

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

SAGARPA



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



## Informe de Evaluación Nacional

### Programa de Fomento Ganadero



# MÉXICO



México, Septiembre de 2007

# Evaluación Alianza para el Campo 2006

## Informe de Evaluación Nacional

Programa de Fomento Ganadero



**Ing. Alberto Cárdenas Jiménez**  
Secretario

**Dr. Everardo González Padilla**  
Coordinador General de Ganadería

**Ing. Fernando Garza Martínez**  
Coordinador General de Enlace y Operación

**MVZ. Renato Olvera Nevárez**  
Director General de Planeación y Evaluación

**MC Arturo Enciso Serrano**  
Director de Servicios de Apoyo a la Producción

**MC Pablo Hernández Alarcón**  
Subdirector de Promoción Pecuaria

**Lic. Verónica Gutiérrez Macías**  
Directora de Diagnóstico y Planeación de Proyectos

**Ing. Jaime Clemente Hernández**  
Subdirector de Análisis y Seguimiento



**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN**

**Norman Bellino**

Representante de FAO en México

**Salomón Salcedo Baca**

Oficial Técnico

**Iván Cossío Cortez**

Asesor Técnico Principal

**Alfredo González Cambero**

Director Técnico Nacional

**Hugo Gámez Flores**

Coordinador de la Evaluación Nacional

Evaluadores del programa de Fomento Ganadero:

**Adolfo Álvarez Macías**

**Santos Santillanes Chacón**

## Tabla de contenido

<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1 Tendencias del entorno y pertinencia del Programa.....</b>	<b>11</b>
1.1 Retos de la ganadería mexicana ante la dinámica internacional .....	11
1.2 Aspectos relevantes del desempeño de las cadenas pecuarias nacionales .....	16
1.3 Marco político para la intervención pública .....	20
1.3.1 <i>El ambiente de las políticas pecuarias.....</i>	<i>22</i>
1.4 El Programa de Fomento Ganadero .....	24
<b>Capítulo 2 Valoración de los resultados del Programa.....</b>	<b>27</b>
2.1 Premisas a contemplar en la valoración de resultados del Programa .....	28
2.2 Contribución del Programa a la inversión en el subsector pecuario.....	28
2.3 Cobertura del Programa en términos de beneficiarios.....	31
2.4 Resultados en áreas de atención del Programa.....	32
2.5 Resultados en la construcción institucional.....	35
2.6 Contribución de los resultados al logro de los objetivos .....	36
<b>Capítulo 3 Análisis de la gestión del Programa.....</b>	<b>37</b>
3.1 Premisas de gestión subyacentes en el diseño del Programa .....	38
3.2 Cumplimiento global de las premisas y grandes retos de la gestión .....	38
3.3 Arreglo institucional del Programa .....	39
3.4 Planeación y asignación de recursos.....	42
3.5 Operación del Programa.....	44
3.6 Evaluación y seguimiento a recomendaciones.....	46
3.7 Gestión en temas de interés central para el Programa.....	47
3.7.1 <i>Integración de cadenas y comités sistema producto (CSP).....</i>	<i>47</i>
3.7.2 <i>Desarrollo de proyectos Agropecuarios integrales (DPAI).....</i>	<i>50</i>
3.7.3 <i>Vínculo entre FG y el Subprograma de Salud Animal.....</i>	<i>51</i>
3.8 Contribución de la gestión al logro de los objetivos de FG .....	52
<b>Capítulo 4 Evaluación de impactos .....</b>	<b>55</b>
4.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones.....	56
4.2 Indicadores de impactos de primer nivel.....	57
4.2.1 <i>Ingreso.....</i>	<i>57</i>
4.2.2 <i>Empleo.....</i>	<i>61</i>
4.3 Indicadores de impactos de segundo nivel .....	63
4.3.1 <i>Inversión y capitalización.....</i>	<i>63</i>
4.3.2 <i>Cambio tecnológico.....</i>	<i>65</i>
4.3.3 <i>Desarrollo de capacidades.....</i>	<i>68</i>
4.3.4 <i>Fortalecimiento de organizaciones económicas .....</i>	<i>71</i>
4.3.5 <i>Integración de cadenas agroalimentarias .....</i>	<i>71</i>
4.4 Consideraciones finales sobre los impactos de las inversiones.....	72
<b>Capítulo 5 Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>75</b>
5.1 Conclusiones .....	75
5.2 Recomendaciones.....	83
5.2.1 <i>Premisas básicas para formular una política ganadera .....</i>	<i>84</i>
5.2.2 <i>Recomendaciones centrales e imprescindibles de atender .....</i>	<i>85</i>
5.2.3 <i>Recomendaciones para introducir ajustes al diseño actual .....</i>	<i>91</i>

Bibliografía .....	95
Anexo 1 Datos estadísticos complementarios sobre el entorno .....	99
Anexo 2 Metodología de Evaluación .....	101
Anexo 3 Fórmula de distribución de recursos federales de Alianza entre las entidades federativas .....	119

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Evolución de la producción mundial de los principales productos pecuarios, 1990-2005 .....	12
Cuadro 2. Inversión interna bruta y formación bruta de capital fijo nacional y agropecuario, en México, 1990-2004 .....	17
Cuadro 3. Producción pecuaria en México, 1990-2006 .....	17
Cuadro 4. ¿Qué es imprescindible y urgente atender? .....	39
Cuadro 5. Características básicas de los beneficiarios de FG, 2002-2005 .....	56
Cuadro 6. Cambio en el ingreso de los beneficiarios de FG, 2003 .....	58
Cuadro 7. Cambios en capitalización en beneficiarios de FG, 2003-2006 .....	63
Cuadro 8. Incidencia de FG en la adquisición de sementales en los beneficiarios de 2002-2006 .....	67

## Índice de figuras

Figura 1. Evolución de los precios del maíz 2005-2007 y estimaciones a 2017 .....	13
Figura 2. Impacto del aumento de precio de granos en los costos de producción animal en México, 2007.....	14
Figura 3: Estructura del PIB agropecuario y agroalimentario 2005.....	16
Figura 4. Estructura de la producción y valor de los tres principales tipos de carne en México, en 1990 y 2006.....	18
Figura 5. Balanza comercial de los principales sistemas producto pecuarios 2005.....	19
Figura 6. Estimación de subsidios al productor en México y países de la OCDE, 2002-2004 y crédito otorgado a la ganadería, 1994-2005 .....	23
Figura 7. Inversión acumulada de FG-SA y beneficiarios de FG, 1996-2006 .....	29
Figura 8. Tipología de beneficiarios de FG, 2001-2006.....	31
Figura 9. Distribución de beneficiarios y del subsidio gubernamental por tipo de productor, 2006.....	32
Figura 10. Distribución de la inversión relativa de FG federalizado por rubro de atención, 1996-2006.....	33
Figura 11. Resultados de FG en unidades físicas, 1996-2006 .....	34
Figura 12. Influencia de la planeación en la calidad de la operación.....	44
Figura 13. Avances y grandes retos del DPAI.....	50
Figura 14. Tipos de componentes financiados por FG, 2002, 2003, 2004 y 2005 .....	57
Figura 15. Estructura del ingreso total del productor y del obtenido en la UPR en 2006 ..	58
Figura 16. Cambio en el ingreso bruto en beneficiarios apoyados en 2002 y 2003.....	59
Figura 17. Cambio en el Ingreso bruto, rendimiento y escala de beneficiarios apoyados en 2002 y 2003 con y sin DPAI.....	61
Figura 18. Cambios en empleo de beneficiarios apoyados en 2002 y 2003.....	62
Figura 19. Capitalización de las UPR apoyadas en 2002-2005.....	64
Figura 20. Capitalización de las UPR apoyadas, 2003.....	64
Figura 21. Cambio de nivel tecnológico en beneficiarios de FG, 2002-2005 .....	65
Figura 22. Cambio de nivel tecnológico en beneficiarios 2003.....	66
Figura 23. Cambio de nivel tecnológico en función del tipo de componente en beneficiarios de 2003.....	67
Figura 24. Cambio de nivel tecnológico con y sin asistencia técnica en beneficiarios de 2003.....	68
Figura 25. Beneficiarios que recibieron apoyo simultáneo de DPAI y DG en 2002-2006..	69
Figura 26. Período de recepción de servicios del DPAI por beneficiarios en 2002-2006..	70
Figura 27. Percepción de beneficiarios 2003 y 2005 respecto a mejoras y nuevas prácticas en UPR.....	70
Figura 28. Principales impactos del Programa en función de diferentes montos de subsidios en beneficiarios 2003 .....	72

## Siglas

APC	Alianza para el Campo
AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEDRUS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEFPP	Comité Estatal para el Fomento y Protección Pecuaria
CGG	Coordinación General de Ganadería de la SAGARPA
CNOG	Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas
COLPOS	Colegio de Postgraduados
CONAGO	Comisión Nacional de Gobernadores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COTECOCA	Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero
COTEGAN	Comité Técnico de Ganadería
CSP	Comités Sistema Producto
DR	Desarrollo Rural
DDR	Distritos de Desarrollo Rural
DG	Desarrollo Ganadero
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEB	Encefalopatía Espongiforme Bovina
ESP	Equivalente de Subsidios al Productor
EE.UU.	Estados Unidos Americanos
FA	Fomento Agrícola
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAOSTAT	FAO Statistical Databases
FG	Fomento Ganadero
FOFAE	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos
FP	Fundaciones Produce
FSPP	Subprograma de Fortalecimiento de los Sistemas Producto Pecuarios
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

---

INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
PACOM	Programa de Apoyo a la Competitividad por Ramas de Producción
PAPLBI	Programa de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos
PBIT	Productores de Bajos Ingresos en Transición
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROAPI	Programa Apícola
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODESCA	Subprograma de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario del estado o equivalente
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SISER	Sistema de Información del Sector Rural
SA	Subprograma de Salud Animal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UGR	Uniones Ganaderas Regionales
UPR	Unidad de Producción Rural
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (por sus siglas en inglés)

## Resumen Ejecutivo

En los últimos diez años la **evaluación** se ha convertido en parte fundamental de la gestión de las políticas públicas en México, importancia que aumenta en la actual Administración Federal al orientar la **gestión pública hacia el logro de resultados** y al fortalecer el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (**CONEVAL**). En el sector agropecuario el Programa Alianza para el Campo (APC), que inició actividades en 1996, ha sido pionero al impulsar y aplicar los procesos de evaluación desde 1998. Así, desde ese año, la actual Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), estableció un convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para llevar a cabo anualmente la evaluación nacional.

En este informe se presentan los resultados de la evaluación del Programa de **Fomento Ganadero** (FG) de APC en su ejercicio 2006. El objetivo de esta evaluación se centra en aportar propuestas de ajustes al diseño y a la gestión del Programa, a fin de elevar su pertinencia, eficacia y eficiencia. Con ese propósito, se sistematizaron los resultados de evaluaciones precedentes, se visitaron seis estados representativos de los principales sistemas productivos pecuarios, se emplearon bases de datos de encuestas a beneficiarios de años anteriores y de 2006, y se levantó información con base en la cédula sobre la gestión estatal de Alianza.

Como resultado de este proceso, a continuación se exponen los principales resultados, así como **recomendaciones** para mejorar el desempeño del Programa, en el contexto de la política sectorial actual, o en caso de que ésta sea objeto de adecuaciones mayores.

### Tendencias del entorno y pertinencia del Programa

El Programa de Fomento Ganadero –y APC en su conjunto– **surgió** en un entorno complejo marcado por una restringida participación del Estado en la regulación del sector, los efectos de la crisis financiera de 1995 y la acentuada competencia exterior derivada del notable proceso de apertura comercial –especialmente por el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994–. En ese marco, el Programa se distinguió como la principal **respuesta institucional** para impulsar el desarrollo de la ganadería nacional.

Visto a distancia, a más de diez años del surgimiento del Programa, el **entorno de las cadenas pecuarias ha cambiado** significativamente, tanto en el ámbito internacional como nacional. A nivel internacional destaca como tendencia fundamental una nueva fase de la *revolución ganadera*, caracterizada por un notable aumento en la demanda de productos pecuarios, principalmente de países en desarrollo, que impacta la dinámica de los flujos internacionales de insumos y productos. Esta reestructuración se ha complicado por las tensiones en el seno de la Organización Mundial de Comercio, la aparición de nuevos jugadores (China), el aumento de las cotizaciones de insumos como maíz, otros granos forrajeros y animales de reemplazo, entre otros, así como el incremento de precios de leche en polvo, carne y otros productos de origen animal, que en conjunto plantean nuevos retos a las cadenas pecuarias nacionales.

**A nivel nacional**, la producción pecuaria creció en promedio 4% anual entre 1990 y 2006, aunque ese crecimiento ha sido insuficiente para cubrir la demanda interna, y en consecuencia, México destaca como un significativo importador mundial de carnes y productos lácteos; de hecho, la ganadería es la principal responsable del déficit en la balanza comercial agroalimentaria del país. Los precios de los productos importados todavía conllevan niveles de subsidios apreciables y la calidad no siempre es la mejor, por lo que siguen presionando el nivel de competitividad de las cadenas pecuarias nacionales y, en especial, del eslabón primario.

Aunado a lo anterior, la ganadería mexicana registra bajos niveles de inversión y un desarrollo dual, con un dominio de los sistemas intensivos, aunque con los riesgos que supone depender de insumos crecientemente costosos y sujetos a exigentes criterios de calidad. En las ganaderías pastoriles existe potencial de desarrollo, sin embargo, éstas muestran bajos niveles de productividad y efectos ecológicos preocupantes.

La **instrumentación de la política pública**, y específicamente de FG, también enfrenta retos importantes, dada la compleja relación entre los gobiernos estatales y el federal, así como entre este último y el Congreso de la Unión, por lo cual se refuerza el desafío de **construir un pacto básico** entre estos actores para contribuir de manera coordinada a definir estrategias de desarrollo de la ganadería nacional.

En este contexto, FG ha evolucionado en su **diseño** y mantiene su flexibilidad operativa, por lo que resulta, en lo general, pertinente para responder a los retos del entorno y problemas de la ganadería. Sin embargo, los serios desafíos del presente plantean la necesidad de aplicar **esfuerzos** importantes para elevar su efectividad, a través de tres líneas centrales: 1) establecer una visión y operación estratégicas del Programa, 2) coordinar acciones de los órdenes de gobierno, y 3) complementarse con otros programas públicos.

### Valoración de los resultados del Programa

En el Capítulo 2 del presente Informe de Evaluación Nacional se constata que entre 1996 y 2006 a través de FG se **invertieron** más de 24 mil millones de pesos (precios 2006), con un incremento promedio anual de 2.5%<sup>1</sup>. Esta inversión se ha concentrado en mejoramiento genético y tierras de pastoreo, con poco más del 60% del total de los recursos financieros, mientras que a integración de cadena apenas llegó el 10% en 2006. Se atendieron a más de 1.1 millones de beneficiarios, de los cuales el 80% correspondió al Subprograma de Desarrollo Ganadero (DG) y el resto al de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI). El subsidio promedio del Programa equivale a poco más de 10 mil pesos *per cápita* (precios 2006), con base en el cual difícilmente se pueden mejorar significativamente los niveles de capitalización, productividad y rentabilidad de las UPR atendidas.

En temas colaterales de atención de FG destaca un bajo grado de cumplimiento en desarrollo de capacidades y organización y en conservación de recursos naturales. Sin embargo, es importante reconocer que gracias a FG se ha constituido y consolidado una **estructura institucional** para la política pecuaria alrededor del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentables (CEDRUS), Comité Técnico de Ganadería (COTEGAN), Comités Sistema Producto (CSP), aunque el funcionamiento actual de estos órganos consigna amplios márgenes de mejora.

---

<sup>1</sup> Es la inversión total integrada por aportaciones de Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores.

En síntesis, prevalece el gran **reto** de mejorar la asignación de los recursos públicos, mediante una orientación precisa, delimitando la población objetivo de FG, definiendo montos y rubros de apoyo realmente estratégicos y reforzando las acciones en ámbitos relevantes como el de integración de cadenas, desarrollo de capacidades y sustentabilidad de los recursos naturales.

### Análisis de la gestión del Programa

En el tercer capítulo se realiza un balance sobre la **calidad de la instrumentación** del Programa y se analiza en qué medida ello ha incidido en el logro de sus objetivos. Se observan avances importantes en el funcionamiento de órganos colegiados, desarrollo institucional, identificación de prioridades, esquemas de focalización y otros temas operativos, sin embargo, esos avances han sido parciales y desiguales entre entidades federativas. En el nivel central se mantiene la tensión entre control-descentralización del Programa y una insuficiente definición de rumbo estratégico en el mediano plazo. Los estados, por su parte, han avanzado poco en la apropiación del Programa y en orientarlo de manera efectiva. Ello ha contribuido a que FG se distinga más como una “maquinaria de gasto”, que como un inductor del desarrollo basado en el logro de resultados.

Un problema básico en la gestión del Programa radica en que **entre SAGARPA y los estados no se comparten los propósitos formales del Programa**. Empero, para contribuir a una ganadería más productiva, rentable y competitiva, se requiere de la coordinación entre los dos niveles de gobierno para llegar a acuerdos básicos. Esto se debe acompañar con un desarrollo institucional más sólido, especialmente en capacitación de funcionarios, para inducir y priorizar inversiones estratégicas como las que impactan en cambio tecnológico; impulso a proyectos de gran envergadura, de preferencia asociados estratégicamente a inversiones de bajo monto; mayor impulso a componentes para integración de cadenas; desarrollo de capacidades y organización, de preferencia acompañada de inversiones físicas; y fondos suplementarios para atender la sustentabilidad de los recursos naturales.

### Principales impactos del Programa

En este capítulo se analizaron los **impactos** generados con las inversiones financiadas por Fomento Ganadero, destacando que la acentuada diferenciación de los productores influye directamente en sus resultados. Así, el **ingreso** bruto promedio en la actividad apoyada se ha incrementado gracias al Programa en alrededor de 10%, el cual es significativamente mayor para los pequeños productores y moderado en los estratos superiores. Esta tendencia se explica fundamentalmente por un aumento de escala, ya que los efectos en productividad siguen resultando mínimos, como se ha estimado en evaluaciones previas.

Se consigna una escasa inversión en componentes para la integración de cadenas, por lo que los impactos en este rubro son muy bajos. En cuanto a la **capitalización** de las Unidades de Producción Rural (UPR), se tiene un impacto de alrededor de 8%, también con impactos decrecientes. En esta tendencia el aumento en escala -inventario animal- vuelve a ser el principal efecto.

En cuanto al **cambio tecnológico**, los avances son modestos y se explican casi exclusivamente por los acentuados incrementos que registran los pequeños productores. La incorporación de asistencia técnica ha mejorado muy ligeramente el cambio tecnológico de las actividades apoyadas, por lo cual también se requiere de adaptaciones para elevar su efectividad.

En este marco, el subprograma **DPAI** mostró una asociación creciente con DG y un acotamiento respecto al tiempo que se brinda el servicio a los beneficiarios, lo que denota una mejor conducción que, a su vez, puede elevar sus impactos en el corto plazo. Sin embargo, dichos efectos todavía son moderados, ya que su función se ha relacionado más con el acceso de los productores a los apoyos oficiales y en prácticas básicas como llevar registros financieros y productivos, que en la incorporación de nuevas tecnologías.

En cuanto a los **impactos por especie**, las que se realizan bajo sistemas pastoriles y familiares y que, por ende, poseen niveles de capitalización y tecnológicos bajos, reflejan impactos superiores al promedio del Programa. De esta forma, los ovinos sobresalen por el incremento en ingreso bruto y cambio tecnológico. Otras especies, como bovinos carne y caprinos, donde también predominan los sistemas tradicionales, expresan cierto nivel de respuesta al Programa, especialmente en ingreso bruto. En contraste, las producciones intensivas, principalmente de porcinos, aves y parcialmente de bovinos leche, reportan cambios pequeños por su alto nivel inicial en capitalización y tecnificación.

Ante ello, se plantea el **reto** de que el Programa adopte un auténtico enfoque de fomento productivo, con mayores montos de subsidios promedio, pues queda evidencia que así se incrementan significativamente los impactos, especialmente entre los productores de menores recursos. A la vez, es importante financiar otros componentes que tengan impactos en capitalización, cambio tecnológico, integración de cadenas y sustentabilidad, preferentemente a través de organización de productores.

### Recomendaciones para mejorar el Programa

Las recomendaciones se articulan en torno a los siguientes cinco ejes estratégicos:

**I) Orientación del Programa bajo una visión clara y de mediano plazo**, entre las que se incluyen varias acciones, destacando la elaboración de un Plan de Desarrollo Ganadero, en el que se especifique la contribución de FG, y se definan intencionalidad, tiempos, prioridades y recursos necesarios, así como las metas a alcanzar. **II) Acuerdos básicos sobre la gestión descentralizada del Programa**, que primordialmente comprenda una estrategia integral de descentralización en el mediano plazo, con tiempos, compromisos y acciones concretas de las partes, con fortalecimiento de órganos colegiados y un acuerdo mínimo sobre orientación de FG. **III) Impulso de las buenas prácticas de gestión del Programa**, con énfasis en sistematización, difusión, innovación y aplicación de buenas prácticas de gestión para asimilar diseño de FG, métodos de priorización de inversiones y mayor eficiencia y transparencia en operación. **IV) Impulso a competitividad mediante estrategia de integración de cadenas**, en torno a la cual se asocien inversiones físicas con desarrollo de capacidades y con el impulso a la constitución y fortalecimiento de los Comités Sistema Producto, así como con otras acciones complementarias. **V) Planteamiento estratégico en desarrollo de capacidades**, en el que SAGARPA defina una política integral y diferenciada de construcción *de capital humano y social*, que disponga de mayor centralidad dentro del Programa, que implica elevar su presupuesto y apegarse a un planteamiento estratégico.

En una **perspectiva más amplia** se considera importante mantener las tres tipos de acciones vigentes: inversiones físicas, desarrollo de capacidades e impulso a sistemas producto pecuarios, que se articulen en torno a una estrategia de desarrollo de la ganadería nacional. Como **acciones complementarias** y transversales, se debe contemplar transferencia de tecnología, sistemas de información y salud animal. A la vez, se requiere de coordinación con otros programas para una atención de temas críticos, como el aprovechamiento racional de zonas de agostadero. También, es preciso un sistema de desarrollo de capacidades integral en el que se contemplen mecanismos de interacción más amplios con instituciones educativas y de investigación. Finalmente, se recomienda actuar en el desarrollo de capacidades de gestión e impulsar fondos de garantía, que implique menos subsidios a fondo perdido, especialmente con los productores más capitalizados.

## Introducción

En 1998, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) puso en marcha la evaluación de Alianza para el Campo, la cual ha sido pionera en este tipo de ejercicios dentro del sector público. Desde esa fecha la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se ha responsabilizado de elaborar estas evaluaciones, con base en un convenio establecido con la propia SAGARPA.

Como todo proceso de **construcción institucional** de mediano plazo, que implica un cambio en las actitudes, valores y comportamientos de los actores vinculados con esos procesos, es necesario proceder a un balance de lo logrado hasta ahora y, a partir de ello, definir una nueva ruta que coadyuve a afianzar y valorar a la evaluación. Esto debe enmarcarse en las dinámicas de cambio recientes, entre las que destaca la función asignada al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>2</sup> y el interés del Poder Ejecutivo Federal por lograr que la **gestión pública se oriente a la obtención de resultados** concretos y mejore sus procesos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de los recursos.

En este marco, en la presente sección se describe brevemente cuál es la importancia de la evaluación y se presenta su objetivo, el enfoque, la metodología y las fuentes de información utilizadas, así como la forma cómo se integra el presente informe.

### Alianza para el Campo en el marco de la política sectorial

Como parte central de la política sectorial de **fomento** productivo del Gobierno Federal, la Alianza cumplió más de diez años de operación ininterrumpida y sigue constituyendo la **plataforma de política sectorial** más integral, que con los diversos programas que la integran<sup>3</sup> atiende ámbitos de notable trascendencia económica y social en el agro nacional. Sus características centrales de ser un programa de operación descentralizada, basado en la mezcla de recursos público-privado, y orientado por las demandas explícitas de los propios productores, le confieren amplia capacidad para dirigir esfuerzos a las grandes prioridades nacionales.

A lo largo de los últimos seis años, Alianza tuvo como referente fundamental las cuatro líneas principales de política sectorial trazadas por la anterior Administración Federal, que fueron: *a) Integración de cadenas agroalimentarias, b) Reconversión productiva, c) Atención a grupos y regiones prioritarias, y d) Atención a factores críticos*. Por ello, esta evaluación, que corresponde **al último año de esa Administración**, retoma este marco de política para formular el balance entre lo logrado y los retos pendientes. No obstante,

---

<sup>2</sup> Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo propósito fundamental es “*revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social (PDS) a través de, entre otras cosas, normar y coordinar la evaluación de la PDS y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas...*” (www.coneval.gob.mx).

<sup>3</sup> A partir del ejercicio 2003, la estructura programática de Alianza para el Campo incluye siete programas: Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, Desarrollo Rural, Acuacultura y Pesca, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura.

es importante destacar que siendo el presente año el inicio de una nueva Administración Federal, es particularmente relevante la identificación de las áreas de oportunidad para mejorar el diseño y ensamble entre programas, para alcanzar resultados más efectivos y trascendentes.

Asimismo, esta evaluación cobra importancia en un contexto en el que la coyuntura del sector exige poner atención a temas como las recientes tendencias en los precios del maíz y otros granos, así como de productos pecuarios como la leche. Igualmente, se debe considerar la apertura total del sector a los intercambios con Estados Unidos y Canadá a partir del año entrante, así como la actual coyuntura política que exige una profunda capacidad de diálogo y concertación entre órdenes de gobierno, poderes públicos y actores de la sociedad, que incrementan cada vez más su participación y generan nuevas expectativas en torno al papel que deben cumplir los gobiernos

### La evaluación de Alianza para el Campo

La evaluación tiene fundamento legal en las disposiciones oficiales establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, que prescriben su realización para programas públicos que realizan transferencias de recursos fiscales, así como en lo dispuesto en las Reglas de Operación (RO) de Alianza. A partir de 2007 esto se refuerza con la expedición del Decreto Presidencial que crea al CONEVAL, que como se expuso previamente, fija la nueva normatividad en materia de evaluación para las dependencias federales.

Para la SAGARPA, la evaluación de cada ejercicio, además de dar cumplimiento al mandato legal, ha sido impulsada como una práctica central para orientar la mejora continua en el diseño y operación de los programas que integran la Alianza para el Campo.

#### *Objetivo de la evaluación*

El objetivo central de la evaluación de Alianza para el Campo en su ejercicio 2006 es el de *“Aportar propuestas para mejorar el desempeño de Alianza, a partir de la valoración del logro de sus resultados y de la identificación de las oportunidades de mejora en los ámbitos relacionados con su gestión, los procesos operativos y la generación de impactos por las inversiones financiadas”*.

#### *Enfoque y metodología de la evaluación de Alianza para el Campo*

La evaluación de Alianza ha tenido como constante un enfoque basado en cuatro ejes principales: 1) análisis continuo, 2) utilidad práctica y oportunidad, 3) carácter participativo, y 4) análisis cualitativo y cuantitativo.

El análisis continuo ha permitido contar con una valoración dinámica del avance del Programa y su grado de pertinencia a la luz de cambios en el entorno, que aunque pone el acento en el año al que corresponde el ejercicio evaluado, se nutre del acervo de conocimientos acumulados a lo largo de las últimas evaluaciones. A ello contribuyó significativamente la **sistematización** que se realizó de las **conclusiones y recomendaciones** de evaluaciones de años anteriores (principalmente 2001-2005), a partir de las cuales se obtuvo un balance histórico logrado y se identificaron los retos pendientes.

La utilidad práctica y la oportunidad, a su vez, han sido dos elementos esenciales que han orientado la evaluación, planteándose preguntas centrales sobre el desempeño del Programa y aportando hallazgos sobre su marcha en el mismo período en el que se está realizando la evaluación.

Asimismo, el carácter participativo ha sido un criterio rector en el ejercicio de una evaluación en diálogo con los protagonistas institucionales que tienen a su cargo las decisiones normativas y operativas del Programa, lo que ha propiciado una mejor focalización del análisis hacia temas relevantes. Ello también ha permitido la introducción de innovaciones relevantes en los objetivos, enfoques y métodos de evaluación, que se reflejan en productos que buscan hacer de la evaluación una herramienta efectiva de gestión de la política sectorial.

Finalmente, la evaluación se caracteriza por la combinación de los análisis cualitativo y cuantitativo que forman una importante sinergia para comprender de manera integral la estrecha relación entre la dinámica del entorno económico, social e institucional, con la forma específica como se estructura y opera el Programa y los resultados a que ello ha conducido.

Las principales fuentes de información de la evaluación son cinco: a) informes de evaluación de años anteriores<sup>4</sup>, b) información documental, c) visitas de campo a los estados de Durango, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Veracruz, que son representativos de la variada expresión de condiciones socioeconómicas, agroecológicas e institucionales que caracteriza al país, c) bases de datos de encuestas aplicadas a beneficiarios en anteriores ejercicios de evaluación (principalmente de 2003) y, para 2006<sup>5</sup>, datos de línea de base<sup>6</sup>, y, por último, d) la cédula de información verificable sobre la gestión estatal de Alianza. Tanto las encuestas a beneficiarios, como la cédula, fueron diseñadas por FAO y aplicadas por las Entidades Evaluadoras Estatales y los coordinadores de los Comités Técnicos Estatales de Evaluación, respectivamente.

### *Contenido del informe de evaluación*

El presente informe de evaluación se integra de cinco capítulos. En el Capítulo 1 se expone el análisis del entorno y pertinencia del Programa, a partir del cual se valora en qué medida el diseño del Programa resulta apropiado a las nuevas realidades socioeconómicas e institucionales. En el Capítulo 2 se lleva a cabo una valoración de los principales resultados generados por el Programa, desde su puesta en marcha, y se analiza en qué medida esos grandes números se relacionan con el logro de los objetivos. En el Capítulo 3 se presenta un balance de la calidad de la gestión del Programa en los grandes temas relevantes. En el Capítulo 4 se hace una estimación y análisis de los principales impactos de las inversiones financiadas por el Programa, para lo cual se procede a un uso exhaustivo de las bases de datos de años anteriores, con nuevas perspectivas de análisis. Finalmente, en el Capítulo 5 se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación, que buscan ofrecer un análisis reflexivo sobre el cumplimiento de la intencionalidad del Programa y los retos que es necesario atender para mejorar ese cumplimiento.

---

<sup>4</sup> Para su consulta acceder a <http://www.evalalianza.org.mx/>

<sup>5</sup> El número de beneficiarios de la muestra de cada año fueron, en 2003 4,566; 2004 4,067; 2005 4,500 y 2006 3,872.

<sup>6</sup> En la presente evaluación se decidió conjuntamente con SAGARPA la construcción de una línea de base de beneficiarios 2006, que permitiese el seguimiento a una muestra uniforme de beneficiarios en el tiempo y reforzar el análisis de causalidad en impactos de los recursos asignados.

También forman parte también del presente informe tres anexos, el primero incluye información estadística subsectorial que complementa el análisis del Capítulo 1; el segundo corresponde a un anexo metodológico que presenta la tipología de beneficiarios y la definición de indicadores utilizados para la medición de impactos a partir de las encuestas a beneficiarios, y el tercero contiene un examen de la fórmula de distribución de recursos federales entre las entidades federativas.

## Capítulo 1

### Tendencias del entorno y pertinencia del Programa

En este capítulo se identifican y analizan los principales desafíos socioeconómicos, tecnológicos, ambientales y políticos que definen la situación actual y futura del subsector pecuario mexicano, considerando las principales tendencias internacionales y nacionales. A partir de ello se valora la pertinencia y relevancia del Programa de Fomento Ganadero en la perspectiva de mejorar la competitividad y sustentabilidad de las cadenas pecuarias nacionales.

Cabe destacar que en el presente análisis se tiene como referente lo expuesto en el primer capítulo del Informe de Evaluación de Fomento Ganadero, 2005, dado que la mayoría de las características y tendencias plasmadas en el mismo siguen vigentes. Por consiguiente, en este caso se procede a un análisis interesado, en el sentido que se recuperan variables y tendencias nuevas o algunas que han tomado orientaciones diferentes a lo previsto con anterioridad, y que afectan el desarrollo de la ganadería mexicana. Las influencias internacionales se analizan en el primer apartado y las nacionales en el segundo. En el tercero se incluye un análisis de aspectos políticos que afectan a las actividades pecuarias y, en especial, la efectividad del Programa. Finalmente, se examina el potencial del Programa para atender los retos planteados al subsector pecuario mexicano.

#### 1.1 Retos de la ganadería mexicana ante la dinámica internacional

La globalización en la ganadería se ha profundizado y a partir de los últimos meses de 2006 muestra reajustes notables, ocasionados básicamente por: los conflictos comerciales que se expresan en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC); el aumento de la demanda en algunos países en desarrollo; la incidencia creciente de las empresas globales de transformación y distribución; el incremento de precios de granos forrajeros, por el uso de maíz para biocombustibles; el aumento de los riesgos por el cambio climático (inundaciones y sequías), así como las diversas innovaciones tecnológicas que se registran en estas cadenas productivas.

Estas tendencias tienen marcadas secuelas en países abiertos al comercio internacional, como es el caso de México. En efecto, las diferentes cadenas pecuarias demandan una gran cantidad de insumos y equipo, productos intermedios (leche en polvo, despojos y grasas animales, entre otros) y productos terminados. En contraste, enfrentan crecientes restricciones sanitarias, de inocuidad y ambientales para acceder al mercado mundial. Estas orientaciones se acentúan por la amplia intervención de empresas globales en la estructuración de las cadenas pecuarias.

A la par, se detectan nuevas dinámicas mundiales, como las siguientes: i) el comercio de productos transformados crece más rápido que el de *commodities*; ii) la información y tecnologías también se han expandido; iii) evolución de la estructura sectorial hacia la concentración y la integración; y iv) se modifican los patrones de consumo, en los países desarrollados hacia productos de mayor calidad y en los países y consumidores menos favorecidos, hacia productos de bajo costo. De hecho, la creciente demanda mundial de productos pecuarios, principalmente de países en vías de desarrollo, ha sido el detonante

de lo que se ha denominado como *revolución ganadera*, que se distingue por un fortalecimiento de la producción intensiva y un estrecho proceso de integración vertical, para elevar la oferta de estos productos, minimizar costos y establecer un mayor control en cuanto a riesgos de mercado, todo con el fin de atender un consumo de masa.

Esta inclinación puede acentuarse en los próximos años, por el espectacular crecimiento de economías asiáticas, como la China, que rápidamente se transforma en demanda de proteínas animales, impulsada por el crecimiento demográfico, el aumento de los ingresos y la urbanización<sup>7</sup>. Ante ello se detecta la imperiosa necesidad de instrumentar políticas eficaces que contribuyan a que la producción pecuaria cumpla con los objetivos de desarrollo y, a la vez, que se atenúen las repercusiones negativas en términos de equidad social, medio ambiente y salud pública.

Al analizar la producción animal a nivel mundial destaca que entre 1990 y 2005 la producción de carnes y huevo ha sido la más dinámica, al crecer a un ritmo promedio anual de 2.6% y 3.5%, respectivamente; mientras que la de leche y miel lo hicieron a menores tasas de crecimiento, 0.7% y 1.1%, de forma respectiva. La estructura de la oferta mundial cárnica observa modificaciones relevantes: la de vacuno disminuyó de 32% del total en 1970 a 24.5% en 2005, porción que ha sido ocupada por los no rumiantes que en 2005 ya representan 70% del total (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Evolución de la producción mundial de los principales productos pecuarios, 1990-2005**  
Miles de toneladas métricas

Producto pecuario	1990	1995	2000	2005	Tasa media de crecimiento anual (%)
Carne de cerdo	69,880	80,090.7	90,094.8	102,523.3	2.6
Carne de pollo	35,474.9	46,613.5	64,377.7	70,021.2	4.6
Carne de vacuno	53,362.9	54,206.5	56,950.6	60,239.4	0.8
Carne de ovino	7,017.1	7,200.1	7,591.9	8,469.8	1.3
Carne de caprino	2,653.1	3,250.7	3,737.9	4,562.1	3.7
Leche	479,175.8	464,432.3	491,235	529,833.4	0.7
Huevo	35,246.5	42,874.3	51,693.6	59,251.1	3.5
Miel	1,179.8	1,152.4	1,251.9	1,381.4	1.1

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT, 2006

Esta dinámica ha sido posible por la mayor eficiencia de los no rumiantes para la producción industrial en gran escala y, por tanto, para una alta valorización del capital. Dado que los países desarrollados han tomado ventaja tecnológica y en eficiencia en estas cadenas, cada vez presionan más para exportar a los países en vías de desarrollo, sobre todo las piezas que menos se valorizan, como es el caso de piernas de pollo.

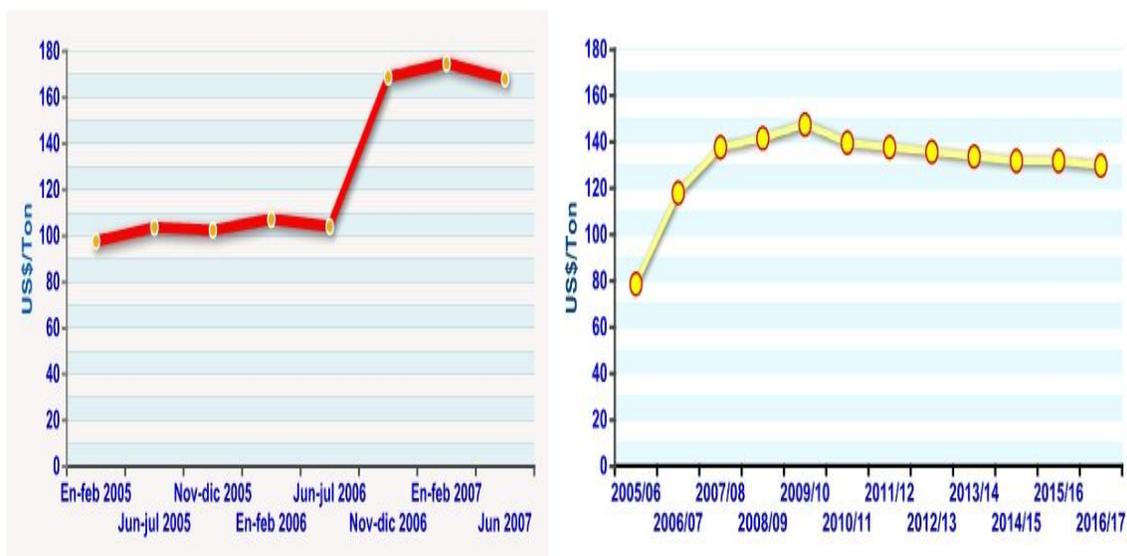
<sup>7</sup> Los datos que sustentan esta tendencia se presentan en FAO, 2006.

Se estima que esta tendencia se va a agudizar en los años venideros, así como la de los ruminantes en sistemas intensivos (que por el régimen de alimentación en la práctica se vienen transformando en no ruminantes). La FAO ha calculado que las actividades pecuarias industriales crecen al doble de la velocidad que los sistemas agrícolas mixtos y seis veces más que los sistemas de pastoreo, sin embargo, una de las condiciones básicas para reproducir el modelo es la alimentación animal a bajo costo, ya que representa una alta proporción en los costos de producción y, por ende, al incrementarse estos costos pone en riesgo la sustentabilidad de dichos sistemas.

En efecto, el aumento de los precios del maíz en el mercado internacional ha registrado en los últimos meses de 2006, cotizaciones casi 60% más elevadas que doce meses antes, y se estima que dichos precios no se reducirán antes de 2009, sin retomar los valores de 2006 (Figura 1). Ello plantea un reto importante a la expansión de la ganadería industrial a nivel mundial, sobre todo porque los precios internacionales de otros cultivos forrajeros como sorgo y soya han seguido también la tendencia alcista.

En especial, la orientación del maíz hacia los biocombustibles en EE.UU. -que es el principal exportador de ese grano con alrededor del 70% de la oferta mundial- está al origen de esta tendencia en el mercado internacional. Las consecuencias para México son apreciables, dado que se ha consolidado como uno de los principales importadores mundiales del grano, con un promedio de 5.7 millones de toneladas anuales entre 2000 y 2005, que representan casi 6% del intercambio mundial de ese grano y 30% del consumo nacional aparente. Las estimaciones sobre las importaciones mexicanas son crecientes, casi al mismo ritmo que el crecimiento de la producción nacional, por lo que la dependencia del mercado externo en 2015 se mantendría en torno al 30% de esta última, con cerca de 11 millones de toneladas (USDA; 2007).

Figura 1. Evolución de los precios del maíz 2005-2007 y estimaciones a 2017



Fuente: USDA, 2006

En México se prevé que el subsector ganadero será uno de los afectados por estas tendencias de los precios internacionales, ya que absorbe 45% de la disponibilidad nacional de maíz, predominantemente del amarillo, que es el que principalmente se importa. De hecho se estima que a partir de 2010 el uso pecuario del maíz rebase al de consumo humano y para 2017 absorbería poco más del 55% del total. Esta situación lesionaría principalmente a las ganaderías intensivas, avicultura, porcicultura y bovinos leche. Así, el aumento de los precios de maíz y el de otros granos como sorgo y cebada, se prevé que van a provocar un aumento de los costos de producción en México entre 25 y 30% (Figura), siendo el más modesto en bovinos leche y los mayores en avicultura de carne y porcinos. Esto definitivamente obliga al gobierno y a las organizaciones de productores a planear e instrumentar sólidas estrategias de abastecimiento de granos forrajeros para atenuar los efectos en costos de producción y precios al consumidor.

**Figura 2. Impacto del aumento de precio de granos en los costos de producción animal en México, 2007**



Fuente: Rabobank, 2007

No obstante lo anterior, se prevé que la demanda mundial de carne y productos lácteos, principalmente en los países en desarrollo, no se podrá cubrir con producción interna. Por tanto, es esperable que para el año 2030 las importaciones netas de carne y lácteos aumentarán 131 y 96 por ciento respectivamente, con respecto al 2000, por lo cual el principal reto para estos países será contar con un amplio dispositivo de políticas, servicios e instituciones eficaces, enfocados a mantener y reforzar la producción doméstica y, a la vez, las normas de calidad y sanidad que brinden certidumbre en estos intercambios. Lo anterior en razón de las graves amenazas que representan algunas enfermedades, como lo han demostrado las más recientes crisis de Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) e Influenza Aviar.

La predominancia de los sistemas de producción intensiva a nivel internacional y nacional también elevan las presiones sobre los recursos de tierra y agua, tanto para la propia producción pecuaria, como para la obtención de alimentos para ganado, incrementando evidentemente el riesgo de contaminación y sobreexplotación producidas por la gestión deficiente de los mismos y por los desechos animales que no reciben el tratamiento adecuado. Por lo tanto, las políticas públicas tienen el importante desafío de garantizar la recuperación y conservación del medio ambiente, así como asumir la seguridad pública a través de la sanidad veterinaria y la inocuidad de los alimentos.

A nivel de precios internacionales de productos pecuarios, la tendencia después de la Segunda Guerra Mundial ha sido decreciente, pero en los últimos meses igualmente se aprecia una inflexión notable que advierte sobre los riesgos de dependencia de las importaciones, sobre todo en productos como la leche en polvo que en los últimos meses ha aumentado en más de 100% su precio en el mercado internacional, llegando prácticamente a los US\$ 5,000 por tonelada<sup>8</sup>. Esto puede representar, por otro lado, una oportunidad para los productores mexicanos, especialmente si las cotizaciones internacionales realmente se expresan en los precios de indiferencia, lo que no es del todo evidente, por la estructura oligopólica de los mercados, como se examina más adelante.

Hasta hace pocos meses se consideraba que el sector agropecuario mexicano había realizado la mayor parte del ajuste debido a la eliminación de las barreras al comercio en el marco del amplio proceso de apertura comercial y, en especial, por la incidencia del TLCAN. Sin embargo, todavía quedan algunos rubros cuyo comercio será liberalizado el 1° de enero de 2008 en el marco de este último tratado, que son maíz, frijol, leche en polvo y avicultura (concluye la salvaguarda para piernas de pollo provenientes de EE.UU.). En consecuencia, estos sectores deberían someterse a un acentuado nivel de competencia, el cual se ha modificado significativamente en los últimos meses, como se expuso en párrafos anteriores, por los ajustes que se observan entre los principales jugadores en el mercado internacional. La situación de precios con que se enfrentará este reto es relativamente favorable, ya que la demanda de productos agrícolas para la producción de biocombustibles es vista como un fenómeno que persistirá, al menos en el mediano plazo, permitiendo a los productores tomar las medidas necesarias para adaptarse al nuevo escenario competitivo en mejores condiciones<sup>9</sup>. Los altos precios internacionales de lácteos también pueden limitar las importaciones masivas, aunque en contraparte, se encarecerían de dichas compras si la dependencia exterior se mantiene.

Muy posiblemente un riesgo mayor se plantea en carnes, ya que los niveles de importación se acentuaron desde la puesta en marcha del TLCAN y no han cesado de incrementarse, registrando una tasa de crecimiento media anual entre 1993 y 2006 de 14% la de vacuno, 15.7% la de porcino y 10.1% la de ave (incluye despojos). Esta tendencia se puede intensificar ya que como se ha comentado antes, en México se consumen las partes menos valorizadas o que son de desecho en el mercado de EE.UU. Por lo que sus precios son muy competitivos y atractivos para comercializarse en México.

En otra vertiente, dado que los costos de los brotes de enfermedades rápidamente pueden trascender el ámbito de las fincas y las fronteras de los países, la gestión de la vigilancia y la respuesta siguen siendo responsabilidad del sector público y requieren de una alta coordinación entre las instituciones a nivel local, nacional e internacional. De forma que el dinamismo del comercio agropecuario ha aumentado la trascendencia de las medidas sanitarias, especialmente a partir de esos brotes, constituyéndose en amplias barreras para la integración de los mercados. Aunado a lo anterior han aumentado otros requisitos como los de trazabilidad y buenas prácticas productivas. Pero no sólo los productos de exportación están siendo sujetos a normas de calidad e inocuidad, las tendencias apuntan a que también los supermercados y las industrias procesadoras, cuya participación en el total de los alimentos comercializados en el mercado nacional ya es dominante, establezcan sus propias normas para las cadenas de abastecimiento.

<sup>8</sup> Previsiones de USDA y Rabobank, 2007 indican que el precio de LPD se va a estabilizar en torno a los US \$ 3,200 por tonelada, que es alrededor de 50% superior al que ha predominado en los últimos años (Anexo 1).

<sup>9</sup> Aunque no se puede olvidar que desde 1993 a 2006 el valor de las importaciones de maíz ha crecido a un ritmo promedio anual de casi 22%, del cual una gran parte se destina a la producción animal.

## 1.2 Aspectos relevantes del desempeño de las cadenas pecuarias nacionales

La evolución del producto interno bruto agroalimentario ha registrado una tendencia ligeramente decreciente dentro del total nacional, situándose en torno a 9.8% en 2005. Por su parte, el PIB agropecuario observa un decremento un tanto más acentuado y se mantiene alrededor del 5%. En este contexto, la ganadería mexicana participa como la tercera actividad en importancia en el sistema agroalimentario nacional, con una participación de 12% del PIB agroalimentario, que progresa al 23% si sólo se considera la producción primaria (Fig. 3). Esto supone que la ganadería ha crecido a un ritmo promedio anual de 2% en los últimos diez años, inferior al avance de toda la economía y de la población, lo que denota serias restricciones para su desarrollo.

Figura 3: Estructura del PIB agropecuario y agroalimentario 2005



Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2006

En otros datos relevantes, en lo que concierne a las tasas de crecimiento de inversión interna bruta y formación bruta de capital, se detectan ritmos modestos en los últimos 14 años (Cuadro 2), tanto a nivel de la economía nacional como del sector agropecuario. Ello revela un bajo nivel de reposición de activos y un exiguo crecimiento en la adquisición de bienes de capital, que explican el lento proceso de modernización del sector y ponen de manifiesto la trascendencia de la inversión pública. Además, resalta que en el primer lustro de los años 1990, en el sector agropecuario la inversión decrece y la formación bruta de capital se incrementa lentamente, lo que de hecho marca la situación de crisis que dio origen a la APC. Aunque en los años subsecuentes el ritmo de inversión recupera el crecimiento, el nivel sigue siendo reducido, lo cual implica que la APC mantiene su vigencia para impulsar la capitalización y el cambio tecnológico, que son dos de sus objetivos medulares.

**Cuadro 2. Inversión interna bruta y formación bruta de capital fijo nacional y agropecuario, en México, 1990-2004**  
(Millones de pesos constante de 1993)

Año	Nacional		Agropecuario	
	Inversión interna bruta	Formación bruta de capital fijo	Inversión interna bruta	Formación bruta de capital fijo
1990	213,497	194,456	4,144	2,039
1995	189,640	179,442	-4,153	2,069
2000	381,912	334,383	1,024	2,682
2004	372,083	338,287	3,501	3,111
Incremento medio anual (%)	1.04	1.04	0.99	1.03

Fuente: INEGI, 2005

En lo que se refiere a la producción pecuaria en México se detecta un crecimiento notable, aunque contrastante. Así, la producción de carne de todas las especies ha progresado a un ritmo promedio anual de 4.2% entre 1990 y 2006, en gran parte impulsada por el crecimiento avícola, que ha sido de 7.6% medio anual (Cuadro 3). También es destacable el aumento de la producción de dos alimentos básicos en la dieta mexicana, leche y huevo, que han subido a ritmos promedio anual de 2.9 y 4.4%, respectivamente, en el mismo período de 1990 a 2006, en ambos casos por encima del crecimiento poblacional. Un desempeño contrario se observa en miel, que de una producción de 66,493 toneladas en 1990 decreció a 51,882 toneladas en 2006, imputable en gran parte a la disminución de la masa floral, por efectos meteorológicos y deforestación, así como a problemas sanitarios y de inocuidad.

**Cuadro 3. Producción pecuaria en México, 1990-2006**  
(Toneladas)

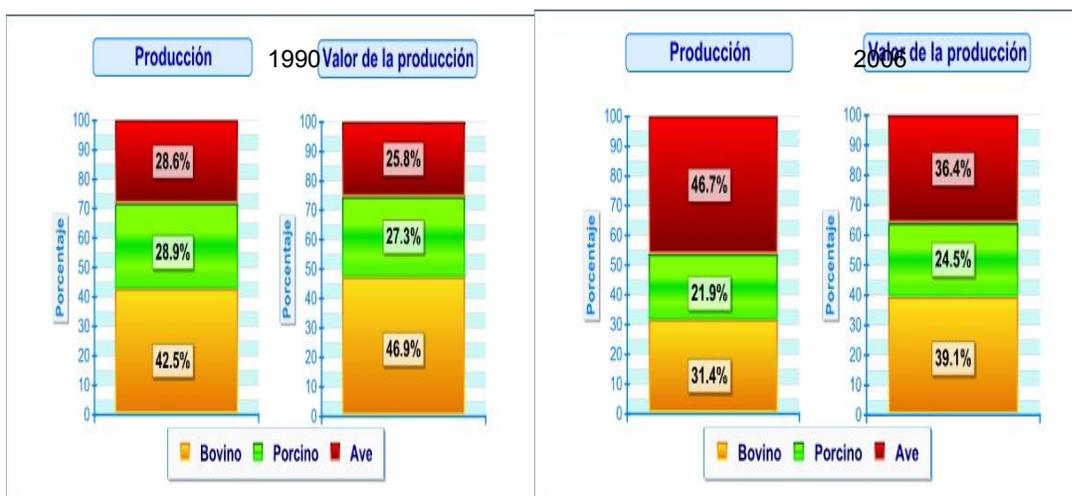
Producto	Años					Tasa media de crecimiento anual
	1990	1995	2000	2005	2006	
<b>Carne</b>						
Bovino	1,113,919	1,412,336	1,408,618	1,557,707	1,601,970	2.3
Porcino	757,351	921,576	1,029,960	1,102,940	1,103,254	2.4
Ovino	24,695	29,887	33,390	46,229	47,582	4.2
Caprino	36,102	37,678	38,760	42,389	42,443	1.0
Aves	750,427	1,283,867	1,825,249	2,436,534	2,411,481	7.6
<b>Total Carnes</b>	<b>2,682,494</b>	<b>3,685,344</b>	<b>4,335,977</b>	<b>4,909,649</b>	<b>5,206,730</b>	<b>4.2</b>
<b>Leche<sup>1</sup></b>						
Leche <sup>1</sup>	6,331,927	7,627,950	9,311,444	9,873,755	10,029,274	2.9
Huevo	1,009,795	1,241,987	1,787,942	2,024,723	2,013,763	4.4
Miel	66,493	49,228	58,935	50,631	51,882	-1.5

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT, 2006

<sup>1</sup> Miles de litros de leche de vaca

De acuerdo a lo antes expuesto, la estructura de la oferta interna de carnes muestra cambios significativos, ya que la de bovino, la principal en 1990 con 41.5% del total, pasa a segundo lugar en 2006 con 31.4%. En cambio la de ave aumenta de 28.6 a 46.7% en el mismo lapso, lo que en gran parte se atribuye a costos de producción y precios bajos, acordes al poder de compra de la mayoría de los mexicanos. En tanto, la carne de cerdo, a pesar de registrar un ritmo de crecimiento promedio anual de 2.3%, ha perdido relevancia en la composición de la oferta nacional, al pasar de 28.9 a 21.9% entre 1990 y 2006 (Figura 4).

**Figura 4. Estructura de la producción y valor de los tres principales tipos de carne en México, en 1990 y 2006**



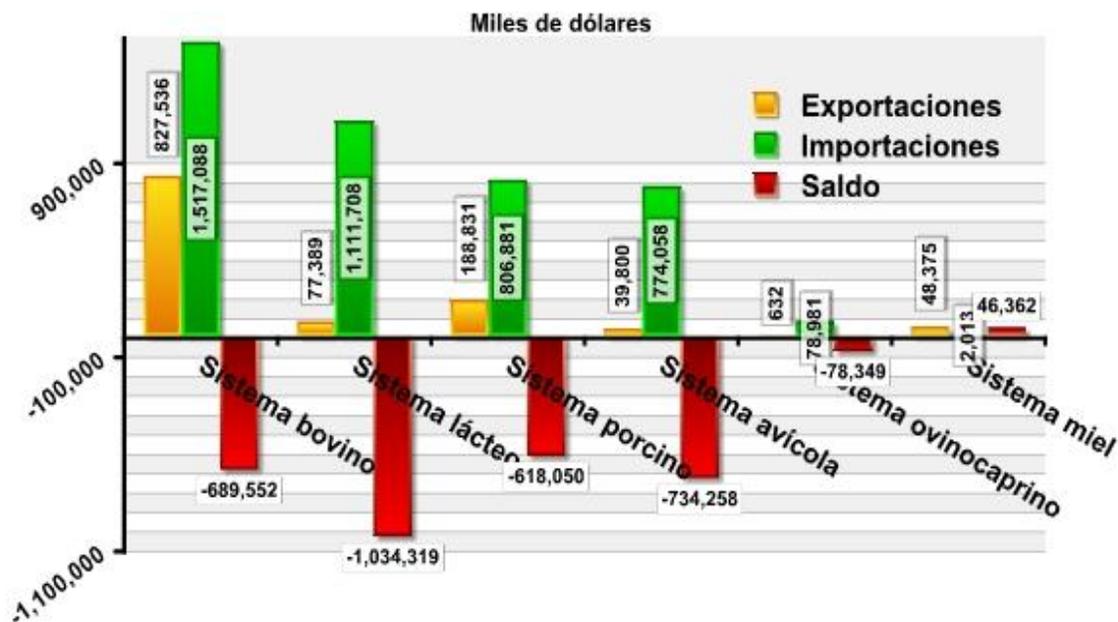
Fuente: CGG, SAGARPA, 2007

En otro sentido, la balanza comercial del subsector pecuario ha mostrado un déficit creciente, como se expuso en el Informe de Evaluación de FG en 2005, el cual rebasó los 3,130 millones de dólares en 2006. Analizando las cifras para este último año se aprecia que en el sistema de lácteos se registra el mayor peso del déficit subsectorial con 33% del total. Destaca en este sistema la pérdida de importancia del valor de la leche en polvo, que en 1995 representaba el 63% del total de los lácteos y en 2006 apenas llega a 33 por ciento. En contraste, los quesos han pasado de 9 a 25% y el lactosuero de 3.5 a 16%.

La avicultura es el segundo rubro deficitario en la balanza comercial pecuaria, en gran parte atribuible a carne y despojos refrigerados y congelados, que se obtienen a precio de desecho en el exterior. El sistema de bovinos carne aparece en tercer sitio, con un valor que casi llega a los 700 millones de dólares; en este sistema se identifica el mayor déficit; sin embargo, éste se atenúa por la exportación de ganado en pie, que en los últimos cinco años rebasa el millón de cabezas anuales. El déficit del sistema de porcinos ocupa el cuarto lugar, al rebasar los 600 millones de dólares, aunque en este caso el ritmo de crecimiento de las importaciones rebasa el 10% promedio anual<sup>10</sup>. Es de destacar que el único producto que reporta superávit es la miel, que aunque importante, es mínimo respecto al balance comercial de las otras cadenas pecuarias (Figura 5).

<sup>10</sup> Conforme a previsiones del USDA, 2007, México va a continuar apareciendo como importante importador de carnes en el mundo, duplicando sus importaciones actuales de vacuno en 2016 y aumentando en casi 50% las de porcino.

Figura 5. Balanza comercial de los principales sistemas producto pecuarios 2005



Fuente: CNOG, 2007

Finalmente, sobresale que más del 90% del comercio de insumos y productos pecuarios de México se realiza con EE.UU., aprovechando la cercanía geográfica, las facilidades comerciales y, en gran medida, los bajos precios con que compiten, por tratarse de productos de desecho que han rebasado criterios de la normatividad estadounidense, pero no de la mexicana, que por lo general es más flexible. En estos rubros se identifican espacios claves para la intervención gubernamental en el corto plazo, para alinear la normatividad nacional con la de sus socios comerciales y asegurar la calidad de los productos importados.

Así mismo, es pertinente señalar que la geografía ganadera nacional se ha modificado de manera significativa en los últimos años, perdiendo importancia el norte del país y la zona tropical, en esencia, la ganadería pastoril, a pesar del potencial natural que posee el país en ese tipo de sistemas productivos. El progreso de las ganaderías intensivas explica, en parte, el gran déficit comercial del sector al requerir crecientes importaciones de granos forrajeros, pero también una sobreexplotación de los recursos naturales, principalmente del agua. Ante ello, buena parte de la producción se ha ubicado en Jalisco y Veracruz (esencialmente en la parte centro) en donde dominan las producciones avícolas (carne y huevo), porcícolas y bovinas (carne y leche). Esto sugiere que se ha generado un desequilibrio regional en el desarrollo de las cadenas pecuarias, que también exige de la intervención gubernamental, para favorecer un desarrollo ordenado y sustentable de la ganadería nacional.

Otro ámbito que se revela fundamental en el desarrollo pecuario nacional, y que se destaca de manera sintética, radica en que la ganadería pastoril ocupa alrededor de 110 millones de hectáreas, o sea 55% de la superficie total de la República. De esa superficie, en el año 2002 sólo estaba cubierta por pastizales naturales 12%; el resto tenía otro tipo de vegetación natural o secundaria, por lo que su potencial productivo era moderado y con amplia susceptibilidad a la erosión y al sobrepastoreo.

La superficie de pastizales naturales e inducidos destinada a la ganadería creció al menos cuatro millones de hectáreas entre 1993 y 2004, a pesar del estancamiento del hato ganadero, lo que se ha traducido en una mayor disponibilidad de superficie por unidad animal. Aún así, en 24 estados del país el número de cabezas de ganado supera la capacidad del ecosistema en casi 100%, siendo particularmente grave en los estados de México, Sinaloa y Jalisco (PNUMA, SEMARNAT, INE, 2005). Además, en un estudio de SEMARNAT-Colpos (2002) se señala que la superficie afectada por sobrepastoreo es de 47.6 millones de hectáreas, aproximadamente 43% de la superficie dedicada a la ganadería en el país.

De igual forma, en la ganadería industrial se observan graves problemas ecológicos, lo que se ha acentuado porque dichos sistemas productivos se encuentran concentrados geográficamente, con uso excesivo de los recursos y, a menudo, sin apearse a la reglamentación existente. En ese contexto, el agua es otro recurso muy demandado por las actividades ganaderas, sea directamente para las necesidades del ganado o indirectamente para el riego de cultivos forrajeros. A nivel nacional, la extracción de agua subterránea equivale a cerca del 37% de la recarga o volumen renovable, aunque existen regiones donde la extracción es crítica, principalmente en las zonas áridas donde el balance hídrico es negativo y se agota el recurso, destacando cuencas lecheras como La Laguna y el Bajío. Se estima que 104 de los 653 acuíferos del país se encuentran sobreexplotados. Por otra parte, la descarga de aguas residuales a los cuerpos receptores también representa un problema mayor, donde las actividades pecuarias participan activamente, sobretodo los sistemas intensivos. Con ese fin se han emitido normas que contemplan el tratamiento de aguas residuales, pero su instrumentación ha sido moderada, por lo que queda un amplio campo para la intervención pública.

De manera colateral se resalta que la extrema selección genética de animales domésticos ha causado una erosión de los recursos zoogenéticos y de la biodiversidad, por lo cual unas 600 razas de animales domésticos en el mundo están en peligro de extinción.

### 1.3 Marco político para la intervención pública

Otro ámbito que tienen una gran influencia en el desarrollo de las cadenas productivas y, particularmente en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, es el político e institucional. En efecto, cada vez existe mayor consenso en la trascendencia de los factores políticos, lo cual es especialmente pertinente en México pues, como muchos países de América Latina, ha experimentado cambios significativos en su modelo de conducción económica, lo que se ha complicado por la tortuosa transición hacia la democracia. En México el Estado fue omnipresente en la regulación económica, al menos hasta fines de los años 1980, lo que provocó que las políticas públicas fueran capturadas por intereses particulares y no pudieran responder a las demandas de la mayoría, perdiendo en buena medida la perspectiva de largo plazo.

Con las reformas económicas operadas durante los últimos años del siglo anterior se adoptaron las reglas del mercado, con el sistema de precios como principal mecanismo de regulación y de asignación de recursos. A la par se operó la apertura comercial, el fomento a la inversión privada y extranjera y se generalizaron las privatizaciones de entidades paraestatales, entre las iniciativas más relevantes. Con ello se trataba de convertir al Estado en un ente ágil, delgado, oportuno y transparente. Empero, lo anterior generó consecuencias negativas como el debilitamiento de marcos regulatorios; baja capacidad para instrumentar una política de integración de cadenas industriales y

agroalimentarias; una oposición de intereses corporativos a los procesos de reforma; además de baja y decreciente inversión pública en infraestructura y otros bienes públicos.

Las tendencias de estas reformas se han ajustado con el paso de los años y, en especial, se han adoptado programas vinculados al desarrollo social y a la seguridad nacional, aunque, han predominado las políticas públicas orientadas a corregir fallas de mercado. Esto último no ha sido fácil porque los dispositivos institucionales también se han debilitado, así como los liderazgos sociales, sin lo cual es difícil consensuar e instrumentar políticas públicas en una óptica de competitividad, sustentabilidad y equidad social. Para ello se revela indispensable armonizar racionalidad técnica y política, con reformas negociadas y transparentes, así como la apropiación colectiva de planes y proyectos.

En esa perspectiva, con el fin del sistema unipartidista en México, en el año 2000, se levantaron expectativas para que se distribuyeran de manera menos inequitativa los beneficios de las políticas gubernamentales y el desarrollo económico; no obstante, los desencuentros entre grupos sociales han predominado sobre los acuerdos, lo que se manifiesta en un sistema político y social aún más dividido. Esta dificultad para llegar a pactos básicos para la nación se ha acentuado porque la división de poderes se ha marcado con mayor fuerza, especialmente el poder legislativo ha tomado posiciones que con frecuencia se confrontan con las del ejecutivo y, este último, no ha mostrado la pericia necesaria para que sus iniciativas se concreten.

En el mismo marco, la situación política demanda redimensionar y fortalecer el federalismo, es decir, reestructurar los canales y las vías de articulación e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Ello incluye la renovación de reglas de funcionamiento del sistema político mexicano, que a su vez, implica consolidar el espacio de negociación y acuerdo para reformular el arreglo institucional. Esto supone que los gobiernos locales sean fuertes y competentes para cumplir su función en un sistema federalista y, si no es el caso, se tienen que delinear esquemas para que adquieran las competencias necesarias. Pero el poder federal también debe dotarse de la fortaleza para llevar a cabo las labores subsidiarias y compensatorias inherentes a su función en este nuevo contexto político.

A la vez, una genuina descentralización implica poner especial énfasis en la coordinación y cooperación intergubernamental, a la vez de incluir candados y contrapesos políticos e impulsar la profesionalización de los cuadros administrativos. En ese sentido, resulta importante rebasar el esquema de gobiernos paralelos -el federal y los estatales- que compiten ante una misma población y en un mismo territorio, y avanzar hacia otro donde predomine una arquitectura coherente de gobiernos, solidaria y subsidiaria, que acerque la función pública con los ciudadanos. Lo que conlleva a contar con una agenda de acción predefinida con derechos y responsabilidades explícitos de cada parte.

En síntesis, el diseño y operación de políticas públicas eficientes requiere de instituciones sólidas, marcos regulatorios renovados, con personal capacitado y con capacidad de negociar y acordar estrategias comunes, con participación de la sociedad civil, que permitan generar un ambiente estable y de confianza para buscar un desarrollo competitivo, sustentable y equitativo de la ganadería nacional.

### 1.3.1 El ambiente de las políticas pecuarias

En este contexto de instituciones acotadas y con dificultades de negociar y acordar políticas públicas efectivas para el desarrollo pecuario, resulta prioritario considerar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en la cual se plantea un nuevo arreglo institucional –con amplia participación de las organizaciones de productores- esquemas de planeación y un enfoque de largo plazo. Con esta Ley se busca combinar un enfoque de competitividad, a partir de la integración de cadenas agroalimentarias, así como de desarrollo regional sustentable, mediante la participación de los diferentes órdenes de gobierno a lo largo y ancho del territorio.

No obstante lo anterior, no se han logrado articular los diferentes instrumentos de política disponibles, pues se detecta que las orientaciones de comercio exterior, salud e inocuidad agroalimentaria no siempre coinciden con las de fomento, es más, en algunos casos se contraponen. Además, conforme al modelo de desarrollo económico adoptado, casi 70% de los recursos destinados al campo mexicano se otorgan mediante apoyos directos, es decir, a través de PROCAMPO, PROGAN y Apoyos a la Comercialización, con los cuales se pretende completar el ingreso de las familias rurales y estabilizar los precios para los productores, tratando a la vez de compensar los subsidios que reciben sus competidores extranjeros.

La implementación de este tipo de subvenciones significa un importante estímulo para un gran número de productores, pues de esta forma complementan sus ingresos y aseguran su permanencia en la actividad. Aunque se trata de programas con objetivos muy ambiciosos, especialmente con el PROGAN, que persigue: “Fomentar la productividad de la ganadería bovina extensiva con base en el incremento de la producción forrajera ... (para) impactar la rentabilidad de las unidades de producción...”<sup>11</sup>.

A la vez, la población objetivo de tales programas es muy amplia, pues con PROCAMPO se cubre a 2.8 millones de productores y con PROGAN casi a 330 mil ganaderos en el país. Por lo tanto, las posibilidades de seguimiento y de aseguramiento para que los montos se apliquen a la actividad apoyada son muy difíciles de lograr, especialmente en el segundo caso, que cuenta con ciertas condicionantes para la mayoría de los beneficiarios. Tampoco con estas iniciativas se puede incidir eficientemente en la capitalización y el fomento productivo, aspectos claves para revertir la problemática de la ganadería mexicana, especialmente de los pequeños productores. Empero, el PROGAN absorbió alrededor de 72% de los recursos que la SAGARPA aplicó a la ganadería en 2006.

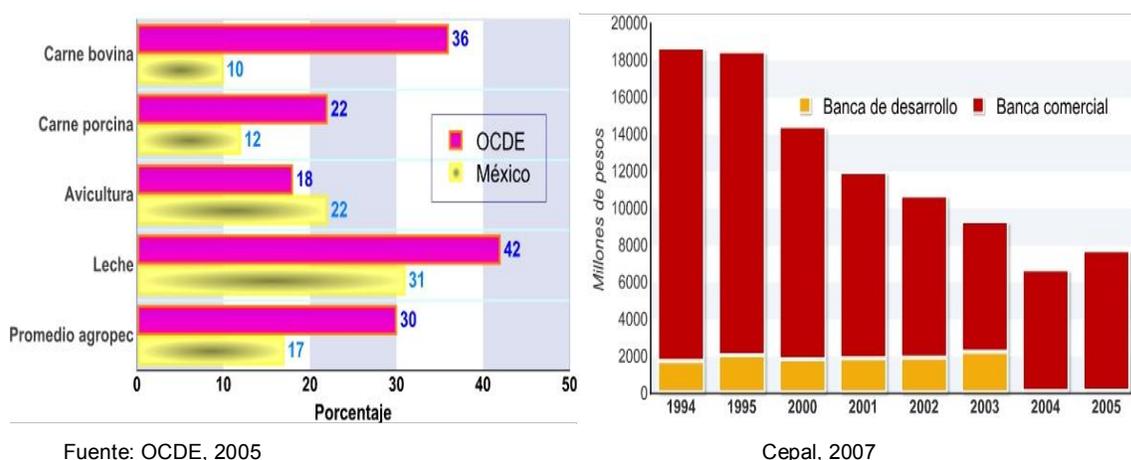
En contraste, FG representó 21% de esos mismos recursos, a partir de los cuales se pretende incidir en la capitalización y la competitividad de las UPR, con semovientes, equipo e infraestructura y desarrollo de capacidades, que hace que se distinga entre todos los instrumentos de política pública y se revele imprescindible para un amplio rango de productores del país. Adicionalmente, este Programa tiene otras características, que se exponen en el apartado siguiente, entre las que destaca la influencia que pueden ejercer los estados para incorporar sus prioridades de desarrollo y, por tanto, de inversión. Dado lo anterior, esta modalidad de política es indispensable para imprimirle un enfoque de competitividad y desarrollo a la ganadería mexicana, aunque para ello se requeriría un complemento entre los instrumentos de política y un equilibrio entre los distintos presupuestos, es decir, los apoyos directos y los de fomento, principalmente.

<sup>11</sup> Reglas de Operación, del PROGAN, p. 4.

En México, las reformas en la aplicación de los subsidios son notables, con una reducción de los apoyos a la producción y a los insumos, que de acuerdo a la OCDE descendieron de 91% entre 1986-1988 a 74% en 2002-2004. Esta disminución se compensó con incrementos en las transferencias directas otorgadas por superficie (PROCAMPO) o por cabezas de ganado (PROGAN).

Dentro de los productos pecuarios protegidos en México destaca la leche, con más de 30% de ESP<sup>12</sup>, que coincide con la tendencia en los países de la OCDE, aunque éstos registran un promedio de 42% (Figura 6). En carne se observa una protección reducida, especialmente en vacunos y porcinos, que registran un ESP de 10 y 12% respectivamente, cuando en los países de la OCDE asciende a 36% en el primer caso y 22% para la de cerdo. En carne de ave México mantiene una protección importante, de 22%, cuando en el resto de los países en cuestión es de 18%; sin embargo, estas subvenciones en México van a descender para el 2008, cuando se cumplan los plazos de liberación del TLCAN y expire la salvaguarda que los protege de importaciones de pierna de pollo provenientes de EE.UU. Por lo anterior, persiste el riesgo de que se incrementen las importaciones de los distintos tipos de carne, sobre todo las partes que por su calidad y tipo no interesan en los países de origen, principalmente en EE.UU.

Figura 6. Estimación de subsidios al productor en México y países de la OCDE, 2002-2004 y crédito otorgado a la ganadería, 1994-2005



Fuente: OCDE, 2005

Cepal, 2007

La importancia de los subsidios para la ganadería en México aumenta por la escasez del financiamiento, que muestra tendencias claramente descendentes, como se aprecia en la Figura 6. Dicho crédito se ofrece básicamente desde las instituciones privadas, las cuales aportan cerca del 99% del total, lo que con frecuencia implica trámites más rigurosos y condiciones menos ventajosas para los ganaderos, respecto a los que ofrece la banca de desarrollo.

<sup>12</sup> Subsidio equivalente al productor, que expresa el porcentaje de dichos subsidios en los ingresos agropecuarios brutos. Equivale al valor anual de las transferencias financieras de los consumidores y contribuyentes a los productores agropecuarios, derivadas de los diferentes tipos de subsidios que inciden en los niveles de producción e ingresos.

## 1.4 El Programa de Fomento Ganadero

En este apartado se plantean los principios rectores de FG, con el fin de analizar el tipo y calidad de respuesta que a través de este Programa ha diseñado el gobierno mexicano para atender los retos que se plantean para el desarrollo de la ganadería nacional.

En ese sentido, después de varios ajustes de objetivos y enfoque, en 2007 se ha explicitado que con FG se persigue: “Apoyar la capitalización de los productores pecuarios a través del otorgamiento de subsidios (...) y acelerar la innovación tecnológica a nivel de las unidades de producción; además de promover la inversión en proyectos económicos que otorguen valor agregado a la producción primaria, (...), complementados con asistencia técnica, para lograr una mejor integración a las cadenas productivas”<sup>13</sup>.

Para ello, el Programa se organizó en tres Subprogramas, dos que se delinearon en la compactación experimentada en 2003 y el tercero de reciente creación. Así destaca en primer término el Subprograma de Desarrollo Ganadero (DG), a través del cual se suministran bienes físicos. El segundo, de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), para aportar asistencia técnica y capacitación, y finalmente con el Subprograma de Fortalecimiento de Sistemas Producto Pecuarios (FSPP) se plantea dar viabilidad a la estrategia de integración de cadenas. Con este diseño se considera que existe la pertinencia para avanzar en los objetivos planteados, sin embargo, se debe tomar en cuenta que entre las tres iniciativas casi no existe sinergia, con lo que la complementariedad entre ellos y la integralidad de FG es uno de sus temas pendientes. El DPAI recibe bajos recursos respecto a DG, y en la mayoría de las entidades no se ha adoptado con la convicción y la visión estratégica necesaria, además que prácticamente se ha enfocado a la producción primaria. Con la creación del Subprograma de FSPP en 2007 se generó la plataforma para constituir nuevos Comités Sistema Producto y para fortalecer los que ya venían funcionando, no obstante, falta claridad estratégica para que estas estructuras funcionen y tengan acceso a los centros de decisión del Programa y de otros programas públicos, por lo que sus objetivos y estrategias, en su nivel de definición presente, difícilmente se pueden expresar en acciones y resultados concretos.

Con FG se asume el compromiso de atender el proceso de descapitalización de las unidades de producción pecuaria, a la vez de propiciar el cambio tecnológico. También se ofrece un apoyo decidido para que los productores se inserten con mayor capacidad de acción y negociación a las cadenas productivas y, de esa forma, puedan captar mayor margen del valor agregado. Con lo anterior se reconoce la situación de crisis que enfrentan la mayoría de los ganaderos y a la vez, se propone generar un ambiente de competitividad para ellos.

En el Programa se ha definido como población objetivo a los productores de bajos ingresos en transición y al resto de productores, es decir a los que detentan potencial productivo y a los más capitalizados, considerando que los de bajos ingresos en zonas marginadas serán atendidos dentro del Programa de Desarrollo Rural, lo cual en gran medida ha ocurrido. Pero, ninguno de los dos programas dispone en su diseño de los conceptos, ni de los mecanismos que permitan delimitar su población objetivo y articular sus acciones para que resulten complementarios. Así, el problema esencial radica en que la definición de la población objetivo es muy amplia y no permite priorizar entre la gran diversidad de productores que existen en el país. Para salvar esta imprecisión, en la práctica se ha exigido la realización de estudios de estratificación de productores en cada

<sup>13</sup> Reglas de Operación, modificación marzo de 2007, p. 1.

entidad, los cuales en muchos casos se han realizado, pero poco se utilizan, por lo que no se ha podido subsanar dicha limitante.

La operación descentralizada, incorporando a los gobiernos estatales, ha sido otra característica de APC y, por tanto, de FG. Con ello se ha tenido el potencial de seleccionar prioridades de acción acordes con las necesidades de los productores y de las propias regiones y de conciliar estrategias federales y estatales, aunque, queda un amplio margen de acción para mejorar, pues no se han logrado los consensos ni el nivel de coordinación suficientes entre los gobiernos -federal y estatal- en torno a aspectos básicos de la orientación y operación estratégica del Programa. Por ello se ha diluido la efectividad de la acción pública y se ha incurrido en costos operativos muy elevados, como se consigna en el capítulo tres del presente informe.

Otra característica básica del Programa es su enfoque a la coinversión, es decir, las aportaciones de los dos niveles de gobierno y de los productores, que permite financiar el componente seleccionado por estos últimos. Con ello se supone que se apela a la racionalidad del productor y, en consecuencia, se puede optimizar la inversión, no obstante, se ha subestimado la capacidad de inversión de los productores, quienes con frecuencia no disponen de liquidez para invertir o ésta es parcial y, por tanto, priorizan componentes de bajo valor, con lo cual el objetivo de capitalización sólo se puede cumplir de forma fragmentaria. En esta tendencia se detectan varias condicionantes, pero dos deben resaltarse, primero con esta lógica quedan en desventaja los productores menos capitalizados, informados y alejados; en segundo lugar, los gobiernos estatales también se inclinan por componentes de bajo costo con el fin de lograr una mayor cobertura, por las rentas de tipo político que se derivan.

El hecho de que las inversiones sean a fondo perdido favorece la capitalización de las UPR y la agilidad administrativa, pero la baja capacidad de focalización y de seguimiento por parte de las instituciones dificulta la efectividad y transparencia en su ejercicio, limitando de otra forma el logro de los objetivos del Programa.

Parte importante del enfoque del Programa radica en priorizar bienes privados; sin embargo, resulta evidente que para potenciarlos se requieren de bienes públicos y semipúblicos, los que a la vez son indispensables para generar un ambiente de competitividad. En efecto, ni FG ni otros programas públicos inciden abiertamente en este último ámbito. Así se tiene el reto de establecer un balance estratégico entre bienes privados y públicos y, sobre todo, que se asegure la dotación de estos últimos a través de otros programas, en coordinación con FG.

Asociar dos modalidades de ejecución del Programa es un acierto en el diseño del Programa, por un lado la nacional, bajo la conducción de la CGG, y por otro la federalizada, que en esencia se instrumenta en las entidades. Ambas tienen el potencial de complementar proyectos e inversiones que repercutan en el desarrollo integral de las cadenas pecuarias. En el primer caso con proyectos de gran envergadura, que tengan impacto en cuencas o regiones bien delimitadas, en cadenas estratégicas o en proyectos de desarrollo de capital social y humano, que se pueden integrar con proyectos e inversiones pequeñas a nivel de unidades de producción, que son las predominantes con la segunda modalidad. Lo anterior, de nueva cuenta exige una visión estratégica y sobre todo un amplio nivel de coordinación, que por ahora no predominan, coartando la eficiencia y eficacia del Programa.

Finalmente, el tipo de componentes que se ofrecen con FG, de acuerdo a su diseño, pueden ser muy diversos y atender la multiplicidad de necesidades de los ganaderos. Sin embargo, en la práctica sólo se dispone de un menú de componentes limitado y, a la par,

se han priorizado los de bajo monto y fáciles de operar –como los sementales–, como se comprobará en capítulos posteriores, desaprovechando la flexibilidad del Programa en este tema fundamental.

En síntesis, FG dispone de un diseño integral y flexible, basado en la co-participación de los diferentes niveles de gobierno y en atención a la demanda de los beneficiarios, que se pueden aprovechar si existe una visión y operación estratégicas. Sin estas últimas, las imprecisiones y omisiones del Programa antes reseñadas se hacen patentes y provocan que la acción pública se disperse y cumpla parcialmente sus objetivos. Ante ello, se tiene el enorme potencial de mejorar la operación con el diseño actual y, en una perspectiva más estricta y de mediano plazo, se puede rediseñar el Programa, lo que no exime en absoluto la necesidad de adoptar una conducción estratégica y coordinada del Programa, como se estipula en los capítulos subsecuentes.

## Capítulo 2

### Valoración de los resultados del Programa

En este capítulo se muestra una valoración acumulada de los principales **resultados** del Programa, a fin de identificar cuál ha sido la orientación de sus inversiones y analizar en qué medida esos resultados expresan el logro de los **objetivos** de FG.

#### SINTESIS: LOGROS DE FG EN GRANDES NÚMEROS

*Entre 1996 y 2006 el Programa **invirtió**<sup>14</sup> en la ganadería más de 24 mil millones de pesos (precios 2006), en un periodo en el cual la formación bruta de capital en el campo fue muy baja, la competencia se agudizó y el crédito se restringió, a grado tal que en 2005 la inversión de FG significó el 30% del crédito total a la actividad en ese año. También en beneficio de la ganadería, APC invirtió otros 6.4 mil millones de pesos a través del subprograma de Salud Animal.*

*Con esa inversión, FG atendió más de 1.1 millones de **productores** que representarían el 30% de los productores agropecuarios del país y de los cuales 80% corresponden a DG y el resto a DPAI. Aunque el número de beneficiarios reales es menor porque hay un grupo de productores que se contabiliza más de una vez, ello resulta positivo porque seguramente ese grupo, que según encuestas de evaluación oscila en 30%, logró capitalizar e integrar a sus UPR diversos componentes en varios años.*

*En su **historia**, la inversión de FG creció en términos reales 2.5 % promedio anual, el renglón con mayor dinamismo en inversión fue el de asistencia técnica (DPAI), aunque en términos relativos su peso aun es bajo (7% de la inversión total de FG en 2006); la inversión en componentes que propician la agregación de valor sigue siendo reducida, a pesar de que ha crecido en los últimos años (10% en 2006). Esto es cuestionable por las necesidades que hay en estos dos rubros y debido a la prioridad que se les concede desde el diseño de FG. Los recursos de Ejecución Nacional se incrementaron notablemente en ciertos años, hasta representar más de 40% del presupuesto federal de FG en 2007, pero se debe tener cuidado en recurrir efectivamente a esta modalidad en acciones estratégicas. El aporte federal en la inversión total de FG creció significativamente y el de los productores se mantuvo; por su parte, el estatal aunque creció no lo hizo en la magnitud del primero, lo que pone en riesgo la “alianza” que “de facto” implica el Programa.*

*La inversión en todo el periodo se ha concentrado en **mejoramiento genético y tierras de pastoreo** (más del 60%), introduciendo casi 170 mil sementales bovinos y casi medio millón de vaquillas, y atendiendo 14 millones de hectáreas, con lo que se advierten avances relevantes. Pero se debe revisar la focalización y el tipo de apoyos otorgados, porque la inducción tecnológica en genética se ha reducido y las tierras de pastoreo se atienden con rubros poco efectivos para el propósito buscado.*

*Así, el gran **reto** es mejorar la orientación de los recursos, en primera instancia delimitando muy bien el campo de acción y la población objetivo de FG, con montos de apoyo y rubros realmente estratégicos, pues a más de un millón de beneficiarios de todo el periodo se les apoyó apenas con poco más de 10 mil pesos per cápita (precios 2006), que seguramente les sirvieron, pero no se puede asumir que cambiaron significativamente los niveles de capitalización, productividad y rentabilidad de las UPR atendidas.*

<sup>14</sup> La inversión contempla aportes económicos del Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores, y dichas cifras como todos los valores monetarios utilizados en el capítulo, salvo indicación contraria, están actualizadas a pesos de 2006.

## 2.1 Premisas a contemplar en la valoración de resultados del Programa

Una justa valoración de los resultados de FG implica asumir las siguientes **premisas**:

- ◆ FG es un instrumento de la política sectorial para atender la capitalización de un **determinado** estrato de productores y no del total de los ganaderos, porque una política de fomento implica una intervención focalizada debido a que se financia con recursos escasos y además no todos los productores requieren o pueden responder a ese tipo de intervención<sup>15</sup>. Así, la inversión de FG no puede pretender sustituir la inversión privada y el rol del sistema de financiamiento al campo.
- ◆ En esa línea, la inversión de FG debiera generar procesos **virtuosos** de inducción, innovación y demostración, con acciones bien planeadas y focalizadas.
- ◆ Una correcta valoración de los resultados de FG se debería plantear en función de su aporte a la solución de los problemas de la **población objetivo** y de metas definidas y no de los problemas nacionales en su conjunto.
- ◆ Temas como integración de cadenas, desarrollo de capacidades, atención a agostaderos, entre otros que aborda FG, **rebasan** su capacidad y exigen la convergencia institucional, pero en este Informe se destaca sólo el aporte de FG.
- ◆ En la valoración se deben considerar los resultados explícitos (numéricos) y también los **implícitos** que inciden sobre todo en la construcción institucional.

## 2.2 Contribución del Programa a la inversión en el subsector pecuario

La inversión es fundamental para el logro de la **competitividad** y el desarrollo del sector, pero en teoría en una actividad se invierte cuando ésta es rentable y genera recursos para reponer activos y realizar nuevas inversiones. Más aún, cuando la actividad es rentable se incentiva la inversión con recursos de otras fuentes de ingreso del productor o con créditos y subvenciones del gobierno. Pero en el sector, el agudo desequilibrio entre el precio de los productos pecuarios y el costo de los insumos, así como la mayor competencia de las importaciones<sup>16</sup> y la drástica caída del crédito a la ganadería en más de 80% entre 1995 y 2005<sup>17</sup>, determina que muchos productores trabajen con baja o nula rentabilidad.

En ese marco, tras una contracción de la inversión bruta de capital en el campo -1.03% entre 1990 y 2004- destacan los más de **24 mil millones de pesos** invertidos por FG en la ganadería entre 1996 y 2006. Además, se suman en apoyo a la ganadería otros 6.4 mil millones de pesos que han financiado un bien público estratégico como la salud animal (Figura 7).

---

<sup>15</sup> Estudiosos en políticas públicas enfatizan que en la formulación de una política es imprescindible en primer término identificar y **definir** cuál es el problema a resolver, estableciendo claramente a quién, en dónde y cuánto afecta y, en consecuencia, definir **objetivos, metas** e instrumentos adecuados.

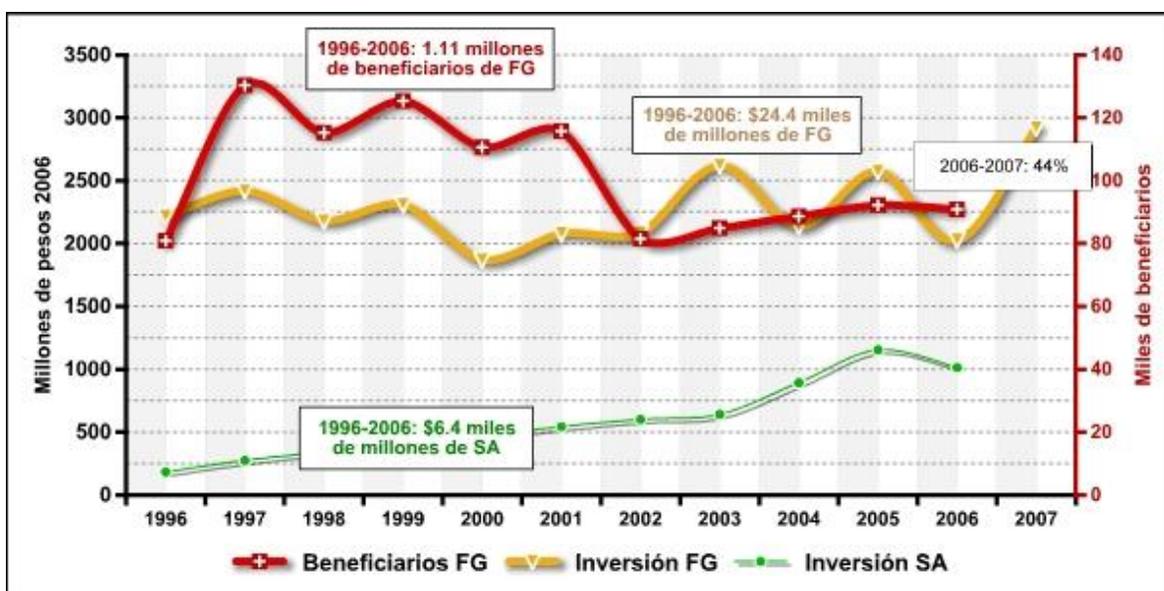
<sup>16</sup> Entre 1996 y 2006 el valor absoluto de las importaciones pecuarias aumentó 280%, mientras que las exportaciones lo hicieron en más del 400%, pero en todo el periodo la balanza comercial del subsector ha sido deficitaria y en 2006 el valor de las importaciones fue 3.6 veces más grande que el de las exportaciones.

<sup>17</sup> El porcentaje se calculó actualizando los valores monetarios a pesos de 2005. Entre esos dos años el crédito a la ganadería decreció a una tasa del 17% promedio anual y ha llegado a ser tan reducido que en 2005 la inversión de FG significó el 31% del monto total de crédito a la actividad contra 5% en 1996.

Un **resultado positivo** de APC en la ganadería ha sido la inyección de recursos a las UPR en una situación de mínima reinversión y acceso restringido al crédito. Ello ha contribuido a que la descapitalización de ciertos productores sea menos drástica o al menos ha mantenido el valor de sus activos, en tanto que en otros aumentó el valor del capital, mejoró su capacidad y eficiencia productiva<sup>18</sup>. Pero aquí se debe considerar que en distintas evaluaciones (2002-2006) se ha obtenido que en 48% de los beneficiarios no se indujera la inversión, porque ellos la hubieran hecho sin la Alianza, y en más del 70% de los casos sólo se reponen activos de calidad similar a la de los bienes repuestos.

Sobre la relevancia de la inversión en la solución de los **problemas nacionales** de la ganadería es difícil e incorrecto emitir juicios por lo que se expuso en el apartado 2.1, pero tampoco se cuenta con información más precisa de los problemas de la población objetivo y ello revela problemas desde el diseño y la planeación de FG.

Figura 7. Inversión acumulada de FG-SA y beneficiarios de FG, 1996-2006



Fuente: Los datos de inversión de 1996 a 2005 provienen del VI Informe del Gobierno Federal y los del ejercicio 2006 de la Coordinación General de Ganadería (CGG) y CGD de SAGARPA. Los datos de beneficiarios provienen de la CGG.

Por otra parte, la inversión de FG ha significado 18% de la inversión total de APC entre 1996 y 2006, aunque para éste último año bajó a 15% debido al mayor peso presupuestal concedido a Desarrollo Rural y a Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, pues tan sólo éste último casi cuadruplicó su inversión. Sobre el comportamiento al **interior** de la inversión de FG en el recuadro siguiente se muestran un balance al respecto.

A partir de ese recuento se identifican algunos **retos** para dar una mejor orientación a los recursos disponibles actualmente. Pero no se excluye la necesidad de un mayor aumento de los recursos en función de la disponibilidad presupuestal, porque aunque en FG se focalizara exclusivamente a los productores intermedios con potencial, éstos son

<sup>18</sup> Con información de la encuesta a beneficiarios 2006 se obtuvo que 25% de los beneficiarios de FG mantuvieron su nivel de capitalización (nulo incremento) y 75% sí lo incrementaron.

numerosos y predominantes en las cadenas más importantes como bovinos leche, carne y apícola. Los retos son:

- (1). Combinar estratégicamente ejecución federalizada y nacional para potenciar los impactos en cadenas y territorios.
- (2). Vincular el otorgamiento de recursos a acciones de capacitación para orientar y aprovechar mejor las inversiones físicas y promover proyectos estratégicos en las cadenas; también incrementar recursos para consolidar los CSP y mejorar su participación en la orientación de FG.
- (3). Concertar con los estados un mayor aporte de recursos a FG federalizado y premiar su interés con proyectos de Ejecución Nacional a desarrollarse en sus territorios.
- (4). Reorientar parte de la inversión que se dirige a mejoramiento genético y tierras de pastoreo, hacia los rubros antes citados y focalizar el mejoramiento genético para inducir realmente mejor calidad; para atender el sobrepastoreo e impulsar rubros más efectivos, integrados en una estrategia específica para la recuperación y conservación de suelos.

#### BALANCE HISTÓRICO EN LA INVERSIÓN DE FG 1996-2006

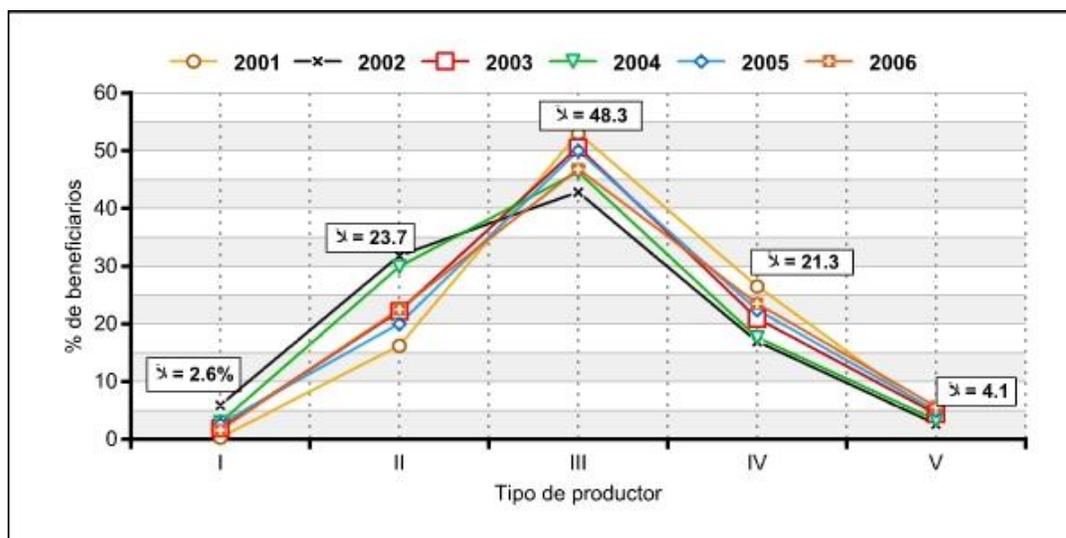
- Entre 1996 y 2006 la **inversión** de FG decreció en términos reales 1% promedio anual, pero de 2006 a 2007 se recuperó sustancialmente con un incremento del 44%, que cambió la tendencia para lograr un crecimiento promedio anual de 2.5% entre 1996 y 2007. El notable aumento en 2007 se debió a que FG sirvió de plataforma para atraer recursos que el Congreso y SAGARPA asignaron a acciones como repoblamiento de hatos, PROAPI, PROOVINO y PROPORCINO y cuyo diseño se incorporó a FG por decisión de la CGG, a fin de aprovechar el marco normativa y la experiencia operativa; aunque buena parte de los recursos se ejercen como de Ejecución Nacional.
- El mayor **aporte** a la inversión de FG en todo el periodo lo hicieron los productores (47%) y el gobierno federal (35%), mientras que los gobiernos estatales aportaron en el periodo 18%, pero con una tendencia relativa decreciente, que se hace más evidente por el sustancial aumento de recursos a Ejecución Nacional.
- El peso del **DPAI** dentro de la inversión de FG ascendió a 7% en el periodo, con un avance promedio anual de más del 20% entre 1998 y 2006.
- La modalidad de **Ejecución Nacional** sigue teniendo un alto peso en el Programa, pues en 2002 llegó a representar 32% del presupuesto federal de FG, mientras que en 2007 ese porcentaje asciende a 48%.
- Más del 60% de la inversión de FG se **orientó** a mejoramiento genético y tierras de pastoreo. Pero en este caso se presentan problemas de focalización que limitan la inducción de mejor calidad genética, y para atender el sobrepastoreo no se priorizan los rubros más efectivos.
- La inversión en **agregación de valor** en FG federalizado apenas fue de 10% del total y aunque ésta ha sido creciente, su avance aun es bajo, no obstante que la integración de cadenas ha sido prioridad del gobierno federal. Esto se contrarrestó en parte con Ejecución Nacional, con programas como el extinto PAPBLI y otras acciones recientes. Al crear el Subprograma FSPP, se atiende en alguna forma el tema, pero su peso presupuestal en este primer año fue de apenas 5%.

### 2.3 Cobertura del Programa en términos de beneficiarios

De acuerdo con información oficial del Programa, entre 1996 y 2006 FG **benefició** a 1.1 millones de productores<sup>19</sup>, cifra que resulta elevada y expresa la dispersión de los recursos, pues apenas se otorgaron en promedio poco más de 10 mil pesos a cada beneficiario. Aunque en esta cifra hay un grupo de productores que está contabilizado más de una vez, como se señaló en el primer recuadro. Pero ello resulta en parte positivo porque seguramente en este grupo se logró un mayor impacto al incorporar a la UPR varios componentes en distintos años.

Por otra parte, con datos de encuestas a beneficiarios 2001-2006 y la **tipología** de los mismos (que se ha utilizado en las últimas evaluaciones), se tiene que los beneficiarios de FG se han concentrado en los productores tipo III (casi 50%) y destaca la distribución casi equitativa entre los tipos II y IV. Además, esa distribución prácticamente se ha mantenido en el tiempo y apenas se observó últimamente una pequeña reducción de productores del tipo II en favor de los tipo IV (Figura 8).

Figura 8. Tipología de beneficiarios de FG, 2001-2006



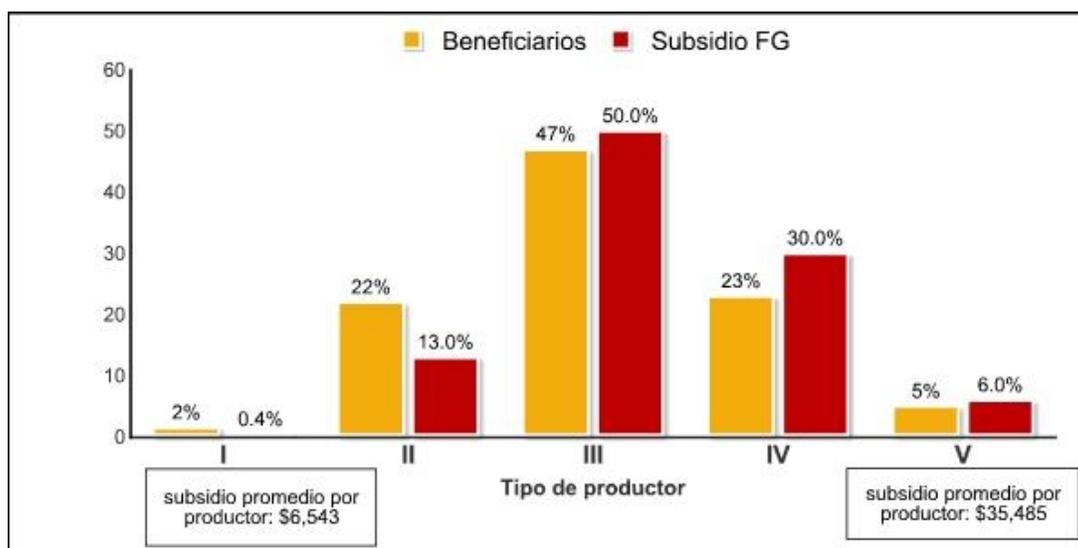
Fuente: Encuesta a beneficiarios de FG 2001-2006

En apariencia, esta distribución de los beneficiarios muestra que la **focalización** de FG ha sido acertada; sin embargo, para sustentar plenamente esa afirmación se requiere identificar si en esos productores se logró inducir la inversión y generar cambio tecnológico. A este respecto, datos de las evaluaciones anteriores indican que en buena parte de los productores eso no ocurre, lo cual se explica porque los componentes que se otorgan con mayor frecuencia son de bajo valor (sementales, equipos de bajo valor, semillas de pasto) y a menudo los productores, sobretodo de estratos desarrollados como los IV y V, los usaban previamente.

<sup>19</sup> Esta cifra representaría alrededor del 30% de los productores agropecuarios del país.

Además, es notable la **diferencia** entre los montos de subsidio que recibe cada estrato, pues para 2006, por ejemplo, destaca que los tipos IV y V, que significan 28% de los beneficiarios, acaparon 36% del presupuesto del gobierno, en tanto que los de menor desarrollo (I y II), que significan 24% de beneficiarios, apenas recibieron un 13% de esta inversión pública (Figura 9). En términos absolutos también se observan fuertes diferencias, pues en 2006 a un productor tipo I se le otorgaron alrededor de 6,500 pesos de subsidio promedio, mientras que para el tipo V ese monto se multiplicó por más de cinco.

Figura 9. Distribución de beneficiarios y del subsidio gubernamental por tipo de productor, 2006



Fuente: Encuesta a beneficiarios de FG 2006

## 2.4 Resultados en áreas de atención del Programa

En las evaluaciones se ha reiterado<sup>20</sup> que FG se **orienta** principalmente a la producción primaria en los conceptos de mejoramiento genético (35%) y tierras de pastoreo (28%), que concentran más del 60% de la inversión histórica. Otro rubro atendido es el del equipamiento en la cadena bovinos leche, lo que se justifica dada la problemática de descapitalización que han enfrentado los pequeños y medianos productores de esa cadena (Figura 10).

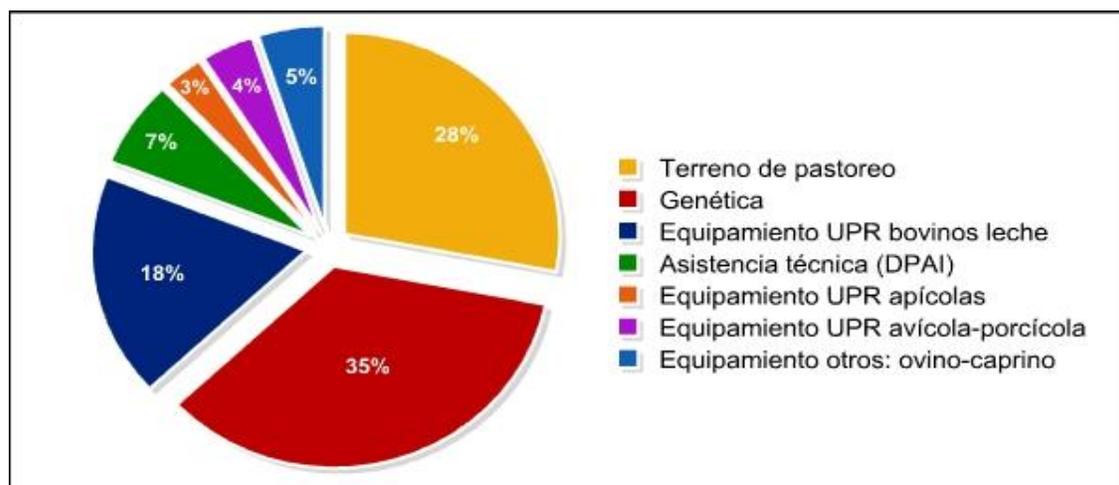
Por otra parte, si bien los recursos de **DPAI** son los que más han crecido en el tiempo (más del 20% promedio anual), su peso relativo en la inversión de FG aun es moderado y cayó de 2005 a 2006 de 12% a 7%.

<sup>20</sup> En el capítulo 2 del informe 2005 se encuentra un análisis a profundidad sobre los resultados acumulados.

En la distribución de **beneficiarios** por rubro se muestran comportamientos similares a lo que ocurre en la inversión, por ejemplo, mejoramiento genético y tierras de pastoreo concentran 57% de los beneficiarios, y el que rompe con este comportamiento es el DPAI al atender 17% de los beneficiarios con sólo 7% de la inversión.

Por otra parte, en términos de los resultados de FG en unidades físicas se tiene que en su periodo de vida se han atendido casi 15 millones de hectáreas con acciones que inciden en la **recuperación de agostaderos y establecimiento de praderas**. Esta cifra resulta de cierto peso al representar casi 14% de la superficie de pastoreo en México. Sin embargo, para atender mejor el problema de sobrepastoreo es necesario dar mayor prioridad a rubros que incidan de forma efectiva en la cobertura vegetal. Ello en razón de que actualmente mucho del apoyo –80% de las hectáreas atendidas– se está utilizando para la construcción, adquisición o rehabilitación de infraestructura y equipo de manejo, que aunque inciden en el tema planteado, su efecto es parcial (Figura 10).

Figura 10. Distribución de la inversión relativa de FG federalizado por rubro de atención, 1996-2006



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGG 1996-2006 actualizada a valores 2006.  
 Notas: Algunos datos se refieren a los conceptos programados porque eran los que se tenían disponibles.

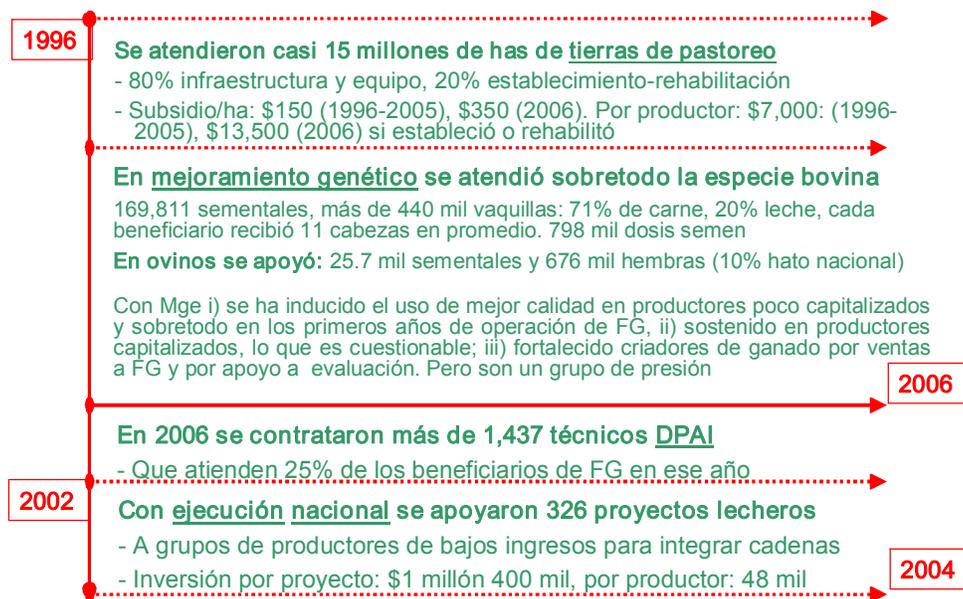
El **mejoramiento genético** es el rubro más valorado por los actores vinculados al Programa, por su aporte a la ampliación del inventario de ganado con mejor calidad. Así, se ha apoyado principalmente la especie bovina, al introducir al hato nacional casi 170 mil sementales de registro, y recientemente con evaluación genética. Este número de sementales, de acuerdo con una estimación realizada en evaluaciones pasadas sobre las necesidades nacionales de sementales para cubrir por una vez el hato criollo y cruzado (ver Anexo 3 del Informe 2005), significaría 24% de esas necesidades. Además, con estos sementales se estima la preñez de 3.4 millones de hembras<sup>21</sup>, que tendrían el potencial para procrear más de 9.7 millones de crías<sup>22</sup> durante su vida útil (5 años aproximadamente). Destaca que en promedio cada beneficiario de sementales recibió un subsidio de 9,690 pesos, monto muy cercano al subsidio promedio de FG.

<sup>21</sup> Bajo el supuesto que un semental cubre 20 vientres y que se otorgó sólo un semental por beneficiario.

<sup>22</sup> Se consideran promedios nacionales conservadores, con una vida útil también discreta, de cinco años por semental, un índice de pariciones del 60% por vientre por año y tasas de mortalidad de 5% en crías.

Por su parte, las 450 mil **vaquillas** que se han incorporado al hato, principalmente de carne (70%), significan apenas 3% de los vientres mayores de 3 años estimados y destaca que cada beneficiario recibió en promedio 11 vaquillas. Así, dada la incapacidad del Programa para atender las necesidades nacionales, se requiere que este rubro se focalice para la recuperación del pie de cría eliminado por problemas sanitarios, por desastres naturales o para incluirlos en proyectos de reconversión. Esto porque resultaría muy costoso y difícil para el gobierno intentar reponer las vaquillas de buena parte de los productores.

**Figura 11. Resultados de FG en unidades físicas, 1996-2006**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CGG 1996-2006.

Notas: Algunas datos se refieren a conceptos programados porque eran los que se tenían disponibles.

Es común que las organizaciones de productores **demanden** componentes de mejoramiento genético y que los gobiernos estatales lo prefieran por la cobertura que pueden lograr y el prestigio político que les genera; incluso en algunos casos el componente se ha utilizado para reponer hembras que fueron extraídas del hato para la exportación por las buenas condiciones de mercado en años recientes. Pero FG debería orientarse, en todo caso, a promover el incremento de los índices productivos para que en la UPR se tenga la capacidad de generar los mismos reemplazos y acrecentar el hato. Además, es fundamental que para efectos de la reposición de hatos se apoyen vaquillas nacionales mejoradas y no de registro, que bien podrían cumplir una función similar, a un costo inferior.

En general, es fundamental **reorientar** y ajustar el rubro de mejoramiento genético, para realmente inducir una mejor calidad y contribuir a reponer los hatos, pero sólo por razones sanitarias –eliminación de reactores positivos–, pérdidas por desastres naturales o para impulsar la conversión de otra actividad a la ganadería o entre especies pecuarias. Ello implica una estricta focalización y en acotamiento del tipo de semovientes.

En cuanto al aporte de FG al desarrollo de **capacidades**, se tiene que gracias al DPAI se ha generado empleo para un número significativo de técnicos con especialidad en producción animal, que para 2006 ascendieron a más de 1,430 y que atienden en promedio cada año a más de 20,000 productores (más del 20% de todos los beneficiarios de FG). Esta acción representa un aporte significativo, en una situación en que las ofertas de desarrollo profesional para los egresados de carreras zootécnicas son muy limitadas y en la que mucho del logro de la competitividad lo define el fortalecimiento de las capacidades de los productores. Además DPAI invierte en la actualización y desarrollo de las capacidades de estos profesionales.

Otro concepto que ha sido impulsado en forma importante por FG es la **tecnificación** de las UPR, sobre todo bovinas (carne y leche), pues concentraron más del 60% de los recursos ejercidos en este rubro entre 2002 y 2006. Las que menos recursos ejercieron fueron ovinocultura y caprinocultura (11% entre ambas).

Finalmente, también son destacables en la historia de FG los resultados en el impulso a **proyectos lecheros** de alto impacto, financiados con el extinto PAPBLI<sup>23</sup>. Entre 2002 y 2004 se apoyaron 326 proyectos con una inversión promedio de 1.4 millones de pesos por proyecto y un subsidio por productor de casi 50 mil pesos. Estas acciones definitivamente contrastan con las emprendidas por FG federalizado, toda vez que se trata de proyectos con inversiones cuantiosas, en productores organizados, ubicados en cuencas y que recibieron componentes de agregación de valor. Sin embargo, pese a que muchos de los proyectos apoyados han tenido impactos significativos, otros enfrentan problemas de falta de capital de trabajo, mercado y organización, por lo que es fundamental brindar atención y seguimiento a su desempeño.

## 2.5 Resultados en la construcción institucional

Con la puesta en marcha de Alianza en 1996 se marcó un **hito** en la política sectorial orientada al fomento productivo, pues por primera vez los gobiernos estatales participaron en la implementación de la política y, además, se abrieron espacios de inclusión de los productores en la toma de decisiones. De este modo, e independientemente de todas las deficiencias que se presenten, representa un notable avance que hoy en día existan 32 Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable y el mismo número de Comités Técnicos de Ganadería constituidos en cada uno de los estados, y que procuran imprimirle un sentido de pluralidad a las decisiones que se toman en torno al Programa. En el mismo sentido, existe personal en los gobiernos estatales y en las delegaciones de SAGARPA que están involucrados en temas de política ganadera.

También, un aporte importante ha sido la constitución y funcionalidad de los **Comités Sistema Producto**, que aunque son figuras que rebasan a FG, empiezan a tener influencia en el impulso de la competitividad de las cadenas. De igual manera, es destacable, como se expuso líneas arriba, la contribución de FG a sostener una oferta de servicios profesionales.

De este modo, la presencia de FG ha generado en forma implícita ciertos espacios, dinámicas de trabajo, mecanismos de interacción y, aunque incipientemente, una nueva cultura del **quehacer gubernamental** relacionado con la política y programas pecuarios. Así, los retos a atender son enormes, y quizá actualmente se pueda hablar de una

<sup>23</sup> Vertiente de Ejecución Nacional vigente de 2002 a 2004 cuya inversión llegó a representar 18% de los recursos totales ejercidos por FG en esos mismos años.

primera etapa en la construcción de las condiciones de instrumentación deseables de lo que implica el modelo de operación de Alianza. Pero en todo caso, el gran reto está en hacer que esta concepción sea incorporada como una constante en la gestión gubernamental.

## 2.6 Contribución de los resultados al logro de los objetivos

La **valoración general** de los resultados es fundamental para conocer si el Programa en términos globales está orientando sus recursos al logro de sus objetivos centrales. Así, se puede concluir que los avances en este sentido son parciales por lo siguiente:

» Si un objetivo central de FG y la política sectorial es impulsar la **integración de cadenas**, al menos en lo formal, entonces su alcance ha sido bajo porque en los últimos años lo más que se ha invertido en rubros de ese tipo ha sido 10% de la inversión de FG. Abordando el tema por sistema producto, el avance más importante se dio en la cadena bovinos leche que contó con un programa de Ejecución Nacional para agregación de valor, y además en la versión federalizada se impulsó la mejora de la calidad de la leche. Los menores avances se han registrado en bovinos carne, dada la predominancia de los rubros de equipamiento y genética para la producción primaria.

» Otro objetivo central de FG es la **capitalización** de las UPR, y ello se ha logrado en un grupo de beneficiarios –alrededor del 30%– que ha accedido más de una vez al Programa o que recibió considerables subsidios en una sola ocasión. Sin embargo, el dato de que el subsidio promedio por beneficiario en la historia de FG no sobrepasa los 11 mil pesos indica que generalmente el valor del capital introducido a la UPR es moderado y, a lo más, logra impactar en los productores pequeños.

» Mejorar la **productividad** también es uno de los objetivos de FG; sin embargo, aquí el logro ha sido escaso y decreciente en el tiempo, porque para ello se requiere que las inversiones de FG generen cambio tecnológico, y eso no ha sido un efecto predominante. En los últimos años ha aumentado la reposición de activos similares, principalmente en mejoramiento genético.

» El fin último de FG es mejorar la **rentabilidad** y competitividad de las UPR y por tanto el ingreso de los productores, pero este resultado ha sido precario y muy localizado. Ello porque muchos de los componentes al no generar cambio técnico, ni reducir significativamente los costos, y mejorar la calidad o valor del producto, no están mejorando la rentabilidad de la UPR. Así, con frecuencia el impacto directo de los componentes está en mantener el nivel de activos y en algunos casos en ampliar la capacidad productiva, pero sólo de manera tangencial la productividad.

» Otros objetivos indirectos de FG que tienen un bajo grado de cumplimiento son el **desarrollo de capacidades y organización** y la atención al tema de conservación de recursos, pues de antemano la asignación presupuestal hacia esos rubros es reducida, y además, su gestión enfrenta deficiencias.

» Un objetivo implícito, que es meritorio destacar, es que gracias a FG se ha constituido y consolidado una **estructura institucional** (CEDRUS, COTEGAN, CSP) para la política pecuaria, pese a los amplios márgenes de mejora reseñados.

## Capítulo 3

### Análisis de la gestión del Programa

En este capítulo se hace un balance de la calidad de la **instrumentación** del Programa y se explora en qué medida ello ha favorecido u obstaculizado el logro de sus objetivos. Así, se pone a disposición de SAGARPA información que puede servir para decidir el futuro de FG. Este balance incorpora la **sistematización** de resultados de evaluaciones previas, principalmente de 2001 a 2005<sup>24</sup>, y los hallazgos de la operación 2006 y avances 2007.

#### SINTESIS: EL GRAN BALANCE DE LA GESTIÓN

##### ¿De qué calidad ha sido la gestión de Fomento Ganadero?

*Visto a distancia, el diseño **innovador** de Alianza y FG implicó un nuevo entramado institucional que exigía: a) nuevas capacidades de gestión pública tanto en el nivel central como en los estados, b) una activa formación de consensos entre actores públicos y privados en torno a agendas de desarrollo con una clara definición de prioridades, y c) un compromiso institucional de la Federación y los estados para aportar recursos al Programa de manera solidaria y sostenida. Sin embargo, todo ello ha significado una alta **complejidad**, sobre todo cuando esto implicaba romper con el precedente modelo de política centralizado, altamente burocratizado y con escasa participación social.*

*De esta manera, se concluye que la **implantación** de estas nuevas condiciones para la operación del Programa, pese a avances muy importantes, ha sido parcial y en grado diverso entre entidades federativas. En el nivel **central** ha habido una constante tensión entre control-descentralización y una insuficiente definición de rumbo estratégico en el mediano plazo. Los **estados** por su parte, poco han hecho por apropiarse del Programa y para darle una orientación efectiva de política. Ello ha contribuido a que predominen dinámicas perversas en las que pareciera que FG, más que un instrumento inductor del desarrollo basado en el logro de resultados, se convierte en una “maquinaria de gasto”*

*Pese a todo, se han **logrado avances** en la ganadería, como en la mejora genética de los hatos, en la capitalización de un grupo de productores reincidentes, en el impulso de proyectos de gran calado en la cadena leche, en el rescate del servicio de asistencia técnica y en activar los CSP. En esos resultados influyó en mucho y quizá positivamente la racionalidad expresada por los productores en el tipo de inversiones **demandadas**. Pero un programa público debe orientarse y acotar sus **prioridades**, para que a partir de ellas los productores soliciten lo que requieran. Con lo cual se estaría pasando de una operación con logros resultantes de la “casualidad” a otra basada en la “causalidad”. Si predomina la primera, como ha venido ocurriendo, las medidas adoptadas para otorgar los apoyos serán costosas y embarazosas.*

##### ¿Qué es lo que urge hacer para fortalecer la gestión?

*Antes de definir la orientación de FG es fundamental –dado el ánimo político actual– que se revise el **pacto** entre la SAGARPA y los estados en torno a APC. Lo implica que SAGARPA emita una señal clara respecto al futuro de la descentralización, que es la que justifica la participación de los estados. Luego, a partir del pacto resultante, definir la **orientación** básica de FG y sus prioridades, hacer más funcional y participativo el tejido institucional y más eficiente y eficaz la **operación**.*

<sup>24</sup> Como en esta evaluación se hace el gran balance de lo acontecido en temas clave de la gestión en años previos, es imposible rescatar mucha de la información específica sobre cada uno de esos temas, por lo que se invita al lector en caso de requerirlo, a leer los informes de años previos –sobre todo el de 2005–.

### 3.1 Premisas de gestión subyacentes en el diseño del Programa

Para lograr los objetivos de FG es fundamental que en la instrumentación se cumplan las siguientes **premisas** que subyacen en su diseño:

- ◆ Para una operación descentralizada de FG se requiere de un **pacto** entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Este pacto debería expresar claras definiciones sobre orientación de las inversiones, sus aportes económicos y delimitación de las funciones de cada uno de los órdenes de gobierno.
- ◆ Es imprescindible contar con **órganos colegiados** (CEDRUS, COTEGAN y CSP), con una conformación representativa de la diversidad de productores y que definan prioridades sobre tipo de productores, cadenas, regiones y rubros de inversión.
- ◆ Los productores deben poner en juego su racionalidad económica y **decidir** el tipo de inversión a ser apoyada, pero a partir de un menú que priorice el COTEGAN. Ello supondría que este órgano colegiado realice una efectiva tarea de planeación.
- ◆ Es fundamental, como se expresó en el apartado 2.1, que se comprenda claramente que el rol de Alianza y FG no puede ser el de sustituto de un eficiente sistema de financiamiento al campo, que debe reactivar el crédito al sector.
- ◆ Los apoyos deben llegar a los productores en el menor tiempo posible, pero sin que ello signifique sacrificar rigurosidad en el análisis y selección de solicitudes
- ◆ FG debe impulsar la integración de **cadenas** pecuarias y, a partir de 2007 con ajustes a las RO, la reconfiguración y funcionalidad de CSP.
- ◆ El **desarrollo de capacidades** es estratégico para el Programa y debería potenciar los impactos de las inversiones y el impulso de proyectos relevantes en cuencas y sistemas producto.

Adicionalmente, deberían regir en la operación las siguientes premisas de **política**:

- ◆ Como las políticas se instrumentan con recursos públicos, por definición escasos y con usos alternativos, es esencial **focalizarlos** a una población objetivo y hacia determinadas prioridades.
- ◆ La política sectorial y FG en lo particular abordan desafíos de la ganadería como integración de cadenas, desarrollo de capacidades, organización y deterioro de tierras de pastoreo, que sin embargo los **rebasan**, al no poder resolverlos solos.

En este marco, en los siguientes apartados se realizará un contraste entre lo que en realidad **ha ocurrido** y lo que se propone como deseable que **ocurriera**. Pero antes se presenta una valoración global, para identificar cuáles son las premisas que en lo general no se cumplen o que lo hacen de forma parcial y que, por tanto, requieren atención urgente.

### 3.2 Cumplimiento global de las premisas y grandes retos de la gestión

En la práctica la mayoría de las premisas arriba señaladas han tenido un cumplimiento apenas parcial, lo que evidencia amplios márgenes de mejora en la gestión y el potencial que, como se expresó en el capítulo 1, todavía ofrece el diseño actual de FG.

De este modo, el reto que se debe atender con premura y como una de las **primeras prioridades** es el relativo a la **operación descentralizada** de FG, a los arreglos institucionales que ello implica y al pacto entre Gobierno federal y estatal. Es decir, antes que ajustar el diseño o adecuar la instrumentación es imprescindible valorar si aun a los dos órdenes de gobierno les interesa profundizar la descentralización de FG.

**La planeación es la siguiente prioridad** que es vital atender, a fin de imprimirle una mejor direccionalidad a FG, a partir de las cambiantes condiciones del entorno y de la formación de consensos entre órdenes de gobierno y agentes productivos sobre el rumbo estratégico del Programa en el mediano y largo plazos.

El **tercer reto** a ser abordado es que **la operación del Programa sea congruente con la orientación estratégica**. Ignorar este reto significaría que al no enmarcar la operación en una planeación, como a menudo sucede, ésta seguirá siendo errática y poco eficaz en el logro de los objetivos.

La **última prioridad** de atención la constituye el **diseño**, porque aunque es necesario mejorarlo se estima que en su definición actual aún resulta pertinente para estados de bajo desarrollo institucional, en los que orientaciones clave del Programa se aterrizan lentamente. Sin embargo, esto no elimina la posibilidad de introducir ajustes mayores, que demandan un intenso trabajo de consenso, consideración de rutinas en la operación y capacidades de gestión de los gobiernos.

Cuadro 4. ¿Qué es imprescindible y urgente atender?

	<b>1º Arreglo institucional</b>	Urge definir el futuro de la <b>descentralización</b> y el pacto entre la SAGARPA y los gobiernos estatales
	<b>2º Planeación</b>	Es imprescindible dar mejor <b>direccionalidad</b> a FG, partiendo de lo que ya ha hecho y del pacto renovado
	<b>3º Operación</b>	Es fundamental que la operación contribuya al logro de las definiciones <b>estratégicas</b> y no se limite sólo al cumplimiento de tiempos y Reglas
	<b>4º Diseño</b>	Se plantean tres <b>escenarios</b> : 1. Profundizar el diseño actual: tiene potencial 2. Ajustar el diseño: demanda intensa energía 3. Ajustar FG y la política pecuaria: reingeniería mayor

Enseguida se abordan cada uno de los retos expuestos, salvo el referido al diseño que ya se examinó.

### 3.3 Arreglo institucional del Programa

Por ser un programa **descentralizado**, FG descansa en un vasto tejido institucional que comparte decisiones y procura una gestión más eficiente, eficaz y transparente. Esto en definitiva cambió el enfoque de la política sectorial, al poner la toma de decisiones en órganos colegiados (CEDRUS, COTEGAN y CSP) en cuya integración participan productores y en los últimos, además, representantes de otros eslabones de las cadenas. Asimismo, este enfoque incentivó a los estados a fortalecer áreas para operar la política y les cedió la potestad para orientar programas y atender sus prioridades.

Así, tras diez años de operación de APC se han registrado **avances**, pero los retos aun son enormes. Sin embargo, se puede asumir que pese a todo, Alianza ha representado una instancia de formación para el fortalecimiento institucional y la gestión pública.

Los **retos** que enfrenta el arreglo institucional del Programa, en orden de prioridad son:

» (1) *Que entre SAGARPA y SEDAGRO -o equivalentes- así como entre estas secretarías y los poderes legislativos, se aprenda a cooperar en la pluralidad política con el fin de privilegiar la construcción de acuerdos básicos para dar una dirección consensuada al Programa*<sup>25</sup>. En el ámbito federal este reto rebasa a la CGG y debería atenderse a partir de un posicionamiento del más alto nivel dentro de SAGARPA. Por su parte, la CGG puede impulsar la concertación permanente con subdelegaciones y áreas de ganadería del estado, para compartir y asumir líneas comunes de orientación de FG.

Atender este reto es fundamental porque en las visitas de los evaluadores nacionales a los estados se percibió un **retroceso** en torno a la descentralización, pues las delegaciones de SAGARPA tienden a aumentar su protagonismo y control en la operación de los programas. Pero también la mayoría de los estados, poco han hecho para orientar adecuadamente a FG y, pareciera que su principal interés es captar los recursos federales, mientras que ellos aportan montos decrecientes. Esta situación pone en riesgo la alianza que debe existir entre el gobierno federal y los estados en torno a FG. A las delegaciones les puede plantear problemas en el más alto nivel (CONAGO, AMSDA, Cámara de Diputados).

Estas tendencias se deben contextualizar en la **transición** política y la nueva correlación de fuerzas partidistas, que propicia la existencia de distintas visiones sobre el desarrollo sectorial. Pero ello no exime a los actores a privilegiar el diálogo y lograr definiciones en temas clave como descentralización.

En la construcción de acuerdos es imprescindible también la interlocución con el **Congreso Federal**, ya que en los últimos años éste incidió en la asignación de recursos a iniciativas orientadas a atender organizaciones de productores (i.e. PROAPI, PROPORCINO, PROOVINO CAPRINO), pero que en ciertos casos no eran prioridades del gobierno. Ello también mostró que a SAGARPA le faltó pericia para negociar con el Congreso para definir la asignación presupuestal.

» (2) *Que COTEGAN, CEDRUS y CSP*<sup>26</sup> *sean espacios colegiados legítimos que den rumbo a la ganadería y a FG.* Crear espacios plurales en la toma de decisiones no garantiza llegar a los mejores acuerdos y hay riesgos de sólo legitimar en esos órganos la influencia de grupos de presión. Por ello se debe revisar su representatividad, legitimidad y funcionalidad en cada estado, a fin de vigorizar su conformación, al incorporar nuevos liderazgos y fortalecer su función de planeación. SAGARPA y la CGG podrían emitir lineamientos para inducir esta renovación de comités.

<sup>25</sup> Este reto no expresa más que la situación política resultante tras las elecciones federales de 2006. Pero se reitera que es fundamental llegar a acuerdos mínimos que den viabilidad a las políticas de gobierno. Esos acuerdos contemplarían tratamientos diferenciados entre el gobierno federal y los estados, con base en el interés de cada uno de éstos y su grado de desarrollo institucional. En algunos casos el acuerdo pertinente será que la operación se comparta entre ambos; en otros estados con mayor desarrollo institucional, lo más adecuado sería la transferencia, con un pacto de por medio, de toda la operación y los recursos.

<sup>26</sup> Éstos se analizan a profundidad en el apartado 3.7.1, junto con la estrategia de integración de cadenas.

Cada CEDRUS en promedio se integra por 51 consejeros<sup>27</sup>, de los cuales 40 asisten regularmente a las cuatro reuniones que se hacen al año, lo que se traduce en asambleas numerosas y con una predominante presencia de funcionarios y de productores, pero principalmente de organizaciones gremiales. Esto, más la falta de planeación y agendas concretas, limita su funcionalidad estratégica. Situación similar ocurre en COTEGAN (Ver siguiente recuadro).

» (3) *Que se tome una decisión respecto al futuro de los CADER y DDR, que en la mayoría de los estados son clave en la operación.* Por su complejidad este tema no ha sido solucionado. Pero ello limita en gran medida la operación, pues buena parte de los estados no se apropian de esas estructuras y SAGARPA ha invertido poco en su fortalecimiento, lo que incita a la opacidad y a la poca efectividad en el manejo de los programas; además en los estados que cuentan con sus estructuras de operación propias, se duplican instancias que entorpecen y encarecen la gestión pública.

Ante este panorama, es imprescindible que SAGARPA y los estados, en el marco del pacto general sobre descentralización, acuerden de manera definitiva una solución, ya sea que las entidades retomen estas instancias, que se proceda a su reestructuración, o bien establezcan mecanismos para coordinarlas con las propias.

» (4) *Que se fortalezcan las capacidades de gestión pública.* Es improrrogable trabajar en esta línea, porque si bien Alianza ha influido en este tema, el déficit aun es grande. Se necesita adaptar y reforzar el aparato gubernamental –SAGARPA y estados– y fortalecer las capacidades de gestión del personal.

La CGG se ha **adelgazado** drásticamente y apenas cuenta –incluye el Comité de la Abeja Africana y Ex COTECOCA– con 6 direcciones de área, no más de siete subdirecciones y 14 jefes de departamento; después de que en los últimos años han quedado vacíos más de 15 puestos de subdirector y jefe de departamento<sup>28</sup>. Más aún, para la conducción nacional de FG, se cuenta sólo con cuatro personas: un director, un subdirector y dos jefes de departamento. Cabe destacar que estas carencias con frecuencia son más críticas en los estados.

Por otro lado, el **perfil profesional** de los operadores de la política se centra en formaciones y experiencias en áreas técnicas, con frecuencia sólidas, pero sin contar con suficiente conocimiento en política pública, economía, planeación y disciplinas afines, necesarias para una gestión eficiente.

Lo anterior expresa una contradicción entre altas exigencias de políticas supuestamente orientadas al logro de resultados, y precarios y cada vez menores recursos institucionales. Este tema rebasa a la CGG y las estructuras estatales, pero ambas pueden impulsar la capacitación, intercambio de experiencias y contratar servicios de consultoría.

<sup>27</sup> Información obtenida a través de la cédula de información verificable 2005, con datos de 22 estados. Muchas preguntas incluidas en la cédula 2005, que se levantó por primera vez para apoyar con información verificable el análisis de la gestión, ya no se incluyeron en la cédula 2006 porque son cuestionamientos que por su naturaleza no implican cambios anuales en sus respuestas.

<sup>28</sup> Información obtenida de Internet en la página oficial de la CGG.

### BALANCE DEL DESEMPEÑO DEL COTEGAN

*El COTEGAN congregó a actores institucionales y sociales a la toma de decisiones de FG. En promedio cada comité se integra por 15 miembros<sup>29</sup>, existiendo casos con hasta 30 participantes. Entre las instituciones destacan SAGARPA, SEDAGRO, o equivalente, CFPP, INIFAP, y, en menor medida, FP y Universidades. Entre los actores sociales están organizaciones de productores, criadores de ganado y asociaciones de profesionistas (médicos veterinarios zootecnistas).*

*Esta plural participación puede conducir, como sucede, a mejores decisiones en FG y se da porque los comités **descentralizaron** el dictamen de parte de solicitudes a DDR o estructuras regionales, establecieron esquemas de **priorización** de solicitudes y/o contrataron **estudios** sobre ganadería.*

*Sin embargo, en general COTEGAN enfrenta los siguientes **desafíos**:*

*a) Aun no logra orientar estratégicamente FG, por no definir un rumbo subsectorial. Ello debido a su saturación de trabajo operativo, al bajo interés de algunos actores y a falta de capacidades de gestión. Esto desmotiva la participación de ciertos actores como investigadores y académicos.*

*b) Algunas decisiones relevantes se negocian fuera del Comité, entre la delegación y el estado, lo que le resta legitimidad. Pero igual pasa en instancias superiores (como el CEDRUS).*

*c) La representación de productores se concentra en las UGR, que se han convertido en grupos de interés, con fuerte influencia en la asignación de recursos; lo mismo sucede con los criadores de ganado de registro. A veces se detectan conflictos de interés de funcionarios, al ser ellos –o actores cercanos– también proveedores de FG o tener intereses en organizaciones. Es preocupante que en 14% de los estados no se considera la participación de los productores.*

*d) A veces se duplican funciones entre COTEGAN y FOFAE al jerarquizar las solicitudes; el vínculo de COTEGAN con otros comités (CDR, CFPP) es endeble y escasa la participación de los CSP*

### 3.4 Planeación y asignación de recursos

FG debiera obedecer a un esquema de **planeación** de mediano plazo que oriente la asignación de recursos hacia determinadas prioridades, para que no sea únicamente la demanda de los productores, como suele ocurrir, la que guió a FG. Sin embargo, desde su origen Alianza y FG no contemplaron con clara precisión su intencionalidad, temporalidad, puntos de llegada y prioridades a ser atendidas.

De hecho, entre las grandes líneas de política de los planes nacional y sectorial que rigieron los dos sexenios de vida de FG y las RO del Programa, no existió un **plan intermedio** que brindará mayor precisión a lo primero y sirviera de marco a lo segundo. Razón por la que Alianza carece de una imagen objetivo a la cual arribar con acciones y metas puntuales.

En el plano estatal ocurre lo mismo, más allá de planes estatales genéricos, no hay planteamientos que den sentido estratégico a la operación de FG, por lo que la **asignación de recursos** ha sido definida por la demanda y su tendencia histórica, las premuras por comprometer recursos, el interés de los estados por maximizar cobertura de beneficiarios para obtener respaldo político y, por la presión de grupos de interés como los criadores de ganado de registro.

<sup>29</sup> Promedio obtenido con información de las cédulas 2005 y 2006.

Sin embargo, también debe reconocerse que ha habido avances en el diseño y la operación de FG para atender estos problemas.

### AVANCES Y OBSTÁCULOS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

✓ **Avance.** En contraste con una asignación de recursos federales a los estados sin criterios transparentes, a partir de 2001 la distribución se hace a través de una fórmula que contempla criterios como el peso del sector en el estado, eficiencia operativa, presupuesto histórico y, recién en 2007, deterioro ambiental y agregación de valor (Ver análisis a profundidad en el anexo 3)

✓ **Avance.** En su diseño FG prioriza integración de cadenas –agregación de valor–, solicitudes con proyecto, cuencas, y organización; se busca conformar CSP y elaborar planes rectores y se establece la necesidad de hacer estudios de estratificación para otorgar apoyos diferenciados.

✓ **Avance.** En la operación ciertos estados acotaron sus prioridades en productores, regiones y cadenas; otorgaron montos de apoyo diferenciados; adoptaron mecanismos eficientes para selección de solicitudes\*, alternativas al reembolso y usaron estudios o planes en asignación.

✗ **Obstáculos.** El diseño ha sido difícil de implementar por las inercias, la falta de concertación de SAGARPA y, en general el bajo convencimiento y nivel de capacitación de los actores. Además la integración de cadenas presenta deficiencias conceptuales y falta estrategia para concretarla.

- Si bien la inversión de FG en agregación de valor –cadenas– aumentó de 3% en 2001 a casi 10% en 2006, el avance ha sido lento, toda vez que a partir de 2003 el PACOMP viene impulsando también este tipo de inversiones.

- Si bien el proyecto se ha utilizado más en la selección de solicitudes (4% en 2001, 19% en 2006) aún se usa poco. Hay discrepancias en torno a qué debe incluir un proyecto y en qué casos solicitarlo; la capacidad para revisión y seguimiento de proyectos es reducida.

- Menos de 30% de los estados cuentan con estudios de estratificación y de ellos menos de la mitad los utiliza para focalizar y otorgar apoyos diferenciados.

\* En Sonora se implementó un sistema informático de priorización de solicitudes, en cuyo diseño se incluyeron criterios con sus respectivos ponderadores. Así, al capturar la información de una solicitud en el sistema, éste automáticamente la califica y dictamina en función del valor obtenido.

Si bien se registran avances, urge reorientar o mejorar la focalización de las inversiones de FG, ya que éstas se han concentrado bienes privados en el eslabón de la producción primaria, esencialmente en mejoramiento genético y en tierras de pastoreo y en la especie bovina. Pero aún es escasa la atención a bienes públicos, semipúblicos o privados pero de uso colectivo como: desarrollo de capacidades, organización económica, integración de cadenas y recuperación de agostaderos.

Como reflejo de lo anterior, en muchos productores no hay un efecto de inducción de la inversión, porque más de la mitad de ellos la hubiera realizado sin Alianza. Tampoco se generan innovaciones tecnológicas, pues más del 70% ya utilizaba componentes similares y, además, una tercera parte expresa que ha recibido apoyo por más de una ocasión (formación de “clientelas”). Todo ello significa que desde la óptica de política pública, el subsidio está reemplazando a la inversión privada, *contrario sensu* una mayor orientación a bienes públicos que generaría externalidades positivas, capaces de incentivar un mayor flujo de inversiones privadas.

De otra parte, es pertinente señalar que en los casos de beneficiarios de FG que de cualquier forma hubiesen realizado la inversión, el subsidio en realidad representa una transferencia al ingreso al restituirle la liquidez sacrificada al momento de realizar su inversión.

En este marco, los **retos** que enfrentan la planeación y la asignación de recursos son:

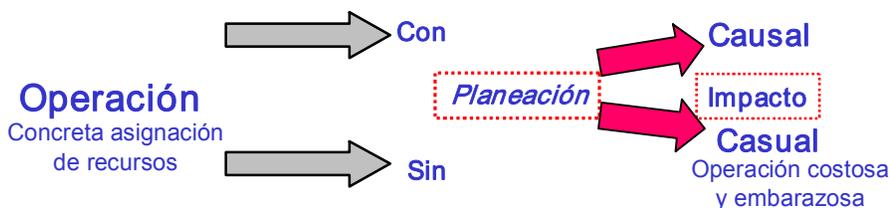
- » Que se provea una orientación estratégica para la asignación de recursos de FG – ámbito federal y estatal–, que establezca la intencionalidad, prioridades y metas, así como las potenciales sinergias con otros programas (PROGAN, SA, PACOM)
- » Acotar la población objetivo a productores que en realidad requieran la inversión y en los que se induzca el cambio técnico. A tal fin, se sugiere usar estudios de estratificación, regular a productores “clientes” de FG y eliminar el reembolso para pequeños productores.
- » Introducir mejores prácticas de gestión como: aplicar criterios de priorización de solicitudes, ofertar rubros estratégicos, apoyar diferenciadamente, usar el proyecto en selección competitiva de solicitudes.
- » Fortalecer las capacidades de gestión para dar mejor dirección a la operación.
- » Es fundamental lograr una mejor combinación de inversiones (al interior del Programa y en el contexto de toda Alianza y otros programas) en bienes públicos y privados en el contexto de la orientación estratégica señalada en el primer punto. Es esencial no perder de vista que una continuada subinversión en bienes públicos refuerza un círculo de baja competitividad, al inducir bajas tasas de inversión privada y escaso crecimiento de la productividad.

### 3.5 Operación del Programa

La **calidad** de los procesos operativos tiene una influencia decisiva en el cumplimiento de los objetivos y de lo planeado en FG. Pero, la operación no siempre es antecedida por definiciones estratégicas, que busquen maximizar los resultados de una asignación de recursos escasos.

La experiencia de los últimos años, indica que lo que se realiza en la operación desde la recepción de solicitudes hasta la entrega del subsidio a los beneficiarios, deriva en resultados que no siempre logran el máximo beneficio social y que, además, se alcanzan con rutinas operativas demasiado costosas y embarazosas. En otros términos, es necesario plantearse para qué someter a los productores a tantos trámites y revisar varias veces las solicitudes, si no se definió bien a quién, con qué y con cuánto se debe apoyar (Figura 12).

Figura 12. Influencia de la planeación en la calidad de la operación



La operación tiene que servir al logro estratégico de FG y no como suele ocurrir, que por lo general son criterios operativos, como comprometer recursos a tiempo y apegarse al uso del reembolso, los que limitan una mejor asignación de éstos. Aunque, se reconoce que algunos estados **avanzan** hacia una operación más eficaz, eficiente y transparente (Ver recuadro líneas abajo).

Esos avances seguramente han propiciado que la operación sea más eficiente, pues información de la evaluación constata que el tiempo entre la recepción de la solicitud y la notificación del dictamen disminuyó de 79 días en 2003 a 43 en 2006, lo que en mucho puede deberse a la adopción en algunos estados de buenas prácticas como las descritas previamente.

#### AVANCES Y TEMAS PENDIENTES EN EL CIRCUITO OPERATIVO

✓ **Avance.** *La estabilidad de las RO desde 2003, brindó certidumbre a los operadores y más aún a los productores; la firma de anexos técnicos, suele tener más sustento, aunque con ejercicios informales de planeación; la radicación de recursos, al menos federales, ha sido más oportuna.*

✓ **Avance.** *En varios estados APC ha permitido “aprender e innovar haciendo”. Se puede elaborar un manual de buenas prácticas, fruto de la capacidad adaptativa y creadora de esos estados.*

- Creación de una **coordinación** general de APC (a nivel federal apenas empieza a operar aunque sin claras directrices desde los niveles más altos de decisión en la SAGARPA).

- **Difusión** más completa en calidad: mensajes claros en la convocatoria sobre prioridades y condiciones de acceso. Pero aún muchos productores no se enteran del Programa.

- Más de 90% de los estados establece un periodo de **recepción** de solicitudes y más del 60% las **selecciona** del conjunto recibido, en apego a criterios definidos. Con ello se aminora el criterio de “primero en llegada primero en derecho”.

- En una cuarta parte de estados se **descentralizó** el dictamen de solicitudes de bajos montos a los DDR o estructuras regionales del gobierno estatal.

- El **SISER** debió brindar información actualizada y transparente del flujo de solicitudes, pero su implementación enfrentó resistencias, ineficiencias en su operación y falta de recursos. Aún así, en 55% de los estados en que se adoptó, las solicitudes se capturaron con oportunidad.

- En FG los sementales se entregan en forma expedita a través de **subastas**.

- Son significativas para una mejor operación las **reuniones** nacionales de funcionarios (CGG y estados).

✗ **Gran pendiente.** *Replicar y adaptar estas prácticas a todos los estados; en la actualidad aún son pocos estados los que han adoptado al menos una de ellas.*

✗ **Otros pendientes centrales.** *Aclarar qué instancia operará FG y en qué condiciones, pues los DDR y CADER siguen en la indefinición: los estados no los asumen y las delegaciones de SAGARPA intervienen más en la operación; fortalecer la revisión de proyectos; regular a proveedores –precios de bienes– y atender problemas de transparencia.*

### 3.6 Evaluación y seguimiento a recomendaciones

La **evaluación** externa de políticas se ha convertido en parte inseparable de la gestión pública, tanto por el interés creciente de los gobiernos por obtener resultados y legitimidad social, como por la presión de la misma sociedad a favor de la transparencia y rendición de cuentas. En el ángulo sectorial, la evaluación de APC ha sido el referente para otros programas dentro y fuera de SAGARPA. En esa línea, los **avances** en la evaluación son:

- ◆ Institucionalización de la misma al adoptarse su obligatoriedad en el PEF y las RO, SAGARPA creó un área de evaluación, en los estados hay Comités Técnicos Estatales de Evaluación y el Congreso supervisa más la evaluación.
- ◆ Generación de una vasta experiencia en torno a conceptos, metodologías e instrumentos de evaluación, que enriquecen el incipiente acervo en la materia.
- ◆ Desarrollo de una oferta de profesionales capacitados para la evaluación de políticas, casi inexistente en México.
- ◆ Aporte de herramientas de gestión y aplicación por algunos estados que introdujeron mejoras a los programas (acompañamiento a la gestión).
- ◆ Difusión más amplia de los resultados, al menos al interior de SAGARPA, hacia los responsables federales y estatales de los programas.
- ◆ Mayor interés, apropiación, retroalimentación a los evaluadores y uso de la evaluación, aunque con progresos lentos, por parte de los conductores y operadores de los programas.

El pleno logro de lo que implica este último avance es quizá la justificación del por qué evaluar. Por ello se presenta en el siguiente recuadro un balance sobre el tema.

Finalmente los grandes **retos** son: lograr que la evaluación se incorpore en el ciclo de gestión del Programa y sirva de insumo a la planeación, que es obligado hacer; brindar más respaldo a la estructura institucional para su mayor incidencia en las áreas de planeación y técnicas, así como enfocar la evaluación hacia el monitoreo y seguimiento de la gestión combinado con valoraciones de impactos en el mediano plazo.

### SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE EVALUACIÓN: APLICABILIDAD Y USO

*Las recomendaciones podrían usarse si se cumplen dos premisas: 1) que el receptor de la evaluación conozca su utilidad y planee la acción del Programa y 2) que el evaluador conozca a fondo ese Programa y la función pública y emita propuestas relevantes, concretas, viables.*

*Sin embargo, a inicios de la evaluación las recomendaciones se centraban en aspectos operativos y requerían mayor sustento y viabilidad, lo que se explicaba por la falta de conocimiento del Programa. Con el tiempo esto se ha subsanado y ahora se aportan propuestas estratégicas y operativas más concretas y viables. En esto todos hemos aprendido –principalmente FAO–.*

*En los receptores de la evaluación también se detectan avances. Ya no predominan los actores institucionales que veían a los evaluadores como auditores, algunos colaboran decididamente en la evaluación y aprecian su relevancia. Pero a menudo no son ellos los que deciden, se enfrentan a restricciones mayores o por las deficiencias de planeación en el aparato público, no encuentran espacio para hacer cambios. Parece que los intereses y dinámicas de los gobiernos no coinciden del todo con la visión de la evaluación, en la que idealmente se busca optimizar el uso de los recursos públicos.*

*Con todo, se puede afirmar que en los últimos años varias recomendaciones se han utilizado o por lo menos motivaron o dieron mayor sustento a ciertas decisiones. Entre ellas destacan:*

- En el **diseño de FG**: compactación de programas, orientación a proyectos y a integración de cadenas, realce del DPAI e instructivos técnicos, ampliación de Ejecución Nacional (casi todo ello en 2003) e incorporación del SFCSP (en 2007).

- En la **operación** de ciertos estados: mayor posicionamiento de DPAI, elaboración de estudios de estratificación, esquemas de priorización, ajustes en el circuito operativo, mejoras en convocatoria, descentralización de dictamen, entre otras. FAO impulsó algunas de estas iniciativas y brindó el soporte técnico correspondiente.

También se han hecho cambios para toda Alianza, como compactación de programas, ajustes a la fórmula de asignación de recursos entre entidades federativas y eliminación del reembolso para pequeños productores, entre otros.

## 3.7 Gestión en temas de interés central para el Programa

En este gran apartado se analizan tres temas centrales que tienen que ver con FG y que por lo mismo requieren un análisis a profundidad.

### 3.7.1 Integración de cadenas y comités sistema producto (CSP)

En las evaluaciones anteriores se ha insistido en que la **pertinencia** de orientar el Programa a la atención de cadenas; sin embargo, la estrategia rebasa ampliamente las posibilidades de FG para impulsar la competitividad.

Si bien el tema de integración ha sido una **prioridad** de la política de SAGARPA y aunque se avanzó al incluir en la agenda el tema y activar los CSP, los logros todavía son incipientes. Ello debido a que desde el inicio no se definió cuál debería ser el aporte de SAGARPA –con FG y APC–, en un tema que la **excede** y requiere la convergencia de

otras secretarías y, más aún, de los actores privados. Se ha cuestionado la falta de precisión conceptual<sup>30</sup> y de transmisión de una línea hacia los gobiernos estatales y otros actores, así como el bajo interés de las SEDAGRO. Tampoco se delimitó la estrategia hacia estratos de productores, sistemas producto y regiones con condiciones para adoptar esta línea de política. A continuación se profundiza en los avances y los obstáculos que la limitan.

### AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL IMPULSO A LA INTEGRACIÓN DE CADENAS

*En las RO se asume que integración implica el avance del productor primario en los otros eslabones –integración vertical agregando valor-, pero en **FG FEDERALIZADO** ello ha progresado poco, pues se ha asignado menos del 10% de la inversión total en los últimos años. En estados con **avances** destaca que:*

- La Delegación y/o el estado se apropiaron la estrategia, hay una visión y esquema para instrumentarla (apenas en un 38% de los estados se identificó que sí cuenta con esa estrategia). Esos estados adaptaron áreas administrativas, capacitaron al personal y apoyaron proyectos de integración.

- Alto participación de agentes de algunas cadenas para responder a necesidades oportunidades de mercado. Esto ocurre principalmente en bovinos leche, ovinos y miel.

*Pero en general, se enfrenta un **obstáculo estructural**:*

- La demanda hacia proyectos de agregación de valor ha sido escasa, porque ésta la conforman productores individuales –ante la poca organización económica de los pequeños productores- hacia componentes de bajo valor, que es lo que requieren y pueden adquirir por su escala económica. También hay poco interés de los estados por apoyar estas inversiones que requieren mucho subsidio. El reto es crear e inducir a la demanda organizada –con DPAI y CSP– y apostarle a estos proyectos.

*En **EJECUCIÓN NACIONAL** hubo grandes avances con el ya desaparecido Programa de Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos, debido a que se orientó a agregación de valor, definiendo el apoyo a proyectos con cuantiosos subsidios y focalizándose a ciertas cuencas y productores PBIT organizados. Así, se impulsaron proyectos con impactos, incluso regionales, en numerosos productores y con perspectivas de mejorar su vínculo al mercado.*

*Pero también es necesario alertar sobre la problemática en este tipo de proyectos, porque en varios casos la organización no estaba consolidada, no se elaboraron estudios sólidos de mercado y de requerimientos de capital, y su acompañamiento fue precario (más información en informe de evaluación 2004 y 2005).*

En torno a los **CSP**, que constituyen espacios de concertación de los actores de las cadenas, su impulso ha sido limitado porque también es un tema que rebasa a Alianza e incluso a SAGARPA, y que plantea uno de los retos más complejos, al buscar reunir en el mismo espacio a agentes con visiones e intereses encontrados.

<sup>30</sup> En el informe de evaluación de FG 2005 se profundiza sobre las distintas acepciones de integración de cadenas. También se sugiere revisar dos estudios realizados por E. Visser (2006) para este proyecto de evaluación (FAO-Sagarpa) y que se titulan: (1) *La política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca en México* y (2) *Análisis prospectivo de política para la integración de cadenas*.

Sumado a ello, en la práctica se cometieron **desviaciones**, pues a menudo los CSP se formaron por insistencia de SAGARPA, con excesiva presencia de gobierno, que cuestiona el deseable balance entre actores públicos y agentes privados, que son los actores reales de la cadena. Han predominado productores primarios de organizaciones tradicionales, muchas de ellas gremiales y a veces con poca representatividad y, por otra parte, hay poca presencia de otros eslabones, ante la falta de incentivos para su incorporación. Asimismo, prevaleció una posición rígida, pues figuras que ya existían y tienen funciones similares –comisiones estatales de la leche y la carne– no son reconocidas.

En FG pese a todo hay **avances**, pues a partir de 2007 se cuenta con el Subprograma de FCSP. Además la CGG tiene un área que facilita la tarea de los CSP nacionales y ha definido lineamientos de integración y funcionamiento, así como motivado la elaboración de planes rectores (leche, miel, ovinos) y la deliberación de asuntos estratégicos de los comités. En los estados más del 90% ya constituyó cuatro comités en promedio, de los que el **apícola** figura en primera prioridad, pese a que esta cadena no es estratégica para todos. Pero eso refleja el avance de este Comité, gracias a la participación de sus agentes que, por la estructura propia de esta rama, son pocos e integrados en sus procesos productivos y de mercadeo. También destaca el comité **ovino**, impulsado por productores de corte empresarial, con amplias oportunidades de mercado.

El comité **bovino**, por su parte, representa la cadena más importante en casi todos los estados, pero ha sido el más difícil de integrar por el elevado número de productores, con características heterogéneas y con ciertas resistencias a la organización económica, a pesar de que legalmente están asociados (UGR). Los comités avícolas y porcícolas son los que menos se han constituido, por el bajo interés de sus actores, sobre todo en la avicultura, dado el alto grado de integración vertical y la elevada concentración productiva que caracteriza a esa rama.

Sobre el **funcionamiento** de los comités es donde se detectan los pendientes mayores, aunque sobresale la constancia del comité apícola, ovinos y en ciertos casos bovinos leche. Estos con frecuencia han llegado a acuerdos para mejorar la calidad e inocuidad (miel y leche), han gestionado inversiones estratégicas y establecido convenios entre productores y acopiadores o industriales e, incluso acopiadores.

Los **retos** que se enfrentan en los CSP son: (1) lograr equilibrios entre agentes públicos y privados, dando mayor peso a estos últimos, pero el gobierno debe actuar como un fiel árbitro para balancear asimetrías de poder entre eslabones; (2) dentro de cada eslabón trabajar más para vigorizar la legitimidad de sus representantes, identificando nuevos y reconocidos liderazgos; (3) fortalecer la profesionalización e institucionalización de su funcionamiento.

En torno a los **planes rectores**, que son una herramienta de cada CSP que puede orientar sus acciones hacia el logro de la competitividad, y para guiar la asignación de recursos públicos, se tienen avances modestos, pues un poco más de 40% de los Comités ya los realizaron, pero esos planes generalmente son ambiguos y se han utilizado marginalmente. Adicionalmente, están ausentes en esos planes estrategias integrales que impulsen proyectos eje asociados a inversiones específicas, pues a lo mucho se incluye un listado de proyectos que no responden a una justificación precisa.

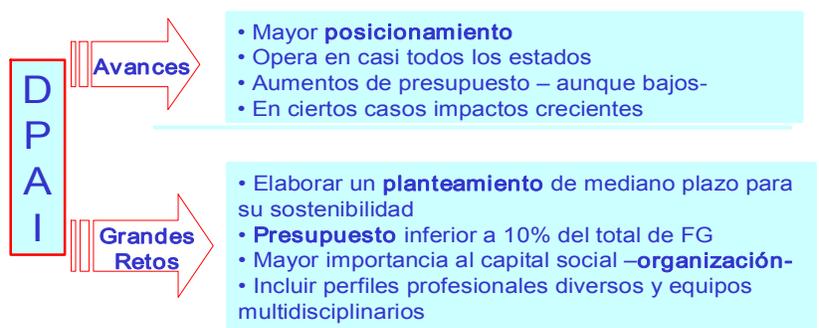
En el mismo tenor, esos planes se consideran sólo parcialmente en las instancias de planeación y centros de decisión de FG y SAGARPA, y existen pocos indicios de que conformen agendas de trabajo para instituciones y agentes privados.

Así, es necesario avanzar en una **segunda generación** de planes rectores, más precisos, elaborados con mayor participación y que identifiquen los cuellos de botella donde se requiera la convergencia de acciones públicas y privadas para el desarrollo de la cadena.

### 3.7.2 Desarrollo de proyectos Agropecuarios integrales (DPAI)

Es indiscutible la enorme influencia del desarrollo de capacidades en el logro de la competitividad de las UPR y en la generación de mayores impactos de las inversiones físicas financiadas por DG, pues en las evaluaciones anteriores se encontró que en presencia del DPAI éstas generaron mayores impactos. Por ello, es un acierto que se mantenga al desarrollo de capacidades como una línea estratégica, que quizá sea la única con semejanza al extinto sistema de extensionismo rural<sup>31</sup>. El DPAI tuvo avances importantes, pero al presente se aprecian grandes retos para una renovada estrategia de desarrollo de capacidades (Figura 13).

Figura 13. Avances y grandes retos del DPAI



Entre esos avances está el mayor posicionamiento de DPAI ante la creciente sensibilidad de funcionarios y productores sobre su relevancia para atender la baja productividad, la falta de organización económica y el déficit en capacidades empresariales. Asimismo, opera ya en todos los estados, lo que generó un aumento de su presupuesto, aunque con una proporción relativa aun baja (menos del 10%) con relación a DG. También son notables los logros en productividad y organización de los grupos, en estados con una estrategia de orientación del DPAI. Por ejemplo en Jalisco se introdujeron servicios adicionales para atender organizaciones, proyectos de CSP y regionales.

Así, los grandes retos que se derivan de la experiencia del DPAI son:

» *Enquadre del esquema de desarrollo de capacidades en un planteamiento estratégico que le brinde sostenibilidad.* La viabilidad de tal esquema en el mediano plazo requiere líneas de conducción de la operación. Algunos elementos relevantes debieran precisar el enfoque del esquema sobre: tipo de asistencia y capacitación a ofertar; prioridades en cadenas, productores y regiones; condiciones laborales e incentivos para los técnicos; vínculo con inversiones físicas e investigación y transferencia de tecnología; participación de beneficiarios y aportes al salario del técnico; y contribución a la estrategia de integración de cadenas. Esto es necesario porque pese a avances, en muchos estados

<sup>31</sup> En comparación con programas precedentes, DPAI incorporó a los beneficiarios en la selección del técnico, sin que éste dependiera de la nómina de SAGARPA; hubo más participación de los gobiernos locales en la operación y se inició el pago del servicio por los productores.

respecto de lo que venía atendiendo el DPAI, se opera sin rumbo, a pesar de que se identifican mayores impactos en los estados que cuentan con un planteamiento estratégico sobre el esquema de desarrollo de capacidades.

» *Mayor impulso al capital social.* Es relevante mantener el trabajo con grupos de productores, su aporte al fortalecimiento de la organización aún es moderado, pues poco se trabajó para consolidar liderazgos, dinámicas de trabajo y capacidades para planear y gestionar de los grupos.

» *Más diversidad de perfiles profesionales para atender cadenas:* la asistencia técnica para la producción primaria se atendió fundamentalmente mediante MVZ e Ingenieros agrónomos zootecnistas. Pero las necesidades de asistencia y capacitación van más allá, lo que exige incorporar perfiles que incidan en planeación, administración, mercados, desarrollo regional, entre otros, como economistas agrícolas, sociólogos y administradores. Esto se lograría, como suele ocurrir, al contratar despachos con equipos multidisciplinarios o con esos perfiles complementarios.

» *Generar mejores condiciones laborales a los técnicos.* Para obtener buenos resultados se requiere ofrecer a los técnicos certidumbre laboral –en el marco de lo posible–, salarios adecuados, claridad en líneas de mando y otros incentivos. Pero se requiere acompañar esas condiciones con rigurosos esquemas de evaluación sobre su desempeño para asegurar crecientes impactos en las UPR.

» *Mejor sinergia con inversiones físicas e investigación y transferencia de tecnología.* Se ha observado que algunos estados no apoyan con inversiones físicas a los beneficiarios que reciben asistencia técnica, bajo el supuesto de que ya han sido atendidos, pero ello limita el fortalecimiento de las UPR. Así, se deben hilar ambas acciones, aunque con una rigurosa selección de grupos. A la par, con las instancias de investigación y transferencia se requiere establecer vínculos para avanzar en la provisión, validación y difusión de paquetes tecnológicos, generados por ellas.

» *Promover mayor apropiación de los beneficiarios por el servicio.* Es fundamental hacer una valoración sobre el logro de los grupos, y a partir de ello decidir la conclusión del servicio en los que lo han recibido por muchos años y reporten resultados escasos. También se debe trabajar para adaptar los esquemas de agrupación, porque pareciera que el GGAVATT se convirtió en una moda, que no siempre aplica a la situación estatal, sobre todo cuando las instituciones de investigación no disponen de las tecnologías necesarias para transferirlas a los grupos.

### 3.7.3 Vínculo entre FG y el Subprograma de Salud Animal

Por el papel estratégico de la **sanidad** en la productividad, salud pública y más aún en el acceso a mercados, la política zoonosanitaria se debe vincular con mayor fuerza a la de fomento productivo, para la atención integral del subsector. Además, últimamente la sanidad y cada vez más la inocuidad están determinando el flujo comercial de productos pecuarios, que impactan directamente el nivel de precios. Los datos de la encuesta a beneficiarios de FG 2006 permiten sostener que del total de productores encuestados 35% expresó que gracias a su participación en las campañas zoonosanitarias pudo aumentar sus ingresos, 45% observó un cambio positivo en el estatus sanitario, 28% disminuyó la presencia de plagas y enfermedades, 40% aumentó los rendimientos y, destaca que más de la mitad logró mantener su presencia en el mismo mercado. Estas cifras dan cuenta de la importancia que tiene la sanidad para incidir en el fortalecimiento de las UPR.

En este marco, en los estados se aprecia una mayor **sensibilidad** de funcionarios y productores para asignar más recursos a Salud Animal (SA), lo que se ilustra claramente con el caso de Durango, en el cual crearon la policía ministerial ganadera para un mayor control y vigilancia, después de que EE.UU. le impidió temporalmente la exportación de becerros.

En general, en la mayoría de estados es necesario un mayor esfuerzo para planear **colegiadamente** FG y SA, ya que apenas existe comunicación inter-personal entre miembros del CFPP, el COTEGAN y muy poco con los CSP, pese a que para lograr la competitividad se requiere mayor coordinación de las políticas pecuarias. También se debe revisar el funcionamiento de esos órganos colegiados y sobre todo de los CFPP, ya que a menudo son figuras cooptadas por intereses privados de organizaciones.

Un aporte de FG a SA es que con el primero se **apoya** el despoblamiento de hatos positivos a determinadas enfermedades, se exige la participación de sus beneficiarios en las campañas y se incluye en su catálogo de componentes algunos de carácter sanitario. Así, destaca que casi 60% de los beneficiarios 2006, que además tienen como principal actividad la producción de bovinos, participaron en las campañas de tuberculosis y brucelosis bovina, respectivamente, y dicha participación ha sido creciente, pues en 2003 apenas fue de 37%. Pero también ello se debe a que en los estados cada vez más se ha exigido como requisito para acceder a FG la participación en campañas. En las campañas porcícolas y avícolas la participación de los beneficiarios es mayor y en lo general destaca que los productores menos desarrollados (tipo I y II) participan menos que los más grandes (IV y V)<sup>32</sup>.

Con relación al apoyo de FG para el despoblamiento de hatos, se tiene que en 2006 apenas un 4.4% de los beneficiarios tuvo que sacrificar animales por razones sanitarias y fue positivo que al menos una cuarta parte de ellos recibió apoyos de FG.

Finalmente, el principal **reto** es asignar mayores recursos a la sanidad, a partir de una planeación conjunta entre FG y SA, debido a que por su carácter de bien público ésta difícilmente será atendida por el sector privado y un descuido en ella puede resultar costosa en términos de los productores afectados, como ocurrió en Durango, Coahuila y Chiapas en años recientes.

### 3.8 Contribución de la gestión al logro de los objetivos de FG

Una lección clave en la trayectoria de FG a lo largo de los últimos años es que, al igual que cualquier programa público, por más pertinente e impecable que sea su diseño, si no se instrumenta de acuerdo a lo que indican sus premisas, simplemente no se tendrán los impactos esperados. Ello ocurre frecuentemente en la gestión de FG, porque si bien varios estados han capitalizado la experiencia operativa y adoptado innovaciones organizativas, eso no es lo que predomina y son las **inercias con que trabaja el aparato público las que parecen dominar la orientación de los recursos del Programa**.

Se concluye que la **contribución de la gestión del Programa respecto al logro de sus objetivos, ha sido parcial** y presenta amplios márgenes de mejora. Ello debido a deficiencias en las capacidades de gestión pública en los estados, pero también a la falta

---

<sup>32</sup> La participación de los beneficiarios de de DR en las campañas es significativamente menor que la de los beneficiarios de FG, lo que plantea serios riesgos para los avances sostenidos en las campañas y obliga a que, como se ha recomendado reiteradamente, estos programas tienen que coordinarse.

de concertación, transmisión de líneas claras y de capacitación por parte de SAGARPA central hacia los operadores en los ámbitos locales.

Pero quizá el problema de fondo es que no se **comparten entre SAGARPA y los estados los propósitos formales del Programa** y que más bien, éstos últimos perciben a Alianza como fuente de recursos que les sirven para hacer valer sus intereses de política y políticos. Ante ese escenario, también es cuestionable la respuesta de SAGARPA, imponiendo mayor control de la operación y aumentando su protagonismo en los estados. **Lo deseable sería revalorar de fondo el pacto federal**, lo que conlleva que la Federación asuma una posición sobre la descentralización del Programa, que es lo que lleva a que se tenga que compartir su operación con los estados.

Por el contrario, y sobretodo en aquellos estados donde la participación de los productores en el CEDRUS, COTEGAN y CSP todavía es débil o se reduce a la formalidad, la expectativa es que **se seguirá haciendo lo que mejor se pueda y convenga** a las instancias locales—delegación de SAGARPA y secretarías estatales— a pesar de que a menudo no tienen visiones ni intereses comunes.

Entonces, si FG pretende contribuir a una ganadería más productiva, capitalizada, rentable y competitiva, este fin debe ser plenamente compartido entre SAGARPA y los estados. Sin obviar la presencia de interferencias de índole político, crecientes en ambos niveles de gobierno, persiste la necesidad de arribar a acuerdos básicos y graduales, para favorecer **que los recursos de FG se enfoquen a logro de resultados** mediante medidas fundamentales como las siguientes:

- ◆ Más innovación tecnológica y reducir inversiones que impliquen el mismo nivel tecnológico.
- ◆ Más inducción de la inversión y mucho menos complemento de recursos a quien hubiera realizado la inversión sin el subsidio.
- ◆ Más proyectos estratégicos de gran calado —para evitar la dispersión de recursos—, de preferencia asociados estratégicamente a las inversiones de bajo monto.
- ◆ Mayor impulso a inversiones para integración de cadenas y menor a acciones aisladas en producción primaria.
- ◆ Más desarrollo de capacidades y organización, de preferencia acompañada de inversiones físicas.
- ◆ Más inversión a tierras de pastoreo y sustentabilidad y menos a mejoramiento genético, sobre todo sí este último se enfoca a reponer sementales (lo que además, implica focalizar adecuadamente este componente).
- ◆ Más inducción y priorización de inversiones y menor influencia de la demanda aislada.

## Capítulo 4

### Evaluación de impactos

En este capítulo se analizan los impactos que se han generado con las inversiones financiadas por el Programa de Fomento Ganadero<sup>33</sup> en las actividades pecuarias apoyadas en el país, aportando los principales elementos que los explican. La medición de impactos se realizó tomando como base a los beneficiarios que recibieron apoyo en 2003 y, cuando es posible, se incluyen los datos de beneficiarios encuestados entre 2002 y 2006<sup>34</sup>, con el fin de identificar tendencias que permitan consolidar los principales hallazgos<sup>35</sup>.

Los indicadores definidos para esta evaluación se dividen en dos niveles<sup>36</sup>. El primero se refiere a los impactos de los subsidios en *ingreso* y en *empleo*, que constituyen el objetivo principal de Alianza. Los de segundo nivel se componen por los siguientes: *inversión y capitalización, cambio tecnológico, desarrollo de capacidades, fortalecimiento de organizaciones económicas e integración de cadenas agroalimentarias*, que corresponden a los objetivos específicos del Programa y contribuyen a definir los valores de los indicadores de primer nivel. Para esta evaluación, se definieron cinco tipos de productores, donde el tipo I representa a los productores con menor desarrollo<sup>37</sup> y el tipo V a los más desarrollados (ver anexo metodológico 2).

El análisis de impactos tiene cinco referentes principales que son: i) objetivos del Programa; ii) problemática y oportunidades de las unidades de producción y cadenas pecuarias; iii) tipo de beneficiario; iv) categoría de la inversión apoyada; y v) eficacia de la gestión del Programa en sus diferentes ámbitos.

El capítulo consta de cuatro apartados, en el primero se exponen las principales características de los beneficiarios y de las inversiones; el segundo contiene los cambios estimados para ingreso y empleo; en el siguiente se analizan los indicadores de segundo nivel; y en el cuarto, se presentan las consideraciones finales del capítulo.

---

<sup>33</sup> En el presente análisis se considero a los beneficiarios del Subprograma de Desarrollo Ganadero, que es el encargado de financiar inversiones físicas.

<sup>34</sup> Se reitera que por acuerdo con SAGARPA hubo ajustes importantes en el diseño de la encuesta a beneficiarios de 2006, destacando que ésta se utilizó como línea de base, por lo cual no se pudieron estimar impactos para este año.

<sup>35</sup> La información para estimar los impactos proviene de encuestas aplicadas aleatoriamente a 4,700 beneficiarios de 2002, 4,566 de 2003, 4,067 de 2004, 4,500 de 2005 y 3,872 de 2006.

<sup>36</sup> El impacto registrado se refiere a la actividad apoyada y no al conjunto de actividades que se realizan en la unidad de producción rural, salvo en el caso del indicador de capitalización que comprende a la UPR en su conjunto.

<sup>37</sup> La tipología de beneficiarios se basa en cuatro variables: escolaridad, escala (superficie o semovientes), activos de capital y nivel tecnológico.

## 4.1 Características generales de los beneficiarios y de las inversiones

Las características de los beneficiarios y del tipo de inversiones que se financian con el Programa permiten dar contexto al tipo de impactos registrados. Así, destaca que el 89% de los beneficiarios de 2002 y 2003 son hombres. La edad promedio es de 50.9 años, con poca variación entre estratos, aunque desciende para los estratos 4 y 5 (Cuadro 5). La escolaridad promedio es de 7.2 años, con notables diferencias entre tipo de productor, oscilando entre 3.4 años en el primer estrato y 11.7 y 16 años en los estratos IV y V, de forma respectiva, lo que indica que los ganaderos con mayor edad y menos instrucción escolar se encuentra en los tres primeros estratos, mientras que los más jóvenes y con alto nivel educativo se ubican en los otros dos tipos. Por tanto, estos últimos productores disponen de mayor potencial para la adopción y dominio de innovaciones, así como para lograr interlocución dentro de sus organizaciones y con las instituciones, para progresar en sus actividades económicas.

En cuanto al capital promedio disponible, considerando los activos físicos, el número de bovinos y las hectáreas de riego equivalentes, se observa una acentuada polarización socioeconómica de los beneficiarios, ya que los del primer estrato poseen menos del 0.5% del capital promedio del total de los beneficiarios del Programa y menos del 7% del número de animales y hectáreas equivalentes. Por su parte, los beneficiarios del estrato cinco superan en alrededor de ocho veces la media de los beneficiarios del Programa en inversiones y número de semovientes, y en cuatro veces la superficie equivalente (Cuadro 5). En consecuencia, es de esperar que el impacto de las inversiones muestre también sensibles contrastes en las actividades apoyadas y entre tipos de beneficiario.

**Cuadro 5. Características básicas de los beneficiarios de FG, 2002-2005**

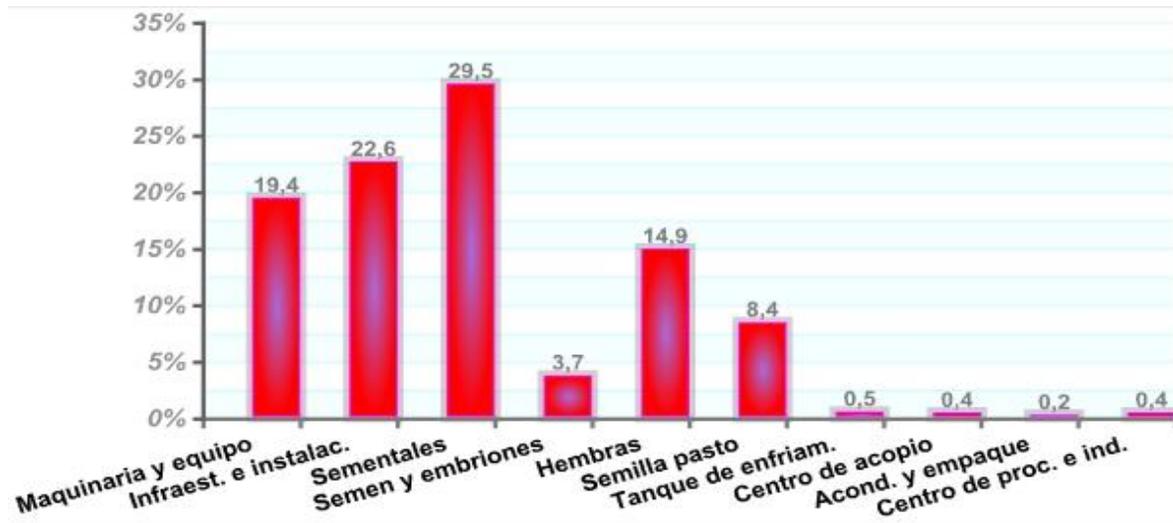
Variable	Tipo de Productor					Total FG
	I	II	III	IV	V	
Edad promedio (años)	51.8	53.0	51.9	48.6	47.5	50.9
Escolaridad media (años)	3.4	4.4	6.6	11.7	16.0	7.2
Capital promedio, sin ganado y sin tierra (\$)	1,756	38,018	221,385	970,383	3,528,273	407,659
Bovinos equivalente promedio (cab.)	4.7	17.1	45.2	136.3	554.5	70.4
Superficie de riego equivalente (ha)	1.6	6.8	24.2	64.5	121.9	30.8

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003, 2004 y 2005.

Por otra parte, destaca que 99% de los componentes financiados entre 2002 y 2005 se destinaron esencialmente a la producción primaria (Figura 14), con lo que se corrobora el bajo nivel de instrumentación de la estrategia de integración de cadenas, al menos en la modalidad federalizada. En contraste, sobresale que casi 30% de las inversiones se canalizan a sementales, motivados por su facilidad para operar ese componente y por que equivalen a un monto sobre el cual la mayoría de los productores puede realizar su aportación. También resalta la importancia de infraestructura e instalaciones y maquinaria y equipo, a los cuales se canalizan 22.6 y casi 20% del presupuesto, de manera respectiva.

De igual forma destaca que del número de inversiones financiadas en los cuatro años que se analizan, la mayor parte se concentra en la especie bovina (76%), dejando en lugares secundarios a los ovinos (10%) y abejas (9%). Lo anterior pone de manifiesto la acentuada propensión para invertir en una especie tradicional, en la que se involucra una amplia base social en el país, pero que experimenta serios problemas de competitividad y mercado.

Figura 14. Tipos de componentes financiados por FG, 2002, 2003, 2004 y 2005



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003, 2004 y 2005

## 4.2 Indicadores de impactos de primer nivel

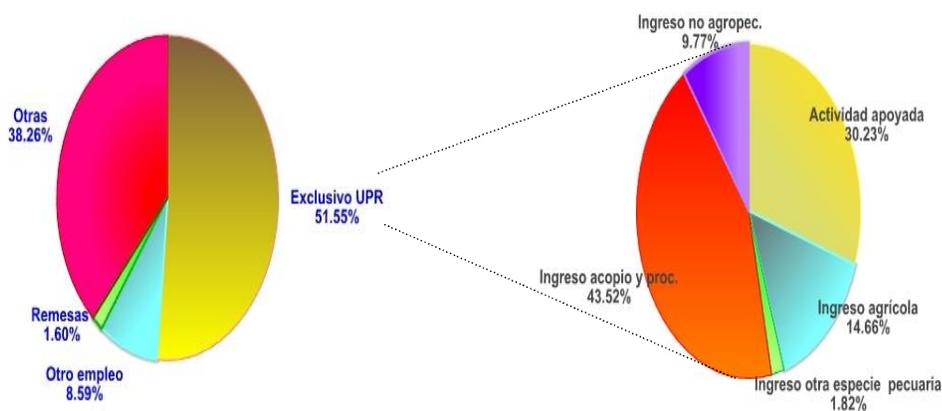
### 4.2.1 Ingreso

El objetivo principal de FG radica en contribuir a elevar el ingreso de los beneficiarios, a través de inversiones físicas, desarrollo de capacidades y una mejor integración a las cadenas productivas. En esa lógica se analiza el indicador de cambio en el ingreso, considerando en primer término cómo se estructuran los ingresos de los beneficiarios en dos vertientes, primero el origen de sus retribuciones totales y, en segundo lugar, los que provienen estrictamente de la UPR. Estos primeros datos corresponden a 2006<sup>38</sup> y sólo sirven de referencia, dado que los siguientes análisis provienen de las bases de 2002 y, principalmente, de 2003. En segundo término se examina la variación de ingreso por tipo de productor, especie animal y en función del tipo de componente, así como las diferencias que se generan al contar o no con servicios de asistencia técnica.

<sup>38</sup> Se reitera que muchos de los datos sobre los beneficiarios de 2006 sólo son referenciales, dado que dicha encuesta sirvió como línea de base y, en consecuencia, no permite estimar impactos.

En primer lugar resalta que del total de beneficiarios de 2006, sólo poco más de la mitad depende exclusivamente de los ingresos que genera en la unidad productiva, mientras que el resto se complementa con actividades extrapredio. Asimismo, destaca que la actividad pecuaria apoyada sólo representa 30% de los ingresos de los productores, mientras que más del 40% provienen de actividades de acopio y procesamiento y casi 15% de la agricultura (Figura 15). Esto pone de manifiesto el alto nivel de diversificación de las actividades de los ganaderos, tanto al interior como al exterior de las UPR, lo cual relativiza los impactos del Programa.

**Figura 15. Estructura del ingreso total del productor y del obtenido en la UPR en 2006**



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2006

Por otra parte, poco más del 54% de los beneficiarios de 2003 reconoció que gracias al componente recibido de FG se incrementaron sus ingresos, mientras 43.3% declaró nula variación y sólo 2.4% un descenso (Cuadro 6). Estos datos revelan que el Programa coadyuva a mejorar el ingreso o, por lo menos, a mantenerlo, lo que en si mismo es un logro, dadas las difíciles condiciones en que se desarrollan las actividades pecuarias en los últimos años.

**Cuadro 6. Cambio en el ingreso de los beneficiarios de FG, 2003**

Productores	Proporción
Con cambio positivo ingreso	54.7
Con cambio negativo ingreso	1.8
Sin cambio	43.3

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

En esa línea, el cambio en el ingreso bruto imputable al Programa en 2002 y 2003<sup>39</sup> giró en torno al 10% en promedio. Este impacto es destacable, dado que responde a los objetivos del Programa y ocurre cuando la mayoría de los productores enfrentan serios obstáculos de rentabilidad, acceso a mercado y, por tanto, de baja capacidad de inversión. Como era de esperarse, los cambios porcentuales en ingreso bruto son mayores entre los pequeños productores, pues en este tipo de beneficiarios la inversión tiende a manifestarse con mayor amplitud por el escaso acervo de activos y los bajos rendimientos promedio que registran. De esta forma, para los productores del primer estrato el incremento del ingreso en la actividad apoyada se elevó a 22.4%, decreciendo paulatinamente hasta llegar a 8.3 y 7.4% en los estratos IV y V, en forma respectiva.

Los cambios en el ingreso bruto se deben al efecto combinado de escala, rendimientos, producción y precios. Los beneficiarios registran un crecimiento en la producción que en promedio es de más de 8%, gracias al apoyo del Programa en los años 2002 y 2003, con la misma tendencia descendente conforme aumenta el estrato de productor, ya que fue de 19.2% para el primer y de 8.4% para el último estrato (Figura 16).

Figura 16. Cambio en el ingreso bruto en beneficiarios apoyados en 2002 y 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002 y 2003

El aumento de la escala fue en promedio de más de 7%, en razón del tipo de componentes que se han priorizado: sementales y hembras. En cuanto al comportamiento de la variable rendimiento, ésta ha rondado 1%, con un comportamiento ligeramente decreciente entre tipo de productor, ya que de 1.6% en el primer estrato pasa a poco menos de 1% en el quinto estrato. Lo anterior denota avances muy pequeños en uno de los objetivos medulares del Programa, que consiste en elevar la productividad de las actividades pecuarias.

<sup>39</sup> Los cambios en el ingreso se refieren a lo ocurrido entre el momento en que los beneficiarios del ejercicio 2002 y 2003 recibieron el apoyo y el momento del levantamiento de la información, en 2004 y 2005, de forma respectiva.

El bajo efecto en productividad sugiere que es preciso modificar el tipo de inversiones que ofrece el Programa –en especial los sementales- para dar paso a otras que puedan tener mayores efectos como las fuentes de alimentación y agregación de valor de los productos pecuarios, así como otras de beneficio colectivo como plantas de alimentos, centros de acopio y transformación. Mantener el tipo de componentes que a la fecha predominan, reclama una focalización más estricta y, de ser posible, acompañarlos de servicios de asistencia técnica, para que expresen su máximo potencial en las UPR.

Finalmente, en la misma Figura se aprecia que las variaciones en precios son mínimas, pues oscilan entre 1 y 2% y su distribución por tipo de productor vuelve a decrecer conforme aumenta el nivel del estrato. Esto coincide con lo apreciado en campo, pues las mejoras en precios generalmente se deben a progresos en la calidad de los productos y el Programa poco incide en ese aspecto.

En lo que se refiere al ingreso por especies se constata un aumento significativo en tres: ovinos con 42.2%, abejas con 36.2% y caprinos con 16.6%. Los sistemas bovinos, una vez más, se mantienen en torno a la media del Programa (10.1%). En cuanto a la escala<sup>40</sup>, se muestran tendencias casi idénticas a las antes reseñadas, reafirmando que este es el principal factor de aumento de la producción y que, en especial, el mejoramiento genético contribuye a elevar los inventarios animales pero poco la calidad de los mismos.

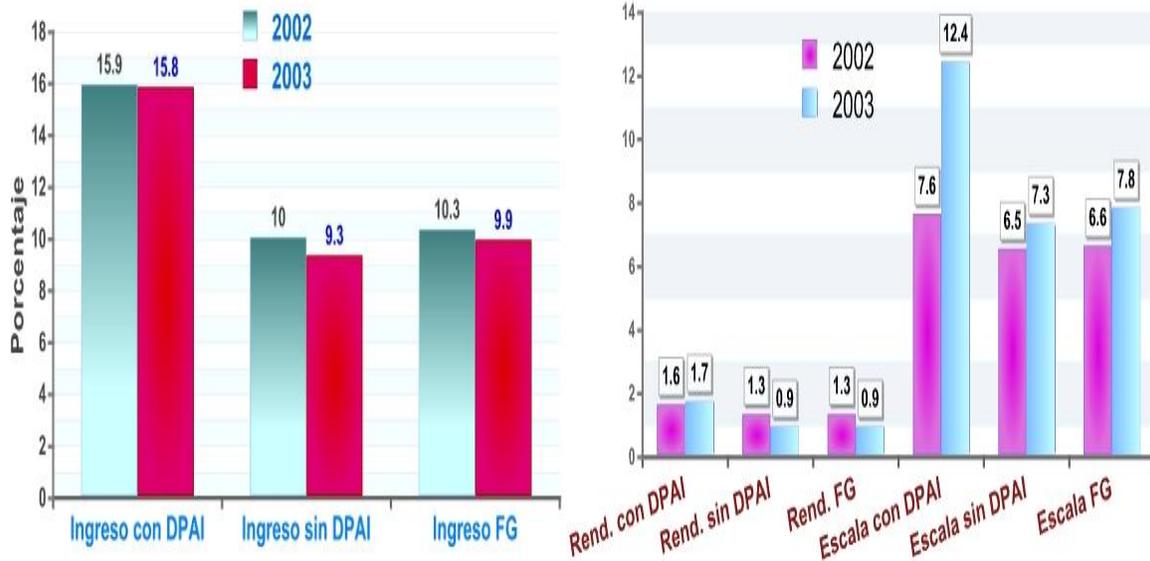
Lo anterior revela que la mayor parte de las inversiones del Programa (más del 70%) se destinan a los bovinos, que es la especie con menor cambio en el ingreso bruto y que, a la vez, denotan mayores problemas de productividad, rentabilidad y sustentabilidad de los recursos naturales. En cambio, los apoyos son significativamente menores en especies que registran mayores impactos y se benefician de una demanda creciente y de precios atractivos que, además, son practicadas por productores de escasos recursos.

Al incorporar al análisis la incidencia del DPAI en las variables del ingreso, se detecta una respuesta positiva, pues los beneficiarios de inversiones físicas que también recibieron asistencia técnica en forma simultánea, aumentaron su ingreso bruto en casi 16% (Figura 17), contra un máximo de 10% de los que accedieron exclusivamente a inversiones físicas, lo que representa una diferencia apreciable. En cambio, en el indicador de productividad se muestran resultados pobres, pues quienes recibieron apoyo del DPAI obtuvieron un impacto del 1.7% contra alrededor de 1% de aquellos que no contaron con este servicio. Esto revela un fuerte condicionamiento de la productividad al tipo de componente apoyado y al hecho de que una considerable proporción de beneficiarios ya utilizaba componentes similares, que no obstante, en presencia de servicios del DPAI, casi logra doblar el rendimiento.

---

<sup>40</sup> Como era de esperarse, al realizar la correlación estadística se encontró que 86.1% de los cambios del ingreso son explicados por la variable de escala.

Figura 17. Cambio en el Ingreso bruto, rendimiento y escala de beneficiarios apoyados en 2002 y 2003 con y sin DPAI



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Con base en lo anterior, se reitera el hecho de que el crecimiento en la escala y, por tanto, en producción, determinan los cambios del ingreso. Esto sugiere que los Promotores del DPAI han coadyuvado en la obtención de apoyos y en la instrumentación de proyectos, pero han incidido muy poco en prácticas que mejoren los rendimientos. Cabe señalar que los precios obtenidos por los beneficiarios con y sin DPAI de igual forma muestran diferencias moderadas, por lo que junto con la productividad, son áreas en las cuales el servicio debe experimentar mejoras importantes.

Al analizar los cambios de ingreso en función de los principales componentes distribuidos, se encuentra que las hembras de todas las especies, registran un impacto de 20.5%, prácticamente el triple del promedio del Programa. Esto se debe en esencia al aumento en escala, equivalente a 18.8%, mientras que el aumento en rendimiento fue de sólo 1.1%. El resto de los componentes reflejan bajos impactos en rendimiento, lo que vuelve a advertir sobre la necesidad de que en el Programa se revalore el menú de componentes y se prioricen aquellos que inciden en productividad.

#### 4.2.2 Empleo

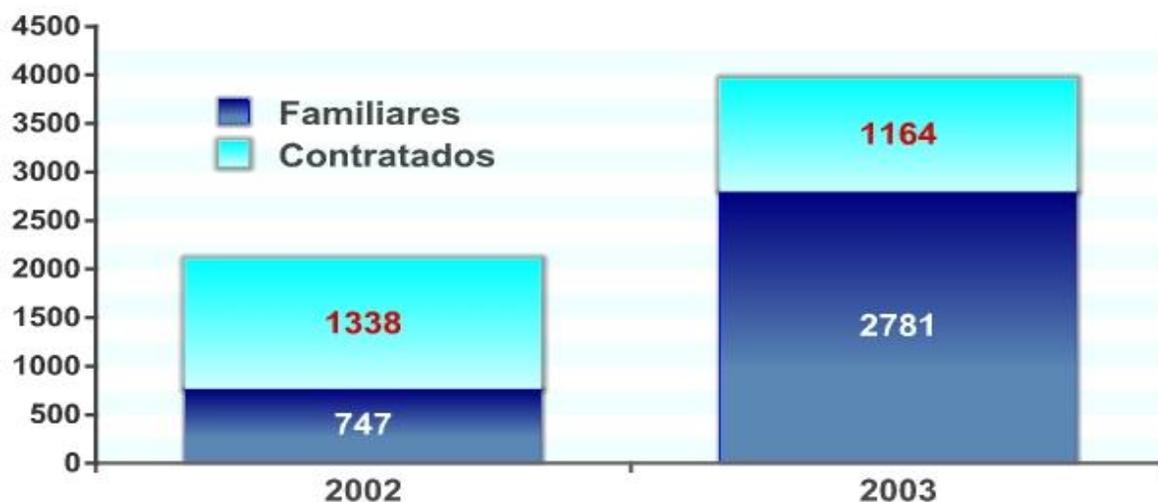
La creación y diversificación del empleo es otro de los principales objetivos de Alianza, aunque para FG este propósito es colateral, ya que las inversiones orientadas a incrementar los índices de capitalización y cambio tecnológico con frecuencia repercuten en una reducción de empleos, especialmente cuando se apoya a la ganadería familiar y en régimen extensivo, como predomina en FG.

La generación de empleo a través del Programa ha sido escasa e irregular, ya que las cifras varían considerablemente en los dos años analizados. En la Figura 18 se observa que los empleos generados han variado entre 2,085 en 2002 y a casi 5,000 en 2003<sup>41</sup>. De los empleos atribuibles al Programa la mayoría, 69.4%, corresponden a empleos contratados y el resto son de tipo familiar.

Casi 87% de los empleos contratados se crean entre los productores de los tres estratos de mayores recursos, quienes por su escala de producción e insuficiencia de mano de obra familiar para cumplir con las funciones que demandan las unidades productivas, contratan a otros trabajadores. Las fuentes de trabajo familiares –que con frecuencia no son explícitamente remuneradas- se generan básicamente en los tres primeros estratos, lo cual resulta lógico dada su escala y la dificultad para financiar empleos.

Al revisar los mismos datos por especie productiva se aprecia que la generación de empleos familiares se concentra en bovinos de cría, ovinos, caprinos y apicultura, que por ser producciones tradicionales, de pequeña escala y en régimen extensivo, demandan poca mano de obra. La mayor parte de los empleos contratados se crean en los sistemas intensivos de bovinos, principalmente en carne, así como en avicultura y porcicultura. De hecho, estas dos últimas especies son las más eficientes para generar empleos, ya que requieren de seis y ocho beneficiarios respectivamente para generar un empleo, mientras que en ovinos se necesitan casi 11 beneficiarios. En este rubro, la especie producto más ineficiente es la de bovinos de cría, que demanda más de 25 beneficiarios para generar solo un empleo, ya que su práctica es predominantemente extensiva.

Figura 18. Cambios en empleo de beneficiarios apoyados en 2002 y 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2001, 2002 y 2003

Queda resaltar que por la baja incidencia de FG en la integración de cadenas productivas, los empleos generados en los eslabones de acopio y transformación son mínimos y no permiten hacer inferencias sobre los impactos en este ámbito, aunque es previsible su alto potencial para crearlos.

<sup>41</sup> Estos empleos son los totales que ha generado la población beneficiaria del Programa en sus años respectivos, ya que ha se procedido a una expansión de los valores de la muestra.

### 4.3 Indicadores de impactos de segundo nivel

#### 4.3.1 Inversión y capitalización

En FG uno de los objetivos centrales consiste en apoyar la capitalización de los productores pecuarios. Con relación a los beneficiarios de tres años, es decir, 2003, 2005 y 2006 se estima que entre 65 y casi 75% de ellos aumentó su nivel de capitalización; alrededor de 30% no expresó cambio y sólo menos del 1% lo disminuyó (Cuadro 7). Estos valores en sí mismos son positivos, aunque más adelante se va a constatar que el avance en este indicador es modesto, especialmente si se considera el bajo subsidio promedio que brinda el Programa, de poco más de \$ 10,000.00 de 2006.

**Cuadro 7. Cambios en capitalización en beneficiarios de FG, 2003-2006**

Productores	Años (porcentajes)		
	2003	2005	2006
Con cambio positivo capitalización	65.6	67.2	74.5
Sin cambio	33.2	31.8	24.8
Con cambio negativo capitalización	1.2	0.9	0.7

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003 y 2006.

El nivel de capitalización ha sido muy oscilante, aunque con una tendencia a la baja (Figura 19), ya que de un 11.9% en 2002 pasó a 5.8% en 2005 (Figura 6). Esta tendencia muestra cierta efectividad del Programa en uno de sus principales objetivos, sobre todo considerando que ocurre en un contexto socioeconómico adverso. Cabe considerar que este valor comprende el subsidio más inversiones adicionales realizadas por el beneficiario, lo que explica el nivel tan alto, especialmente en los primeros años.

La variación en la capitalización entre tipo de productor, también es marcada (Figura 7), considerando la base de datos de 2003. Los beneficiarios del tipo I aumentaron su capitalización en 75.8%, equivalente a \$23,747, de los cuales \$10,859 corresponden al aporte del productor y a un subsidio de casi \$13,000. Este incremento en el capital es elevado, lo que en gran medida se explica porque el capital medio de este tipo de productor era pequeño, de apenas \$31,345. En el otro extremo, en el estrato V la capitalización relativa fue de 4.1%, equivalente a \$68,248, con una aportación del beneficiario de \$38,254 y un subsidio de alrededor de \$30,000, lo que revela que estos productores están accediendo a componentes más complejos y costosos, que concuerdan con procesos productivos más avanzados y con una mayor solvencia económica del productor para realizar su aportación al financiamiento del bien solicitado.

Figura 19. Capitalización de las UPR apoyadas en 2002-2005



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003, 2004 y 2005

Figura 20. Capitalización de las UPR apoyadas, 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Para la misma población de 2003 se detecta que los productores del tipo I, que representan el 1.1% de la muestra, acumulan el 0.6% del total de la capitalización. Por su parte, los beneficiarios de los estratos IV y V, que significan 24.8% de la muestra, concentran 46.3% de la capitalización generada. Este impacto tan desigual del Programa en capitalización tiende a reforzar la diferenciación socioeconómica que distingue a los productores mexicanos, aunque esta inclinación es congruente con el diseño del Programa, el cual supone una aportación proporcional respecto al valor final de los componentes.

De la misma forma resaltan las diferencias en la capitalización por especie productiva. Aunque la mayoría registra valores cercanos a la media del Programa, en los sistemas intensivos como la avicultura, el porcentaje de capitalización es bajo (3.1%), mientras que en los sistemas vacunos oscilan en torno a la media, entre 5.7% y 8.5%, ya que estas

UPR están menos capitalizadas que las primeras, por lo que el apoyo impacta en mayor medida en sus activos. Las actividades rústicas como ovinocultura, caprinocultura y apicultura tienen un porcentaje de capitalización mayor, que oscila entre 12.2% y 15.6%, dado su menor acervo de activos antes del apoyo. En términos absolutos, el mayor nivel de capitalización se logra en los sistemas de porcinos y bovinos leche, con un promedio por productor de \$44,168 y \$40,107, en forma respectiva, y en último lugar aparece la apicultura con \$12,987.

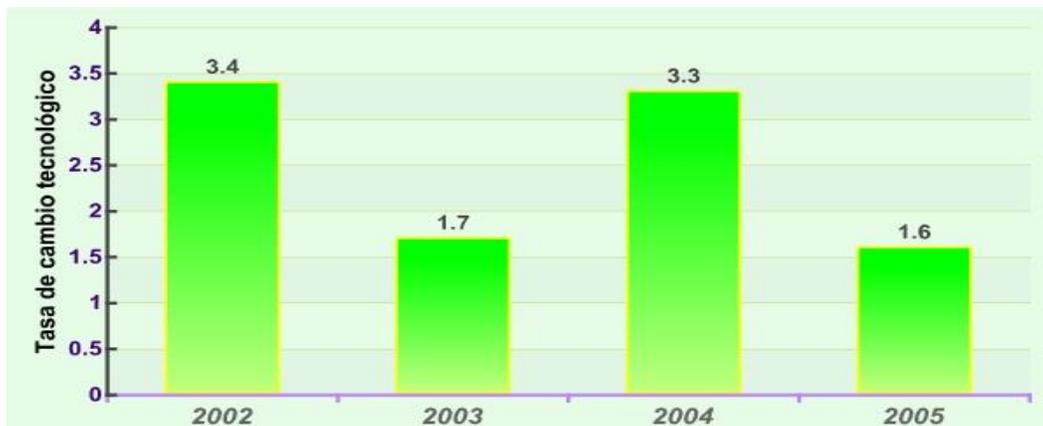
Por componente, la capitalización de las UPR que recibieron infraestructura y semilla para pasto sobresalen con los valores relativos más altos, de 12.6% y 10.3% respectivamente, no obstante para el primero significa \$32,798 de subsidio y para el segundo solo \$8,568. En contraste, en el componente de material genético se alcanza baja capitalización, de 4.1%, a pesar de que en pesos equivale a un subsidio medio por beneficiario de \$8,125, lo que en otro sentido reitera la baja efectividad de este componente.

### 4.3.2 Cambio tecnológico

Entre los objetivos trascendentes que dieron origen al Programa de FG destaca el de coadyuvar a la incorporación de componentes que repercutan en el cambio tecnológico de las unidades productivas, para lo cual se han otorgado bienes vinculados a genética, infraestructura, equipo y alimentación, que en teoría son de calidad superior a los que originalmente detentaban los productores.

Los beneficiarios del Programa que recibieron un apoyo entre 2002 y 2005 reflejan progresos diferenciados en el índice de nivel tecnológico<sup>42</sup>, que varían entre 1.6 y 3.4<sup>43</sup> (Figura 21), en una escala de 0 a 100, con un nivel promedio antes del apoyo de los cuatro años considerados de 37.4 y después del apoyo de casi 40. Esta modificación se puede considerar modesta y que poco contribuye a elevar el nivel de competitividad de las actividades que reciben la inversión pública.

Figura 21. Cambio de nivel tecnológico en beneficiarios de FG, 2002-2005



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003, 2004 y 2005

<sup>42</sup> En el nivel tecnológico de las unidades de producción se consideraron tres variables: genética, alimentación e infraestructura y equipo, correspondiendo el techo tecnológico a calidad genética certificada del hato; alimentación basada en dietas y raciones; e infraestructura y equipo completos para manejo y acopio de productos pecuarios, que supondrían alcanzar un nivel de 100 por ciento.

<sup>43</sup> Este valor deriva de la diferencia entre el nivel tecnológico después del apoyo y el que se tenía antes de recibir la inversión de FG.

Considerando la variación del nivel tecnológico para beneficiarios de 2003, se aprecia en la Figura 22 que conforme se transita de los productores tipo I a los tipos V, el cambio tecnológico disminuye drásticamente, por lo que este efecto del Programa casi se puede atribuir en exclusiva a los dos primeros estratos. Cabe resaltar que el nivel tecnológico muestra una tendencia inversa, pues el nivel después del apoyo para el tipo 1 fue muy bajo (22.4) mientras que para el V llegó hasta 66.7, con una media para todo el Programa de 45.8. Este comportamiento es consistente, dado que los grandes productores tienen mayor nivel de tecnificación y, por ende, el impacto tecnológico de la inversión incorporada a la UPR gracias al Programa es apenas perceptible.

Figura 22. Cambio de nivel tecnológico en beneficiarios 2003



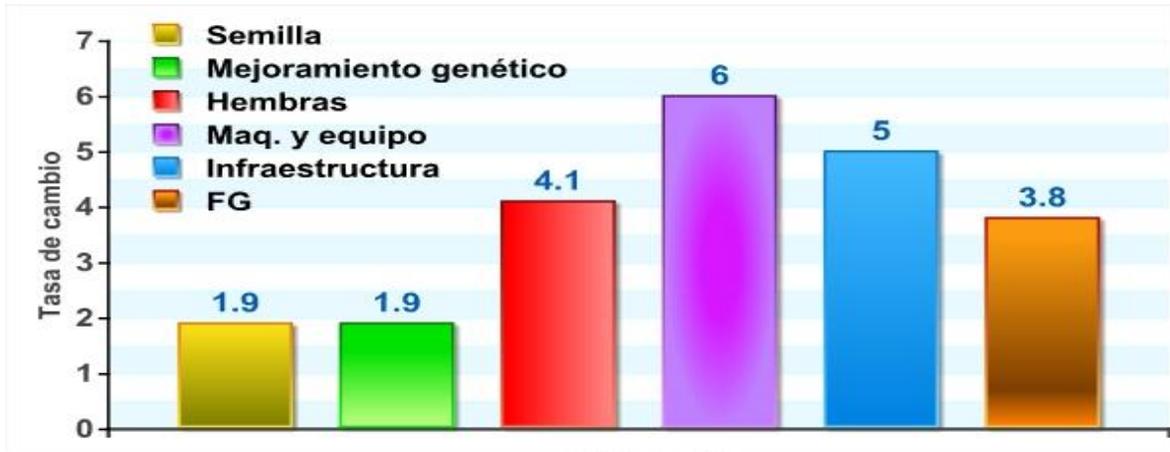
Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Al examinar los efectos por componente se encuentra una tendencia que poco coincide con la orientación del Programa. En efecto, la calidad genética de los animales registra un cambio tecnológico modesto (1.9) e inferior a la media de FG, que fue de 3.8 para beneficiarios 2003. Esto indica que los sementales que se financian con el Programa tienden a ser de una calidad similar a las que tenían los productores, como se asienta en el Cuadro 8, donde una gran mayoría de los beneficiarios se manifiesta en ese sentido. Además, se debe considerar que alrededor de la mitad de los beneficiarios entre 2002 y 2006 han reconocido que compararían un semental aún sin el apoyo del Programa, acentuado la baja efectividad de este último.

Los componentes que generan mayor cambio tecnológico son maquinaria y equipo, por un lado, e infraestructura, por otro, con 6 y 5% respectivamente. En tercer lugar aparecen las hembras, con 4.1%, indicando que las otorgadas por el Programa son de mejor calidad que las que poseían los productores (Figura 23). En contraste, con semilla de pasto también se registra un bajo cambio tecnológico, similar al de mejoramiento genético. Bajo esta lógica, el Programa debería privilegiar maquinaria, equipo e infraestructura, sobre todo entre los pequeños y medianos productores. Para los otros componentes se debe garantizar una calidad superior a la que ya tenían los beneficiarios<sup>44</sup> y, en su caso, que se acompañen de asistencia técnica.

<sup>44</sup> Una medida en ese sentido se ha tomado en los últimos años respecto a los sementales, al exigir mayores estándares de calidad.

Figura 23. Cambio de nivel tecnológico en función del tipo de componente en beneficiarios de 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Cuadro 8. Incidencia de FG en la adquisición de sementales en los beneficiarios de 2002-2006 (%)

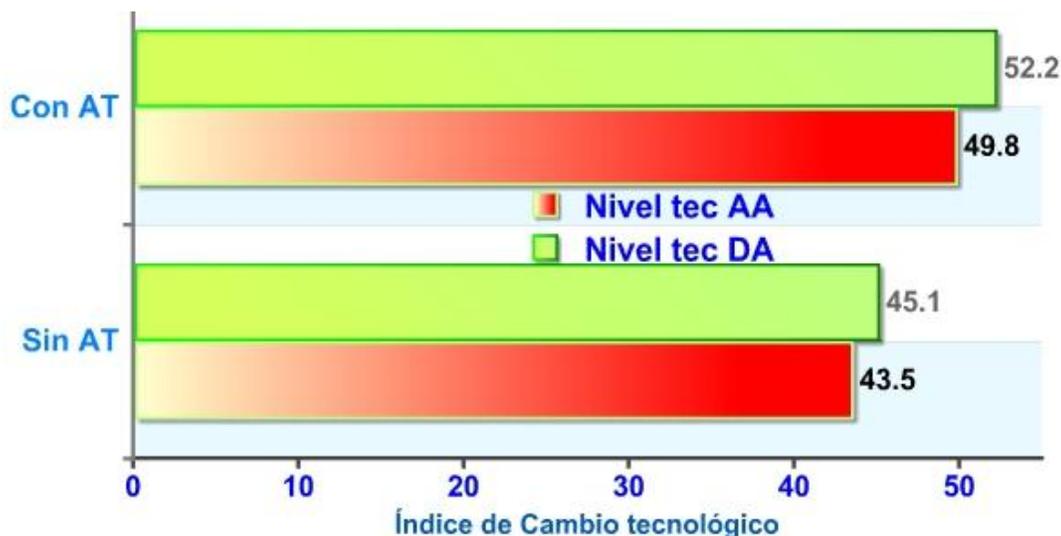
FG	Usaba un semental similar al recibido	Hubiera adquirido el semental aún sin FG
2002	82.0	54.7
2003	75.7	54.8
2004	84.3	56.8
2005	80.5	57.4
2006	92.6	45.1

Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002-2006

Por especie producto se observa una tendencia similar a la anterior, pues los bovinos, que es la especie más apoyada por FG, consigna un impacto en cambio tecnológico ligeramente superior a la media, ya que es de 3.9%; en cambio, en ovinos la variación es substancial, de 10.6%, lo que es congruente por que esta especie generalmente se desarrolla en sistemas extensivos, poco tecnificados, donde la incorporación de algún componente tiene repercusiones significativas. Aunque para las otras especies pecuarias no se detectan tendencias claras, lo anterior sugiere que FG podría diversificar sus acciones y acotar su actual concentración en la especie vacuna.

Finalmente, al comparar el cambio tecnológico entre beneficiarios con y sin asistencia técnica, las diferencias son reducidas, pues para los primeros fue 4.8% y para los que no contaron con el servicio del DPAI fue de 3.7% (Figura 24). En esta tendencia destacan dos aspectos complementarios: el primer grupo de productores con asistencia técnica posee un nivel tecnológico mayor que el segundo, lo cual puede indicar algún efecto previo del DPAI. En segundo término, se reitera la necesidad de reorientar los servicios de asistencia técnica, para incrementar sus impactos, especialmente en rubros claves como este de cambio tecnológico.

Figura 24. Cambio de nivel tecnológico con y sin asistencia técnica en beneficiarios de 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003

Queda insistir que los efectos del Programa en cuanto a cambio técnico han sido muy modestos. Esto se debe en buena medida a que alrededor del 70% de los beneficiarios 2003, 2005 y 2006 utilizaban componentes similares a los recibidos de FG (aunque en el 80% de estos casos se reconoce que los recibidos son de mejor calidad). A la vez, alrededor del 45% de los beneficiarios de los tres años, afirma que en caso de no haber recibido el apoyo de todos modos hubiera realizado la inversión.

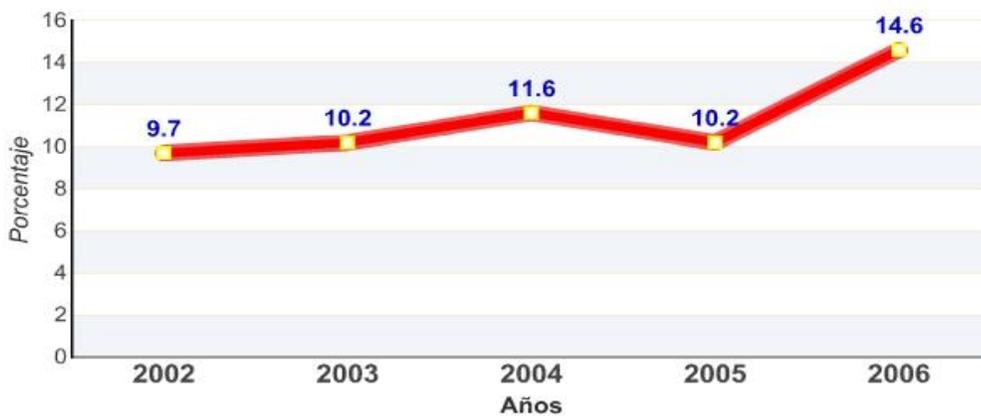
En síntesis, la capacidad del Programa para propiciar el cambio tecnológico ha sido restringida y muy posiblemente decrezca en el futuro, de mantenerse la actual tendencia, por lo que es necesario introducir adecuaciones, como por ejemplo, ampliar componentes para los eslabones de acopio y transformación de productos pecuarios; e incidir en apoyos diferenciados por tipo de productor y monto, dando prioridad a organizaciones. Estos cambios son factibles gracias a la flexibilidad de FG.

### 4.3.3 Desarrollo de capacidades

Con el DPAI el Programa de FG impulsó el desarrollo de capacidades de productores pecuarios, clave en la construcción de la competitividad, y que se distingue por ser el único servicio en su tipo y con presencia en prácticamente todo el país. En 2006 brindó servicio a casi 23,292 productores, que representaron 25.6% del total de beneficiarios de FG. De éstos 60% son PBIT y 40% RP, que se encuentran organizados en 1,869 grupos. Para ello, en el mismo año se contrataron a 1,334 promotores y 103 coordinadores. Lo anterior supone que en promedio se cuentan 17.4 productores por grupo y cada promotor atiende 1.4 grupos, mientras que cada coordinador supervisa a 13 promotores (CGG, 2007). Se trata de valores aceptables, que incluso dejan opción a ampliar el tamaño de los grupos y a que cada promotor atendiera a un mayor número de éstos, aunque para avanzar en ese sentido muy posiblemente se requiera mejorar las condiciones laborales de los técnicos.

Los impactos de este Subprograma se aprecian en el mediano plazo y su magnitud está supeditada a factores como: nivel de compromiso e integración asumido por el grupo de beneficiarios, su nivel tecnológico y de conocimientos antes de comenzar con el servicio, la capacidad y habilidad de los técnicos, el inventario de tecnologías que manejen y su potencial para resolver los principales problemas y retos de los ganaderos, el respaldo institucional que se ofrezca tanto a técnicos como a productores y, en especial, la estrategia de asociar bienes físicos y servicios de asistencia técnica. En este último aspecto resalta que el número de beneficiarios que reciben apoyo de DG y DPAI ha crecido y en 2006 llega a casi 15% (Figura 25), aunque la sinergia entre ambos subprogramas todavía posee amplio margen para potenciarse. Cabe agregar que el 92% de los beneficiarios del DPAI se ubican en los estratos II, III y IV y, especialmente, el 50% son del estrato III.

**Figura 25. Beneficiarios que recibieron apoyo simultáneo de DPAI y DG en 2002-2006**

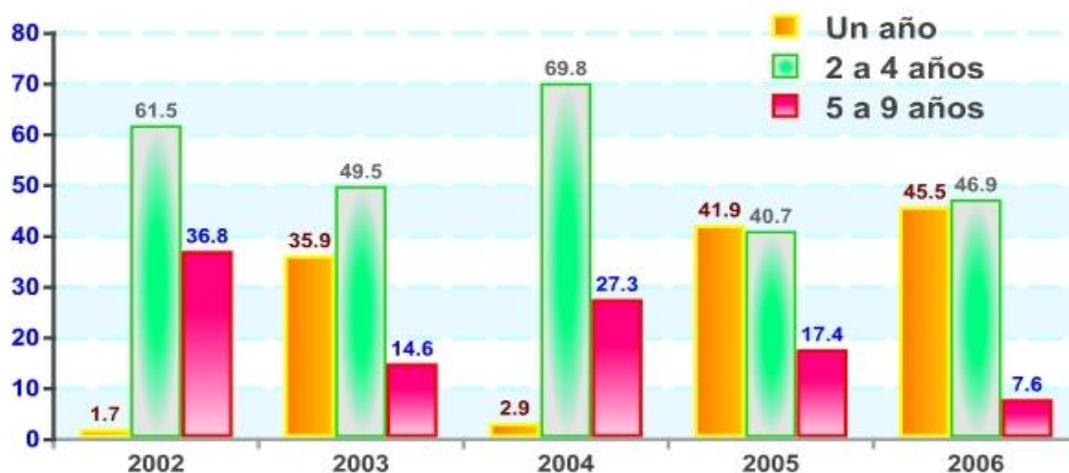


Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006

La duración del servicio del DPAI a los beneficiarios de DG muestra una evolución favorable, ya que en 2002 y 2003 resultaba común que casi 37% se favoreciera durante cinco años o más. Esta permanencia sin una evolución en el programa de trabajo del Promotor reducía en mucho la efectividad del DPAI. Después de varios años, la duración de este último grupo de productores ha decrecido y en 2006 sólo 7.6% registraba dicho lapso. En sentido contrario, los productores que recientemente han ingresado al servicio se ha incrementado ampliamente, al pasar de 1.7% en 2002 a 45.5% en 2006 (Figura 26). Esto denota que el DPAI está siendo objeto de adecuaciones estratégicas, que pueden detonar su efectividad. Muy posiblemente por este tipo de ajustes los beneficiarios declaren una mayor disponibilidad a sufragar los costos del servicio, ya que de 15% en 2002, se pasó a 51% en 2006.

Con relación a los impactos directos del Subprograma, se aprecia un cambio radical, ya que 84.6% de los beneficiarios de 2003 y 2005 manifestó haber mejorado en aspectos esenciales de la UPR como ingreso, rendimiento, costos de producción, calidad de sus productos, organización y acceso a mercado. En contraste, sólo 1.5% de los beneficiarios no ha reconocido mejoras en sus UPR. Esto denota una satisfacción general con el DPAI, lo que de manera paradójica no se refleja en mayor impacto en productividad.

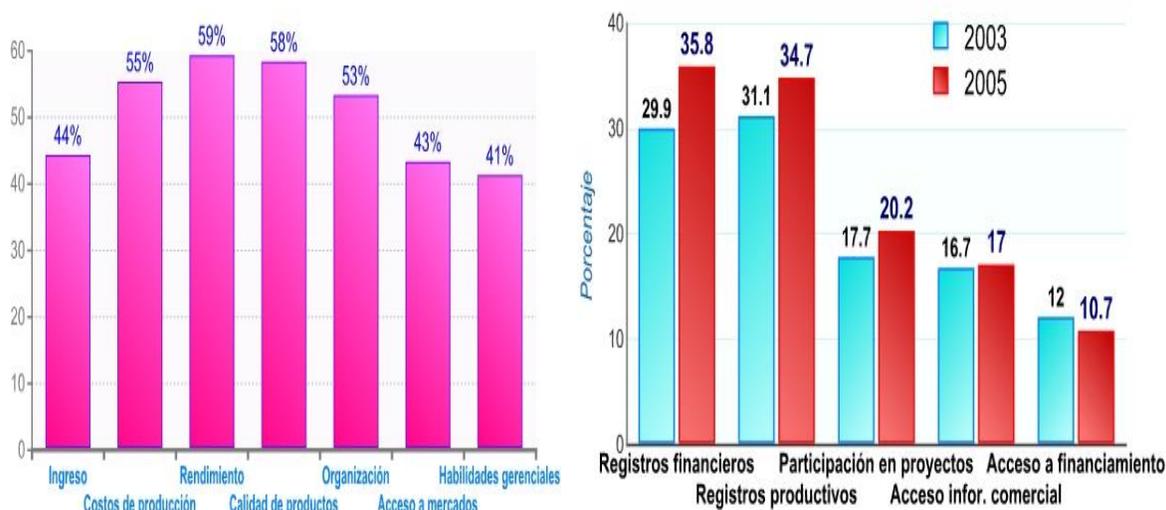
**Figura 26. Período de recepción de servicios del DPAI por beneficiarios en 2002-2006 (Porcentajes)**



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006

El 60% de los beneficiarios ha percibido mejoras en el rendimiento de los animales y en la calidad de los productos y subproductos. Así mismo, entre 41 y 44% percibe mejoras en habilidades gerenciales, acceso a los mercados y aumento de ingresos (figura 27). Esto coincide con el enfoque predominante del DPAI, que prioriza aspectos técnico-productivos. En contraste, conforme a lo observado en todo el Programa, los temas que coadyuvan a concretar la estrategia de integración de cadenas agroalimentarias son los menos atendidos, como la búsqueda de mercados y el desarrollo gerencial, que son básicos para consolidar organizaciones y empresas exitosas.

**Figura 27. Percepción de beneficiarios 2003 y 2005 respecto a mejoras y nuevas prácticas en UPR**



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003 y 2005

Por otra parte, en la misma Figura 27 se observa el incremento del porcentaje de beneficiarios que han adoptado algunas prácticas que permiten alcanzar un mayor desarrollo de sus UPR. Destaca en particular el crecimiento en registros financieros y productivos, que en los dos años de referencia los llevan más del 30% de los beneficiarios.

Dentro de los temas en los que los beneficiarios del DPAI de 2006 solicitaron capacitación, se detectan respuestas similares a las de 2003 y 2005, destacando en primer lugar, con cerca del 68% de las opiniones, alimentación y nutrición; sigue genética y reproducción animal con 63%, ambos temas clave para elevar la productividad de las UPR. En tercer sitio, 60% de las respuestas se concentran en los temas de comercialización e inocuidad, que concierne a uno de los ámbitos de la estrategia de integración de cadenas. Esto denota que los productores captan la necesidad de un servicio de desarrollo de capacidades integral. Para responder a este tipo de demandas se requiere la participación de equipos interdisciplinarios, insertos en despachos y organismos no gubernamentales, con experiencia en dinámicas participativas y en trabajo con productores. Finalmente, lo anterior también sugiere que el DPAI debe adaptar su enfoque hacia integración de cadenas, conforme al conjunto de la política sectorial actual.

#### *4.3.4 Fortalecimiento de organizaciones económicas*

Entre los actores vinculados al Programa la valoración sobre la organización económica de productores ha aumentado, sobre todo para el desarrollo de la ganadería en pequeña escala. Las recientes modificaciones a las RO del Programa priorizan con mayor énfasis las solicitudes de organizaciones y, de hecho, se detecta una tendencia creciente a presentar solicitudes colectivas, ya que en 2002 representaban 12% y en 2006 pasaron a 22 por ciento.

La vigencia de la organización y la capacidad de trabajar colectivamente es importante, pues a pesar de que el 28% de las organizaciones se constituyeron para solicitar el apoyo, 95% de ellas siguen vigentes después de haberlo recibido, aunque sólo 36% utiliza colectivamente el componente. Estos datos ponen de manifiesto que la organización rebasa el simple interés de acceder al apoyo y, por tanto, FG puede contribuir a consolidarlas.

En este tema los resultados de la encuesta de 2006 aportan pocos datos adicionales a los presentados en el último informe de 2005, por lo cual se asume que se tienen que reforzar las estrategias, pues contar con organizaciones consolidadas permitiría ampliar los impactos de la política pública. En especial para elevar la viabilidad de la estrategia de integración de cadenas, ya que por ahora los beneficiarios valoran pobremente la capacidad de sus organizaciones para impulsar procesos de agregación de valor.

#### *4.3.5 Integración de cadenas agroalimentarias*

Conforme a lo expuesto en este capítulo y a lo largo del informe, resalta que el Programa, en su versión federalizada, presenta muy pocos resultados en el tema de integración de cadenas agroalimentarias, ya que solo alrededor del 1% de los componentes financiados<sup>45</sup> inciden en las actividades de acopio y transformación de productos pecuarios, lo que no permite apreciar ninguna tendencia o resultado trascendente. Las pocas inversiones en acopio y transformación de productos pecuarios se concentran en

<sup>45</sup> Aunque como se exponía en el Capítulo 2, con base en los datos disponibles este tipo de inversiones en valor ascendía a alrededor de 10% del total del presupuesto de la modalidad federalizada de FG.

bovinos leche y apicultura, dos actividades donde estos componentes son básicos para su desarrollo.

Por otra parte, como se ha venido exponiendo, el Programa de FG ha incorporado en 2007 el Subprograma de Fortalecimiento de Sistemas Producto Pecuario, por lo que se esperaba que en corto plazo se pudieran registrar impactos en este ámbito.

#### 4.4 Consideraciones finales sobre los impactos de las inversiones

La acentuada diferenciación de los productores influye directamente en los impactos del Programa. Así, el ingreso bruto promedio se ha incrementado gracias al Programa en alrededor de 10% en la actividad apoyada. Este aumento es significativamente mayor para los pequeños productores, contrariamente a lo que se observa para los beneficiarios de los estratos superiores. Esta tendencia se explica fundamentalmente por un aumento de escala, ya que los efectos en productividad siguen resultando mínimos, como lo evidencian los resultados de varios años. Lo anterior sugiere que el menú de componentes financiados por el Programa debe ser modificado para las UPR, al menos para la mayoría de los productores y de las especies-producto. Para ello es necesario utilizar herramientas para mejorar la focalización y, en determinados casos, acompañar los componentes con asistencia técnica apropiada.

En esa medida y considerando que al Programa se le debe conceder un auténtico enfoque de fomento productivo, sería importante considerar la posibilidad de elevar el monto de los subsidios promedio, pues en la Figura 28, queda evidencia que así se incrementan los impactos. Para que ello no implique desventajas para los productores de bajos ingresos, se requiere de acompañar una medida de esta naturaleza con otras complementarias, como subsidios diferenciados.

Figura 28. Principales impactos del Programa en función de diferentes montos de subsidios en beneficiarios 2003



Fuente: FAO, encuesta a beneficiarios 2003.

Además, con mayores montos y priorizando las organizaciones de productores se puede incidir en otros rubros básicos para el desarrollo ganadero, sobre todo en sistemas tradicionales, como la conservación y recuperación de zonas de agostadero, así como en la reutilización de desechos orgánicos y agua, que a menudo se clasifican como bienes semipúblicos y públicos.

Por otro lado, sigue predominando la escasa inversión en componentes para la integración de cadenas, por lo que la instrumentación de esta línea estratégica del Programa puede potenciarse en el futuro y, en esa medida, atender problemas estructurales de los productores, y adoptar un enfoque de competitividad en este tipo de programas públicos.

En cuanto al nivel de capitalización, se detecta un avance moderado y muy oscilante entre años, así como con marcadas diferencias entre tipos de productores. Los del tipo I aumentaron su capital en niveles superiores a 50% y en el V menos de 5%, a pesar de que en términos absolutos estos últimos obtuvieron componentes de un valor ampliamente superior. En esta tendencia vuelve a encontrar su principal argumento en el aumento del inventario animal.

En cambio tecnológico, los avances son modestos y casi se explican por los acentuados incrementos que se registran en productores tipo I. Aún después de absorbido el impacto del componente financiado por el Programa, el nivel tecnológico final promedio es inferior a 50%, por lo que existe un amplio potencial para incidir en este tema. La incorporación de asistencia técnica ha mejorado modestamente el cambio tecnológico de los beneficiarios, por lo cual también se requiere de adaptaciones para elevar su efectividad en este ámbito fundamental de sus funciones.

En este marco, el DPAI muestra una asociación creciente con DG y un acotamiento respecto al tiempo que se brinda el servicio a los beneficiarios, lo que denota una mejor conducción estratégica que, a su vez, puede elevar sus impactos en el corto plazo. Sin embargo, dichos efectos todavía son moderados, ya que su función se ha relacionado con el acceso de los productores a los apoyos y en prácticas básicas como llevar registros financieros y productivos. Por esos medios han favorecido el aumento del ingreso y, en menor medida, el nivel de capitalización y cambio técnico de las unidades productivas. En lo referente a habilidades para mejorar la inserción de los productores en el mercado o adoptar técnicas gerenciales, los avances son pequeños, por lo que sería conveniente que cualquier esquema futuro de desarrollo de capacidades acoplara su enfoque al de la política de SAGARPA, es decir, al de integración de cadenas y así pueda responder a las necesidades que expresan los productores.

En cuanto a los impactos por especie, las que se realizan bajo sistemas pastoriles y familiares y que, por ende, poseen niveles de capitalización y tecnológicos bajos, reflejan impactos superiores al promedio del Programa. De esta forma los ovinos sobresalen por el incremento en ingreso bruto y cambio tecnológico. Otras especies, como bovinos carne y caprinos, donde también predominan los sistemas tradicionales, manifiestan cierto nivel de respuesta al Programa, especialmente en ingreso bruto. En contraste, las producciones intensivas, principalmente porcinos, aves y parcialmente bovinos leche, reportan cambios pequeños por su alto nivel inicial en capitalización y tecnificación.

Para elevar los resultados del Programa es muy importante financiar componentes que tengan impactos en capitalización y cambio tecnológico y, en esa medida, mejoren productividad e ingreso de los beneficiarios. Por ello, las amplias inversiones en sementales tienen que cuestionarse y, en su caso, focalizarse a productores de bajo nivel tecnológico, donde realmente pueden impactar. A la vez, es preciso canalizar en mayor

medida los apoyos a través de organización de productores y con componentes que favorezcan la sustentabilidad y la integración de cadenas, para atender los problemas de descapitalización, falta de inversión y reducción del ingreso que padecen amplios sectores de productores pecuarios del país. En esa perspectiva es necesario mejorar, desde los programas públicos, los procesos de planeación y operativos, que apunten a la construcción de una ganadería mexicana competitiva y sustentable, basada en un modelo menos polarizado.

## Capítulo 5

### Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se finaliza con un conjunto de **reflexiones** referidas al cumplimiento de la intencionalidad del Programa, la pertinencia de su diseño ante los retos del entorno, así como a la calidad de la gestión y la relevancia de sus resultados e impactos. También se formula un conjunto de **recomendaciones** con las que se busca aportar información a los funcionarios vinculados con el Programa para decidir sobre su futuro, considerando varios escenarios de ajuste.

#### 5.1 Conclusiones

##### A. Valoración del cumplimiento de la intencionalidad del Programa

Es innegable que en los últimos diez años Alianza y FG han jugado un papel relevante en el campo mexicano, tanto al brindar una renovada **presencia gubernamental** en el sector como al impulsar **proyectos de inversión** trascendentes. Estos logros han cobrado especial relevancia porque, en 1996 cuando nació Alianza, el campo atravesaba por una difícil situación económica y política, causada por la crisis financiera de 1994 y la abrupta apertura del mercado interno, así como por la casi extinción del dispositivo de apoyo sectorial.

De este modo, FG y APC restablecieron la **presencia institucional** para el fomento productivo en el campo, pero con otro modelo de política que exigía una nueva relación entre los órdenes de gobierno y de éstos con los productores, así como una innovadora forma de gestión pública. Pero este enfoque sólo ha sido adoptado parcialmente por el aparato público que opera APC, por lo que aun persisten inercias en la gestión de FG que se contraponen a la lógica descentralizadora, participativa y focalizadora que subyace en su diseño.

Por ello, el logro de la **intencionalidad formal** de FG, que busca impulsar la capitalización, rentabilidad y competitividad ha sido parcial, porque la tendencia generalizada entre los gobiernos ha sido la de dispersar los recursos entre el mayor número posible de productores, independientemente de la relevancia de las inversiones promovidas y de su focalización en aquéllos estratos de productores que puedan contribuir de mejor manera al logro de esa intencionalidad.

El logro del objetivo de FG que busca **capitalizar** las UPR también ha sido parcial y acotado a un grupo de productores que efectuó inversiones cuantiosas en un mismo año o que participó por más de una ocasión y que, según estimaciones de las encuestas a beneficiarios, asciende alrededor del 30% de los beneficiarios cada año. Además, la inversión total real de FG en toda su trayectoria, que llega a más de 24 mil millones de pesos (a precios 2006), se realizó en un periodo en el que el crédito pecuario se redujo drásticamente (80% entre 1996 y 2005), la inversión bruta de capital en el campo ha sido baja (menos del 2%), y se multiplicó la competencia de productos importados.

En promedio, cada beneficiario de FG recibió apenas poco más de 10 mil pesos (a precios 2006) de **subsidio**, monto poco significativo para incidir en el valor del capital de las UPR. Pese a ello, los beneficiarios de FG aumentaron el valor del capital en 8.9%, siendo este incremento espectacular en el caso de beneficiarios tipo I (76%) y de 4% en el tipo V. Aunque en casi la mitad de los beneficiarios no se logró inducir la inversión, por lo que ellos hubieran hecho esa inversión sin APC y, además gran parte de la inyección de capital (70% de beneficiarios lo afirma) se orientó a reponer activos de similar tecnología a los bienes preexistentes.

El cumplimiento del objetivo referido a inducir el **cambio tecnológico**, y por tanto el aumento de la **productividad**, fue alto en los primeros años de operación de FG y ahora muy bajo (aumento de alrededor del 1%). Al inicio, FG introdujo tecnologías modernas en genética, alimentación y equipamiento y generó efectos demostrativos hacia otros productores, pero conforme pasó el tiempo este efecto ha decrecido por fallas en focalización, beneficiarios **reincidentes** e inmovilidad en el menú de inversión.

Lo anterior plantea grandes **retos** para FG si éste busca impulsar la productividad, que además es una de las mayores restricciones en el grueso de productores en cadenas como bovinos leche, carne, apícola y caprinos. Así, pese a que FG ha introducido en toda su historia casi 170 mil sementales bovinos, casi medio millón de vaquillas y apoyado casi 15 millones de hectáreas de tierras de pastoreo, habrá que considerar que últimamente, buena parte de estas acciones se reducen a reponer activos de nivel tecnológico similar, que poco inciden en la productividad de la UPR.

El objetivo de impulsar la **integración de cadenas** también tiene magros resultados, pues si bien las tendencias de política y la realidad de los mercados exigen fortalecer las cadenas y no su eslabón primario, el año que más recursos se asignó a la agregación de valor no rebasó el 10% de la inversión federalizada. Ello debido entre otras cosas a que este tema, prioridad de política de SAGARPA, desde un inicio careció de definiciones claras y concertadas y no se dispuso de líneas para instrumentarse y afrontar condiciones básicas como la falta de organización económica de productores y fallas de mercado.

Los mayores **avances** en este último tema, pese a todos los problemas que enfrenta, se tuvieron en la modalidad de Ejecución Nacional en proyectos de leche de bovino, con inversiones significativas, ubicadas en cuencas específicas, en productores organizados y en proyectos de agregación de valor. Se espera que con la refuncionalización de los Comités Sistema Producto, al crear un subprograma específico dentro de Fomento Ganadero en 2007, se consolide esta línea de acción.

Otro objetivo de FG, es el **desarrollo de capacidades y organización**, que sin duda son temas que requieren atención urgente para avanzar en el desarrollo de la ganadería. En este caso, el logro también ha sido modesto, pues el peso presupuestal de este rubro, a pesar de su alto crecimiento, aun sigue siendo bajo (7% de la inversión total de FG). Aunque debe destacarse su aporte al sostener la oferta de servicios profesionales en el país con más de 1,400 técnicos, lo que ha permitido atender a más de 20,000 productores, en un contexto de alta constricción del mercado laboral para profesionistas con ese perfil.

No obstante, es imperativo lograr una mayor **sinergia** entre inversiones físicas y desarrollo de capacidades para potenciar un impacto mayor en las UPR. De acuerdo con la información de las bases de datos a beneficiarios, se observa que solamente un 16% de quienes recibieron apoyos de inversión física también tuvieron acceso a los servicios de asistencia técnica; el efecto en ingreso para este segmento de beneficiarios fue sensiblemente mayor (5% más con respecto a los que no reciben). También hay que

responder ante la falta de sensibilidad respecto a la importancia del servicio de asistencia técnica, el perfil, compromiso y condiciones laborales de los técnicos y otras deficiencias en su gestión, que se abordan más adelante.

Aunque no se plantea explícitamente como un objetivo, FG busca indirectamente atender el grave problema de sobrepastoreo, para lo que ha apoyado, como se anotó antes, casi 15 millones de hectáreas, pero esas acciones son insuficientes porque mucho de los apoyos se han orientado a infraestructura y equipo de manejo y porque, en lo general, no existe una estrategia transversal efectiva de conservación de recursos naturales que regule las acciones de los programas.

Finalmente, el último propósito que se busca con cualquier programa público como FG es mejorar el nivel de ingreso de los beneficiarios, a través de una mejora en la productividad y/o calidad de sus productos o mediante una disminución de los costos de producción. Sin embargo, como se ha venido exponiendo, la inversión histórica de FG, que se concentra en más del 60% en genética y tierras de pastoreo, ha sido orientada para ampliar la escala de producción (en promedio más del 7%) y muy poco la productividad, reducción de costos y mejoramiento de la calidad, variables determinantes de la rentabilidad y por tanto en la obtención de mejores ingresos.

Pese a todo, información disponible permite sostener que los beneficiarios de FG aumentaron el **ingreso** que obtienen de la actividad apoyada —que representa alrededor del 15% del ingreso total del productor y 31% de la UPR— en torno al 10%, con efectos marcados entre especies, altos en ovinos (42%) y abejas (36%), intermedios en bovinos (10%) y pequeños en aves y porcinos.

En **síntesis**, el cumplimiento de la intencionalidad de FG ha sido positivo pero insuficiente al impulsar inversiones que implican subsidios de bajo monto por productor y que en buena parte de los casos pudieron haberse hecho sin el Programa; al reponer activos de calidad similar a los que ya existían en la UPR y al permitir la participación reiterada de un grupo de productores, *clientes*, que aunque positivamente han ido creciendo en capitalización, han acaparado los beneficios que posiblemente asistirían más a otros; también poco se ha avanzado en la línea de integración de cadenas y poco se ha incidido en la productividad y calidad de los productos. Tampoco la sinergia entre acciones impulsadas por el Programa ha sido suficiente. Finalmente también se debe dejar asentado que FG comúnmente es un programa cuyos beneficios en los estados tienden a ser capturados por los grupos de interés como criadores de ganado y organizaciones ganaderas tradicionales como las UGR, lo que da lugar a desviaciones en su orientación estratégica.

## B. Pertinencia del diseño de FG ante los retos del entorno

Si bien el **entorno** de la ganadería ha cambiado sustancialmente de 1996 a la fecha, también en cierta medida lo hizo el **diseño** de FG y, por ello éste tiene potencial para atender los retos del entorno que en mucho se centran en el logro de un desarrollo competitivo, sustentable e incluyente de la ganadería. Pero se debe aclarar que los cambios al diseño, que fueron coherentes con la nueva realidad del entorno, no se debatieron ni consensuaron suficientemente y, por tanto, no se incorporaron a plenitud en la práctica cotidiana de la gestión en los estados.

Asimismo, como suele ocurrir con cualquier programa público, con el tiempo se generaron **vicios**, inercias y una red de intereses y grupos que presionan en contra del logro estratégico de FG, y que sugieren la necesidad de introducir ajustes al diseño y lanzar nuevas señales a esa red que pugna por mantener las inercias.

Los **rasgos** del diseño de FG que caracterizan a toda Alianza y que aun son pertinentes, pese a las deficiencias que enfrentan son: operación descentralizada, coinversión y atención a la demanda. La **descentralización**, que es una tendencia casi irreversible en las políticas públicas, propicia mayor eficacia para atender los problemas al acercar las decisiones a los ámbitos locales, aumenta la participación social y, en cierta forma, contribuye a la transparencia y rendición de cuentas. La **coinversión** ha mostrado que la acción de un programa se potencia cuando converge la participación económica de más de un gobierno y, porque esas asignaciones presupuestales suponen convergencia de objetivos y, además, a los beneficiarios se les hace corresponsables en la inversión. La atención a la **demanda** puede ser una virtud porque los productores deciden en que invertir, aunque a menudo su desconocimiento de las opciones tecnológicas y su restricción financiera los induce a reincidir en componentes similares a los que ya utilizaban.

Sin embargo, es fundamental atender **problemáticas** que se presentan en la práctica en torno a estos tres aspectos básicos del diseño antes referidos. Así, urge atender lo relativo a la descentralización, pues como todo proceso de mediano plazo, requiere de una definición de parte de SAGARPA, que contemple plazos y metas concretas en el tiempo, y emita señales claras sobre la transferencia total o gradual de las funciones y recursos considerados en APC e incluso de otros programas federalizables hacia los gobiernos estatales.

Esto último es de **alta prioridad** en un contexto político en el que existe una nueva configuración de fuerzas políticas y diversas posiciones sobre cómo conducir los programas. Ello genera tensiones entre las partes, por la inclinación de SAGARPA y sus delegaciones por controlar el Programa, pero también por la pretensión de los estados de querer operarlo sin una orientación estratégica y con bajo aporte presupuestal. Además, es necesario atender los **riesgos** inherentes a la descentralización, como la captura de beneficios del Programa por grupos de presión en los ámbitos locales, tales como organizaciones de productores, proveedores y técnicos, entre otros.

Sobre el principio de atención a la **demanda** el gran reto es orientarla hacia inversiones estratégicas priorizadas por los órganos colegiados (CEDRUS, COTEGAN y CSP), ya que generalmente está dispersa –falta organización económica–, centrada en componentes de poco valor y bajo una lógica individual. También se plantea el desafío de **inducir** desde los órganos colegiados, inversiones encaminadas a recuperación de agostaderos y proyectos de agregación de valor, entre otros.

Por otra parte, al interior del diseño de FG se concluye que éste ha evolucionado **positivamente** para atender los retos del entorno y la política sectorial. Sin embargo, existen deficiencias de origen que no han sido subsanadas, tales como la falta de **definiciones** respecto a su intencionalidad principal, temporalidad, prioridades nacionales, metas y sinergias con otros programas de la política pecuaria, lo que evidencia la falta de puntos de llegada y de una conducción que le dé rumbo estratégico de mediano y largo plazo.

La **estructura programática** de FG es adecuada al incluir el apoyo a inversiones físicas, capacidades y organización y, más recientemente, el fortalecimiento de los comités sistemas producto, con lo que se atienden aspectos estratégicos para impulsar la competitividad del subsector. Pero entre las tres vertientes de apoyo, aunque con avances a partir de 2007, se advierte una escasa sinergia; la asistencia técnica recibe recursos muy escasos en relación a los asignados a inversiones físicas y el énfasis dado en el diseño al impulso de la organización de productores aun es incipiente.

FG incluye **objetivos** y rubros para atender las cadenas y no sólo la producción primaria, lo que es pertinente si se quiere incidir en la competitividad; sin embargo, el concepto de cadenas no se acompañó de definiciones claras, ni se trabajó con los estados en su implementación, por lo que los resultados son reducidos.

La **población objetivo** del Programa no se acotó desde un inicio y esta omisión persiste, lo que provoca cierta dispersión de recursos y la llegada de éstos a productores en los que no se induce la inversión (más del 50%) y no se genera cambio técnico. Y aunque los estados deberían acotar la población con estudios de estratificación, ello casi no ha ocurrido porque predomina la idea de maximizar cobertura, aunque esto sea en detrimento del logro de los objetivos de FG.

El **menú de componentes** que financia FG es diverso y permite apoyar cualquier tipo de inversión, casi todas de carácter privado. Es decir, FG invierte muy poco en bienes públicos o semipúblicos que tienen un efecto dinamizador en la competitividad, que son las que en el pasado predominaron y las que se deberían impulsar por el gobierno. Además en los rubros de inversión privada el menú es muy amplio y, ante la falta de priorización de inversiones en muchos estados, quizá lo más conveniente sea acotar FG a rubros estratégicos como agostaderos, innovación tecnológica y agregación de valor. Hay componentes, como las vaquillas, cuya inclusión debería debatirse o al menos dejar claro desde las Reglas de Operación que sólo deberían apoyarse en casos excepcionales (p.e. apoyo a sanidad, desastres naturales y proyectos de reconversión productiva).

La existencia de dos **modalidades de ejecución**, federalizada y nacional, resulta un acierto porque se pueden complementar acciones de distinto tipo y magnitud que incidan en el desarrollo integral de las cadenas. De esa manera con Ejecución Nacional se promueven proyectos de gran envergadura, en cuencas y en cadenas con grandes proyectos y, mediante la Ejecución Federalizada, proyectos medianos e inversiones pequeñas a nivel de UPR. Pero aún se carece de un planteamiento que impulse esa sinergia y que, en paralelo, sea motivo de concertación con los estados.

En síntesis, el **diseño actual** de FG tiene potencial, sobretudo en estados de menor desarrollo institucional que tardan en apropiarse de la lógica del diseño. Para que éste funcione se debe redefinir el pacto entre SAGARPA y gobiernos estatales en torno a la orientación de los recursos, transparencia y rendición de cuentas. Aunque también en este momento de la Administración Federal se pueden introducir ajustes mayores al diseño, por sí mismos saludables, para transmitir nuevas señales a la red de intereses y coadyuvar de esa manera a romper inercias.

### C. Calidad de la instrumentación de FG

Por más impecable que sea el diseño de un programa, éste no logra trascender si se **instrumenta** en forma inadecuada. En FG y Alianza, es en la instrumentación en donde se podrían registrar las mayores mejoras, debido a que pese a avances en la construcción institucional y en las capacidades de gestión, aún se enfrentan grandes retos para mejorar la calidad de los procesos operativos, así como la participación de los productores y de otros agentes del sector. En otras palabras, se puede asumir que aun falta mucho **para lograr una mayor calidad en el gasto de los recursos de FG**.

Así, como se expresó antes, el **área prioritaria** en la que se debe trabajar es la **descentralización** y el pacto entre los órdenes de gobierno. La situación política actual exige anteponer el diálogo y la concertación para llegar a acuerdos básicos que den rumbo a la acción pública. Las problemáticas estructurales de la ganadería persisten y a ellas se suman riesgos del entorno internacional, que exigen una intervención decidida de

los actores públicos. Así, sea el Congreso de la Unión, el Gobierno Federal o los gobiernos estatales, se tiene que definir un marco mínimo de actuación y no privilegiar, como ha ocurrido –al menos hasta el momento de la evaluación–, el trabajo parcializado por intereses predominantemente políticos.

En ese mismo marco, es fundamental trabajar para vigorizar la función de los órganos colegiados, sobre todo del **COTEGAN**, ya que se encuentra saturado por el trabajo operativo; con frecuencia es inoperante por su constitución tan numerosa y ocasionalmente se ocupa de trazar las líneas de dirección estratégica del Programa. Asimismo, se debe atender el tema de indefinición sobre la ubicación institucional de los CADER y DDR, pues ello sigue provocando desatención, tensiones, poca transparencia y duplicidades, que merman la eficacia del Programa y multiplican sus costos operativos.

Ejemplos para lograr una mejor gestión sobran, pues Alianza y FG han permitido que algunos estados **innoven** introduciendo desde esquemas de priorización de solicitudes, descentralización del dictamen de gran parte de éstas hacia los ámbitos regionales, hasta cambios en el contenido de las convocatorias. Así, si se sistematizan las experiencias de los estados podrían ser un valioso insumo para generar un manual de buenas prácticas de gestión, con ejemplos concretos de aplicación.

Pero todo esto se debería enmarcar en la definición de un **planteamiento** estratégico de mediano plazo que dé rumbo al Programa, pues actualmente no se cuenta con ese plan marco que vincule las reglas de FG con el plan sectorial y nacional. En consecuencia, es evidente la falta de un rumbo y metas concretas a alcanzar en el mediano plazo. Esta situación ocurre tanto en el ámbito federal como en los estados, pero es fundamental atenderla porque de lo contrario los impactos de FG se determinarán por la casualidad y no por la causalidad, lo que no justifica el amplio aparato institucional y las numerosas etapas y costos que implican su operación.

Además, esa ausencia de planteamiento provoca que se continúe trabajando en la **inercia**, pues FG sigue concentrado en genética y tierras de pastoreo (más del 60% de la inversión), rubros que ya plantean serios problemas en la focalización, por inducir una reducida mejora genética y porque en la atención de tierras de pastoreo predomina rubros de infraestructura y equipo de manejo, que aunque contribuyen, son menos efectivos que los que inciden en la cobertura vegetal.

En la misma línea resulta incongruente utilizar el **proyecto** como mecanismo de asignación de recursos para cualquier demanda, pues la lógica de este instrumento se ha banalizado y se llegó al extremo de solicitarlo sólo para cumplir con las Reglas, incluso en solicitudes de montos o componentes que no lo ameritaban.

Por otra parte, la línea de **integración de cadenas** padece problemas similares a los citados, pues a la fecha no logra arraigarse. Ello se debe, como se apuntó antes, a problemas en la claridad y socialización del concepto, falta de estrategias para instrumentarla, complejidad que implica el tema ante la añeja problemática de enfrentamiento y asimetrías entre eslabones. Así, los recursos orientados a este tema han sido escasos. En donde se tuvieron avances significativos, con todas las deficiencias reseñadas, fue en la modalidad de Ejecución Nacional, orientada a la cadena bovinos leche, como también ya se expuso.

En cuanto a los **comités sistema producto**, figuras centrales que acompañan esta estrategia, se concluye que pese al enorme potencial que poseen para impulsar acuerdos en torno a la competitividad de las cadenas, todavía presentan avances modestos. Ello porque en el caso pecuario padecieron desde un inicio la falta de recursos para su

integración, la falta de consenso de SAGARPA con los estados, hasta la resistencia de algunos eslabones que ante condiciones coyunturales de mercado favorables han visto innecesario entrar en diálogo con los demás (bovinos leche y carne). Pese a todo esto, en 2007 se creó el Subprograma FSPP y con ello se dispone de recursos para **refuncionalizar** o constituir otros comités. Destacan avances en comités apícolas, bovinos leche y ovinos, tanto por la organización previa de estas cadenas, incentivos que genera el mercado para su integración, y en el caso apícola por el liderazgo de la CGG.

Sobre **los servicios de asistencia técnica**, pese a avances logrados, aun es necesario trabajar en su posicionamiento que, además, repercute en un presupuesto acotado. Pero el esquema de desarrollo de capacidades no puede afianzarse si no se define un planteamiento estratégico que le dé rumbo y viabilidad en el mediano plazo. Esto porque la mayoría de los estados no lo tiene, y su operación se da más por intuición que por una estrategia con definiciones respecto a prioridades de la asistencia, papel de los beneficiarios en la sostenibilidad económica del servicio, vinculación con instancias de investigación y condiciones labores de los promotores, entre otras.

En servicios de asistencia técnica, los estados con mayores **avances** son los que le imprimen un rumbo propio al esquema de atención, logran mayor coordinación y participación institucional, incluida la de las organizaciones de productores, apoyan y estimulan a sus promotores y crean innovaciones (p.e. al incluir servicios de asistencia y capacitación diferentes a los de la producción primaria). A estas alturas lo que urge en casi todos los estados, ya varios lo han hecho, es determinar quiénes deben continuar recibiendo apoyo y quiénes no, porque hay grupos con muchos años y resultados escasos.

**En síntesis**, la calidad de la gestión de FG aun presenta deficiencias que inciden en un cumplimiento parcial de la mayoría de sus objetivos. Sin embargo, ello debe verse con perspectiva porque finalmente la construcción institucional y las nuevas formas de hacer gestión pública demandan un profundo cambio en las actitudes y comportamientos de los actores, que parece estar en proceso, pero requiere profundizarse y acelerarse con estrategias planeadas y concretas.

Aunque para esto último se debe avanzar en fortalecer las capacidades de gestión de la actual CGG en SAGARPA y de las estructuras estatales, pues en ambos casos se cuenta con escaso personal para conducir un programa tan vasto y ambicioso como FG. Además, muchos de los perfiles de los operadores, pese a su amplia experiencia, se centran en áreas técnicas que son fundamentales, pero con poca *expertise* en política pública.

#### D. Principales resultados e impactos de FG

Como ya se concluyó en el primer apartado, FG se ha convertido en el principal **soporte** de la política pecuaria de fomento, al inyectar recursos a la ganadería que tan sólo en 2005 representaron más del 30% del monto total del crédito a la actividad. Así, con la inversión total de FG se atendieron más de 1.1 millones de productores, de los cuales 80% corresponden a DG y el resto a DPAI. Además, un 30% de los beneficiarios de DG recibió apoyos de otros programas y seguramente incorporó a la UPR diversas inversiones en varios años, que pudieron generar mayor impacto.

La **inversión** de FG creció en términos reales más de 2% promedio anual entre 1996 y 2007, y sobresale un alto incremento de 2006 a 2007, que se explica por el aumento en la modalidad Ejecución Nacional. En la historia de FG se apoyó principalmente la genética y las tierras de pastoreo (más del 60% de la inversión); DPAI fue el renglón cuyo

presupuesto aumentó más en términos absolutos, aunque su peso en el total de FG sigue siendo bajo (7%); otro concepto que recibió poca inversión (no más del 10%), al menos en FG federalizado, es el de agregación de valor.

En cuanto a las **fuentes de aporte** de recursos destaca un papel más protagónico de la Federación y menor participación de los estados, ya que estos últimos en promedio aportaron el 18% de los recursos en todo el periodo. Es de llamar la atención el notable peso de Ejecución Nacional dentro del presupuesto federal de FG, pues en 2007 llegó a significar más del 40%, lo que plantea el reto de darle un uso estratégico a esa modalidad y lograr una armónica sinergia con la ejecución federalizada.

En grandes números, FG atendió casi 15 millones de hectáreas con acciones de mejoramiento en tierras de pastoreo, cifra que resulta de cierto peso al representar casi 14% de la superficie de pastoreo en México. En mejoramiento **genético** se apoyó principalmente la especie bovina, introduciendo al hato casi 170 mil sementales, que se estima significan 24% de los sementales requeridos para cubrir por una vez el hato criollo y cruzado. Además, con estos sementales se pudieron haber cubierto 3.4 millones de hembras, con potencial para procrear más de 9.7 millones de crías. También se incorporaron 450 mil vaquillas, principalmente de carne (70%), que significan apenas el 3% de los vientres en capacidad reproductiva.

Del mismo modo, como se expresó antes, FG contribuye a fortalecer la oferta de servicios profesionales, al permitir la contratación de más de 1,400 técnicos. También destacan los **326 proyectos lecheros** de alto impacto financiados con el extinto PAPBLI, entre 2002 y 2004. Cada proyecto implicó una inversión promedio de 1.4 millones de pesos y un subsidio por productor de casi 50 mil pesos. Estas acciones contrastan con las de FG federalizado, por tratarse de inversiones cuantiosas, en productores organizados, ubicados en cuencas y con rubros de agregación de valor. Aunque muchos de ellos han tenido impacto, otros enfrentan problemas por falta de capital de trabajo, mercado y organización, por lo que se tienen que revalorar dichos conceptos.

Finalmente, se reconoce que FG introdujo un nuevo enfoque de política y ha contribuido a construir todo un entramado **institucional** para el fomento subsectorial, asegurando presencia institucional a los gobiernos federal y estatal y generando certidumbre en determinado grupo de ganaderos, aunque quedan retos pendientes importantes en cuanto a la coordinación entre las partes y, en consecuencia, en la eficiencia del Programa.

Por otro lado, en cuanto a los **impactos a nivel de las UPR**, se tienen también efectos significativos en algunos indicadores y bajos en otros. Pero en general se concluye que los logros de FG se dan en mucho por aumentos en la escala de producción y no de los rendimientos, en los sistemas producto tradicionales y en los productores más pequeños, en rubros de equipamiento y hembras, así como en presencia de servicios de asistencia técnica, pero también por escala, debido al énfasis en la gestión de apoyos.

Esta última conclusión plantea el **reto** de modificar el menú de componentes de FG, mejorar la focalización y, en determinados casos, acompañar las inversiones con asistencia técnica apropiada. A la par, sería importante elevar el monto de subsidio por beneficiario, dado que se ha demostrado que de esa manera se incrementa el impacto. Para que ello no implique desventaja para productores de bajos ingresos, se requiere promover el otorgamiento de subsidios diferenciados en monto. Debería también avanzarse en la instrumentación de la línea de integración de cadenas y, en esa medida, atender problemas estructurales de los productores, para adoptar un enfoque de competitividad en este tipo de programas públicos. Para complementar este último

enfoque, es necesario adoptar decididamente la dimensión de sustentabilidad de los recursos naturales.

En síntesis, para elevar los resultados de FG es importante impulsar una **reorientación de las inversiones**. Por ello, la amplia inversión en sementales tiene que cuestionarse y, en su caso, focalizarse a productores de bajo nivel tecnológico. A la vez, es preciso canalizar en mayor medida los apoyos a través de organización de productores y con rubros que favorezcan la sustentabilidad e integración de cadenas, para atender la descapitalización y reducción del ingreso que enfrentan muchos ganaderos. En esa perspectiva es necesario mejorar la planeación y operación, para alcanzar una ganadería competitiva, sustentable e incluyente.

## E. Conclusión general

En general, se concluye que la puesta en marcha de FG fue una decisión apropiada a la situación del entorno en un momento económico y político difícil para la ganadería nacional. Pero este programa suponía también un cambio radical en la orientación de la intervención del gobierno en el sector y, por tanto, requería otras condiciones y capacidades de gestión, pero ello sólo se ha alcanzado de manera parcial. Así, si se quiere lograr la intencionalidad formal de FG es necesario atender con premura todas las deficiencias citadas anteriormente, para lograr finalmente un uso **más estratégico** y una mayor **calidad, eficiencia y transparencia en la aplicación** de los recursos del Programa.

Pero también, ubicando al Programa en el concierto de toda la Alianza, es necesario lograr una mayor **vinculación** con los otros programas, sobre todo con FA y DR y con Salud Animal. Asimismo, hay importantes márgenes de ganancia en una operación conjunta de los esquemas de asistencia técnica que históricamente han operado de manera desarticulada, que los vincule de una manera más efectiva con el fomento a las inversiones físicas.

## 5.2 Recomendaciones

En este apartado se presentan las principales **recomendaciones** de evaluación, que se organizan en tres secciones. En la primera se establecen las **premisas** a considerar en cualquier escenario de ajuste o formulación de la política de fomento pecuario o de un programa específico, dado el peso del contexto económico, comercial y político actual.

En la segunda sección se exponen, a través de cinco grandes planteamientos, sugerencias de carácter general y estratégico que aplican tanto en el *marco del diseño actual de FG*, como en caso de que se *introduzcan ajustes a ese diseño* y, recomendaciones específicas de carácter operativo cuya puesta en marcha no implica prácticamente *cambios al diseño* de FG.

Finalmente, en la tercera sección se recomienda qué ajustes realizar al diseño actual de FG y, se emiten juicios para mejorar temas de política pecuaria que rebasan al Programa y a la propia Alianza.

Cabe destacar que varias de estas recomendaciones ya se han propuesto en evaluaciones previas, pero se reiteran en este Informe con los ajustes debidos, dado que mantienen su pertinencia.

### 5.2.1 Premisas básicas para formular una política ganadera

Los **profundos cambios** que experimentó México en las últimas décadas provocaron que el Estado redefiniera su función en el sector y que la **política agrícola** se transformara radicalmente. Así, se asiste a una nueva relación entre el Estado y la sociedad rural y al predominio de políticas que se definen por la descentralización, la amplia participación social, la orientación al mercado, la transparencia y la rendición de cuentas.

En la misma línea, y producto de esos cambios, México está hoy en día plenamente inmerso en el proceso de **globalización** lo que en definitiva, conlleva oportunidades y riesgos por la fuerte competencia a la que ha sido expuesta la ganadería nacional y, también, por las implicaciones que el gobierno mexicano tiene que asumir en su marco regulatorio y al diseñar e instrumentar sus acciones.

En este marco se ubica el **desarrollo de la ganadería mexicana**, que está llamada a jugar un papel protagónico en el concierto mundial, aprovechando la dinámica de la *revolución ganadera*, pues México detenta ventajas competitivas apreciables en cadenas como la porcícola, bovinos carne y miel, que habrá que estimular estratégicamente, pero a la vez enfrenta fuertes riesgos en otras cadenas, que habrá que fortalecer para hacerle frente a la competencia externa.

Bajo este contexto, enseguida se plantean las **premisas** a tomar en cuenta al **definir nuevos lineamientos** de política y programas específicos o al **ajustar los actuales**:

1. La construcción de políticas debe basarse en un diálogo continuo entre órdenes de gobierno y actores productivos para la construcción de un **pacto y una visión de desarrollo de la ganadería** de mediano y largo plazos, que brinden certidumbre a la acción pública y privada.
2. Los programas deben considerar las capacidades limitadas del Estado para incidir en el desarrollo pecuario, dado que su **dimensión** se ha restringido y su función se ha reorientado casi sólo a tratar de corregir las fallas del mercado.
3. Cualquier adecuación a la **acción** de gobierno debe considerar el dispositivo legal (p.e. LDRS y Ley de Planeación), así como el PND y Sectorial vigentes
4. Los programas deben contemplar **políticas diferenciadas** en varios ámbitos (tipo y monto de inversión), para captar la marcada **desigualdad** entre productores, regiones y cadenas.
5. Es fundamental concebir una interacción positiva entre lo **intrasectorial (producción primaria)**, lo **intersectorial (cadenas)** y lo **territorial**, para coadyuvar a la complementariedad de las estrategias públicas y privadas.
6. El enfoque de los programas no sólo se debe centrar en elevar la productividad y rentabilidad también se debe incorporar el tema de sustentabilidad de los recursos naturales y la valorización de recursos locales.
7. Es preciso que la política y los programas se apeguen a esquemas de **focalización** en función de prioridades, que contribuyan a lograr un **gasto público** de mayor calidad. Para ello, se requiere de un mayor desarrollo de capacidades institucionales y, en paralelo, hacer una valoración de la disponibilidad presupuestal en función de las prioridades seleccionadas.
8. Se requiere una efectiva **coordinación interinstitucional** concertada al más alto nivel. El CMDRS y la CIDRS podrían coadyuvar fuertemente en esta función.

9. La política debe ser objeto de **evaluación** sistemática para que sus resultados retroalimenten a quienes diseñan, instrumentan y se benefician de esa política.

### 5.2.2 Recomendaciones centrales e imprescindibles de atender

Una política de fomento efectiva, constituida ya sea por FG u otro programa ajustado, debe: (a) adoptar un enfoque de **planeación** de mediano plazo, (b) reforzar la estructura y el **arreglo institucional** que la opera, (c) introducir buenas prácticas en su **gestión**, (d) consolidar el enfoque de integración de **cadena**s agroalimentarias y (e) consolidar el desarrollo de **capacidades** de los productores.

Así, las siguientes recomendaciones buscan mejorar el Programa tanto en el marco de su **diseño actual**, como en caso de que fuera objeto de **ajustes mayores**. Cada recomendación plantea un reto medular a atender, pero como su atención implica el convencimiento de los actores, así como tiempos y recursos significativos, también se plantean sugerencias puntuales de corto plazo.

#### A. Orientación del Programa bajo una dirección clara y de mediano plazo

En las evaluaciones previas se ha insistido en que un programa como FG, y los demás de la política pecuaria, antes que cualquier condición, deben contar con una *dirección* que oriente sus acciones. Por ello, es un imperativo que en el **ámbito federal y en los estados**:

*Se formule un **plan de desarrollo** de la ganadería, que defina concretamente la imagen objetivo del subsector en el mediano plazo y las contribuciones de los distintos programas –entre ellos FG– en la construcción de esa imagen. Así, se deberá definir con precisión la intencionalidad, los tiempos, las prioridades y las necesidades de recursos de la intervención pública, con su expresión en metas concretas que posibiliten la medición de resultados.*

Este plan debe contemplar lo siguiente:

- i). Derivar de un intenso diálogo y *concertación*, **liderado por la CGG**, entre SAGARPA, las SEDAGRO y las organizaciones de productores y otros agentes de las cadenas.
- ii). Emitir señales contundentes sobre el **propósito** del programa, dejando asentado que con los recursos públicos, por su misma naturaleza, se busca la inducción de la inversión e innovación tecnológica, y no la reposición de inversiones. Ello implica que la **CGG defina** las grandes prioridades en torno a tipo de productores, cadenas, regiones y rubros de inversión a financiar, los tiempos requeridos de intervención y los vínculos deseables entre los distintos programas de la política pecuaria y sectorial como DR, SA, PROGAN.
- iii). Basarse en un **diagnóstico** actualizado de la ganadería, que incorpore estudios o planes elaborados recientemente por la CGG, algunos gobiernos estatales, comités sistemas producto u organizaciones de productores. Lo importante es captar en el plan las tendencias nacionales e internacionales de la ganadería y apuntar la atención a tres dimensiones clave del desarrollo: competitividad, sustentabilidad y equidad.
- iv). **Metas** bien definidas y un esquema de seguimiento que permita dimensionar el tamaño del reto y evaluar los resultados.

v). En el plano **federal**, debe ser un documento que respalde lo establecido en las Reglas de Operación<sup>46</sup> y, aterrice las líneas genéricas de política del PND y programa sectorial vigentes. En los **estados**, con sus instrumentos equivalentes, ese plan podría jugar el mismo papel y sería el **COTEGAN** quien se encargaría de coordinar ese esfuerzo, integrando a los CSP y tratando de asegurar la coherencia con el enfoque del plan nacional.

Desarrollar planes, como los antes propuestos, requiere de consensos, recursos y tiempos, de los que a veces es difícil disponer, por lo que a continuación se plantea una opción más accesible dado que no requiere de mayores recursos ni *ajustes a las Reglas actuales*.

- ◆ Hacer un **alto para la reflexión** en cada estado y a nivel nacional, sistematizando la información sobre la orientación histórica de las inversiones de FG y la calidad de sus procesos operativos –la evaluación puede aportar información al respecto– y, a partir de ello, proceder a una **reorientación** de la inversión hacia prioridades acordadas entre SAGARPA y los estados, entre las que destacan rubros como: agregación de valor, recursos naturales –tierras de pastoreo–, organización y desarrollo de capacidades e inversiones que generen cambio tecnológico. Este análisis lo puede **conducir la CGG a nivel central y COTEGAN en los estados** y, en el marco de las reuniones nacionales se pueden integrar la información y generar un *plan básico* de acción, al menos para este sexenio.

## B. Acuerdos básicos sobre la gestión descentralizada del Programa

La dirección definida del Programa no basta si no se logran acuerdos en torno a la estructura y el arreglo institucional para operarlo. Así, es fundamental que se redefina el **nivel óptimo** de cada uno de los órdenes de gobierno en la ejecución de programas como FG, revalorar la “alianza” entre ellos y delimitar objetivamente sus funciones, bajo el principio de subsidiariedad. Una recomendación central para ello es:

---

*Urge que SAGARPA defina una **estrategia integral de descentralización** en el mediano plazo, con tiempos, compromisos y acciones concretas de transferencia de funciones y recursos a los gobiernos estatales, bajo acuerdos claros. Es deseable que se contemplen tratamientos diferenciados en el proceso de descentralización, en tiempo y forma, acordes al nivel de desarrollo institucional y el compromiso de cada estado.*

---

En la definición de esa estrategia de **descentralización** se debe considerar:

i) Que el gobierno federal precise la direccionalidad nacional de política, dejando suficiente espacio en la normatividad para que los estados incorporen sus prioridades de desarrollo y peculiaridades institucionales. Este tópico representa una premisa en el diseño e instrumentación de una política pública, pero por su relevancia en APC también se debe considerar como una acción urgente para, efectivamente, elevar la eficiencia del Programa.

---

<sup>46</sup> Al margen de cualquier decisión que se tome respecto a la continuidad o adecuación de las Reglas actuales, se debe contemplar su **simplificación**, para facilitar las actividades de los funcionarios y el acceso de los productores.

- ii) La elaboración de convenios renovados de **coordinación** entre la Federación y los estados, que contemple diferencias en desarrollo institucional y el establecimiento de compromisos e incentivos diferenciados y graduales. En ello es fundamental incorporar una decisión sobre la indefinición de CADER y DDR, que sigue afectando la operación.
- iii) Constantes y sólidos procesos de **capacitación** a funcionarios vinculados a la gestión de programas en los distintos niveles, especialmente de FG, a fin de que se tenga una visión compartida y coordinada, sobre esos programas. Un programa como APC debiera destinar parte de sus recursos a este tema.
- iv) La participación de otros actores relacionados, especialmente del **Congreso de la Unión**, para que la definición del presupuesto se realice de manera coordinada y, de las organizaciones de productores, para lograr mayor presencia en las decisiones que toman los órganos colegiados sobre la dirección de los recursos públicos.
- v) El fortalecimiento de los **órganos colegiados** (CEDRUS, COTEGAN y CSP), revisando desde su constitución, coordinación y eficacia para una mejor orientación del Programa. Ello implica que CEDRUS y COTEGAN adopten una función estratégica, orientadora y reguladora. A la par, es vital que los CSP participen más en dichos órganos, para plantear sus prioridades y conciliar iniciativas públicas y privadas.
- vi) Que para **Ejecución Nacional**, SAGARPA defina cuál es su papel estratégico y cómo debería complementarse efectivamente con ejecución federalizada. A la vez, se debería proceder a una escrupulosa revisión de los proyectos propuestos; asegurar una amplia *coordinación con los estados*, así como adoptar esquemas de seguimiento y acompañamiento técnico para proyectos de gran envergadura apoyados en el pasado.

Debido a que las propuestas anteriores implican cierta dificultad y voluntad política, entre tanto, *en el marco del diseño actual y sin mayores recursos*, es necesario un **acuerdo mínimo sobre la orientación y operación** de programas como FG. La división de responsabilidades entre SAGARPA y las instancias estatales debe traducirse en un convenio renovado de coordinación que especifique dichos compromisos y, que especialmente, comprenda el delicado tema de la ubicación institucional de los DDR, CADER y, en su caso, de las estructuras estatales. Por ello, se deben elaborar las normas que agilicen la coordinación y eficacia del Programa de cara a los productores.

### C. Impulso de las buenas prácticas de gestión del Programa

Se puede contar con un excelente diseño del Programa y tener una sólida estructura de operación, pero todo ello puede desaprovecharse si la instrumentación no es acorde con lo planteado. Por ello otra recomendación central es:

---

*Sistematizar, difundir y aplicar buenas prácticas de gestión del Programa, que permitan un mejor entendimiento de los conceptos del diseño entre actores de FG, una mejor priorización de inversiones y mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la operación. Todo ello contribuye a una atención más expedita al productor y a un mejor uso de los recursos públicos. Con ese fin, SAGARPA podría generar un manual de buenas prácticas de gestión.*

---

Para el logro de esta recomendación, a diferencia de las dos anteriores, no se requieren *mayores esfuerzos ni ajustes a las Reglas*. Ello se puede lograr al:

i) **Capacitar** y dar asesoría desde SAGARPA central a los estados para transmitir con claridad la orientación de los conceptos clave del diseño y promover el intercambio de experiencias exitosas de gestión entre estados; que ya se ha realizado en las reuniones nacionales de funcionarios, pero es necesario profundizar y sistematizar.

ii) Transmitir entre los operadores la necesidad de **focalizar** las inversiones, al acotar prioridades en estratos de productores, cadenas, territorios y rubros de apoyo. Adoptar esquemas para una mejor focalización como calificación de solicitudes; utilizar efectivamente el proyecto para seleccionar los mejores y; otorgar apoyos diferenciados. Delimitar el uso de **proyectos** a casos justificados, así como mejorar la capacidad de evaluación y seguimiento de los mismos.

En este marco es necesario **priorizar** mayor inversión a los rubros estratégicos que se mencionaron previamente y promover entre los operadores un uso complementario de las distintas **vertientes de apoyo**: demanda libre, proyectos de desarrollo del predio y proyectos de gran envergadura, bajo las modalidades Federalizada o de Ejecución Nacional, alrededor de territorios y cadenas, con el soporte del DPAI y el FSPP.

iv) Incorporar otras prácticas que inciden positivamente en la **eficiencia operativa** como: a) crear una coordinación estatal de APC, b) consolidar y usar los sistemas de información, c) avanzar en una convocatoria del Programa, más simple y a la vez completa, d) definir plazos para la recepción de solicitudes, y seleccionar las mejores entre el conjunto recibido, e) descentralizar el dictamen de solicitudes de bajos montos a las estructuras operativas regionales, y f) regular la participación de los proveedores en el Programa.

Para introducir estas **innovaciones**, generalmente es imprescindible invertir en recursos humanos, financieros y materiales, por lo que con todas las restricciones que se enfrenten, es determinante continuar y acelerar la **modernización institucional** de las estructuras operativas, sobretodo de los DDR y CADER o de las que vayan a operar.

#### D. Impulso de la competitividad a través de la integración de cadenas

Un concepto clave del diseño, que formalmente se establece como prioridad, es la orientación de FG hacia la **integración** de cadenas productivas, que se revela esencial en la construcción de la competitividad. Para superar los escasos avances del Programa en este sentido, se recomienda que:

---

*SAGARPA adopte más decididamente el enfoque de integración de cadenas y coadyuve al fortalecimiento de los CSP, delimitando claramente el aporte de FG y Alianza. Ello demanda, en primer lugar, claridad conceptual, ordenar y llevar con mayo rigor la estrategia en todos los niveles, lo que implica una adecuada **concertación con los estados** y con representantes de otros eslabones de la cadena.*

---

En torno a la instrumentación de esta estrategia se debe considerar:

i) Que ésta **rebasa a SAGARPA** e involucra otras secretarías y dependencias federales, así como a los estados, por lo que se debe buscar la convergencia de acciones y explicitar cuál debe ser el aporte de FG y de los estados.

ii) Una **definición explícita** y adecuada sobre la estrategia de integración acorde a las necesidades de desarrollo de las cadenas, promovida y consensuada plenamente por los funcionarios. En ese sentido, la estrategia debe priorizarse entre productores con potencial competitivo y entre los organizados que puedan incursionar en las fases de acopio, comercialización y transformación. Complementariamente, generar incentivos acordes con las características de cada cadena, pues en algunas (leche, miel y ovinos) la acción pública puede coadyuvar al aprovechamiento de oportunidades de mercado y en otras (porcinos y aves) puede ser más puntual, en sanidad, inocuidad, capacitación y arbitraje de contratos (especialmente entre pequeños productores). En la misma lógica, reforzar la integración hacia atrás en organizaciones de productores, empresas y entidades que adquieran y procesen insumos.

iii) Enmarcarse en un proceso de **planeación integral** que incluya temas como sanidad, inocuidad, competitividad y responsabilidad ambiental y visualice todos los eslabones de la cadena. Sin embargo, al delimitar la función de SAGARPA y focalizar su ámbito de acción, se deben priorizar las necesidades del eslabón primario, con inversiones que mejoren su vinculación con los proveedores de insumos y servicios, comercializadores y transformadores de productos pecuarios y eleve la eficiencia global de la cadena productiva.

iv) La **convergencia** entre enfoque sectorial y territorial, para revalorar recursos locales, aprovechar rentas de localización y potenciar ventajas de las concentraciones productivas, tipo *cluster*. Esto se viene experimentado parcialmente –principalmente por iniciativa de los productores- en zonas productoras de leche-queso y miel, principalmente.

v) Fortalecer los **CSP**, priorizando primero qué sistemas producto requieren de la formación de comités en el ámbito nacional y/o estatal. Las iniciativas que surjan de los propios CSP deben ser predominantemente de tipo privado<sup>47</sup>, sin embargo, éstos comités deben tener un espacio explícito en la estructura institucional para que sus propuestas se canalicen a los centros de decisión de programas, CGG en los nacionales, y COTEGAN en los estados.

En la misma línea, es necesario revisar el **reglamento** de los CSP y realizar modificaciones, para delimitar el número de eslabones y el tipo de representante de cada uno, asegurando que efectivamente tenga legitimidad para hacerlo, así como las responsabilidades y beneficios que se prevé obtener a través de los CSP.

vi) Reconceptualizar los **planes rectores** y ubicarlos como instrumentos clave para guiar el desarrollo de las cadenas. Ello implica revalorar el enfoque participativo para elaborar los planes de segunda generación, con mayor precisión conceptual y estratégica y que, a la vez, sean negociados y consensuados entre sus integrantes. Ello para que sirvan de agendas para la acción pública y privada. En esa lógica, revisar y aprovechar la experiencia generada en FA puede ser de gran utilidad.

<sup>47</sup> El Estado y sus instituciones deben disminuir gradualmente su participación y asegurar un papel de arbitraje y facilitador del accionar de los CSP.

vii) Aunque este tema rebasa a Alianza, es vital contemplar abiertamente el fortalecimiento de **organizaciones de productores**, ya que son básicas para aterrizar la estrategia de integración y, en especial, para desarrollar proyectos de gran envergadura. Para ello, resulta esencial aprovechar la asociación gremial en ganadería bovina y la amplia red de organizaciones existentes en cadenas como las de lácteos y miel.

Mientras se implementan estas recomendaciones, en el *corto plazo y sin mayores ajustes a Reglas* se puede emprender las siguientes acciones: en la asignación de recursos dar prioridad a proyectos de agregación de valor; hacer un alto y evaluar el desempeño de los CSP para identificar sus fallas y aciertos para, con base en ello, relanzar su funcionamiento; incorporarlos a los órganos de decisión y, revisar, actualizar y utilizar plenamente los planes rectores.

### E. Adoptar un planteamiento estratégico en desarrollo de capacidades

Una vertiente fundamental del diseño de FG es la atención al desarrollo de capacidades, que se orienta a fortalecer el capital humano. Así, por la importancia estratégica de éste y dada la existencia de importantes márgenes de mejora, se recomienda:

---

*En una perspectiva amplia, que rebasa a la CGG, corresponde a SAGARPA definir una política integral y diferenciada de construcción del capital humano y social, para atender las necesidades de los distintos productores. Esta línea de acción debería tener mayor centralidad, asignándole mayores recursos y definiendo un planteamiento estratégico que le dé rumbo y sostenibilidad en el mediano plazo, mejore su funcionamiento y contemple una mayor articulación con inversiones físicas y consolidación de los Comités Sistema Producto.*

---

Además, para reforzar la vertiente de desarrollo de capacidades, se requiere:

i) Primeramente, **desde la CGG** realizar un *balance* de lo realizado por DPAI en sus casi diez años de funcionamiento, con el fin de valorar sus fortalezas y debilidades y sobre todo el historial de los grupos que atiende actualmente, pues muchos de ellos llevan un tiempo significativo sin generar los resultados deseados. Una evaluación de este tipo es fundamental para redefinir el rumbo y estrategias de atención más efectivas en el área de desarrollo de capacidades.

ii) Que además de atender el desarrollo del capital humano, se incida con mayor decisión en el capital social, apoyando principalmente la **organización** económica, con lo que también se facilitaría el avance de la estrategia de integración de cadenas y se ampliaría la escala de la política pública y sus impactos.

iii) Que con el esquema de desarrollo de capacidades se atienda en forma **diferenciada**, dando una atención integral y permanente a grupos donde predominen los productores de bajos ingresos, pero que demuestren su disposición a participar; una atención más general y de acompañamiento a grupos de productores en transición; y a los productores más favorecidos proporcionar un servicio puntual y especializado, suministrado por equipos multidisciplinarios bajo una perspectiva integral, en temas organizativos, gerenciales, de mercado y de procesamiento de productos. Este planteamiento requiere también de un esquema diferenciado de **subsidios**, mayores porcentajes y periodos de

tiempo prolongados para pequeños productores, y subvenciones reducidas y por lapsos cortos a productores más capitalizados. En todos los casos es fundamental mantener la perspectiva de fortalecer el mercado de **servicios profesionales**.

iv) En cuanto al perfil de los promotores, y en línea con las recomendaciones anteriores, se requiere la participación de técnicos con perfiles profesionales diversos, además de MVZ e ingenieros agrónomos zootecnistas, otros como economistas, sociólogos, administradores, etc. que garanticen estos servicios variados. A la par, sería conveniente fortalecer la participación de despachos, que pueden manejar equipos interdisciplinarios, con mayor organización y logística para lograr una **intervención integral** en las UPR.

v) Es fundamental también que se mejoren sustancialmente las condiciones laborales de los técnicos, dando certidumbre de contratación al menos por un periodo de un año o incluso del sexenio –condicionado a la evaluación de su desempeño–; aumentando los salarios a niveles razonables, aunque ello implique disminuir el número de grupos atendidos; y proveyendo material mínimo para realizar sus tareas.

vi) Asociado a lo anterior y en la perspectiva de asegurar la calidad del servicio, **eleva la calidad de seguimiento** a los técnicos, para verificar sus resultados. Ello supone que las actuales funciones de los agentes técnicos y coordinadores sean más estrictas y con mayor capacidad de planeación y corrección sobre la marcha.

vii) Ampliar esquemas de colaboración con instituciones educativas y de investigación – que para 2007 se han fortalecido- para instrumentar acciones de capacitación y acreditación de los técnicos. Por su parte, en la mayoría de los estados se debe avanzar en fortalecer los vínculos con instancias de investigación, para que se consolide una mayor oferta tecnológica para los productores.

En tanto se instrumentan estas recomendaciones, se proponen acciones que no demandan **mayores ajustes a Reglas**, como las siguientes: asignar mayores recursos al desarrollo de capacidades y hacer un diagnóstico rápido de su desempeño en cada estado por COTEGAN o el agente técnico y la CGG a nivel federal para mejorar su gestión; reasignar promotores en beneficiarios participativos con resultados concretos, mejorar condiciones laborales de los técnicos (contrato anual, mayor salario y proveer material de trabajo), definir y aplicar periodos de duración máximos de presencia del promotor con cada grupo y condiciones de aporte de éste al salario del promotor; y adoptar esquemas de seguimiento y evaluación más estrictos.

### *5.2.3 Recomendaciones para introducir ajustes al diseño actual*

Con el objetivo de presentar una posición explícita respecto al futuro del diseño de FG, a continuación se presentan una serie de recomendaciones al respecto.

Si bien la estructura **programática** actual resulta pertinente, es necesario que la CGG introduzca ajustes para lograr mayor eficacia. En **inversiones físicas** se deberían establecer prioridades nacionales en los rubros de inversión para atender temas como recuperación de tierras de pastoreo, aprovechamiento racional de agua y agregación de valor, debido a que en los estados casi no se acota el menú de componentes. También se deberían definir criterios de focalización claros para inversiones que ya generan bajos impactos en el esquema actual (sementales y vaquillas). Resulta fundamental que la CGG asiente que FG no repone inversiones y, en cambio, que su intencionalidad prioritaria consiste en inducir la inversión y el cambio tecnológico.

En torno al **desarrollo de capacidades**, desde la CGG se necesita imprimir mayor énfasis al fortalecimiento de la organización económica y, en paralelo, reforzar el componente de desarrollo institucional para la capacitación de funcionarios<sup>48</sup>. El impulso a los Comités Sistema Producto a futuro debe centrarse en consolidar la funcionalidad de esas estructuras para arribar a su profesionalización e institucionalización, al mejoramiento de los planes rectores y a la instrumentación de los mismos.

Para estos **tres tipos de intervención** la CGG debe contemplar una **sinergia estratégica**, para que los impactos en las UPR se eleven, al confluir estas acciones en cadenas y territorios. Así, se debería conformar una cartera de proyectos estratégicos y viables, que deben ser atendidos con inversiones físicas y acciones convergentes de otros programas que amplíen sus posibilidades de éxito. Este tipo de incentivos a la sinergia entre programas debe quedar asentado desde el diseño. En paralelo, sería positivo que **SAGARPA incentive** desde la fórmula de asignación de recursos a los estados, los avances en sanidad y la articulación de las acciones de fomento y salud animal.

Con **PROGAN** se requiere que la CGG diseñe esquemas de **coordinación** para concentrar energías en la atención de agostaderos, sobre todo en la propiedad social. En la misma línea se considera conveniente condicionar ciertos apoyos de fomento – principalmente cuando son de montos cuantiosos– a la adopción de prácticas de conservación, ya que es urgente que desde el enfoque y operación del Programa se asuma decididamente la dimensión ecológica.

Todo esto debe estar antecedido por la definición de una estrategia integral de desarrollo de la ganadería, coordinada por la CGG y que debería articular las acciones de lo que en la actualidad es FG y, además, las del PDR, para que establezcan una estrecha interacción, en especial, para propiciar el aprovechamiento racional de zonas de agostadero y para abordar conjuntamente temas clave, como los de salud e inocuidad animal.

En una perspectiva más amplia, **sería conveniente que SAGARPA opere una compactación de todos los programas de inversiones físicas que en la actualidad se agrupan en Alianza**, con el fin de ordenar y precisar la atención de las prioridades de todas las cadenas productivas. Esto representaría un paso importante en ganadería, dado que se podría ofrecer una política pecuaria integral, que englobe a todos los productores (por ahora muchos de ellos en DR) y, a la vez diferenciada, para ofrecer subsidios y condiciones acordes a las posibilidades de los distintos estratos de ganaderos del país.

Los esquemas de complementariedad y coordinación entre programas se deben profundizar. En especial, **programas de SAGARPA como SA, ITT y SNIDRUS, podrían tener una atención transversal**, en la medida que todos se concentran en el suministro de bienes públicos y semipúblicos y complementan las inversiones privadas que predominan en las acciones de fomento.

En la modalidad de **Ejecución Nacional** es conveniente que la CGG conforme una estructura técnica colegiada para priorizar, evaluar y dar seguimiento a los proyectos, con el fin de imprimir un carácter participativo en esta modalidad y asegurar la viabilidad técnica, económica y social de los proyectos seleccionados. A la par, en estas intervenciones se requiere elevar el nivel de concertación con los gobiernos estatales, de

---

<sup>48</sup> Se debe reconocer que las últimas Reuniones Nacionales de Funcionarios de Ganadería han empezado a tomar esta orientación.

tal modo que las modalidades de Ejecución Nacional y Federalizada se complementen entre sí.

En cuanto al **arreglo institucional** es necesario, en el marco de un rediseño de Alianza, simplificar el dispositivo actual, particularmente para **reducir instancias de decisión (sobre todo en el proceso de recepción, revisión y dictamen de solicitudes)**, elevar la eficiencia de las que permanezcan e incorporar el desarrollo de capacidades de gestión del personal. Acordar una sola revisión de las solicitudes y descentralizar el dictamen de las de montos menores, puede ser una acertada decisión. En esa perspectiva, se requiere asegurar la contribución de los CSP en los procesos de planeación, asignación de recursos y, en una segunda fase, en la instrumentación y seguimiento de proyectos.

Del mismo modo, puede ser conveniente en el arreglo institucional la **incorporación de los municipios en la operación de FG**. En principio se podría implementar un proyecto piloto, en el cual participarían los municipios de mayor importancia ganadera en los estados.

Sobre el desarrollo de capacidades e innovación tecnológica **sería conveniente concentrar todas las funciones actualmente dispersas en varios programas sectoriales, bajo una misma instancia**, para tener una estrategia amplia y complementaria entre sí, dentro de la que se oferten servicios diferenciados para atender las necesidades y posibilidades de los distintos estratos de productores.

Para complementar lo anterior, sería importante que la SAGARPA y los gobiernos estatales convengan con las universidades un perfil profesional adecuado de los técnicos, para acercar las capacidades de los mismos a las características y demandas de los beneficiarios del Programa. Además, sería positivo ampliar los esquemas de colaboración con dichas entidades académicas para convenir productos de investigación, capacitación y consultoría, entre otros, que son necesarios para elevar la viabilidad de las acciones financiadas por las instituciones públicas.

Por otra parte, sería relevante examinar con detalle la posibilidad de **fomentar más decisivamente los fondos de garantía**, especialmente cuando los apoyos se canalizan a los estratos de productores más favorecidos. Esta vertiente podría dar mayor revolvencia a los fondos, más participación en el Programa y, muy posiblemente, mayores impactos.

Para concluir, se asume que el Programa registra tantos avances como áreas de oportunidad de mejora. Sin embargo, estas últimas se podrán introducir con eficacia en la medida que exista el interés por profundizar un enfoque de planeación y orientación estratégica de la política y el programa, bajo el **liderazgo nacional de SAGARPA** y con amplios esquemas de negociación con los diferentes órdenes de gobierno y con las organizaciones de los productores.

## Bibliografía

Banco Mundial y BID. 2007. Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social, México, D. F., 119 pp.

BID, 2006. El sector rural en México: desafíos y oportunidades. Septiembre, México, D. F., 20 pp.

CEPAL, 2006. México: *Crecimiento agropecuario, TLCAN, capital humano y gestión del riesgo*, México, D. F., 84 pp. + anexos

CGG-SAGARPA, 2004. *Situación actual y perspectivas de la producción de carne de bovino en México 2004*, 34 pp.

CGG-SAGARPA, 2004. *Situación actual y perspectivas de la producción de carne de pollo en México 2004*, 27 pp.

CGG-SAGARPA, 2005. *Situación actual y perspectivas de la producción de leche de bovino en México 2005*, 39 pp.

CGG-SAGARPA, 2005. *Situación actual y perspectivas de la producción de carne de porcino en México 2005*, 40 pp.

CNOG, 2007. *Información económica pecuaria N° 16*. CNOG, México, D. F., 134 pp.

CONAGO, 2006. Lineamientos de políticas públicas para el campo mexicano. Una visión federalista del desarrollo rural sustentable. México, D. F., 69 pp.

Delgado C., Rosegrant M., Steinfeld H., Ehui S., Courbouis C., 1999. *La ganadería el año 2020: la próxima revolución alimentaria*. IFRI, Washington, 4 pp.

Escalante Roberto, 2006. Desarrollo rural, regional y medio ambiente. *Economíaunam*, vol. 3 núm. 8, México, D. F., pp. 70-94.

FAO, 2007. Anuarios de producción y comercio, Faostat, <http://faostat.fao.org/faostat/>.

FAO, 2005. *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2004*. Roma.

FAO, 2005. *La globalización del sector ganadero: repercusiones de la evolución de los mercados*, Comité de Agricultura, 14 pp.

FAO, 2005. *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe, 2004*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 349 pp.

FAO, 2000. Los nuevos instrumentos de política agrícola y la institucionalidad rural en América Latina. *Memorias del taller Política pública, institucionalidad y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, México, D. F., 33 pp.

- FAO, 2000. La nueva institucionalidad rural. Cambios institucionales en la agricultura de Centroamérica: 1990-1999.
- FAO, 2004. Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. Material conceptual y técnico, Roma, 604 pp.
- FAO-SAGARPA, Varios años. Informes de Evaluación de Fomento Ganadero y otros programas de Alianza para el Campo, consultar en <http://www.evalalianza.org.mx/>
- FIDA, 2007. *Desarrollo rural y reducción de la pobreza en México*, Nota de Política, enero, México, D. F., 54 pp.
- Gordillo Gustavo y Wagner R., 2005. Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000, *Economía-UNAM* N° 5, México, D.F., pp. 23- 39.
- GIA, 2007. *Temas prioritarios de política agroalimentaria y de desarrollo rural en México*, FAO, BM, CEPAL e IICA, Grupo Interagencial de Desarrollo Rural, México. México, D.F., 60 pp.
- IICA, 2007. *Prospectiva de las instituciones contempladas en la Ley de Desarrollo Rural*, México, D. F., 75 pp.
- Kliksberg Mark, 1998. Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos, *Gestión y política pública* vol. VII, núm. 2, CIDE. México, D.F., pp. 267-310.
- Lundy M, Gottret V., Cifuentes W., Ostertag C y Best R., 2004, *Manual de estrategias para aumentar la competitividad de cadenas en productores de pequeña escala*. CIAT, Cali, Colombia, 85 pp.
- OCDE, 2006. *Agricultural Policies in OECD Countries at a Glance 2006*. París, 78 pp.
- OCDE, 2005. *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE: suivi et evaluation 2005*. Principales conclusiones. París, 81 pp.
- PNUMA, SEMARNAT e INE, 2004. *Perspectivas del medio ambiente en México*. Geo México 2004. México, D.F., 332 pp.
- Rosenzweig A., 2005. El debate sobre el sector agropecuario mexicano en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. CEPAL Serie Estudios y perspectivas. Marzo, 88 pp.
- Sánchez G. y Sánchez A., 2005. *La ganadería bovina del Estado de Michoacán. Más de cuatro siglos de tradición y cultura ante los retos del nuevo milenio*. Fundación Produce Michoacán, Morelia, 165 pp.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, 2005. *Perspectivas para el comercio mundial de carnes en el 2006*. Buenos Aires, 25 pp.
- SIAP-SAGARPA, *Boletín de la Leche*, varios números, México, D. F.

Sotomayor Octavio, 2007. *Integración de cadenas agroindustriales*, Nota Técnica, 10 pp., Santiago de Chile, julio de 2007.

Visser Ever, 2006. *La política de integración de cadenas agroalimentarias y de pesca en México. Análisis de Impacto & Estrategia para el Mediano y Largo Plazo*, Proyecto de evaluación de Alianza, FAO-SAGARPA. México, D. F., 54 pp.

USDA, 2007. USDA agricultural projectios to 2016. Interagency Agricultural Projections Committee, Febrero, Washington, 110 pp.

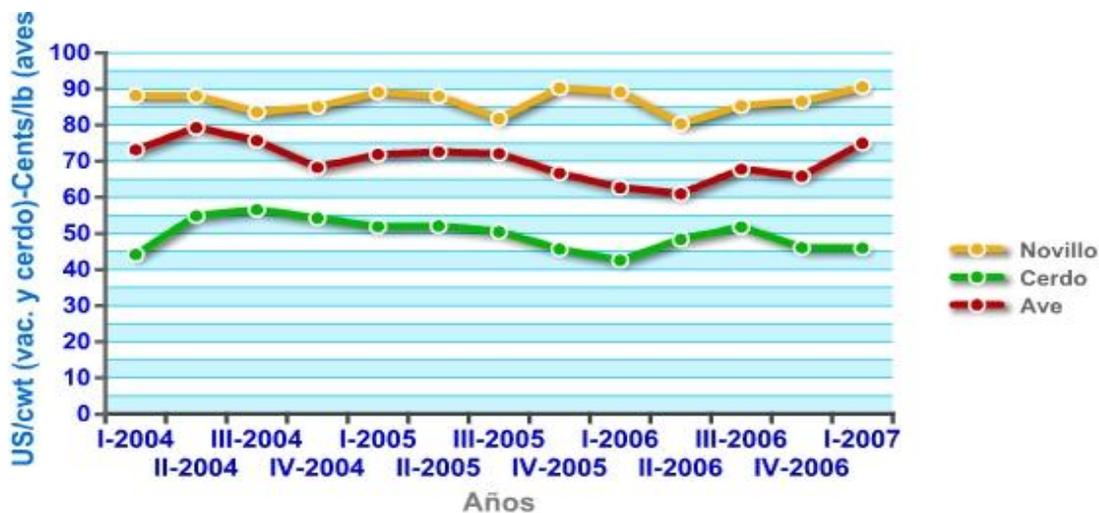
<http://www.siap.sagarpa.gob.mx/>

<http://www.ers.usda.gov/publications>

## Anexo 1

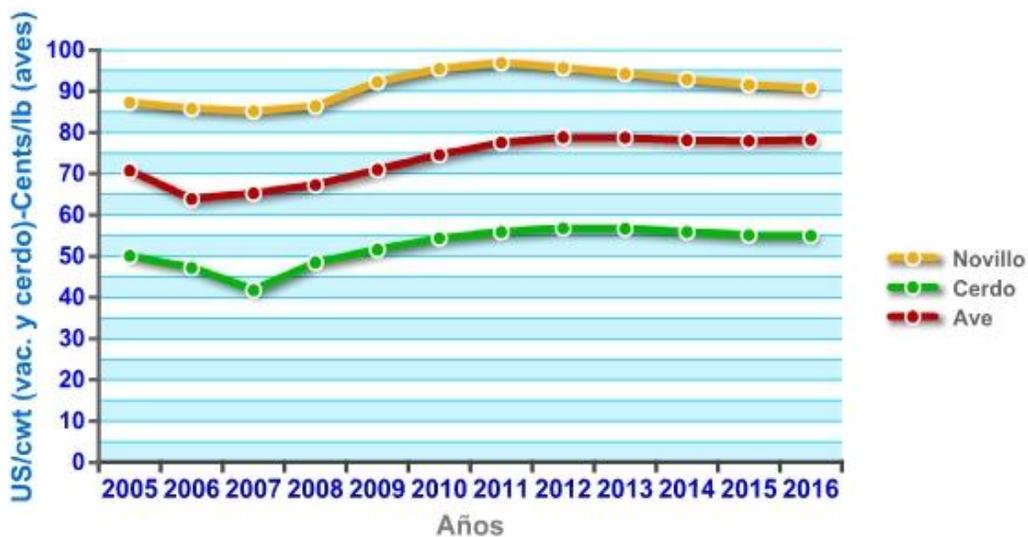
### Datos estadísticos complementarios sobre el entorno

Figura A.1. Precios internacionales de distintos tipos de carne, 2004-2007



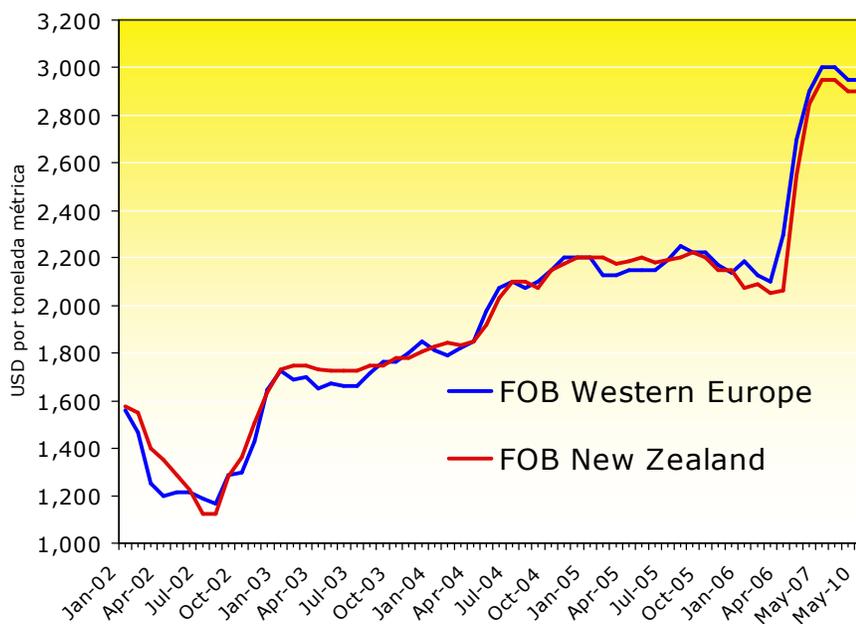
Fuente: USDA y ODEPA, 2007.

Figura A.2. Precios internacionales de distintos tipos de carne, 2007-2016



Fuente: USDA, 2007.

Figura A.3. Evolución de los precios registrados y esperados de leche entera 2002-2010



Fuente: USDA y RABOBANK, 2007.

Cuadro A.1. Principales importadores de carne vacuna en el mundo, 2005-2016. Miles de toneladas métricas

País	Año											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EE.UU.	1,632	1,439	5,524	1,527	1,537	1,548	1,559	1,570	1,581	1,593	1,605	1,617
Rusia	993	840	905	989	1,005	1,014	1,023	1,039	1,046	1,059	1,070	1,074
Japón	243	193	230	263	280	293	309	329	348	363	384	400
México	325	365	375	450	506	546	588	623	666	699	734	767
Unión Europea	599	540	560	650	650	650	651	651	651	650	650	650

Fuente: ERS/USDA, 2006

Cuadro A.2. Principales importadores de carne de cerdo en el mundo, 2005-2016. Miles de toneladas métricas

País	Año											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Japón	1,339	1,250	1,228	1,273	1,282	1,295	1,309	1,323	1,337	1,352	1,368	1,385
Rusia	765	800	825	860	893	925	959	981	1,006	1,031	1,055	1,076
México	420	450	460	488	505	532	554	572	592	615	635	657
EE.UU.	465	463	467	473	480	489	498	508	518	529	539	550
Hong Kong	305	310	317	331	340	350	359	370	381	393	406	419

Fuente: ERS/USDA, 2006

## Anexo 2

### Metodología de Evaluación

#### A) Aspectos generales

##### 1. Fuentes de información

La evaluación de los programas de Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero de Alianza para el Campo se llevó a cabo utilizando las siguientes fuentes de información:

- Encuesta a beneficiarios 2006 de los programas mencionados
- Base de datos histórica: encuestas a beneficiarios del período 2001 - 2006
- Cédula de la gestión estatal de Alianza
- Visitas a los estados del personal encargado de la evaluación de los programas
- Informes de Evaluación Nacional de los tres programas en ejercicios anteriores
- Información documental y bibliografía especializada

##### 2. Encuesta a beneficiarios 2006

La encuesta a beneficiarios del ejercicio 2006 la diseñó el equipo de la UA-FAO y fue levantada por las entidades evaluadoras contratadas en los estados. Este instrumento se utilizó en los estados que realizaron la evaluación bajo el esquema tradicional: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Para los estados piloto, que diseñaron su propia evaluación, fue de uso opcional. Tal es el caso de Aguascalientes, Coahuila, Jalisco y Michoacán en la evaluación de Fomento Agrícola; Aguascalientes, Coahuila, Durango, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Yucatán en la evaluación de Fomento Ganadero; Aguascalientes, Durango, Michoacán, Nayarit y Querétaro en la evaluación de Desarrollo Rural.

Los objetivos específicos de la encuesta a beneficiarios son:

- obtener información para evaluar la operación de Alianza y conocer las características de los apoyos recibidos y de los beneficiarios de cada programa
- medir impactos de corto plazo en capitalización y en riego
- establecer una línea de base para medir dentro de dos o más años los impactos de mediano plazo en ingreso, empleo, capitalización y cambio técnico.

El cuestionario es una herramienta básica para recopilar información, está diseñado de forma que los datos obtenidos sean de calidad homogénea, cubre los siguientes temas:

- datos del expediente del beneficiario
- identificación del beneficiario y de los apoyos recibidos
- ingreso y empleo antes del apoyo
- nivel tecnológico antes del apoyo
- capitalización de la unidad productiva
- sanidad vegetal, salud animal e inocuidad agroalimentaria
- investigación y transferencia de tecnología
- municipalización de Alianza
- desarrollo de capacidades
- fortalecimiento de las organizaciones
- comentarios finales del beneficiario
- causas de la no recepción del apoyo

Se diseñaron cinco tipos de cuestionario, definidos de acuerdo con el programa y actividad en que se aplican los apoyos de Alianza:

ACTIVIDAD	TIPOS DE CUESTIONARIO	APLICA EN LOS SIGUIENTES CASOS:
AGRÍCOLA	1) Fomento Agrícola	Actividad agrícola primaria con o sin poscosecha o transformación
		Poscosecha o transformación agrícola
	2) Desarrollo Rural Actividades Agrícolas	Actividad agrícola primaria con o sin poscosecha o transformación
PECUARIA	3) Fomento Ganadero	Actividad pecuaria primaria con o sin posproducción o transformación
		Posproducción o transformación pecuaria
	4) Desarrollo Rural Actividades Pecuarias	Actividad pecuaria primaria con o sin posproducción o transformación pecuaria
NO AGRO-PECUARIA	5) Desarrollo Rural Actividades No Agropecuarias	En todos los casos en que el apoyo se aplique en actividades diferentes a las agrícolas o pecuarias primarias

La encuesta se aplicó en cada estado y programa a una muestra seleccionada de acuerdo con los procedimientos que se presentan en el apartado B (Muestreo). Los beneficiarios encuestados se clasificaron con fines analíticos y de comparación según lo establecido en el apartado C (Tipología de Beneficiarios). La información recolectada se utilizó para calcular los indicadores de impacto que se presentan en el apartado D (Indicadores).

### 3. Base de datos histórica

En los ejercicios 2003, 2004 y 2005 la encuesta para la evaluación de Alianza se aplicó a beneficiarios del año y a beneficiarios de dos años anteriores. Los objetivos en cada caso fueron:

- beneficiarios del año: obtener información sobre la operación de Alianza, conocer las características de los apoyos recibidos y evaluar los primeros resultados en las actividades en que se aplicaron dichos apoyos
- beneficiarios de dos años antes: obtener información para evaluar los impactos de mediano plazo en las actividades en que se aplicaron los apoyos recibidos

Como resultado de estas encuestas se construyó una base de datos con información para medir impactos en los años 2002 y 2003 y para evaluar procesos en el período 2002 – 2006 (incorporando los datos de proceso de la encuesta a beneficiarios 2006). A partir de esta base de datos se construyeron las series históricas de indicadores de impacto y de procesos que se utilizan en la presente evaluación de Alianza. El número de observaciones de esta base de datos, por programa y año, se presenta en el siguiente cuadro.

PROGRAMA	BASE DE DATOS HISTÓRICA				
	2002	2003	2004	2005	2006
DESARROLLO RURAL	5,741	6,041	4,073	5,937	3,671
FOMENTO AGRÍCOLA	5,457	4,957	3,969	5,198	2,698
FOMENTO GANADERO	4,700	4,566	4,067	4,500	3,871
TOTAL	15,898	15,564	12,109	15,635	10,240

### 4. Cédula de la gestión estatal de Alianza (Cédula)

La Cédula se aplicó a los programas de Desarrollo Rural, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero de Alianza para el Campo, su diseño estuvo a cargo de la UA-FAO y su levantamiento corrió por cuenta de las entidades evaluadoras contratadas en cada estado, con la supervisión del Coordinador Estatal de Evaluación.

Es un instrumento que permite obtener información sobre los distintos temas de evaluación a partir de documentos y fuentes definidas en cada estado, con el propósito de analizar la trayectoria y la situación actual de la gestión estatal a partir de datos observables. Está conformada por preguntas abiertas y cerradas de captura obligatoria en un sistema informático. Los temas que se incluyen en la cédula son los siguientes:

- Asignación y ejercicio de los recursos del Programa
- Gestión descentralizada
- Cadenas agroalimentarias y Comités Sistema Producto
- Desarrollo de capacidades
- Atención a factores críticos

- Vínculo entre los programas de Fomento Agrícola y Fomento Ganadero con el programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria
- Contribución del Programa al uso sustentable del agua y suelo
- Reconversión productiva

El total de cédulas levantadas en los estados fue de 36, de las cuales 11 correspondieron al Programa de Desarrollo Rural, 12 a Fomento Agrícola y 13 a Fomento Ganadero. El cuadro siguiente muestra las cédulas levantadas por programa y estado.

ESTADO	Desarrollo Rural	Fomento Agrícola	Fomento Ganadero	TOTAL
BAJA CALIFORNIA SUR	1	1	1	3
CHIAPAS	1	-	1	2
COAHUILA	-	1	1	2
COLIMA	-	1	1	2
DISTRITO FEDERAL	1	-	-	1
GUANAJUATO	-	-	1	1
HIDALGO	1	1	1	3
JALISCO	-	1	-	1
MICHOACAN	-	-	1	1
MORELOS	1	1	1	3
NAYARIT	1	1	1	3
OAXACA	1	-	1	2
QUINTANA ROO	-	1	-	1
SONORA	1	1	1	3
TABASCO	1	1	1	3
TAMAULIPAS	1	1	-	2
ZACATECAS	1	1	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>36</b>

## B) Método de muestreo encuesta a beneficiarios 2006

### 1. Marco muestral

El marco muestral incluye a beneficiarios 2006 de los programas de capitalización de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero y Desarrollo Rural de los estados que realizaron su evaluación bajo el esquema tradicional y de los estados pilotos señalados en el apartado A de este Anexo. Los beneficiarios de cada programa y estado pertenecen a poblaciones independientes de las que se extrajeron muestras aleatorias simples.

En todos los casos el marco muestral se integró con los beneficiarios individuales que:

- presentaron solicitud individual
- presentaron solicitud en grupo y que hacen uso individual o colectivo del componente otorgado
- utilizan en actividades productivas un apoyo solicitado y administrado por organizaciones, autoridades, comunidades o instancias similares.

No forman parte del marco muestral:

- las organizaciones beneficiarias que utilizan el apoyo en actividades de investigación o de desarrollo tecnológico
- los beneficiarios individuales que solicitaron el apoyo como un grupo formado por miembros de una comunidad (pueblo, ejido, etc.) que usa colectivamente el componente otorgado, sin que ningún miembro del grupo lo utilice en actividades productivas.

Cuando las solicitudes se presentaron a través de un grupo se incluyeron en el marco muestral a todos los miembros del grupo. Al entrevistar a estos beneficiarios, las preguntas se refieren a la situación individual del productor y no a la del grupo en su conjunto.

## 2. Tamaño de muestra

En los estados en que se aplicó la encuesta a beneficiarios el tamaño de muestra para los programas de Fomento Agrícola (FA), Fomento Ganadero (FG) y Desarrollo Rural (DR) se determinó aplicando la fórmula:

$$n_i = \frac{\theta_i}{1 + \left(\frac{\theta_i}{N_j}\right)} ; \quad i = \text{FA, FG, DR}$$

Donde:

- $n_i$  es el tamaño de muestra del programa  $i$
- $N_j$  es el número total de beneficiarios incluidos en el marco muestral de cada programa
- $\theta_i$  es una constante que corresponde al tamaño de muestra máximo para una muestra aleatoria simple con reemplazo para cada programa y estado.

En todos los casos se estableció un número adicional de reemplazos equivalente al 20 por ciento del tamaño de muestra. Los reemplazos se utilizaron cuando no se aplicó el cuestionario al beneficiario originalmente incluido en la muestra porque no fue posible localizarlo o por no haber recibido el apoyo.

## 3. Determinantes del parámetro $\theta$

Para cada estado y programa el valor de  $\theta$  se determinó considerando:

- La varianza de una variable que diferencie los impactos esperados de los apoyos recibidos:
  - ✓ Tamaño del predio en hectáreas de riego equivalentes para FA
  - ✓ Tamaño del hato en bovinos equivalentes para FG
  - ✓ Tamaño de la unidad de producción de acuerdo con el capital en maquinaria, equipo, construcciones, instalaciones, animales y plantaciones para DR
- Nivel de confianza del 95%
- Margen de error de 10%.

#### 4. Muestra para la evaluación de Alianza 2006

Agregando las muestras obtenidas en cada estado para cada programa, se obtuvo la muestra nacional de beneficiarios. Sobre esta muestra clasificada por tipo de productor se realizan las inferencias para 2006 de la presente evaluación de Alianza.

ESTADO	Desarrollo Rural	Fomento Ganadero	Fomento Agrícola	TOTAL
AGUASCALIENTES	141	173	175	489
BAJA CALIFORNIA	-	-	3	3
BAJA CALIFORNIA SUR	159	157	142	458
CAMPECHE	234	179	-	413
CHIAPAS	266	232	-	498
COAHUILA	-	198	205	403
COLIMA	-	128	126	254
DISTRITO FEDERAL	269	-	-	269
DURANGO	179	407	-	586
GUANAJUATO	258	194	215	667
HIDALGO	257	187	240	684
JALISCO	-	-	160	160
MICHOACAN	264	250	379	893
NAYARIT	155	193	-	348
NUEVO LEON	-	185	161	346
QUERETARO	101	96	-	197
QUINTANA ROO	-	-	53	53
SONORA	148	198	200	546
TABASCO	221	147	251	619
TAMAULIPAS	220	200	194	614
TLAXCALA	269	123	-	392
YUCATAN	-	219	-	219
ZACATECAS	258	195	194	647
OAXACA	272	211	-	483
<b>TOTAL</b>	<b>3,671</b>	<b>3,872</b>	<b>2,698</b>	<b>10,241</b>

La muestra de beneficiarios clasificada por tipo de productor se presenta en el apartado C (Tipología de Beneficiarios).

## C) Tipología de beneficiarios

### 1. Objetivos

La tipología es una clasificación de los beneficiarios de la muestra que se realiza para lograr los siguientes objetivos:

- Agrupar a los beneficiarios de la muestra en clases homogéneas
- Caracterizar su situación técnico-económica
- Comparar los impactos que tienen los apoyos de Alianza en productores de distinto tipo
- Enfocar las recomendaciones de la evaluación de Alianza para potenciar los efectos deseados en la población objetivo.

### 2. Variables de la tipología

Las variables que se utilizan para clasificar a los productores son:

- Escolaridad: aproximación al capital humano, incide en el comportamiento de los productores y en los efectos que tienen los apoyos
- Superficie de riego equivalente: escala de operación del productor agrícola
- Bovinos equivalentes: escala de operación del productor pecuario
- Valor de los activos en maquinaria, equipo, construcciones e instalaciones: magnitud económica del productor<sup>49</sup>
- Nivel tecnológico: grado de incorporación de elementos técnicos e innovaciones en la principal actividad productiva de los beneficiarios de Alianza.

A cada una de estas variables se le asigna un valor de acuerdo con la siguiente tabla:

Escolaridad (años)	Superficie de riego equivalente (ha)	Bovinos equivalentes (cabezas)	Valor de los activos (\$)	Nivel tecnológico (índice)	Valor asignado a cada variable
0	0	0	0	0	0.0
1 a 6	0.1 a 3.0	0.1 a 8.0	1 a 5,000	1 a 20	0.2
7 a 9	3.1 a 10.0	8.1 a 25.0	5,001 a 25,000	21 a 40	0.4
10 a 12	10.1 a 50.0	25.1 a 75.0	25,001 a 100,000	41 a 60	0.6
13 a 16	50.1 a 100.0	75.1 a 150.0	100,001 a 500,000	61 a 80	0.8
más de 17	más de 100	más de 150	más de 500,000	81 a 100	1.0

<sup>49</sup> No incluye valor de la tierra, de los animales o de las plantaciones en el caso de cultivos industriales y frutales.

### 3. Tipología de beneficiarios

Las variables superficie de riego equivalente y bovinos equivalentes son excluyentes, de las dos se toma en cuenta la de mayor valor. Para determinar la clase a la que pertenece un beneficiario se suman los valores asignados a las 4 variables (escolaridad, superficie o bovinos equivalentes, valor de los activos y nivel tecnológico), el resultado se divide entre 4 obteniéndose un valor "X" con el que se clasifica al productor de acuerdo con los siguientes rangos:

Valor de X	Tipo de Productor
$0.0 \leq X \leq 0.2$	TIPO I
$0.2 < X \leq 0.4$	TIPO II
$0.4 < X \leq 0.6$	TIPO III
$0.6 < X \leq 0.8$	TIPO IV
$0.8 < X \leq 1.0$	TIPO V

### 4. Muestra para la evaluación de Alianza

La muestra de beneficiarios de 2006 clasificada por programa y por tipo de productor es la siguiente:

Programa y tipo de productor	Total de beneficiarios en la muestra <sup>1</sup>	Beneficiarios que recibieron el apoyo
Desarrollo Rural	3,671	3,166
Fomento Agrícola	2,697	2,649
Fomento Ganadero	3,872	3,619
<b>TOTAL</b>	<b>10,240</b>	<b>9,434</b>
Productor Tipo I	nd	727
Productor Tipo II	nd	2,817
Productor Tipo III	nd	3,695
Productor Tipo IV	nd	1,735
Productor Tipo V	nd	460

**Nota:** 1/ En el Cuestionario a Beneficiarios 2006 no se preguntó a los beneficiarios que no recibieron el apoyo los datos necesarios para determinar la tipología de productores

## D) Indicadores de impactos

La evaluación de impactos derivados de la entrega de apoyos por Alianza, considera dos niveles: un primer nivel corresponde al impacto sobre el ingreso y el empleo en las actividades en que se aplican los apoyos; el segundo nivel se refiere a los cambios ocurridos en las variables que explican los resultados en los indicadores de primer nivel a partir de la incorporación del apoyo: escala de producción, rendimientos, cambio tecnológico, inversión y capitalización.

Asimismo, se consideran en el análisis otros indicadores sobre temas relevantes, como la reconversión productiva, la integración de cadenas y el uso sustentable del agua.

Los indicadores de impacto se calculan con la información de los beneficiarios que conservan y usan el apoyo recibido. El análisis de impactos se refiere en cada caso a la situación al momento de levantar la encuesta de productores apoyados en el ejercicio de dos años antes, ello en consideración de la necesidad de tomar distancia en el tiempo para poder observar resultados de inversiones que ya han sido plenamente incorporadas en la unidad de producción.

### 1. Ingreso

Los impactos sobre el ingreso de los beneficiarios de Alianza se miden en las actividades en las que se aplicó el apoyo recibido, considerando solamente la proporción en que los cambios en la escala de producción, los rendimientos o los precios son, a juicio del beneficiario, resultado de dicho apoyo.

El indicador de impacto para el ingreso es un índice que se calcula dividiendo el ingreso que obtiene el beneficiario en la actividad apoyada después del apoyo por el ingreso correspondiente antes del apoyo. Este índice se puede desagregar en cuatro componentes o subíndices: escala de producción, rendimientos, producción y precios, de acuerdo con el siguiente modelo:

$$\begin{aligned}
 IYB &= \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} = \frac{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} * \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}} \\
 &\quad \downarrow \qquad \qquad \qquad \downarrow \\
 &\quad \quad \quad IP_L \qquad \quad * \qquad \quad IQ_P \\
 &= \frac{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i0}} * \frac{\sum E_{i1} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i1}} * \frac{\sum E_{i0} R_{i1} P_{i1}}{\sum E_{i0} R_{i0} P_{i1}} \\
 &\quad \downarrow \qquad \qquad \qquad \downarrow \qquad \qquad \qquad \downarrow \\
 &\quad \quad \quad IP_L \qquad * \qquad \quad IE \qquad * \qquad \quad IR
 \end{aligned}$$

Los datos se refieren a la situación del beneficiario "1", las sumas comprenden a todos los beneficiarios, "1" representa la situación después del apoyo, "0" la de antes del apoyo, "E" es la escala de producción, "R" los rendimientos y "P" el precio de venta.

El índice del ingreso bruto "I YB" se puede expresar como el producto de un índice de precios de Laspeyres " $IP_L$ " por un índice de producción (quantum) de Paasche " $IQ_L$ ", a su vez, el índice de producción es el producto de un índice de escala de producción "IE" por un índice de rendimiento "IR".

En el siguiente cuadro se presenta un ejemplo donde el ingreso crece 12.9%, como resultado de un crecimiento de 12.3% en la producción y de 0.5% en los precios. El crecimiento de la producción (12.3%) es, a su vez, consecuencia del crecimiento en la escala (8%) y en los rendimientos (4%).

Concepto	Índice	Tasa de crecimiento (%)
Escala de producción	1.080	8.0
Rendimiento	1.040	4.0
<b>Producción</b>	<b>1.123 = 1.080 * 1.040</b>	<b>12.3</b>
Precio	1.005	0.5
<b>Ingreso Bruto</b>	<b>1.129 = 1.123 * 1.005</b>	<b>12.9</b>

## 2. Empleo

Los impactos sobre el empleo se miden solamente en las actividades en las que se aplicó el apoyo recibido, se distingue entre empleo familiar y contratado (trabajador que recibe un pago por sus servicios).

Se utilizan las siguientes categorías de empleo:

- antes del apoyo: empleos que los beneficiarios utilizaban en la actividad apoyada por Alianza antes de recibir el apoyo
- adicionales por Alianza: empleos que antes del apoyo no se ocupaban en la actividad apoyada y que gracias al apoyo de Alianza se utilizan después del apoyo en dicha actividad (empleos nuevos para la unidad de producción o utilizados antes del apoyo en actividades distintas a la apoyada)
- adicionales por otras causas: empleos que antes del apoyo no se ocupaban en la actividad apoyada y que por causas no relacionadas con Alianza se utilizan después del apoyo en dicha actividad (empleos nuevos para la unidad de producción o utilizados antes del apoyo en actividades distintas a la apoyada)

- después del apoyo: empleos que los beneficiarios utilizan en la actividad apoyada por Alianza después de recibir el apoyo

Dividiendo el empleo total por el número de beneficiarios se obtiene el empleo promedio por beneficiario, el inverso del empleo promedio por beneficiario adicional por Alianza es igual al número de beneficiarios que se requiere para generar un empleo adicional por Alianza.

### 3. Capitalización

El capital de cada beneficiario es la suma de sus activos en maquinaria, equipos, construcciones, instalaciones, animales y plantaciones (excluyendo el valor de la tierra). Se determina el monto de capital propiedad de los beneficiarios antes de la recepción del apoyo y la capitalización que los productores atribuyen a Alianza desde la recepción del mismo hasta el momento en que se levanta la encuesta.

La tasa de capitalización es el porcentaje en que crece el capital de los beneficiarios gracias al apoyo de Alianza. Se calcula también la relación entre la aportación del beneficiario y el subsidio del gobierno y el efecto multiplicador definido como cociente entre la capitalización por Alianza y la suma del subsidio y la aportación del beneficiario.

### 4. Cambio tecnológico

El cambio tecnológico se mide a través de la variación de un índice de nivel tecnológico que se calcula para antes y después del apoyo. Este índice toma valores entre 0 y 100, donde 0 denota la tecnología más baja y 100 es el máximo tecnológico que puede alcanzar un beneficiario.

Para beneficiarios que realizan actividades agrícolas el índice de nivel tecnológico se calcula de dos formas mutuamente excluyentes:

- si el componente recibido es para invernadero se considera el grado de control de cinco parámetros: temperatura, humedad relativa, riego, nutrición y sanidad
- en caso contrario, es el promedio de cuatro componentes: semillas o plántulas, fertilización, riego y mecanización
  - ✓ para semillas o plántulas se considera la calidad genética de las mismas (criolla, mejorada y certificada)
  - ✓ para fertilización, si fertiliza o no
  - ✓ para riego el sistema utilizado y la superficie regada con cada sistema
  - ✓ para mecanización el número de labores agrícolas mecanizadas

Para beneficiarios que realizan actividades pecuarias el índice de nivel tecnológico es igual al promedio de tres componentes: calidad genética de los animales, infraestructura y formas de alimentación animal:

- para todas las especies animales excepto abejas se considera su calidad genética (criollo, criollo seleccionado, mejorado sin registro, raza pura sin registro y animales certificados o con registro), para abejas el cambio total, parcial o el no cambio de abejas reina cada año
- para infraestructura el número de estas utilizadas en cada caso

- para alimentación (todas las especies excepto abejas) la combinación utilizada de diversas fuentes de alimentación

Para beneficiarios que realizan actividades no agropecuarias el índice de nivel tecnológico es igual al promedio de tres componentes: organización del proceso de trabajo, nivel de mecanización de la actividad y calidad de las instalaciones y construcciones:

- para organización del proceso de trabajo el número de trabajadores con labores no diferenciadas, con labores técnicas especializadas y con labores administrativas
- para el nivel de mecanización la combinación utilizada de actividad manual, semiautomatizada y automatizada
- para la calidad de las instalaciones se considera si no tienen, si son adaptadas o especialmente diseñadas

Para cada componente de los índices tecnológicos mencionados se desarrolló un procedimiento específico de cálculo. Por ejemplo, el componente de riego del índice tecnológico agrícola se calcula de la siguiente manera:

Sistema de riego	Superficie (ha)	Ponderación ( $p_i$ )	Producto ( $S_i * p_i$ )
Ninguno (Sin riego)	$S_1$	0	$0 * S_1$
Rodado sin revestir	$S_2$	20	$20 * S_2$
Rodado revestido	$S_3$	40	$40 * S_3$
Cañón	$S_4$	70	$70 * S_4$
Aspersión	$S_5$	80	$80 * S_5$
Goteo o microaspersión	$S_6$	100	$100 * S_6$
<b>Sumas</b>	<b>Suma de (<math>S_i</math>)</b>	-	<b>Suma de (<math>S_i * p_i</math>)</b>

$$\text{Índice de riego} = \text{Suma de } (S_i * p_i) / \text{Suma de } (S_i)$$

De acuerdo con este procedimiento, para un beneficiario con riego por goteo en la mitad de la superficie y rodado revestido en la otra mitad el índice de riego sería de 70. Si gracias al apoyo el riego por goteo cubre ahora el 75% de la superficie y el rodado revestido el 25% restante, el índice de riego después del apoyo sería de 85.

En el caso pecuario, el componente calidad genética de los animales del índice tecnológico se calcula con el siguiente procedimiento:

Calidad genética de los animales	Número de animales ( $n_i$ )	Ponderación ( $p_i$ )	Producto ( $n_i * p_i$ )
Criollos	$n_1$	0	$n_1 * 0$
Criollos seleccionados	$n_2$	50	$n_2 * 50$
Mejorados sin registro	$n_3$	33	$n_3 * 33$
Raza pura sin registro	$n_4$	67	$n_4 * 67$
Certificados o con registro	$n_5$	100	$n_5 * 100$
<b>Sumas</b>	<b>Suma de (<math>n_i</math>)</b>	-	<b>Suma de (<math>n_i * p_i</math>)</b>

$$\text{Índice de calidad genética} = \text{Suma de } (n_i * p_i) / \text{Suma de } (n_i)$$

Si antes del apoyo la composición del hato era de 50 animales criollos, 10 criollos seleccionados, 20 mejorados sin registro, 10 de raza pura sin registro y 10 certificados el índice de calidad genética era de 28.3, si después del apoyo la composición es de 20 animales criollos, 20 criollos seleccionados, 10 mejorados sin registro, 20 de raza pura sin registro y 30 certificados el índice crece hasta 56.7. De manera similar se calculan los demás componentes que integran el índice de nivel tecnológico para actividades pecuarias.

En el caso no agropecuario, el componente organización del proceso de trabajo del índice tecnológico se calcula con el siguiente procedimiento:

Organización del proceso de trabajo	Número de trabajadores ( $n_i$ )	Ponderación ( $p_i$ )	Producto ( $n_i * p_i$ )
Labores no diferenciadas	$n_1$	0	$n_1 * 0$
Labores técnicas especializadas	$n_2$	50	$n_2 * 50$
Labores administrativas	$n_3$	100	$n_3 * 100$
<b>Sumas</b>	<b>Suma de (<math>n_i</math>)</b>	-	<b>Suma de (<math>n_i * p_i</math>)</b>

$$\text{Índice de organización proceso de trabajo} = \text{Suma de } (n_i * p_i) / \text{Suma de } (n_i)$$

Si antes del apoyo 4 trabajadores realizaban labores no diferenciadas y 1 trabajador labores administrativas el índice de organización del proceso de trabajo era de 20, si después del apoyo 3 trabajadores realizaban labores no diferenciadas, 1 trabajador realiza labores especializadas y 1 trabajador labores administrativas el índice crece a 30.

Al promediar los índices tecnológicos de los beneficiarios de un programa se obtiene el nivel tecnológico medio del programa, de igual forma se obtiene el nivel tecnológico de los beneficiarios de Alianza clasificados por actividad o por tipo de productor.

Dividiendo el índice tecnológico de después del apoyo por el de antes del apoyo se obtiene un índice de cambio tecnológico. Si el valor de este cociente es, por ejemplo, de 1.085 significa que el nivel tecnológico creció en 8.5%. Este índice de cambio tecnológico se puede calcular individualmente para cada productor y para cualquier agregación de estos (rama, tipo de productor, componente de apoyo, programa, etc.).

## 5. Reconversión productiva

A los beneficiarios que gracias al apoyo de Alianza realizaron cambios de cultivo se les preguntó el cultivo nuevo y el abandonado y la superficie en hectáreas que cambió de cultivo. Con estos datos se calculan los indicadores que se presentan, a manera de ejemplo, en el siguiente cuadro que clasifica la superficie que cambió de cultivo de acuerdo con la rama de actividad nueva y la abandonada.

Rama de actividad agrícola	Superficie sembrada (ha)			Cambio neto como % de la superficie con cambio de cultivo
	Cultivo nuevo (1)	Cultivo abandonado (2)	Cambio neto (1-2)	
Agroindustriales	358.0	106.1	251.9	10.4%
Forrajes	831.1	327.5	503.6	20.9%
Frutales	244.5	104.0	140.5	5.8%
Granos	673.0	1,725.4	-1052.4	-43.6%
Hortalizas	297.1	152.0	145.1	6.0%
Ornamentales	10.3	0.0	10.3	0.4%
Otras	1.0	0.0	1.0	0.0%
<b>Superficie con cambio de cultivo</b>	<b>2,415.0</b>	% de la superficie con cambio de cultivo de los beneficiarios con cambio de cultivo		69.5%
Superficie sembrada total de los beneficiarios con cambio de cultivo	3477.1			
Superficie total sembrada antes del apoyo por los beneficiarios de Alianza	77,267	% de la superficie sembrada con cambio de cultivo		3.1%
Beneficiarios con cambio de cultivo	278	% de beneficiarios con cambio de cultivo		6.5%
Beneficiarios sin cambio de cultivo	4,017			

El 6.5% de los beneficiarios de Alianza cambió de cultivo, el 3.1% de la superficie total sembrada por estos beneficiarios cambio de cultivo. Para los beneficiarios que cambiaron de cultivo, el cambio afectó al 69.5% de la superficie por ellos sembrada. Respecto a la

dirección de los cambios el 43.6% de la superficie fue abandonada por cultivos de granos, siendo reemplazada por forrajes (20.9%), agroindustriales (10.4%), hortalizas (6%), frutales (5.8%) y por cultivos ornamentales (0.4%).

## 6. Eficiencia de los sistemas de riego

Para evaluar el impacto de los apoyos de Alianza en el consumo de agua se construyó un modelo que estima los cambios en la eficiencia del riego que resultan de las modificaciones en los sistemas de riego y en las superficies regadas.

El modelo supone que la eficiencia de los sistemas de riego es la que aparece en la segunda columna de la siguiente tabla:

Sistema de riego	Eficiencia del sistema (%)	Agua <sup>1</sup> requerida (mm <sup>3</sup> )
Rodado en canales sin revestir	35	22.9
Rodado entubado o en canales revestidos	45	17.8
Con cañón	60	13.3
Por aspersión	70	11.4
Por goteo o microaspersión	80	10.0

**Nota:** 1/ Para regar una ha con lámina de 16 cm y 5 riegos por ciclo se requieren 8 mm<sup>3</sup> de agua.

Con estos parámetros y la información sobre los cambios en los sistemas de riego y en las superficies regadas con cada sistema se calcula la eficiencia del riego antes y después del apoyo. Para estimar el impacto de estos cambios en el consumo de agua se supone que se riega en promedio 5 veces por ciclo con una lámina de 16 cm., bajo estas condiciones para regar 1 ha con riego rodado sin revestir el requerimiento de agua sería de 22.9 mm<sup>3</sup>, consumo que se reduce a 10 mm<sup>3</sup> en el caso de riego por micro aspersión.

## 7. Canales de comercialización

A los beneficiarios que aplican el apoyo de Alianza en actividades de poscosecha, posproducción pecuaria, transformación, comercio o servicios se les pregunta el destino de la producción antes y después del apoyo. A partir de esta información se distribuyen las ventas por canal de comercialización y se generan indicadores como los del siguiente cuadro:

Destino de la producción	Actividades que continúan				486	Nuevas	287
	Antes del apoyo (\$)	Después del apoyo (\$)	Antes del apoyo (%)	Después del apoyo (%)	Después - antes (%)	Después del apoyo	
						(\$)	(%)
Fábrica	13,575,887	32,641,216	13.7	20.8	7.2	20,734,631	24.3
Intermediario comercial	43,542,968	56,878,002	43.8	36.3	-7.6	49,431,853	58.0
Consumidor	27,332,909	46,540,640	27.5	29.7	2.2	10,181,969	12.0
Exportación	3,142,360	5,656,275	3.2	3.6	0.4	4,400,000	5.2
Insumo	7,021,375	10,239,855	7.1	6.5	-0.5	0	0.0
Otro	4,685,541	4,753,035	4.7	3.0	-1.7	417,800	0.5
<b>Total</b>	<b>99,301,041</b>	<b>156,709,023</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>0.0</b>	<b>85,166,253</b>	<b>100.0</b>

En las actividades que continúan se reduce en 7.6% la importancia de los intermediarios comerciales y crece en 7.2% la producción que se vende directamente a las fábricas. La distribución de las ventas para las actividades nuevas es radicalmente distinta, los intermediarios comerciales tienen una participación mucho mayor a cambio de una menor importancia de las ventas directas al consumidor final.

En este segundo ejemplo se construye un Índice de Cambio de Canal para las actividades que continúan.

Actividades que continúan	Ventas por Canal		Índice de cambio de Canal			
	Canal	Antes del apoyo (aa)	Después del apoyo (da)	Dist % aa	Dist % da	Índice
Fábrica		18,207,500	46,728,000	34.6	39.0	1.127
Comercio		24,395,850	47,962,550	46.4	40.1	1.159
Exportación		4,592,700	18,857,200	8.7	15.8	1.803
Consumidor		5,351,000	6,136,350	10.2	5.1	0.503
Otro		92,850	153,100	-	-	<b>1.043</b>
Total		52,639,900	119,837,200	-	-	<b>Índice</b>
Total sin otro		52,547,050	119,684,100	100.0	100.0	-

Para todos los canales, salvo Comercio, se calcula un índice como cociente entre la distribución porcentual después del apoyo y la distribución antes del apoyo, valores mayores que uno indican un cambio positivo: una mayor proporción de las ventas se destinan a ese canal. Para el comercio el índice se calcula dividiendo la distribución de antes del apoyo por la de después, en este caso un valor mayor que 1 también indica un cambio positivo: una menor proporción de las ventas a través del comercio. La media geométrica de los cuatro índices (fábrica, comercio, exportación y consumidor) es un indicador de la intensidad del cambio de canal en la dirección deseada: mayor proporción de las ventas a fábrica, consumidores finales y exportación y menor proporción a intermediarios comerciales.

## 8. Competitividad en actividades agrícolas

Los cambios en competitividad resultan de modificaciones en el nivel tecnológico y en la productividad de los beneficiarios de Alianza. La media geométrica de los índices de cambio tecnológico y de productividad es el Índice de Competitividad de un beneficiario.

El Índice de Competitividad para un conjunto de beneficiarios es un promedio de los índices de los beneficiarios, ponderado por la superficie sembrada antes del apoyo de Alianza por cada uno de estos. El siguiente cuadro presenta los conceptos y fórmulas de cálculo utilizadas en la definición y cálculo del Índice de Competitividad.

CONCEPTO	FÓRMULA DE CÁLCULO	
Nivel tecnológico antes del apoyo	$NT_{aa}$	Módulo cambio técnico
Nivel tecnológico después del apoyo por Alianza	$NT_{da}$	
Índice de cambio tecnológico beneficiario i	$I_{i\ cate}$	$NT_{da} / NT_{aa}$
Productividad antes del apoyo	$Prod_{aa}$	Módulo ingreso
Productividad después del apoyo por Alianza	$Prod_{da}$	
Índice de productividad beneficiario i	$I_{i\ prod}$	$Prod_{da} / Prod_{aa}$
Índice de Competitividad beneficiario i	$I_{i\ prod\ y\ cate}$	$(I_{i\ prod} * I_{i\ cate})^{1/2}$
Superficie sembrada antes del apoyo beneficiario i	$S_{bi}$	Módulo ingreso
Ponderador beneficiario i	$P_i$	$S_{bi} / \sum S_{bi}$
Índice de competitividad	$I_{comp}$	$\sum I_i * P_i$

## Anexo 3

### Fórmula de distribución de recursos federales de Alianza entre las entidades federativas

#### Antecedentes

Antes del año 2001, la distribución de los recursos federales de Alianza para el Campo entre las entidades federativas no atendía a criterios explícitos ni a normas claras, lo que generaba incomodidad e incluso suspicacias entre los funcionarios de los diferentes estados. En muchas ocasiones, autoridades estatales tenían que negociar directamente con las autoridades federales, de modo que su capacidad de negociación determinaba el monto de recursos de Alianza que recibiría su estado.

La necesidad de transparentar los criterios de asignación de recursos de programas federales trajo como consecuencia la incorporación de una *fórmula de distribución de los recursos de Alianza para el Campo entre las entidades federativas* para la operación de Alianza en 2001. A continuación se analiza la evolución de esta fórmula entre 2001 y 2007, así como las implicaciones de sus cambios que ha sufrido.

#### Fórmula de Asignación 2001

La primera fórmula de distribución de recursos de Alianza poseía la siguiente estructura:

$$\text{Asignación Federal de Alianza para el Campo 2001 en la entidad } J = \text{Valor de Equidad}_J + \text{Valor de Estímulo}_J$$

El **Valor de Equidad** se basó en dos criterios: 1) Monto de recursos de Alianza federalizados el año anterior al estado, y 2) Variables económico-sociales. Respecto al primer criterio, la fórmula garantizaba a cada entidad un monto equivalente a 80% de los recursos federales que recibieron el año anterior para ejecutar Alianza. El segundo criterio se orientaba a distribuir entre cada entidad el excedente presupuestal de Alianza del año 2001 respecto del año 2000. Para ello la fórmula incluyó cuatro factores de cálculo: a) Factor PIB de la entidad federativa, el cual mide la importancia relativa del sector agropecuario del estado respecto de todo el país; b) Factor Pobreza, que mide el grado de pobreza de la entidad; c) Factor Productores, que mide la proporción de productores en el estado inscritos al PROCAMPO respecto total nacional; y d) Factor Alianza-PIB Agropecuario, el cual mide la proporción de recursos destinados por el estado a la Alianza en el año 2000 respecto al PIB sectorial.

Por su parte, el **Valor de Estímulo** tiene como fin distribuir el 20% de los recursos federales de Alianza destinados el año 2000, en función de la proporción de recursos que el estado aportaría para la operación de Alianza en el año 2001 y de la eficiencia que muestra cada estado para ejercer los recursos de acuerdo a los tiempos marcados. Así pues, en el caso de la eficiencia, si la entidad mostraba un avance en el ejercicio de los recursos de año pasado mayor al registrado por el promedio nacional, entonces la fórmula premiaba con más recursos a la entidad, de lo contrario el incentivo de eficiencia se anulaba.

Figura A.5. Composición de la fórmula 2001



Para fines ilustrativos, los porcentajes que se muestran en la gráfica corresponden al supuesto de que existió un aumento en el presupuesto de Alianza equivalente al 10% de los recursos federales asignados el año anterior.

Como se observa en el gráfico 1, esta fórmula asignaba mayoritariamente los recursos a partir de un criterio *inercial*, es decir, en función del monto de recursos recibidos el año anterior. Este criterio no poseía una naturaleza técnica ni atendía a una racionalidad orientada a los objetivos de Alianza. Por su parte, una baja proporción de recursos se asignaban a partir del nivel de aportación monetaria del estado a la Alianza. En este caso se pretendía incentivar el grado de compromiso que la entidad asumía con el programa y con los objetivos para los que fue diseñado. Finalmente, en caso de que el presupuesto federal de Alianza fuera mayor respecto al año anterior, el excedente se distribuía entre los estados utilizando criterios económico-sociales que sí poseían un carácter técnico en función de la naturaleza de apoyos que contempla la Alianza; sin embargo, el peso que tenía este criterio dependía del aumento del presupuesto para la Alianza.

### Fórmulas de asignación 2002-2007

Para el año 2002 la fórmula de asignación sufrió un cambio importante en su composición, asumiendo la siguiente forma:

Asignación Federal de Alianza para el Campo 2002 en la entidad  $j$  = Base 2001 $_j$  +  $K_{programas}_j$  +  $K_{eficiencia}_j$

En esta fórmula se mantuvo el componente *inercial* (*Base 2001*) que en este caso representó el 70% de los recursos de Alianza asignados al estado  $j$  respecto al ejercicio del año anterior. El resto de los recursos ( $Q$ ), es decir, el equivalente al 30% del monto ejercido al año anterior, más los nuevos recursos asignados a la Alianza para el año 2002, se distribuían con base en los factores  $K_{programas}_j$  y  $K_{eficiencia}_j$ , con una ponderación de 75% y 25% respectivamente. En el gráfico 2, se puede observar en amarillo la incidencia en la asignación de recursos del *factor inercial*, en verde del factor  $K_{programas}$ , y en rojo del factor  $K_{eficiencia}$ .

Figura A.6. Composición de la fórmula 2002



Para fines ilustrativos, los porcentajes que se muestran en la gráfica corresponden al supuesto de que existió un aumento en el presupuesto de Alianza equivalente al 10% de los recursos federales asignados el año anterior.

El factor  $K_{programas}_j$  se componía de variables relacionadas con la escala económica de las actividades agropecuarias, número de unidades de producción, valor de la producción, proporción de comunidades rurales y de comunidades indígenas entre otras del mismo corte. Las variables relacionadas con el desarrollo rural tenían un peso relativo sobre el factor  $K_{programas}_j$  de 49.52%, las variables relacionadas con el fomento agrícola tenían un peso relativo de 31.31% y las relacionadas con el fomento ganadero 19.17%. Como se aprecia, el factor  $K_{programas}$  incorporaba criterios económicos y sociales inherentes a las características técnicas de los programas que integran a la Alianza.

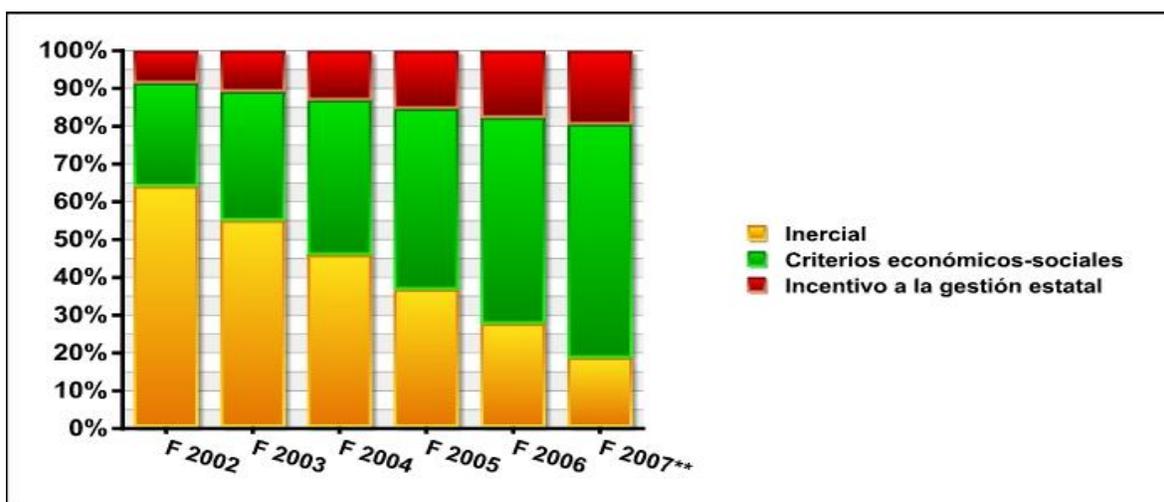
Por su parte, el factor  $K_{eficiencia}_j$  se integraba por variables relacionadas con la gestión de la Alianza. Para ello por un lado se consideraba la proporción de contribución de recursos estatales para ejecutar Alianza en el estado  $j$  respecto a la tendencia nacional y, por otro, el porcentaje de avance en la ejecución de recursos de Alianza programados para el año 2001. Este factor incentiva a los gobiernos estatales a que aporten una cantidad significativa de recursos respecto

a la media nacional, al mismo tiempo que incentiva a los estados que ejercen los recursos apegados a los tiempos establecidos en la reglamentación.

El cambio más importante que sufrió la fórmula 2002 respecto a su antecesora fue la posibilidad de distribuir 75% del recurso Q con criterios técnicos, ya que en la fórmula 2001, solamente era posible distribuir *recursos nuevos* a partir de la condición económica y social de la entidad. El factor *Keficiencia* incentiva en el ejercicio 2002 no solo a los estados que contribuyen monetariamente de manera significativa a Alianza, sino también a aquellos que ejercen los recursos de acuerdo a los tiempos establecidos en la reglamentación.

La fórmula de distribución mantuvo prácticamente la misma estructura del 2002 al 2007, es decir los factores *inercial*, *económico-social* y de *gestión* determinaron la asignación de los recursos entre los estados. No obstante, año con año fue cambiando la ponderación de cada factor para orientar los recursos. Mientras que la fórmula 2002 garantizaba a cada estado el 70% de los recursos federales que recibieron de Alianza en año anterior, la fórmula 2007 solo garantiza el 20%. Esto representa un avance importante para una asignación más adecuada a los fines que persigue la Alianza, pues en 2007 más del 80% de los recursos federales se asignaron con base en criterios económicos, sociales, ambientales y de generación de valor en actividades productivas; al mismo tiempo se incentiva a los estados a impulsar Alianza con recursos propios y a operar de manera eficiente. El gráfico 3, muestra cómo se fue reconfigurando la ponderación de cada factor para asignar los recursos de Alianza entre las entidades.

Figura A.7. Cambios en la ponderación de factores de la fórmula



Para fines ilustrativos, los porcentajes que se muestran en la gráfica corresponden al supuesto de que existió un aumento en el presupuesto de Alianza equivalente al 10% de los recursos federales asignados el año anterior. En 2007, a los criterios económico-sociales se añadieron otros ambientales y de agregación de valor (véase Cuadro A.1)

Si bien entre 2002 y 2007 no se registraron cambios significativos en los grandes componentes de la fórmula de asignación de recursos federales, cambió el peso relativo de los distintos componentes y la composición al interior de cada uno de ellos. Los principales cambios del año 2002 se muestran en el Cuadro A.1.

**Cuadro A.1. Cambios relevantes en la fórmula de asignación**

	Factor inercial	Factor programas	Factor eficiencia
2003	Su ponderación pasó a ser 60%	Sin cambio sustancial	Sin cambio sustancial
2004	Su ponderación pasó a ser 50%	Sin cambio sustancial	Se incorporaron dos criterios más: a) evaluación de la ejecución de Alianza el año anterior; b) Valor de constituir y reglamentar Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable
2005	Su ponderación pasó a ser 40%	Sin cambio sustancial	Se eliminaron los criterios incorporados para la fórmula 2004 y se incorporó el criterio de <i>compromiso de aportación estatal</i> , que tuvo una ponderación de 50% sobre el Factor eficiencia.
2006	Su ponderación pasó a ser 30%		La ponderación del criterio <i>compromiso de aportación estatal</i> cambió a 20% sobre el Factor eficiencia.
2007	Su ponderación pasó a ser 20%	Los criterios <i>agrícola y ganadero</i> se integraron en uno solo denominado <i>agropecuario</i> . Se agregaron dos criterios, uno ambiental y otro de generación de valor en actividades productivas.	Se garantizó para este factor el 20% del total de los recursos a federalizar. Se equilibró la ponderación de los tres criterios que componen al factor eficiencia.

Como se observa en el Cuadro A.1, un cambio importante en la fórmula de asignación para 2004 fue la incorporación, al interior del factor *Keficiencia*, de criterios asociados a la calificación de la evaluación estatal de Alianza y a la conformación del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable. Estos dos criterios atendieron a una coyuntura organizacional que pretendía asignar recursos en función de resultados y hacer cumplir la normatividad en cuanto a la conformación de los consejos estatales establecidos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Ambos criterios mostraron dificultad para ser cuantificables y mensurables en términos de calidad, por lo que fueron eliminados para el 2005 y los subsiguientes.

La fórmula para el año 2007 continuó con la tendencia a reducir la ponderación del factor inercial para quedar en solo 20%. Por otra parte garantizó al factor *Keficiencia* el 20% del total de los recursos a federalizar. El resto de los recursos 2007 se asignaron en función del factor *Kprogramas*, el cual también sufrió modificaciones, de modo que ya no solo se calculó con base en características inherentes a los apoyos de cada programa de Alianza, sino que también se

incorporaron criterios ambientales y de generación de valor en actividades productivas. Estos dos criterios pretenden focalizar recursos en entidades que necesitan resolver problemas ambientales y en las que es prioritario impulsar la agregación de valor a partir de la producción primaria.

### Consideraciones finales

La incorporación de una fórmula para asignar los recursos federales de Alianza entre los estados significó un gran avance en la transparencia, equidad y focalización en la asignación de recursos federales de Alianza para el Campo entre estados. Las modificaciones que ha sufrido la fórmula de distribución desde 2001 hasta 2007 han permitido distribuir los recursos de una manera más justa entre los estados considerando la condición del sector agropecuario de cada estado, el nivel de eficiencia para operar la Alianza y otras variables económicas, sociales y ambientales relevantes.

Para un mejor aprovechamiento del avance que significa la aplicación de la fórmula, es necesario que esta lógica de distribución de recursos federales entre estados se complemente con esquemas de priorización y focalización de beneficiarios y de inversiones al interior de cada estado. De esta manera se podría avanzar todavía más en una buena asignación de recursos, lo que contribuiría al logro de mayores impactos de las inversiones.

Desde su origen la fórmula ha poseído una estructura compleja, que tanto en su componente inercial como en el componente *Kprogramas* tiene un enfoque de características del sector. En este sentido es deseable que la fórmula tenga una estructura más simple en la que se asigne mayor prioridad a la focalización de recursos en la población objetivo, para lo cual la fórmula por ejemplo podría asignar mayor importancia al número de beneficiarios potenciales por estado.

Finalmente, es relevante considerar que aunque la fórmula busca incentivar a las entidades para que aporten a Alianza montos significativos de sus propios recursos, en los hechos la aportación de los estados muestra una tendencia a la baja. Esta constatación obliga a reflexionar sobre la necesidad de repensar Alianza como un verdadero pacto entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, pacto en el que todos los involucrados se sientan reflejados y motivados a participar aportando algo que valoran mucho: su propio dinero.