiarios reconoce avances y de ellos casi el 38% lo imputa a la incidencia, al menos parcial, del Programa, por lo que se trata de otro avance significativo, con potencial de aumentarse con una mejor selección de los componentes distribuidos, es decir, privilegiando la incorporación de nuevos en lugar de la reposición de los mismos.

En capitalización resalta que el 36% de los beneficiarios de 2003 revela cambios positivos, que en promedio ascienden a poco más de \$ 57,000 por productor, de los cuales el 25% corresponde a la aportación gubernamental y el resto proviene de los productores, por lo que la inducción a la inversión que promueve el Programa ha resultado positiva entre la población beneficiada. La capitalización es mayor en los productores de bajos ingreso y casi nula en los más capitalizados, lo que era de esperarse, por el nivel inicial de cada tipo de beneficiario.

En cuanto a desarrollo de capacidades, el 10.5% de los beneficiarios reconoce haber recibido el servicio de DPAI, pero más importante es que todos lo valoran muy alto, especialmente los productores menos capitalizados, remarcando la prioridad que tiene este servicio. El papel de las organizaciones también influyó en casi 27% de los beneficiarios para obtener el apoyo, constatándose que en el caso de los productores de bajos ingresos parte importante de esas organizaciones se crearon al momento de solicitar el apoyo y los grandes productores lo hicieron a través de sus asociaciones gremiales.

Cabe destacar que la sostenibilidad y grado de uso de los componentes supera el 90% en el primer caso y el 70% en el segundo, que también se catalogan como un logro del Programa. En ambos casos los productores con mayores ingresos reportaron valores más altos, lo que resulta coherente porque es más fácil integrarlos a sus procesos productivos y, además, porque se beneficiaron de bienes de capital, que generalmente tienen niveles de rotación más lentos.

En cuanto a empleo los efectos son reducidos, pero esto es coherente, porque es un objetivo que no se contempla directamente en FG. El gran pendiente se ubica en la integración de los ganaderos a las cadenas productivas, tanto hacia atrás como hacia delante, donde los avances son mínimos, obligando a repensar cómo se puede instrumentar esta estrategia medular del Programa.

5.2 Recomendaciones

A continuación se formulan tres grandes planteamientos que pueden contribuir notablemente a mejorar la operación del Programa e incrementar los impactos, principalmente a través de una mejor asignación de recursos:

1) La Federación deberá convenir las prioridades de inversión del Programa con cada uno de los gobiernos estatales, aprovechando los actuales foros de intercambio promovidos por la Coordinación General de Ganadería. Estas prioridades se deberán definir en un horizonte de mediano plazo y considerar previsiones presupuestales correspondientes a

los dos últimos años del gobierno federal actual ^[48]. Asimismo este marco de prioridades debe tomar en cuenta lo siguiente:

- i) Un balance de lo logrado hasta la fecha con el Programa en cada entidad que permita identificar avances, limitaciones, pertinencia de seguir otorgando determinados componentes de apoyo, cobertura regional y por sistema producto, principales impactos y posibilidades de reasignación de recursos, entre otros.
- ii) La congruencia real con los lineamientos de política sectorial estatal (planes y programas sectoriales), que permita identificar en qué se quiere utilizar el recurso.
- iii) La coherencia efectiva con los lineamientos de política sectorial federal, que permita llevar a la práctica aspectos clave como integración de cadenas.
- iv) Los diagnósticos participativos que surjan en el seno de los comités sistema producto o en su caso de organizaciones de productores representativas, en los que además de plantearse la problemática actual se establezcan los escenarios prospectivos.
- v) Propuesta de cambios operativos en FG que contribuyan a una mejor asignación de recursos y a una mayor eficiencia en la operación, para lo cual se podrían considerar los resultados de la evaluación estatal y nacional.

En este marco, correspondería a los COTEGAN formular ese planteamiento de prioridades, con lo que además se lograría una reasignación de sus funciones en la que estos órganos colegiados asuman plenamente las de trazar los lineamientos de política subsectorial y definir las prioridades de inversión bajo la perspectiva de planeación estratégica. Por su parte, la Coordinación General de Ganadería, considerando sus lineamientos de política, la participación de los comités sistemas producto nacionales y las prioridades definidas en cada estado deberá integrar un planteamiento nacional que oriente la gestión del Programa en el ámbito estatal y además incluya indicadores de seguimiento que permitan medir los avances logrados en el cumplimiento de las metas fijadas. La definición de prioridades y el cumplimiento de las mismas en la asignación de recursos deberá ser objeto de un sistema de incentivos, en el que se premien los mejores esfuerzos de planeación en la distribución de recursos. Asimismo, sería conveniente difundir las experiencias de cambio en la política sectorial emprendidas en Chiapas y Jalisco.

II) Convenir con los estados la elaboración y la utilización de los estudios de estratificación, para lo cual SAGARPA debería emitir lineamientos comunes y claros que incorporen en esa estratificación variables técnico productivas y socioeconómicas que permitan identificar con precisión qué productores requieren del apoyo del Programa y en cuáles se lograrían los mejores impactos considerando los objetivos y los componentes de apoyo del Programa. Esta estratificación debería servir para focalizar la población objetivo y para otorgar apoyos diferenciados. Sin embargo, mientras se realizan y utilizan los estudios de estratificación, se pueden tomar las siguientes acciones en el ámbito estatal, en la perspectiva de lograr una mejor focalización de los apoyos a los productores:

^[48] Para realizar las previsiones presupuestales de los próximos dos años, que son los últimos de la administración federal actual, se puede considerar el promedio histórico del presupuesto y el crecimiento mostrado por éste, previendo en la distribución criterios complementarios que eviten la inercia de ejercicios anteriores.

i) Delimitar con precisión los ámbitos de influencia de Fomento Ganadero y Desarrollo Rural, para lo cual se requiere una coordinación efectiva entre los COTEGAN y las CDR en la definición de criterios de elegibilidad para cada Programa. Esta delimitación entre poblaciones objetivo implica a la vez definir el papel que juegan y las formas en que serán atendidas cada una de las poblaciones objetivo de cada programa en el marco de los comités sistema producto, pues finalmente en los sistemas producto confluye todo tipo de productor.

ii) Integrar los padrones de beneficiarios de Fomento Ganadero desde 1996 a 2003 e identificar a los “clientes del Programa” así como los componentes de apoyo con que fueron apoyados, a fin de restringirles el acceso, sobretudo en aquellos casos en los que ya se logró el objetivo. De forma complementaria, en las solicitudes del Programa se le puede anexar una pregunta en la que se solicite al productor que declare los apoyos que ha recibido de Alianza y de otros programas de 1996 a la fecha.

iii) Establecer criterios de apoyos diferenciados, premiando con un subsidio mayor a los productores menos capitalizados, a los organizados, a los que reciban asistencia técnica y a los proyectos que se apeguen más a las prioridades definidas por COTEGAN, entre otros.

III) *Combinar en la operación estatal de FG las tres vertientes de apoyo que su diseño permite: 1) apoyar uno o dos proyectos regionales de alto impacto con montos significativos (hasta dos millones de pesos) para cada sistema producto relevante en la entidad, dirigido a acciones que incidan en la integración de la cadena (centros de acopio, corrales de subasta, pasteurizadoras, plantas de alimentos balanceados), cuyo impacto se vea reflejado en todos los tipos de productores; 2) apoyo a productores con proyectos de desarrollo del predio, pero que impliquen inversiones integrales, que estén focalizadas adecuadamente en aquellos productores que realmente requieran la inversión y en cuencas o regiones con potencial y 3) apoyo a la demanda libre, aunque cada vez en menor proporción, pero sólo en componentes estratégicos que realmente incidan en productividad y promuevan el cambio técnico, acotarla a productores menos capitalizados que realmente requieran la inversión y coadyuven al objetivo del componente. Esta orientación del Programa se puede lograr tomando las siguientes acciones:*

i) El apoyo a proyectos regionales por sistema producto podrá ser posible con la mezcla de recursos con otras instancias que apoyan proyectos similares, tales como FONAES, FIRCO, PROCAMPO Capitaliza, Programa de Apoyo a la Competitividad por Ramas de Producción, para lo cual es muy importante promover en los COTEGAN y en los comités sistema producto la participación de las instancias que operan esos programas. Aparte, la federación podrá apoyar proyectos, con recursos equivalentes a los ejercidos por ejecución nacional, que promuevan iniciativas de corte similar y que en general rebasen los límites territoriales de una entidad o sean considerados estratégicos desde el punto de vista del país.

ii) Homogeneizar criterios en torno a cuándo se debe solicitar un “proyecto” y el tipo de proyecto a solicitar, reforzar las estructuras técnico operativas mediante la capacitación a los evaluadores de proyectos en esa materia y garantizar esquemas de seguimiento para prevenir posibles desviaciones o insuficiencias del proyecto. Todo esto podrá establecerse en un manual de difusión en el que se dé claridad a los distintos niveles participantes en la operación, incluidos los productores, sobre aspectos centrales referidos al proyecto. A la vez sería relevante que COTEGAN integrara un padrón de despachos o consultores, de preferencia acreditados ante las

instancias correspondientes y especializados en la formulación y seguimiento de proyectos, que se deberán sujetar a estrictos esquemas de evaluación periódicos.

Acompañando a los tres anteriores planteamientos, se pueden implementar otras acciones que pueden contribuir a esa mejor gestión del Programa:

1. SAGARPA debería intensificar la discusión y difusión sobre conceptos centrales de la política sectorial relacionados con FG tales como integración de cadenas productivas y comités sistema producto. Este proceso deberá concretarse en la transmisión clara de lineamientos por la parte federal y en la incorporación de esos lineamientos en la operación por parte de los estados. Se sugiere que en el marco de la definición de prioridades se incluyan proyectos de impacto regional o estatal para cada sistema producto relevante en la entidad que atiendan la integración de cadenas productivas. En los anexos técnicos, además deberán abrirse conceptos o componentes de apoyo explícitos que coadyuven a la integración de cadenas. En torno al concepto o las implicaciones de la integración de cadenas, la federación deberá dejar claro que la estrategia de integración (vertical hacia atrás o adelante, horizontal, especialización, etc.) a promover en los proyectos que se apoyen dependerá básicamente de la estructura productiva, las fallas de mercado y los costos de transacción, por lo que serán los comités sistemas producto los que determinen la pertinencia de la estrategia de integración.

2. Dar preferencia a los beneficiarios del DPAI en la asignación de recursos del subprograma de Desarrollo Ganadero, sobre todo a aquellos grupos que estén ubicados en cuencas y que demuestren interés y compromiso con el subprograma. Los apoyos que se deberán otorgar deberán corresponder a inversiones de impacto que beneficien a todos los socios y tiendan a una mejor integración de los productores a las cadenas productivas. El promotor(es) deberá implementar y dar un seguimiento estricto al proyecto apoyado. Para los beneficiarios de Desarrollo Ganadero que no reciban asistencia del DPAI y que se beneficien con un proyecto que implique un subsidio significativo se le deberá exigir acceso a servicios de asistencia técnica y capacitación.

3. El DPAI requiere de un planteamiento estratégico en el ámbito federal y, sobre todo en los estados, en el que se definan temas centrales como la sostenibilidad del servicio en el mediano plazo, la vinculación deseada con desarrollo ganadero, el arreglo institucional participante, el papel de las instancias de investigación y la participación de los productores, entre otros. Ese planteamiento estratégico debe ser el eje sobre el que participen todos los actores, por lo que deberá ser conocido y sobre todo asimilado por ellos. Del mismo modo, se requiere que el COTEGAN emprenda acciones para tejer vínculos con las instancias de investigación y extensión y, en donde sea posible, con despachos agropecuarios con experiencia en el área y que dispongan de equipos interdisciplinarios. Mejorar las condiciones laborales de los promotores aunque se tenga que reducir el número de contratos, éstas mejoras implican certidumbre laboral al menos durante todo el año, sueldos justos, pagos oportunos e incentivos concursables para premiar el esfuerzo de los mejores técnicos. El modelo GGAVATT debe entenderse en su lógica y aplicar realmente sus principios, en los grupos de muchos años de continuidad sin resultados se debiera pensar en el retiro del servicio y en su reorientación a otros grupos interesados. Los perfiles de los promotores deben garantizar un buen desempeño de los mismos por lo que deben tener experiencia y los coordinadores deben tener solvencia profesional para respaldar a los promotores. La capacitación y actualización de los técnicos deberá planearse en función de las necesidades de los promotores y sus grupos asesorados, en temas que potencien su desempeño, por lo que de preferencia deben ser de una duración más prolongada y con apego a la problemática de los

beneficiarios (estudiar la experiencia de capacitación de Jalisco). El seguimiento y la evaluación debe ser un ejercicio constante, a nivel de las unidades de producción apoyadas para contrastar los avances paulatinos planteados en su plan de trabajo.

4. Establecer mecanismos de información clara con respecto a los recursos de ejecución nacional o modalidad equivalente tanto al interior de SAGARPA como en los estados y procurar rescatar la modalidad en los términos en que estaba planteada, pero estableciendo criterios claros de asignación de recursos y dando apertura a proyectos de todos los sistemas producto. Del mismo modo, se sugiere intensificar las acciones de seguimiento a proyectos apoyados en años anteriores para identificar cuellos de botella y tomar las decisiones pertinentes. No apoyar a futuros proyectos con indicadores de rentabilidad dudosos y en los que no se prevean repercusiones tecnológicas y económicas y no se comprometa el acceso a servicios de asistencia técnica y capacitación. A la par de las acciones que se promuevan con esa modalidad, se debe pugnar para que en los estados, crecientemente se apoyen acciones similares, en el marco de los comités sistemas producto.

5. La SAGARPA debería concluir con el actual proceso de federalización descentralización, que entre otras cosas implicaría el traspaso de los CADER y DDR a los gobiernos estatales. Esto obviamente implica primero abrir los espacios de reflexión entre las partes participantes para arribar a la definición de una agenda que incluya plazos y compromisos concretos que los actores involucrados estén dispuestos a cumplir. Entre los compromisos que se deberán asumir en esa agenda, se incluiría el que cada dependencia retome sus funciones sustantivas, es decir las delegaciones de SAGARPA deberán acotarse a funciones de normatividad, seguimiento y coordinación de políticas y los estados a operar los programas, pero en un marco que sea convenido por ambas instancias, en el cual destaque la aplicación de los recursos con base en las prioridades convenidas por ambos. Independientemente de que se lleve a cabo este proceso, en los CADER y DDR se deberían realizar inversiones para mejorar la infraestructura y equipo y las condicionales laborales del personal, (incluida la capacitación y para establecer esquemas monitoreo y evaluación a estos agentes, a fin lograr una operación más transparente de los programas. La capacitación al personal de los CADER y DDR debería enfocarse a que el personal se convierta en asesor más efectivo de los productores y no sólo un receptor de documentos.

6. En una perspectiva de mediano plazo, tanto SAGARPA como los gobiernos estatales requieren emprender un programa de modernización institucional que implique reestructuraciones administrativas e intensos procesos de capacitación de los actores que operan los programas, a fin de que éstos respondan plenamente a las nuevas definiciones, estrategias y dinámica de la actual política sectorial. La reestructuración puede ir encaminada a una reorganización en torno a cadenas productivas, como se aplicó en Jalisco. Los procesos de capacitación se deberán centrar en temas de actualidad de política pública; planeación estratégica; diseño, implementación y evaluación de programas; formulación y evaluación de proyectos, entre otros. En este último caso se puede tomar como ejemplo el ejercicio la reingeniería que está en proceso en Chiapas.

7. Coadyuvar a la consolidación de los comités sistema producto, alentando la participación de los gobiernos estatales, de las organizaciones de productores y de otros representantes de eslabones de la cadena, para lo cual es básico que SAGARPA transmita una definición conceptual clara, capacite a los actores y coadyuve a la sensibilización sobre lo que es la figura y los beneficios que ofrece. Del mismo modo,

SAGARPA debe dar un seguimiento continuo al funcionamiento de los comités, para lo cual se requiere que en las delegaciones y en el mismo ámbito federal se asignen áreas específicas para dar seguimiento (tal como sucede con el responsable del programa de la Abeja Africana que acompaña las acciones del comité apícola). Se debe dotar, además, de recursos que permitan la existencia de una estructura que opere los acuerdos tomados en el seno de los comités, le dé funcionalidad y que encargue o estructure los diagnósticos y planes rectores. Es muy importante que en los comités sistemas producto se traten de incorporar representantes de otros eslabones distintos a la producción primaria, lo que en mucho depende de la capacidad de convocatoria de las autoridades. También se debe cuidar de que los representantes de productores sean lo más “representativos posible” y que se integren por organizaciones de carácter económico productivo. Finalmente, los comités sistemas producto tendrán relevancia en la gestión del Programa en la medida que participen en la orientación de las inversiones con base en las prioridades que ellos mismos definan. De hecho, estos son los que deberían, mediante la participación en COTEGAN, proponer los proyectos estratégicos de impacto regional que integre la cadena. Como experiencia concreta se debería retomar el caso del comité apícola a nivel nacional y los de la leche en algunos estados como Jalisco. También es necesario que SAGARPA garantice que quienes participen por parte del gobierno federal en esos comités tengan capacidad de decisión.

8. Con la finalidad de lograr una mejor asignación de recursos y darle un uso a los proyectos, el proceso de selección de éstos se debe realizar del conjunto de las solicitudes que hayan sido recibidas en las ventanillas en un periodo determinado que puede correr inmediatamente después de haber firmado los anexos técnicos y previa difusión de la convocatoria (definida por COTEGAN). Esa selección de proyectos se deberá realizar considerando los lineamientos y prioridades definidas por el COTEGAN con criterios explícitos y homogéneos de evaluación. Además, para garantizar que lo establecido en los proyectos se lleva a cabo se podrá dar seguimiento a una muestra de proyectos y en caso de encontrar anomalías se aplicarán sanciones. La demanda libre no debería entrar en esta mecánica y sólo se deberían evaluar minuciosamente los criterios de elegibilidad de los solicitantes.

9. Simplificar el proceso de recepción de solicitudes y transferir la responsabilidad a los CADER-DDR, para que a través de instancias técnicas de los consejos distritales aprueben solicitudes de montos acotados. Para ello el COTEGAN será quien defina las prioridades y garantice que se consideren en las instancias técnicas de los consejos. Además de emprender ejercicios intensivos de capacitación a los operadores que emitirán el dictamen técnico. Las solicitudes de montos significativos podrán turnarse a los comités técnicos del COTEGAN para un análisis más exhaustivo. Para agilizar este proceso es de interés conocer la modalidad que en Chiapas y Jalisco se emprenderá en la operación 2004, en la que los consejos distritales, con apoyo de sus instancias técnicas, tendrán la responsabilidad de dictaminar solicitudes (en Jalisco dictaminarán solicitudes con montos inferiores a 200 mil pesos). Si el proceso anterior no se considera factible, de todos modos se deberán instrumentar reingenierías de procesos del Programa que posibiliten un tratamiento eficaz de cada solicitud, evitando cuellos de botella, errores recurrentes, redundancia en procedimientos y burocratismo. También se recomienda evitar considerar la rapidez de la asignación de los recursos como un indicador de éxito y como un incentivo para premiar la buena ejecución de los programas a través de la fórmula de asignación de recursos.

10. Buscar mecanismos diferenciados de apoyo a los productores de acuerdo a sus capacidades económicas con la finalidad de que puedan acceder realmente a los apoyos.

Es conveniente que dichos mecanismos reduzcan la incertidumbre en la entrega de los recursos al estandarizar lo mejor posible los procesos para dictaminar solicitudes y liberar los pagos, a fin de promover nuevas inversiones y no simplemente reembolsos. Para los productores con menor solvencia se podrían aplicar mayores montos de subsidio y además promover en esa población objetivo la mezcla de recursos con otras instancias como FONAES, FIRCO, PROCAMPO y aceptarles aportaciones en especie. Para que se disminuya la incertidumbre se pueden establecer acuerdos claros con proveedores para que éstos entreguen los bienes o servicios inmediatamente después de que haya sido aprobada la solicitud y, posteriormente, el Programa reembolse a los proveedores la aportación del gobierno; sin embargo en este caso habrá que prever esquemas que garanticen transparencia y en los que todos ganen.

11. La difusión del Programa debe intensificarse, incrementando su calidad y cobertura, de tal manera que se garantice que los posibles beneficiarios tengan conocimiento de los mecanismos de acceso al Programa, y evitar con ello asimetrías de información y apropiación de los recursos por unos cuantos grupos. La difusión de los programas debe considerar no solamente como la presentación general de los mismos sino, primordialmente, la explicación de su mecánica y de los requisitos. Es indispensable señalar que es un Programa de capitalización que implica selección de solicitudes con criterios técnicos y de rentabilidad que busca apoyar las mejores opciones de inversión.

12. Solicitar a los COTEGAN la consolidación de padrones de proveedores a fin de que se pongan a disposición de los productores y definir reglas claras que deben cumplir los proveedores así como esquemas de seguimiento que permitan corroborar su cumplimiento. Además, se debería integrar un listado de precios de bienes para acotar montos de cotizaciones, exigir pruebas de calidad continuas de insumos y equipos, así como establecer normas para evitar conflictos de intereses entre integrantes de los COTEGAN que a la vez sean proveedores

13. Pugnar porque los comités de consejos consultivos para el combate de la corrupción y la transparencia funcionen como tal y establezcan mecanismos de verificación y seguimiento en la operación del Programa. En los casos en que se encuentren situaciones sospechosas o perniciosas que afecten los propósitos del Programa deberán aplicarse sanciones estrictas que sean ejemplares para el resto de los actores participantes.

14. Para lograr mayores impactos se deberían considerar los siguientes aspectos:

- a) Asignar mayores recursos a actividades con alto potencial como la ovinocultura, apicultura y caprinocultura. A ello puede contribuir el marco de definición de prioridades y la mayor participación de los comités sistemas producto en la asignación de recursos.
- b) Fijar mayores presupuestos al subprograma DPAI y a la vez procurar una mejor articulación con los beneficiarios de DG, así como toda la estrategia de reorientación planteada en las recomendaciones dos y tres.
- c) Utilizando los estudios de estratificación, tratar de focalizar los apoyos en los estratos de productores transicionales (equivalente en parte al PBIT de las Reglas), que demuestren que requieren el apoyo y cuyas características técnico productivas posibiliten el cumplimiento de los objetivos del Programa.
- d) Dar prioridad a grupos organizados, siempre y cuando se tengan elementos para prever que a futuro se convertirán en una organización económico-productiva. En primer término se deberán apoyar organizaciones que demuestren experiencia previa. En estos casos se podrían apoyar proyectos de gran envergadura con

montos significativos que puedan detonar procesos de desarrollo regional y de fortalecimiento del sistema producto en cuestión.

- e) Tratar de apoyar inversiones integrales y con montos relevantes que realmente impacten la capitalización y hagan frente a la problemática tan diversa de los productores. Sin embargo, esto implica una delicada focalización de los apoyos.
- f) Aplicar crecientemente los recursos a proyectos de gran impacto, que eleven la rentabilidad y generación de valor, que beneficien a grupos de productores y que estén ubicados en cuencas o regiones altamente productivas.
- g) Privilegiar en la medida de lo posible, productores con espíritu innovador y convencidos de planear su desarrollo.

Después de más de ocho años de su puesta en marcha, probablemente lo más necesario para el programa de Fomento Ganadero, sería una revisión a fondo de su pertinencia como instrumento de política que valore sus principales contribuciones, desviaciones y ausencias. Sin embargo, considerando en que este no es el momento oportuno, dado los tiempos de la administración federal actual, es más factible, como se propone en estas conclusiones y recomendaciones, introducir una serie de ajustes, sobre todo en la operación, que contribuirían a una mejor eficiencia y a la generación de mayores impactos del Programa en el corto plazo, incluyendo medidas de reordenamiento en una perspectiva de mediano plazo.

Anexos

Anexo 1.A Evolución del Programa 1996-2003

Anexo 1.A.1. Evolución de la inversión y cobertura de beneficiarios de Fomento Ganadero y Alianza Contigo 1996-2003

Concepto	Unidad medida	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TCMA (%)
Inversión de FG	Mill. pesos 2003	1,307.3	1,898.8	1,659.4	2,224.0	1,417.4	1,795.9	1,873.1	1,961	5.9
Inversión de Alianza		5,820.5	7,414.5	8,149.4	9,778.7	8,376.4	10,863.6	11,024.1	13,000	-
Beneficiarios de FG	Miles de beneficiarios	80.9	130.3	115.2	125.4	110.6	115.8	81.5	84.9	0.7
Beneficiarios de Alianza	Mill. de beneficiarios	2,917.6	5,365.1	5,308.5	4,351.7	3,795.3	4,480.0	5,425.4	-	-
Inversión de FG/Inversión de Alianza	%	22	26	20	23	17	17	17	16	n.a.
Inversión por beneficiarios	Pesos 2003	16,159	14,572	14,404	17,735	12,816	15,509	22,982	23,098	5.2

Fuente: Elaboración propia con base en cifras incluidas en el informe de evaluación de Fomento Ganadero 2002 y con información de 2003 proporcionada por la Coordinación General de Delegaciones y de la Coordinación General de Ganadería, con corte al 25 y 29 de julio del presente.

Anexo 1.A.2. Crecimiento de la inversión de FG según fuente de aportación de 1996 a 2003

Fuente	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TCMA 1996-2003	TCMA 2000-2003
Productores	555.2	894.8	900.5	1,292.3	708.7	928.8	837.1	795.3	5.3	3.9
Estatad	255.5	443.4	312.7	367.4	291.9	328.6	328.6	320	3.2	3.1
Federal	496.5	560.5	446.2	564.3	416.8	538.6	707.4	846	7.9	26.6

Fuente: Elaboración propia con base en cifras incluidas en el informe de evaluación de Fomento Ganadero 2002 y con información de 2003 proporcionada por la Coordinación General de Delegaciones y de la Coordinación General de Ganadería, con corte al 25 y 29 de julio del presente.

Anexo 1.A.3. Evolución de la inversión y número de beneficiarios por Programa de 1996 a 2002 (pesos 2003)*

Recuperación de Tierras de Pastoreo					
Año	Inv. Federal	Inv. estatal	Inv. productores	No. de beneficiarios	Subsidio promedio
	miles de pesos				pesos/beneficiario
1996	213,664	56,198	175,824	30,566	8,829
1997	262,943	135,175	258,123	50,405	7,898
1998	190,144	66,190	348,238	48,131	5,326
1999	192,712	63,733	387,268	28,879	8,880
2000	143,333	47,980	191,313	30,140	6,347
2001	145,280	50,933	195,850	22,341	8,783
2002	170,703	71,372	255,773	26,268	9,216
Σ	1,318.77	491.58	1,812.38	236.73	7,647
Lechero					
1996	106,414	74,031	98,108	12,510	14,424
1997	110,701	77,099	158,080	12,386	15,162
1998	89,645	66,121	185,673	9,903	15,729
1999	105,235	75,779	264,442	10,435	17,347
2000	78,955	55,372	134,327	8,624	15,576
2001	94,337	52,332	205,918	18,567	7,899
2002	85,817	39,784	154,483	5,123	24,517
Σ	671.10	440.51	1,201.03	77.54	14,335
Mejoramiento Genético					
1996	173,890	124,284	280,748	35,939	8,297
1997	159,662	213,284	437,013	51,481	7,244
1998	122,836	130,915	411,908	27,767	9,139
1999	130,066	125,616	325,972	33,911	7,540
2000	128,983	134,722	263,705	29,072	9,071
2001	160,306	147,604	391,727	31,171	9,878
2002	163,385	132,010	313,875	28,845	10,241
Σ	1,039,128	1,008,435	2,424,948	238,186	8,596
Apícola					
1996	689	969	480	1,897	0,874
1997	8,612	10,079	13,374	13,761	1,358
1998	15,627	12,481	29,515	12,111	2,321
1999	13,686	13,284	31,642	18,272	1,476
2000	12,883	9,089	21,974	14,462	1,519
2001	16,260	14,096	32,528	8,174	3,714
2002	17,247	10,487	26,651	2,465	11,251
Σ	85,004	70,485	156,164	71,142	2,186
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales					
1998	9,306	18,518	573	15,802	1,761
1999	21,400	22,747	644	17,640	2,503
2000	20,802	22,807	0	16,685	2,614
2001	31,102	28,419	861	18,600	3,200
2002	44,810	40,967	1,932	10,359	8,280
Σ	190,723	182,367	8,718	79,086	4,718
Fomento Avícola y Porcícola					
1997	10,379	5,021	15,767	301	51,163
1998	7,954	9,084	26,397	386	44,140
1999	10,996	14,779	0	413	62,409
2000	17,098	13,992	31,090	701	44,351
2001	25,573	15,955	54,172	1,377	30,158
2002	27,669	25,755	65,995	4,656	11,474
Σ	99,669	84,586	193,421	7,834	23,520

Fuente: Informe de evaluación nacional de FG 2001. Las cifras se actualizaron a pesos de 2003.

*No se incluyen los datos 2003 porque con la compactación de los programas ya no es posible tener los datos en todos los casos.

Anexo 2.A. Tipología de beneficiarios

Para la realización de la evaluación de los programas de Alianza Contigo 2003 se definió una tipología de beneficiarios mediante la cual se agruparon los productores en estratos homogéneos de tal manera que en cada uno de ellos quedaron beneficiarios con características productivas y socioeconómicas similares. El objetivo central de definir esta tipología fue el de llevar a cabo un análisis comparativo de los impactos del Programa sobre los diferentes tipos de productores.

Cabe mencionar que con relación a la tipología utilizada en 2002, en la presente evaluación se introdujo como cambio importante la eliminación de la variable *orientación de la producción al mercado*, debido a que la información de la base de datos 2002 demuestra que la mayoría de los productores vende casi toda su producción al mercado por lo que no constituye una variable de diferenciación, y sin embargo sí da lugar a que los beneficiarios “pequeños” sean catalogados como productores de un estrato más alto que el que realmente les corresponde. En su lugar, se incluyó una variable adicional para medir el *nivel tecnológico* de los productores, la cual se construyó a través de un índice que toma valores en el intervalo [0,1].

Así, para definir a los estratos de beneficiarios se consideraron las siguientes variables:

1) Escolaridad

Es una aproximación al capital humano, que incide en el comportamiento de los productores y en los efectos que tienen los apoyos.

2) Superficie equivalente

Expresa la escala de operación del productor agrícola.

3) Bovino equivalente

Expresa la escala de operación del productor pecuario.

4) Valor de los activos

Mide la magnitud económica del productor.

5) Nivel tecnológico

Expresa el nivel de incorporación de elementos técnicos e innovaciones a las actividades productivas. Para las actividades agrícolas se considera la calidad genética de semillas y plántulas, la fertilización de los cultivos, los sistemas de riego utilizados y la mecanización del proceso productivo. Para las pecuarias se toma en cuenta la calidad genética de los animales, la forma en que se los alimenta y el equipamiento y calidad de las instalaciones productivas.

A continuación se presentan los rangos y calificaciones asignadas a cada una de las cinco variables anteriores.

Variable					Calificación
Escolaridad (años)	Superficie equivalente (hectáreas)	Bovino equivalente (cabezas)	Valor de los activos (pesos)	Nivel tecnológico (índice de 0 a 1)	
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>	
0	0	0	0	0	0.0
$1 \leq A \leq 6$	$0 < B \leq 3$	$0 < C \leq 8$	$0 < D \leq 5000$	$0 < E \leq 0.2$	0.2
$7 \leq A \leq 9$	$3 < B \leq 10$	$8 < C \leq 25$	$5000 < D \leq 25000$	$0.2 < E \leq 0.4$	0.4
$10 \leq A \leq 12$	$10 < B \leq 50$	$25 < C \leq 75$	$25000 < D \leq 100000$	$0.4 < E \leq 0.6$	0.6
$13 \leq A \leq 16$	$50 < B \leq 100$	$75 < C \leq 150$	$100000 < D \leq 500000$	$0.6 < E \leq 0.8$	0.8
$A \geq 17$	$B > 100$	$C > 150$	$D > 500000$	$0.8 < E \leq 1.0$	1.0

Nota: Las variables "Superficie equivalente" y "Bovino equivalente" son mutuamente excluyentes, por lo que de ellas sólo se toma la que asuma el valor más grande.

Para determinar a qué tipo de productor pertenece un beneficiario, se calcula la media aritmética (X) de las calificaciones de las cuatro variables consideradas para dicho beneficiario, y enseguida se ubica su valor en alguno de los siguientes rangos:

Rango	Tipo de productor
$0 \leq X \leq 0.2$	I
$0.2 < X \leq 0.4$	II
$0.4 < X \leq 0.6$	III
$0.6 < X \leq 0.8$	IV
$0.8 < X \leq 1.0$	V

Nota: X es la media de las calificaciones de las variables A , B (o C), D y E .

Las equivalencias consideradas para las variables "Superficie equivalente" y "Bovino equivalente" son las siguientes:

Equivalencias para superficie		Equivalencias para ganado	
Régimen de humedad y uso del suelo	Equivalencia a riego	Especie	Equivalencia a un bovino
Riego	1	Bovinos	1
Humedad	0.66	Ovinos	5
Temporal	0.5	Caprinos	6
Agostadero	0.25	Porcinos	3
Monte o bosque	0.125	Aves	100
Otro	0.125	Abejas (colmenas)	5
		Animales de trabajo	1
		Otras	50