



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



EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001



**Informe de Evaluación Estatal
Desarrollo de Proyectos
Agropecuarios Integrales**

Campeche

Octubre de 2002



EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

Programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales

Campeche

**GOBIERNO DEL ESTADO DE
CAMPECHE**

L. A. José Antonio González Curi
Gobernador Constitucional del Estado

Ing. Eudaldo Espinosa Álvarez
Secretario de Desarrollo Rural

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

Ing. Francisco López Tostado
Subsecretario de Agricultura y Ganadería

Lic. Francisco Márquez Aguilar
Coordinador General de Política Sectorial

Ing. Luis Mario Ochoa Field
Director General de Vinculación y
Desarrollo Tecnológico

**MVZ. Mario Alberto Gutiérrez
González**
Delegado de la SAGARPA en el Estado

SUBCOMITÉ ESTATAL DE EVALUACION

MVZ. Carlos Lastra del Rivero
Ing. Heriberto Calvillo Ordóñez
Ing. Francisco Javier Rodríguez Báez
MC. Carlos García Acedo
MC. Jorge Gracia Rodríguez
Ing. José Luis Plascencia Mercado

Representante del Gobierno Federal
Representante del Gobierno del Estado
Representante de los Productores
Profesionista y Académico
Profesionista y Académico
Coordinador del SEE

CRÉDITOS

INFORME REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

AGROTECNOLOGÍA DEL SURESTE

Ing. Jorge M. Álvarez Herrera
Director de la empresa

Ing. Julián Gabriel Vales González
Ing. Amado Jorge Vales González
Asesores de la evaluación

Encuestadores

Ing. Miguel Ortiz Cortés
Ing. Javier O. Ortegón Mendoza
Ing. Filiberto Uco Rosado
Ing. Raúl Chapa Garza
Ing. Luis E. Jiménez Santos
Ing. Jorge Vidal Flores

EMPRESA SUPERVISORA

SUBCOMITÉ ESTATAL DE EVALUACION

Prólogo

En congruencia con el compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de evaluar las políticas, programas y acciones de gobierno con el fin de determinar el logro de sus objetivos y transparentar el uso de los recursos públicos, el Gobierno de México tomó la decisión de evaluar la Alianza para el Campo, con la finalidad de analizar los resultados de la operación de cada uno de sus programas operados en los estados de la República.

Sobre la base de un acuerdo con el Gobierno Federal, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) apoyó la realización de 399 evaluaciones estatales que fueron realizadas por 76 Entidades Evaluadoras (EEE), contratadas para este efecto por los Subcomités Estatales de Evaluación (SEE) constituidos en las 32 entidades federativas. Este esfuerzo se desarrolló en correspondencia con lo establecido en el Esquema Organizativo para la Evaluación de los Programas de Alianza para el Campo 2001 publicado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), bajo la conducción de la Coordinación General de Enlace y Operación.

En este marco, el apoyo de FAO consistió básicamente en el desarrollo de una metodología de evaluación, el soporte técnico y metodológico continuos a las EEE y a los SEE durante el proceso de evaluación estatal, así como el desarrollo y gestión del sistema informático con el que se integraron los resultados estatales y al nivel nacional.

Cada Subcomité Estatal de Evaluación se hizo responsable de contratar a las Entidades Evaluadoras, conducir el proceso de evaluación estatal y de revisar y calificar los informes de evaluación elaborados. El presente documento es uno de los informes finales de las 399 evaluaciones estatales producto del proceso mencionado.

La finalidad última de la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo es brindar información objetiva y elementos de juicio a los actores públicos y privados involucrados en el sector agropecuario, en la perspectiva de apoyar la toma de decisiones y la definición de políticas sectoriales. Para que esto sea posible, es necesario convertir a la evaluación en parte fundamental del diseño de políticas públicas, para contribuir a incrementar su impacto en beneficio de los productores y del desarrollo agropecuario y rural del país, lo que es distinto a realizar evaluaciones sólo para cumplir con una obligación administrativa establecida mediante normas.

En opinión de la FAO, este es el camino que hay que seguir recorriendo para fortalecer y consolidar una institucionalidad federalizada y participativa para el desarrollo agropecuario y rural.

Proyecto FAO-SAGARPA
UTF/MEX/050/MEX

Tabla de contenido

Presentación	viii
Resumen Ejecutivo	1
Capítulo 1 Introducción	5
1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación.....	5
1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación.....	5
1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación.....	6
1.4 Metodología de evaluación aplicada.....	6
1.5 Fuentes de información utilizadas en el informe.....	7
1.6 Métodos de análisis de la información.....	8
1.7 Descripción del contenido del informe.....	8
Capítulo 2 Diagnóstico del entorno para la operación del Programa	9
2.1 Principales elementos de política sectorial estatal y federal.....	9
2.1.1 Objetivos.....	9
2.1.2 Programas que instrumentan la política rural.....	9
2.1.3 Población objetivo.....	10
2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos.....	10
2.2 Contexto institucional en el que se desarrolló el Programa.....	10
2.2.1 Instancias estatales y federales en la operación del Programa.....	10
2.2.2 Organizaciones de productores.....	10
2.3 Contexto económico para la operación del Programa.....	11
2.3.1 Actividades productivas apoyadas por el Programa.....	11
2.3.2 Población involucrada.....	12
2.3.3 Empleo generado.....	12
2.3.4 Mercados de bienes e insumos relacionados.....	12
2.3.5 Infraestructura disponible.....	13
2.3.6 Condiciones agro climáticas.....	14
2.3.7 Potencial productivo de las actividades relacionadas con el Programa.....	14
2.3.8 Factores que condicionaron la operación del Programa.....	15
Capítulo 3 Características del Programa en el Estado	16
3.1 Descripción del Programa.....	16
3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado.....	17
3.3 Instrumentación y operación del Programa.....	19
3.4 Población objetivo.....	20
3.5 Componentes de apoyo.....	21
3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas.....	21
3.7 Cobertura geográfica del Programa.....	22

Capítulo 4 Evaluación de la Operación del Programa	24
4.1 Planeación del Programa.....	24
4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal.....	24
4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza.....	24
4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas.....	25
4.1.4 Objetivos, metas y plazos.....	25
4.1.5 Focalización.....	26
4.1.6 Otros aspectos importantes de la planeación del Programa.....	26
4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado.....	27
4.2.1 Operación del Programa en el marco de la política de federalización.....	27
4.2.2 Arreglo institucional.....	28
4.2.3 Difusión del Programa.....	29
4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos.....	30
4.2.5 Otorgamiento de apoyos.....	31
4.2.6 Seguimiento del Programa.....	32
4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas.....	33
4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones.....	33
4.3 Perfil de los beneficiarios.....	33
4.4 Satisfacción con el apoyo.....	36
4.5 Participación de productores, proveedores y técnicos en la planeación y operación del Programa.....	36
4.6 Correspondencia entre las necesidades de los productores y los apoyos.....	37
4.7 Evaluación global de la operación del Programa.....	38
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos del Programa	41
5.1 Principales resultados de las acciones del Programa.....	41
5.2 Capitalización e inversión productiva.....	42
5.3 Cambio técnico e innovación de los procesos productivos.....	42
5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones.....	44
5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión.....	45
5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo.....	45
5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción.....	46
5.8 Desarrollo de cadenas de valor.....	46
5.9 Conversión y diversificación productiva.....	47
5.10 Efecto sobre los recursos naturales.....	48
5.11 Desarrollo de organizaciones económicas de productores.....	48
5.12 Protección y control sanitario.....	49
5.13 Investigación y transferencia de tecnología.....	49
5.14 Evaluación global de resultados e impactos del Programa.....	50
Capítulo 6 Conclusiones y recomendaciones	51
6.1 Conclusiones.....	51
6.1.1 Acerca de la operación del Programa.....	51
6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa.....	55
6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de los recursos del	57

Programa.....	
6.1.4 Fortalezas y debilidades.....	57
6.2 Recomendaciones.....	58
6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa.....	58
6.2.2 Para una asignación mas eficiente de los recursos.....	59
6.2.3 Para el mejoramiento de la eficiencia operativa y la mejor adecuación al proceso de federalización y descentralización.....	59
6.2.4 Para una mayor y mejor participación de los productores.....	60
6.2.5 Para la introducción de reformas institucionales.....	60
Bibliografía.....	61
Anexos.....	62

Índice de cuadros

Cuadro 1-5 Composición de la muestra del programa DPAI 2001 por componente.....	7
Cuadro 3-1 Aportaciones financieras al programa y su origen.....	17
Cuadro 3-2-1 Evolución de beneficiarios.....	18
Cuadro 3-2-2 Evolución de las metas físicas por año.....	18
Cuadro 3-2-3 Evolución de metas financieras y presupuesto.....	19
Cuadro 4-1-3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas e Índice de planeación del Programa (IPP).....	25
Cuadro 4-2-2 Etapas y procesos de la operación del Programa.....	28
Cuadro 5-1 Resultados logrados sobre las unidades de producción (%).....	41
Cuadro 5-3-1 Cambios en la producción o la técnica provocados por la adquisición del apoyo de APC.....	42
Cuadro 5-3-2 Presencia de cambios en la producción y productividad de los beneficiarios (%).....	43
Cuadro 5-9 Frecuencia de cambios sobre la capacidad productiva.....	47
Cuadro 5-13 Recomendaciones hechas por los técnicos y su adopción por los productores.....	50
Cuadro 5-14 Principales indicadores de resultados e impacto del Programa.....	51

Índice de figuras

Figura 3-2 Evolución de los beneficiarios en relación al presupuesto.....	19
Figura 3-6 Número de beneficiarios programados y apoyados en relación al número de técnicos contratados.....	22
Figura 3-7 Cobertura geográfica del Programa (número de grupos apoyados con asistencia técnica).....	23
Figura 4-2-3 Principal medio por el que se enteran del Programa.....	30
Figura 4-2-5 Tiempo de respuesta del Programa a las solicitudes de productores...	32
Figura 4-3 Inventario ganadero de los beneficiarios del Programa.....	35
Figura 4-7 Evaluación global del Programa con relación a su operación.....	39
Figura 5-3 Aspectos de la producción en los que se observaron cambios.....	44
Figura 5-4 Indicadores de la Permanencia, sostenibilidad y calidad de bienes y servicios recibidos.....	45
Figura 5-14 Evaluación global de los principales indicadores de resultados e impacto del Programa.....	51

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Extracción de la muestra
Anexo 2	Anexo Técnico 2001
Anexo 3	Acta de cierre 2001
Anexo 4	Acta de la Segunda reunión de trabajo 2001 de la COTEGAN
Anexo 5	Datos sobresalientes de la evaluación

SIGLAS

APC	Alianza para el Campo
CNA	Comisión Nacional del Agua.
CONAPO	Consejo Nacional de Población
COTECOCA	Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero
COTEGAN	Comisión Técnica Ganadera.
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.
EDUCE	Educación Cultura y Ecología
EEE	Entidades Evaluadoras Estatales.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FIRA	Fideicomiso Instituido con Relación a la Agricultura.
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAECAM	Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos de Campeche.
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad.
GGAVATT	Grupos de Validación y Transferencia de Tecnología y Grupos de Excelencia.
GIT	Grupos de interrelación Técnica.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
INIFAP	Instituto Nacional de investigaciones Forestales y Agropecuarias
ITA	Instituto Tecnológico Agropecuario.
ONG	Organización No Gubernamental
PESPRO	Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SDR	Secretaría de Desarrollo Rural
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEE	Subcomité de Evaluación Estatal
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SINDER	Sistema Nacional de Desarrollo Rural.
UA	Unidad de Apoyo
UPR	Unidad de apoyo Nacional

Presentación

El presente informe de evaluación corresponde al Programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, clasificado dentro del grupo de Fomento Ganadero de la Alianza para el Campo 2001, en el Estado de Campeche. La Entidad Estatal Evaluadora (EEE) Agrotecnología del Sureste es la responsable del contenido y calidad del mismo.

El proceso de evaluación fue supervisado y coordinado por el Subcomité Estatal de Evaluación (SEE) y se contó siempre con la asesoría de la Unidad de Apoyo FAO, quien proporcionó también la metodología utilizada. El SEE fue responsable de la contratación y supervisión de la EEE, así como de la revisión, calificación y dictamen de la evaluación.

El ejercicio evaluado fue el del año 2001 del programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales en la entidad federativa de Campeche y se midió el desempeño del programa, sus componentes y actores (funcionarios, beneficiarios y proveedores) durante dicho período.

La evaluación del programa pretende generar información e indicadores concretos, en forma de cifras representativas, sobre el desempeño del programa en relación al cumplimiento de sus objetivos y metas, sobre la actuación de los funcionarios en la aplicación de la normatividad, así como de los proveedores en el suministro de los insumos. Así también, esta evaluación ofrece una estimación del impacto del programa en las unidades productivas de los beneficiarios y su entorno. Se pretende que esta información sea de utilidad para los protagonistas de la planeación en sus futuros desempeños, con el propósito de mejorar los alcances del programa.

Las conclusiones y recomendaciones de esta evaluación, generadas a partir del análisis de los resultados de la evaluación del Programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales en el Estado, también puede servir de guía a los Ejecutivos Estatal y Federal en el ámbito de la planeación tanto en esta entidad como en el País.

Nuestro agradecimiento a todos los que han hecho posible la realización de este informe. A los productores, proveedores y funcionarios por su disponibilidad y colaboración en el suministro de la información necesaria sobre el Programa y a todo el equipo técnico y profesional del despacho por su desempeño en la aplicación de las encuestas, la captura de datos y el análisis e interpretación descriptiva de los mismos.

Resumen Ejecutivo

Las evaluaciones estatales de los programas de la APC se realizan a través de las EEE contratadas por el SEE y con la asesoría de la FAO. Tienen la finalidad de mantener un sistema de seguimiento que permita calificar el desempeño de los programas y sus actores. La evaluación del Programa Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales 2001 en el Estado de Campeche, tiene como objetivo analizar el impacto del programa sobre los productores y su entorno en el Estado así como su operatividad, eficiencia, eficacia e impacto.

Criterios	Indicadores	Valor
Aportaciones (\$)	Aportación federal	1,500,000.00
	Aportación estatal	500,000.00
	Aportación de los productores	
	Productos financieros	4,607.87
	Total	2,004,607.87
Número de beneficiarios	Personas físicas	
	Personas morales	55
Montos de los apoyos otorgados (\$)	Contratación del promotor	1,698,280
	Capacitación, actualización y giras de intercambio del promotor	191,720
Operación de Programa	Índice de planeación	0.63
	Índice de pertinencia del gasto	0.67
	Focalización	0.90
	Cobertura de metas financieras (%)	100
	Cobertura de metas físicas (%)	86
	Cobertura de metas físicas de beneficiarios (%)	90
	Índice promedio ponderado de operación (%)	0.83
Resultados e impactos productivos y socioeconómicos	Superficie beneficiada (ha)	1954
	Presencia de inversión adicional PIA (%)	0
	Satisfacción y oportunidad del apoyo S (%)	89
	Valoración del servicio VS (asistencia)	0.71
	Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión DC	0.14
	Cambios simultáneos en producción, productividad y calidad CPPC (%)	69
	Acceso a insumos y servicios AIYS	0.83
	Efectos favorables sobre los recursos naturales PCF (%)	56
	Índice promedio ponderado de resultados e impactos	0.55
Fechas	Firma del Anexo Técnico	30-04-2001
	Radicación de recursos federales y estatales	04-07-2001
	Publicación de la convocatoria	29-06-2001
	Cierre del Programa	22-03-2002

Fuente: Información oficial del programa y cuestionarios aplicados a los actores del programa

Uno de los principales problemas presentados para realizar la evaluación, fue que la información oficial del Programa es un poco dispersa. Además del acta de cierre no se tiene algún documento que informe todas las acciones realizadas, en forma detallada con algún análisis previo de los responsables de operar el programa. Incluso algunos documentos presentan errores significativos, tal es el caso de la lista oficial de beneficiarios (con datos erróneos en el municipio correspondiente)

El programa DPAI se aplica en el Estado desde 1998. Durante 3 años de su operación, la evolución ha sido ascendente en cuanto a recursos federales y estatales, pero en el 2001 tuvo una baja considerable. Las solicitudes, apoyos otorgados y beneficiarios ha permanecido muy semejante con ligera tendencia a la baja. En general hubo una tendencia a la alza que terminó en el año 1999 donde tuvo su punto más alto, después su dinámica en estos aspectos ha sido mínima, incluso con cierto decremento.

El Programa tiene correspondencia entre sus objetivos originales y las políticas agropecuarias del Estado, pretende atender las necesidades de capacitación y asistencia técnica de los productores apícolas y ganaderos pequeños y medianos, que son dos de las más importantes actividades económicas y sociales en Campeche. El problema fue que en este ejercicio la planeación y la pertinencia del gasto del Programa tuvieron graves discrepancias con la normatividad vigente.

La primera de estas actividades atendidas por el Programa es llevada a cabo por los productores que se ubican en el centro - norte y centro – este del territorio, estatal y la segunda se realiza por los que se localizan en la zona sur y centro. En general tiene condiciones poco capitalizadas de las unidades de producción y carecen de la capacidad financiera para adquirir por cuenta propia el servicio de asistencia técnica.

Respecto a la valorización de los procesos de planeación y operación se detectó que tiene cierto apego a la normatividad, pero hubo una grave omisión al permitir el gasto indebido de recursos federales comentado en el siguiente párrafo. Se detectó además que falta mucha difusión y que el único medio por el que se difunde oficialmente la convocatoria no ha cumplido absolutamente su función, por la falta de cultura de los potenciales beneficiarios para acceder a dicho medio (el periódico). También se detectó incongruencia entre la cobertura realizada (a pesar de que los objetivos iniciales si presentan alineación) y lo establecido en las políticas sectoriales de la entidad. Esto es que se destinaron apoyos para municipios que no están considerados como los prioritarios en estas actividades (aunque las realizan también) desviando así la posibilidad de atender con mayor impulso a los que sí están identificados como estratégicos. Todo parece indicar que, de los programas de fomento pecuario, éste es el que menos apego a la normatividad tiene tanto en la operación como en el seguimiento de los resultados e impactos.

También las asignaciones presupuestales se desarrollaron dentro de los plazos normales excepto en los siguiente casos. Existe grave discordancia entre las reglas de operación de la APC y el programa, se asignaron apoyos por Contratación del promotor equivalentes a \$49,131.00 por mes lo cual excede el máximo de \$43,200.00 especificado, con ello se está

utilizando una inversión federal de \$4,094.27 por cada mes de Contratación del técnico, mientras que las reglas de operación del 2001 remiten a un máximo mensual federal de \$3,600.00. Se rebasa este límite en un 16% sin ninguna justificación en actas del comité técnico que “intenten” validar este acto, mediante el cual se ejercieron montos federales del orden de \$148,275.00 (considerando a todos los técnicos contratados) indebidamente y sin justificación aparente sólo por el componente de contratación del promotor. Adicionalmente se detectó un gasto del orden de \$6,380.00 por promotor en el componente Capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor. Cuando el máximo autorizado es de \$6,200.00; esto lleva a un ejercicio indebido de \$4,500.00. *En total se realizó un gasto indebido de recursos federales por \$182,500.00 provocado por asignaciones fuera de los límites establecidos para el presupuesto de ese origen.*

El programa provocó en la ampliación de la superficie con asistencia técnica de praderas y agostaderos a 1022 ha (42% mas que la situación anterior al Programa) y también amplió la cobertura de cabezas de ganado bajo asesoría técnica hasta 1191 (55% de aumento). Se benefició a 627 productores agropecuarios principalmente de los municipios de Calakmul y Candelaria, organizados en 55 GGAVATT's. Para ello se contrataron 25 técnicos DPAI que les brindaron la asistencia técnica.

La evaluación de los principales indicadores que reflejan los resultados e impactos del Programa revela que para todos ellos se tienen valores bajos, excepto para S y AIYS. Esto determinan que el servicio otorgado provocó bastante satisfacción en cuanto a la calidad y oportunidad del mismo; y que el técnico impactó en la accesibilidad insumos y servicios, lo cual no es malo pero se desvían sus funciones primordiales de asesoría técnica.

Los indicadores VS, CPPC y PCF tienen valores un poco mas bajos y responden a que hubo una valoración aceptable del servicio de asistencia técnica, el cual provocó cierto grado aceptable de cambios en el rendimiento, volumen y calidad de la producción, con armonía hacia los recursos naturales.

El comportamiento general tiene tendencia a ser insuficiente en la mayoría de los indicadores, pero principalmente en el de DC y PIA, ello indica que no se fomentó la capacidad de trabajar en grupo y que el programa es básicamente de apoyo federal, sin aportación inicial ni adicional de los productores.

Esto pone de manifiesto que los técnicos asesores no están cumpliendo cabalmente los objetivos del programa, no han mejorado las capacidades técnicas, organizativas o de gestión de lo beneficiarios. El promedio ponderado de estos indicadores es de 0.64 (excluyendo PIA por ser muy dispersante del parámetro).

En conclusión, a pesar de que los diversos actores del programa han opinado que el Programa es bueno en su operación y resultados e impacto, la evaluación profunda de los principales aspectos e indicadores del proceso de planeación, operación y de los resultados e impactos provocados, ha evidenciado que es apenas *suficiente* en su desempeño operativo.

Asimismo se determina que en relación a los resultados e impacto el Programa tuvo un desempeño *suficiente*. Tiene mucho que mejorar en el desempeño no solo técnico sino organizativo de los prestadores de servicio y funcionarios. Debe incrementarse a corto plazo la respuesta de las unidades de producción. Indudablemente la continuidad del Programa debe seguir, y también debe aplicarse las observaciones emitidas de esta y otras evaluaciones para lograr su mejor desempeño.

Se recomienda que los funcionarios sean estrictos en la planeación y operación del Programa, respecto a la normatividad vigente. También cada año al término de las evaluaciones externas debe realizarse un análisis al interior del comité técnico para estimular o advertir a los funcionarios que resultan con buena o mala actuación con el objetivo de mejorar el resultado del siguiente año y, en su caso, tomar las medidas correctivas correspondientes.

Adicionalmente se recomienda que intervenga con su valoración el SEE en la aprobación de las etapas importantes del Programa para evitar violaciones a la normatividad vigente.

Con esta evaluación se identificaron las siguientes:

Fortalezas

Es un apoyo importante para productores de bajo nivel económico.

La simplicidad del arreglo funcional operativo, evitando muchos niveles que entorpecen el flujo de operación (COTEGAN ↔ Coordinador ↔ Técnicos)

Los productores tienen oportunidad de seleccionar su proveedor, aunque en ocasiones no lo hacen

Debilidades

Los técnicos no están comprometidos con los objetivos del Programa y la APC

Los funcionarios no vigilan el estricto apego a la normatividad, cayendo en mala planeación

Falta mucha difusión para que llegue efectivamente a los productores y la población potencialmente beneficiable sea mayor

No se tienen claros los criterios de elegibilidad del Programa y las áreas prioritarias, ni funcionarios, ni técnicos.

Capítulo 1

Introducción

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

La evaluación de los programas de la APC es una condición reglamentada en el documento Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, se considera requisito indispensable para poder garantizar el cumplimiento de objetivos, la justificación de las asignaciones presupuestales y la mejora continua en la calidad y oportunidad de los apoyos que se entregan a los beneficiarios.

Esta evaluación también se fundamenta en la necesidad de estimar confiable y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad de las acciones emprendidas para el cumplimiento de los objetivos del programa DPAI en esta entidad. Con ello se pretende que la información contenida en sus resultados sea de utilidad para las instancias gubernamentales responsables de su instrumentación y seguimiento dentro del territorio estatal y nacional, de manera, que puedan tener criterios acertados en el momento de tomar decisiones para la futura aplicación del Programa. Por lo tanto, la evaluación se enfatiza en los aspectos normativos, es decir, en la forma en que se ejecutaron sus principales procesos a saber: determinación de gasto y criterios de selección de beneficiarios, convocatoria y difusión de componentes, alcances y criterios de elegibilidad del Programa, tramitación de la solicitud de apoyo y autorización, pago de subsidios a proveedores y beneficiarios y seguimiento. Para ello la evaluación se plantea los siguientes objetivos:

- + Apoyar el diseño y la formulación de políticas agropecuarias de mediano plazo, con base en las prioridades surgidas de la evaluación de la Alianza para el Campo.
- + Proporcionar elementos de juicio para una asignación mas eficiente de los recursos entre los distintos programas de la Alianza para el Campo, con la finalidad de incrementar sus impactos.
- + Proponer, con base en lo anterior, los cambios o reforzamientos en la planeación, estructura, operación y seguimiento de las acciones, para mantener y mejorar los resultados e impactos positivos, de acuerdo con los objetivos de la APC y las políticas sectoriales, dentro del marco de descentralización y federalización.

1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación

En primer lugar la evaluación debe cumplir sus objetivos de origen con la finalidad de asegurar el apego a la normatividad y proponer medidas de corrección y mejora en el diseño y planeación del Programa.

La evaluación ofrece información y datos estadísticos de interés para los planeadores, permitiendo mejorar la toma de decisiones en la operación y en la asignación de los recursos a este y otros programas; adicionalmente es útil a productores, proveedores y prestadores de servicios, que tienen alguna implicación en el Programa. Por tratarse de un programa vinculado con el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal, la información generada por la evaluación permitirá a ambas instancias tomar decisiones en cuanto a la aplicación de las políticas agropecuarias a nivel nacional y estatal, y definir prioridades, zonas agroecológicas, municipios, componentes, beneficiarios, entre otros. Con ello se podrá mejorar la eficiencia e impacto del Programa.

También las universidades, los investigadores, los profesionales y el público en general que encuentran en la actividad agropecuaria una oportunidad de trabajo, podrán tomar como referencia los resultados de la evaluación para analizar su intervención en el programa, y establecer el ámbito y las prioridades a las que deben responder los planes educativos, de investigación, de capacitación, asesoría y tecnificación que se proyecten para garantizar el desarrollo sostenido de la actividad, que es de gran importancia económica, social, ecológica y de fuerte arraigo cultural en el Estado.

1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación:

- +El contexto en el que operó
- +La evolución en metas y logros
- +Su operación
- +La cobertura de los técnicos en el Estado
- +Perfil de los beneficiarios
- +Percepción que tienen los diferentes actores participantes sobre la operación y resultados, y las formas en que pueden mejorar estos y su adecuación al proceso de federalización y descentralización
- +Formas de propiciar mayor participación de los productores y desarrollo institucional
- +Impactos y resultados productivos, tecnológicos y socioeconómicos mas importantes generados con su operación sobre las unidades de producción de los grupos

1.4 Metodología de evaluación aplicada

Es la que desarrolló la Unidad Apoyo FAO, quien además proporcionó la asesoría durante todo el proceso; coordinado éste por el SEE. Básicamente consta de cinco pasos:

- +Revisión exhaustiva de la documentación normativa referente al Programa, su planeación, operación y seguimiento; así como del entorno estatal en que se

- desarrolla, abarcando los aspectos relevantes que puedan inferir en la operación del mismo.
- +Revisión documental de las políticas sectoriales a nivel Federal, Regional, Estatal y Municipal tanto de la administración pública como de los centros de investigación o enseñanza y ONG's (según se disponga en el estado).
 - +Encuestas, entrevistas, revisión de documentación oficial de los resultados del Programa y colecta de toda la información que ayude a conocer su operación en el estado.
 - +Análisis estadístico descriptivo y de inferencia sobre los datos obtenidos y codificados en la fase de colecta de información.
 - +Presentación de los resultados de la evaluación al SEE.

1.5 Fuentes de información utilizadas en el informe

- +Documentación Oficial
 - Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 (Gobierno del Estado)
 - Estadística de apicultores y de producción de miel en el Estado y por municipios (SAGARPA)
 - Anuario Estadístico del Estado de Campeche (INEGI)
 - Reglas de Operación del Programa Alianza para el Campo 2001 (SAGARPA)
 - Anexo técnico para la instrumentación del Programa 2001 (SDR)
 - Actas de reuniones del Consejo Estatal Agropecuario (CEA)
 - Actas de Reuniones de la Comisión Técnica de Ganadería (COTEGAN)
 - Acta de Cierre del Programa DPAI 2001 (COTEGAN) (anexo 2)
 - Oficios del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos (FOFAECAM)
- +Cuestionarios y entrevistas encaminadas a entender el desempeño, apego a la normatividad e impactos del programa. Se aplicaron 50 encuestas a productores beneficiarios representantes de grupos, 9 a funcionarios y 25 a proveedores de bienes y servicios (técnicos DPAI) en el mes de Julio y Agosto del 2002 (cuadro 1-5).

Cuadro 1-5 Composición de la muestra del programa DPAI 2001 por componente

Municipio	Beneficiarios ¹	
	Grupos	Muestra
Contratación del promotor Capacitación actualización y giras de intercambio técnico del promotor	55	50
Total	55	50
Otros actores		Núm. Entrevistas
Funcionarios		9
Proveedores		25

Fuente: Información oficial del programa y resultados de la evaluación

¹ De acuerdo a la guía metodológica para el caso de beneficiarios que reciben en grupo

Según los archivos oficiales en el programa DPAI 2001 se beneficiaron un total de 627 productores agrupados en 55 grupos organizados bajo la estructura GGAVATT, los grupos mayoritarios se ubicaron en los Municipios de Candelaria y Calakmul, bajo este criterio se empleó el diseño muestral de la Guía Metodológica con la finalidad de garantizar la confiabilidad y precisión de las inferencias

1.6 Métodos de análisis de la información

Posterior a la fase de colecta de información se procesaron los datos obteniendo para cada respuesta las estadísticas descriptivas correspondientes y los indicadores básicos y complementarios del programa (los cuales se analizan integralmente); además se observaron posibles correlaciones simples entre las variables que mas determinantemente parecen impactar en el análisis descriptivo, con la finalidad de establecer los indicadores mas representativos. En la aplicación de las entrevistas ha sido determinante la capacidad del técnico para la obtención de la información deseada, pues no todos los funcionarios tienen la misma disponibilidad y actitud de colaboración, por lo que a veces es difícil convencerlos de la finalidad no dolosa de la evaluación. El tamaño de la muestra (cuadro 1-5) se realizó conforme a la metodología de la FAO.

1.7 Descripción del contenido del informe

Básicamente el informe se divide en tres partes: La primera parte la constituyen los capítulos 1,2 y 3. Ahí se puede encontrar una breve reseña de la evaluación, el diagnóstico del entorno estatal y la descripción de las características del programa y el entorno en que se aplica en el Estado.

La segunda parte del informe la constituyen los capítulos 4 y 5, y en ellos se describen los resultados e impacto de la aplicación del Programa en el Estado. Allí se obtienen los indicadores que permiten calificar el desempeño del programa.

La tercera parte del informe la constituye el capítulo 6, en éste se ubican las conclusiones generales a las que se llega con base en los análisis de los capítulos anteriores. Asimismo se describen las recomendaciones pertinentes para mejorar el desempeño del Programa y de los diferentes actores que participan en él, de tal manera que se cumpla la normatividad establecida para la operación de los programas de la APC y con ello se mejoren los resultados e impacto de los mismos.

Capítulo 2

Diagnóstico del entorno para la operación del Programa

2.1 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal

2.1.1 Objetivos

Al respecto, son innegables los esfuerzos que realizan los Gobiernos Estatal y Federal para impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, sin embargo, aún persisten en el campo campechano baja productividad, baja rentabilidad y escasa capitalización, que finalmente se convierten en bajos ingresos al productor. Por ello, la actual administración del Estado en el marco de su política agropecuaria 1997-2003 asume el compromiso de *aumentar la productividad, la rentabilidad y competitividad, mediante un sistema de capacitación rural integrado que responda a las necesidades de asesoría técnica, administrativa y financiera que tienen los productores, propiciando la participación de las instituciones públicas y privadas, intensificando las actividades comerciales y buscando darle mayor valor agregado a los productos del campo.*

El Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003 del Estado de Campeche, establece en el apartado referido a Desarrollo Económico, *que la base para generar riqueza es lograr tasas de crecimiento económico sostenido y que por ello, el Gobierno de la entidad tiene como prioridad impulsar el proceso productivo mediante medidas que estimulen la actividad empresarial y la explotación y manejo de los recursos naturales con principios de sostenibilidad.*

Dentro del sector pecuario de la entidad, *la apicultura y la ganadería son consideradas como actividades productivas principales*, por su significado cultural y porque son fuente de ingresos alternativos para los productores rurales.

2.1.2 Programas que instrumentan la política rural

Precisamente dentro del marco de la federalización se ha construido el esquema de la política sectorial del agro; de tal forma que los programas de la APC en sus diferentes grupos fomentan a nivel nacional 26 programas divididos en 5 grupos. Así las instancias federales norman la operación de estos programas, pero son operados en los estados por las instancias estatales, promoviendo también la participación del nivel municipal. Específicamente en la Entidad, el programa DPAI se aplica desde 1998.

Además de los programas ya conocidos de la APC es importante considerar otros programas alternos que desarrollan esporádicamente algunas ONG's o incluso en forma continua, como el de desarrollo apícola implementado por el Instituto Nacional Indigenista, sobre todo en las áreas del norte y oriente del Estado.

2.1.3 Población objetivo

En este programa se ha operado de acuerdo con la política federal respecto a la población objetivo. Los apoyos, una vez abierta la convocatoria, son dirigidos a todos aquellos productores que requieran asistencia técnica integral organizados legal o económicamente y que satisfacen los criterios de elegibilidad manifestados en dicho documento, como son recibir el apoyo una sola vez, presentar constancia de ser productor agropecuario y organizarse en GGVATT entre otros.

2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos

La asignación destinada al programa es radicada de acuerdo a las necesidades, a criterio del Comité Técnico del FOFAECAM y con base en la priorización de líneas estratégicas de acción definidas en los planes de desarrollo sectorial estatal y federal.

Precisamente el Comité determina y aprueba los movimientos pertinentes de acuerdo a las necesidades de desarrollo del Estado.

2.2 Contexto institucional en que se desarrolló el Programa

2.2.1 Instancias estatales y federales en la operación del Programa

De acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación de la APC, participan la delegación de SAGARPA y el Gobierno del Estado en la emisión de la convocatoria para beneficiarios y proveedores. La COTEGAN es quien valida los dictámenes emitidos por el Agente Técnico de los programas de Fomento Ganadero y, una vez aprobado el subsidio, los grupos seleccionarán al proveedor (técnico que les brindará la asesoría técnica) de su preferencia. Los CADER o DDR y la COTEGAN deben recibir informes de los beneficiarios y del técnico para llevar un seguimiento que se precisen en el proyecto. En el ámbito federal la instancia normativa es la SAGARPA.

2.2.2 Organizaciones de productores

Las organizaciones de productores a nivel macro participan en el proceso de operación del programa a través de su presencia en la COTEGAN y esta se integra con representantes de la Unión Ganadera Regional, Comité Estatal de Fomento y Protección Pecuaria, Asociación Ganadera Especializada de Ovinos y Caprinos y Asociación de Criadores de Ganado de Registro en Campeche. Además a nivel micro los productores están organizados precisamente en grupos GGAVATT para contratar al técnico.

La importancia de fomentar la organización de los productores en el agro mexicano estriba en la necesidad de coadyuvar en la aplicación correcta y justa de los programas de la Alianza para el Campo, sus acciones directas se harían a través de sus participaciones en las

estructuras directivas del sector agropecuario y de la APC en particular, proponiendo y sustentando la problemática de sus agremiados, con la finalidad de negociar los ajustes pertinentes en la normatividad y operación de los programas, para atender mejor las necesidades y limitantes de sus agremiados, de manera que se vayan fortaleciendo y desarrollando sus unidades productivas, su nivel de vida y de comunidad en general.

Hasta ahora, el papel desempeñado por las organizaciones se ha visto en la difusión del programa, la elaboración de las solicitudes de apoyo y proyectos productivos.

2.3 Contexto económico para la operación del Programa

2.3.1 Actividades productivas apoyadas por el Programa

Las actividades productivas apoyadas por el Programa son la ganadería bovina de doble propósito y la apicultura.

La actividad de la Ganadería se introduce a tierras Mexicanas con la llegada de los Españoles. Hoy en día en el sur del estado de Campeche es una de las actividades más importantes y fuente de trabajo de buena parte de la población. Generalmente la actividad se realiza en unidades de producción familiares de tamaño pequeño a medio. Como es de suponerse, estas unidades no tienen capacidad financiera para costearse el servicio de asistencia técnica privada, por lo que una de sus principales limitantes es la falta de conocimientos y tecnologías adecuadas.

Como segunda actividad económica apoyada por el Programa tenemos a la apicultura, la cual en México y en el Sureste se practica desde antes de la llegada de los españoles. La miel y cera producida por los mayas corresponde al género *Meliponinae* o abeja sin aguijón y era muy preciada como unidad de trueque hasta Centro América, además, de ser la base para la elaboración de las bebidas sagradas utilizadas en los ritos religiosos de este pueblo. Con la llegada de la abeja europea a finales del siglo XIX, su extensión en 1920, y la utilización de colmenas de marcos móviles, la apicultura fue tomando importancia, no solo por su práctica tradicional sino por la importancia de sus volúmenes de producción y comercialización, llegando a situar a México como sexto productor mundial. Debido al estrato socioeconómico bajo a medio de estos productores, tampoco cuentan con un servicio de asistencia técnica propio.

La ganadería bovina estatal explota 508,603 cabezas de las cuales el 78.8 % se dedican al doble propósito y el resto a la producción de carne. Así también, el 75 % de este inventario se encuentra en el DDR 4, integrado por los municipios del sur del Estado: Carmen, Candelaria, Escárcega y Palizada. El DDR 3 (Champotón) y el DDR 2 (Campeche, Hopolchén y Calakmul), poseen el 11.53 % y el 10.46 % del inventario, respectivamente, el DDR 1, compuesto por los municipios del norte del Estado: Calkiní, Hecelchakán y Tenabo tienen el resto del inventario (SAGARPA, 2001).

2.2.2 Población involucrada

La población involucrada en el Programa como se mencionó anteriormente debe reunir los criterios de elegibilidad enmarcados en la convocatoria respectiva. Los productores beneficiados directamente fueron 627, de los municipios de Candelaria, Calakmul, Escárcega, Campeche, Hopolchén, Carmen y Champotón; sin embargo es notorio que el número de productores a beneficiar pudiera incrementarse fácilmente al considerar que según el INEGI (2000) un total de 60,737 productores se encuentran inmersos en las actividades agropecuarias, lo que representa un 24.96 % de la población económicamente activa del Estado.

Además esta población (incluyendo a la económicamente activa) tiene altos grados de marginación. Campeche es el octavo estado mas marginado de la república y los municipios de Candelaria y Calakmul son los mas marginados con grado alto y muy alto en la mayoría de sus localidades (CONAPO, 2001).

2.2.3 Empleo generado

A pesar de que mantiene ocupado a un gran sector de la población, la actividad agropecuaria por sus características de baja capitalización y tecnificación no proporciona empleos remunerativos. Mas bien produce mucho empleo de tipo familiar por el carácter de la unidad de producción.

En la entidad campechana en el año 2000, el censo estatal, registra la existencia de 6,587 apiarios con 174,809 colmenas, siendo el número de apicultores 4,302; ubicados en 235 comunidades de los 11 municipios del Estado, generando 3,000 empleos permanentes y 18,000 jornales eventuales. Es importante comentar que otra fuente oficial informa una diferencia considerable en el inventario apícola del Estado del orden de 17,701 colmenas.

Durante décadas la economía del Estado ha dependido básicamente de la explotación de sus recursos naturales, sin obtener el desarrollo económico deseado. El sector primario integrado por la agricultura, ganadería, selvicultura, caza y pesca en el que se emplea el 24.96 % de la población económicamente activa del Estado, no aporta más del 3.5 % del PIB estatal, lo que demuestra el rezago en el que se encuentra el sector si se le compara con las aportaciones de los sectores secundarios (incluye extracción del petróleo y gas natural) y terciario, 33.0 % y 47.1 %, respectivamente (Perspectiva Estadística de Campeche-INEGI, 1997).

2.3.4 Mercados de bienes e insumos relacionados

Respecto a los servicios que el Programa otorga se tiene un mercado poco desarrollado. Existen despachos y agencias que proporcionan servicios de asistencia técnica privada pero generalmente trabajan para programas gubernamentales o como ofertantes periféricos de servicios relativos a ellos. Son pocos los productores o grupos que contratan por si solos un

servicio de este tipo. Actualmente los despachos y consultores mas bien se dedican a la elaboración y gestión de proyectos a favor de algún productor o grupo específico, por lo cual cobran un porcentaje (2-5%) al aprobarse el proyecto en algún programa.

Respecto a los bienes producidos por los grupos: es importante señalar que después de satisfacer las necesidades del mercado local, el 55 % de la producción de carne se comercializa en el mercado nacional. La producción de leche es deficitaria, y se informa que el 64 % de ella se industrializa, el 16 % se pasteuriza, el 15 % se destina a la elaboración de quesos y el resto se vende “bronca” (SAGARPA, 2001). Además, el Frigorífico de Campeche estima que anualmente salen del Estado un promedio de 50,000 becerros para los engordadores del norte del país (comunicación, personal).

2.3.5 Infraestructura disponible

El Estado cuenta con superficie ganadera, en los municipios de Champotón, Escárcega, Candelaria, Carmen y Palizada en conjunto explotan el 88.5% de la superficie dedicada a la ganadería en la entidad. Los mejores rebaños son de pequeños propietarios agrupados en once asociaciones locales y dos especializadas (porcinos y ovinos) que conforman la Unión Ganadera Regional del Estado.

La infraestructura ganadera del Estado se encuentra en un proceso continuo de crecimiento y hasta la fecha se cuenta con: una planta de alimentos balanceados, un depósito de nitrógeno, 92 tanques de almacenamiento de leche, 33 talleres de elaboración de quesos, 137 básculas, 6 laboratorios de patología animal, 69 depósitos de melaza, 17 rastros municipales un rastro tipo TIF en proceso de acreditación, 352 baños garrapaticidas y diversas farmacias veterinarias principalmente en los municipios de Champotón, Escárcega, Candelaria Carmen y Palizada.

Aún cuando las características ecológicas permiten el desarrollo apícola en toda la geografía estatal, esta actividad sólo se realiza en el 30% de ella (FONAES 1999), concentrándose principalmente en los municipios de Hopelchén, Champotón y Campeche, que representan en conjunto el 61.1% de productores, el 61.6% del número de apiarios y el 71.6% del número de colmenas en el Estado.

En 1999, se han registrado en el Estado, 8 plantas beneficiadoras y envasadoras de miel, 1 en Hecelchakán, 1 en Campeche, 1 en Hopelchén, 3 en Champotón y 2 en Escárcega, y 2 centros de cría de abejas reina, 1 en Hopelchén y 1 en Champotón. A través de estas plantas se comercializa la mayor parte de la producción del Estado, destinada principalmente a la exportación a países de Europa como España, Alemania y Holanda. Sin embargo, los apicultores tienen graves problemas para la comercialización pues son los centros de acopio los que perciben parte de las ganancias. El transporte de la miel a las envasadoras es costoso y difícil para los productores que prefieren venderla a menor precio sin desplazarse de su comunidad.

Con relación a la infraestructura de servicios de asistencia técnica, ya se había comentado que es incipiente. Existen despachos y consultorías pero normalmente los productores no tienen capacidad financiera para contratar estos servicios. Mas bien esta infraestructura depende de la demanda de los programas gubernamentales.

2.3.6 Condiciones agro climáticas

El Estado de Campeche tiene una extensión territorial de 5'685,844 ha, ocupa el decimoctavo lugar por su extensión y representa el 2.9 % de la superficie total de los Estados Unidos Mexicanos. Su clima es intertropical acentuado por la influencia marina y se clasifica como Aw con las variantes Aw₀, Aw₁ y Aw₂, refiriéndose los subíndices a la cantidad de precipitación anual, donde el primer caso es el menos lluvioso y predomina en el Norte del Estado, el último es el más lluvioso y se registra en el sur. La Zona Norte la componen los municipios de Calkiní, Hecelchakán y Tenabo, la Zona Centro la integran los municipios de Campeche, Hopelchén y Champotón, y la Zona Sur la conforman los municipios de Escárcega, Candelaria, Calakmul, Palizada y Carmen.

La superficie estatal está distribuida en función de las actividades productivas que desarrolla la población y los rasgos del medio físico, de acuerdo a la siguiente información: 3.78 % de uso agrícola, 25.62 % de uso ganadero, 60.94 % dedicado a las actividades forestales y 9.66 % destinados a otros usos (IV Informe de Gobierno, 2001)

La producción ganadera se encuentra fuertemente ligada a las oscilaciones climáticas, de manera que se le caracteriza como extensiva, tradicionalista, desorganizada, dispersa, por lo tanto, con bajos índices de productividad y rentabilidad (FONAES, 2000). Con todo ello, en el año 2001 la ganadería bovina produjo 19,002.74 ton de carne en canal y 18,845,860 litros de leche, el valor de esta producción representó el 57% del valor de la producción pecuaria del Estado. Después de la producción de carne bovina, la producción de carne de aves le sigue en importancia y en este mismo año aportó el 16.4 % al valor de la producción pecuaria total, en ese mismo orden la producción porcina contribuyó con el 13.9 % (SAGARPA, 2002.) La producción ovina a pesar de su dinámica, aún no es significativa.

Debido a su variación climática, edáfica y florística, el territorio campechano se ha dividido en tres zonas ganaderas, denominadas Zona Norte, Zona Centro y Zona Sur, siendo esta última la de mayor importancia e incluye los municipios de Escárcega, Calakmul, Candelaria, Palizada y Carmen, con una época lluviosa de 184 a 317 días, con precipitaciones anuales de 1,300 a 2,000 mm; la época y la cantidad de las lluvias son mayores en las áreas colindantes al Estado de Tabasco

2.3.7 Potencial productivo de las actividades relacionadas con el Programa

Estas actividades tienen gran potencial en virtud de sus condiciones climáticas y también en función de que se dispone de la mano de obra familiar en prácticamente todos los casos. La ganadería está identificada como actividad potencial sobre todo en la zona sur del estado

donde se tiene la mayor extensión de praderas. Los municipios con mayor potencial para esta actividad son Carmen, Candelaria, Escárcega, Champotón y Campeche.

Por otro lado la apicultura tiene mucho potencial en las zonas del centro-norte y el centro-este del estado, específicamente los municipios de mayor vocación son Campeche, Hopelchén, Calakmul, Champotón, Hecelchakán, Tenabo y Calkiní.

2.3.8 Factores que condicionaron la operación del Programa

En estas actividades normalmente el principal problema es la falta de capitalización de las unidades productivas. La escasez de recurso económico provoca un alto número de unidades sin asesoría técnica. Además se tiene problemas para la obtención de insumos adecuados o en cantidad suficiente, por ello es común observar que los productores establecen el ganado o el apiario y el resto depende de las condiciones climáticas y vegetación existente.

Capítulo 3

Características del Programa en el Estado

3.1 Descripción del Programa

A manera de descripción general el programa DPAI dentro del marco de la APC es un instrumento básicamente dirigido a cubrir las necesidades de asistencia técnica de un gran sector de productores pequeños y medianos que trabajan en condiciones de baja capitalización y por lo tanto sus sistemas de producción aun son pobres en rendimiento, producción y calidad. Para lograr una sustancial mejora de estos sistemas se considera necesario reconocer el alto potencial productivo del País, facilitar el acceso a nuevas tecnologías, aumentar la capitalización del campo, promover la calidad de los recursos humanos e instrumentar la correcta y oportuna participación de las Secretarías de Estado. Como parte del grupo de Fomento Ganadero, el Programa DPAI 2001 pretende aterrizar estas metas en el área de la apicultura y la ganadería estatal, particularmente de doble propósito. Para ello se plantea los objetivos:

Apoyar y fomentar programas de desarrollo regional que impulsen la formación de cuencas de producción para la aplicación de tecnología, a través de promotores del Desarrollo Agropecuario, integrados preferentemente a Despachos Técnicos Agropecuarios.

Respecto a la problemática de la actividad, En los últimos años, la actividad DPAI se vio afectada por diversos factores dependiendo de la actividad apoyada.

Referente a la actividad pecuaria de bovinos de doble propósito se presenta la característica de baja capitalización y tecnificación, sujetas a la estacionalidad de las precipitaciones pluviales que marcan claramente las épocas de abundancia y escasez de pastura de calidad, además de la misma disponibilidad de agua para los animales, lo cual tradicionalmente marca una época de retroceso en la ganancia tanto de peso como del número de cabezas. Esta situación empeora con el hecho de que normalmente no cuentan con la asesoría calificada y capacitación suficiente, que es el principal problema atacado con el Programa. A través de las acciones de apoyo a la actividad agropecuaria se ha registrado mejorías a través de los últimos cinco años de la presente administración estatal, que independientemente de los Programas federales, ha procurado el dotar de apoyos y la infraestructura necesaria a los ganaderos para poder hacer frente a dichos aspectos problemáticos.

Respecto a la actividad apícola, debido principalmente a la presencia desde 1986 de la abeja africanizada, los efectos de la varroasis, registrada desde 1993, y los fenómenos naturales (huracanes), que han afectado al sureste desde 1995. El número de colmenas, 171 mil en 1991, disminuyó hasta 115 mil en 1996, reduciéndose el volumen de la producción casi un 50%. La presencia de la abeja africana ha influido negativamente en las

características biológicas de la población de los apiarios, lo cual, aunado al desconocimiento de la tecnología para su manejo, ha provocado una disminución de los promedios anuales de producción de miel por colmena, de 40 kg a 32 kg. Nuevamente se presenta la característica de falta de asistencia técnica. Sin embargo, en los últimos tres años, la apicultura estatal ha experimentado un proceso de recuperación, según los datos del Centro de Estadística de la SAGARPA, alcanzándose un incremento en la producción del 73% durante este periodo.

Los presupuestos asignados al programa indican a primera vista que las fuentes de financiamiento son de carácter bipartita con predominancia de la aportación federal como se muestra en el cuadro 3-1).

Cuadro 3-1 Aportaciones financieras al programa y su origen

Origen	Monto	%*
Federal	1,500,000.00	75.0
Estatal	500,000.00	25.0
Productor		
Productos financieros	4,607.87	0.2*
Total	2,004,607.87	100.2*

Fuente: Documentación oficial del programa

* En relación a la cobertura de metas financieras se considera 100% y los porcentajes de los aportantes es en función del total asignado por los tres participantes (\$2,000,000.00), pero en el cálculo de gasto por beneficiario se incluirá el total de gasto.

Con relación a los componentes que se apoyaron con el programa, éstos son: contratación del promotor y capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor. Las proporciones han variado de acuerdo a las necesidades en cada año (ver cuadro 3-2-2).

Es evidente que el principal componente es la contratación del promotor. Siempre que se haga referencia en este documento a la contratación del promotor nos referimos a que el programa otorga el recurso financiero a los grupos para ese concepto.

Finalmente el número de beneficiarios de este programa fue de 55 grupos GGAVATT (organizados en forma económica), los cuales integran a su vez a 627 productores agropecuarios.

3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado

El programa DPAI, inició su aplicación en el Estado en el año de 1998, dos años después que el programa global de Alianza para el Campo en 1996. Los dos primeros años operó a través de la SAGARPA, pero debido a reestructuración en la administración, correspondió a la Secretaría de Desarrollo Rural la responsabilidad de la operatividad del Programa conjuntamente con las otras instituciones implicadas. Es a partir de los anexos técnicos y actas de cierre del programa, a lo largo de estos cuatro años, que se puede valorar su

evolución. Cabe mencionar que inicialmente era prácticamente nula la presencia de capacitación y asistencia técnica para estas actividades en el Estado.

Cuadro 3-2-1 Evolución de beneficiarios

Componente	1998	1999	2000	2001
Contratación promotor	536	698	650	627
Capacitación, actualización y giras de intercambio tecnológico del promotor				
Total	536	698	650	627

Fuente: Actas de cierre del programa

Con la capacitación de los técnicos se beneficia indirectamente a los mismo beneficiarios

En el cuadro 3-2-1 podemos notar que en relación a los beneficiarios y su evolución también ha habido una dinámica irregular a través de los años pero siempre se ha tenido una cobertura del 100%, excepto en el presente año que fue de 90% (se atendió a 627 de 700 productores programados) y siendo la cobertura de metas físicas de 86% (recibieron el apoyo 25 de 29 grupos programados), esto se debió a que se tuvo un menor número de proyectos apoyados y consecuentemente un menor número de productores beneficiados, lo cual según la documentación oficial del Programa se debe a las modificaciones realizadas en base a las solicitudes recibidas en los DDR.

Inicialmente el programa consideraba dos componentes que hasta la fecha siguen siendo los mismos: contratación del promotor y capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor para responder a las necesidades de los productores (Cuadro 3-2-2).

Cuadro 3-2-2 Evolución de las metas físicas por año

Componente	1998	1999	2000	2001
Contratación promotor	24	24	26	25
Capacitación, actualización y giras de intercambio tecnológico del promotor	24	24	26	25
Total	24	24	26	25

Fuente: Actas de cierre del programa

Dada la condición de poca tecnificación de las unidades de producción el Programa se ha realizado siempre con la misión de poner a disposición de los grupos GGAVATT la asistencia técnica. Fundamentalmente se trata de que los productores realicen la actividad de acuerdo con los avances tecnológicos disponibles para incrementar la productividad, producción y calidad.

Hay que destacar que inicialmente el número de beneficiarios tuvo durante el segundo año de implementación un aumento significativo hasta el 130 %, pero en los últimos dos años ha registrado una tendencia a reducirse, lo cual contrasta con la tendencia ligera también de incrementarse el apoyo al componente de contratación de promotores. Esto es un indicativo de que la atención brindada a los beneficiarios se ha tornado mas estrecha al reducirse los productores sujetos a asesoría.

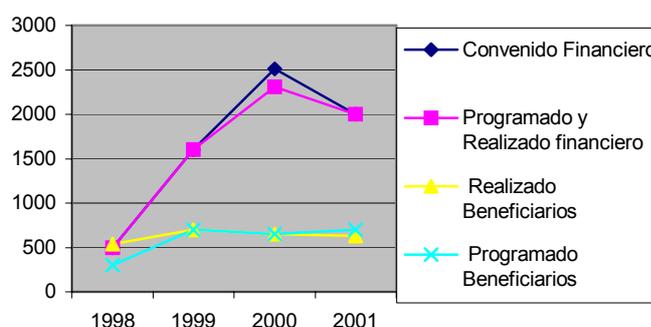
Gráficamente es muy visible en el cuadro 3-2-3 y la figura 3-2 que para el año 2001 el impacto en número de beneficiarios es menor a lo programado a pesar de que el presupuesto sí fue ejercido de acuerdo a lo programado. Con lo cual se evidencía una mala planeación presupuestal que obligó a reducir el número de beneficiados y el impacto del programa.

Cuadro 3-2-3 Evolución de metas financieras y presupuesto

	1998	1999	2000	2001
Presupuesto Convenido (miles de pesos)				
Productores	0	0	0	
Federal	195	868	1131.7	1500
Estatad	305	735	1377.8	500
Total	500	1603	2510	2000
Recursos Comprometidos (miles de pesos)				
Productores	0	0	0	
Federal	195	868	1041.9	1500
Estatad	305	735	1267.9	500
Total	500	1603	2310	2000
Importes Pagados (miles de pesos)				
Productores	0	0	0	
Federal	195	868	1041.8	1500
Estatad	305	735	1267.9	500
Total	500	1603	2309.6	2000

Fuente: Documentación oficial del Programa

Figura 3-2 Evolución de los beneficiarios en relación al presupuesto



Fuente: Documentación oficial del programa.

3.3 Instrumentación y operación del Programa

Las reglas de aplicación del programa Alianza para el Campo en el Estado de Campeche siguen las estrategias y líneas de acción planteadas por la actual administración Gubernamental en su Plan Estatal de Desarrollo con el propósito de apoyar la capitalización

de los productores y acelerar el proceso de adopción de tecnología complementada con la asesoría técnica para elevar la productividad.

Con relación a la planeación y conducción del Programa se realizaron en el Estado todas las acciones en tiempo y forma, excepto por la difusión (que es insuficiente) y la planeación presupuestaria (que no fue precisa y se redujeron metas físicas) Respecto al proceso de convocatoria y selección de beneficiarios todo operó normativamente dentro del marco especificado por las Reglas de Operación de la APC, hubo 55 grupos GGAVATT que presentaron solicitud de apoyo ante la COTEGAN y fueron beneficiados con el recurso para la contratación de 25 técnicos DPAI, de los cuales uno asume el papel de coordinador de técnicos DPAI.

También las asignaciones presupuestales se desarrollaron dentro de plazos satisfactorios. De hecho se ejerció el gasto programado completo durante la operación del Programa 2001.

Mas adelante en el apartado 3.6 se comentará sobre el cumplimiento de metas.

3.4 Población objetivo

El programa está enfocado a beneficiar a ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores, y sociedades dedicadas a la producción pecuaria que cumplan con los criterios de elegibilidad especificados en las Reglas de Operación de la APC en el apartado correspondiente a este programa y publicados en la convocatoria de apertura del programa. Los productores individuales deben organizarse en GGAVATT's.

La tendencia del programa es a la baja en número de beneficiarios, lo cual puede indicar que la asesoría técnica se está eficientando, pues los grupos atendidos cada vez se hacen mas compactos. Esto coincide con una tendencia observada en general para los grupos de productores, cada vez se asocian en grupos mas compactos, pues cuando hay demasiados integrantes es mas difícil llegar a acuerdos.

Los criterios de elegibilidad de estos beneficiarios no han sufrido variaciones desde que se empezó a aplicar el programa de DPAI en el estado de Campeche en 1998 y son los establecidos en las reglas de Operación de la APC, que se detallan a continuación:

Acreditar ser productor agropecuario

Si no está organizados deben presentar documentación formal de compromiso, señalando el nombre del representante

Deben organizarse en GGAVATT o similares localizados en cuencas de producción y orientados a incrementar de manera prioritaria la producción de leche y carne de bovinos y miel, utilizando la asesoría técnica.

Que no estén recibiendo servicios de asesoría de ninguna instancia pública o privada.

Respecto a los criterios de selección para brindar los apoyos, en base solo a los datos disponibles en las encuestas a los funcionarios se reporta que fueron básicamente por el orden de recepción de las solicitudes o inscripción de los productores en el Programa y en menor proporción por prioridades regionales, sanitarias, productivas y de orden social.

3.5 Componentes de apoyo

Como ya se mencionó anteriormente los componentes que se apoyaron son: contratación del promotor y capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor. La contratación del técnico es hecha por los grupos mediante la COTEGAN, quien es la que valida la capacidad de los prestadores de servicios que seleccionan los productores. La capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor es coordinada por la COTEGAN a través del coordinador de técnicos DPAI.

Estos dos componentes ilustran el principal objeto del Programa de llevar los avances tecnológicos a los estratos que no tienen capacidad de hacerlo por sí solos.

Las Reglas de Operación del Programa contenidas en las de la APC, indican que para el componente contratación del promotor se otorgará un apoyo federal a su contratación como máximo de \$ 3,600.00 mensuales y podrá ser contratado hasta por 12 meses. Para el caso de recursos asignados para capacitación, actualización y giras de intercambio técnico para el promotor, que es de hasta \$6,200.00 será por única vez durante el periodo del ejercicio.

Al igual que otros programas de la Alianza para el Campo, en el de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios integrales se apoya hasta con un 50% global de aportación federal.

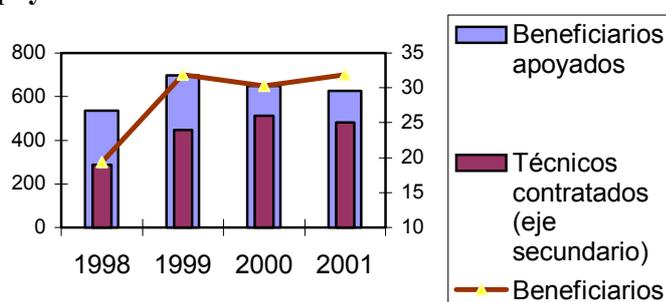
3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

Respecto a las metas financieras se logró un avance del 100% en financiero (ver cuadro 3-2-1). Esto nos arroja una cobertura de metas financieras (CMFIN) del 100%.

Para el año 2001 inicialmente se contemplaron 29 técnicos que beneficiarían a 700 productores, sin embargo como se mencionó anteriormente se realizaron solamente 25 proyectos por lo que solamente se beneficiaron 627 productores tanto en las actividades de ganado de doble propósito como en la apicultura de los municipios con mayor auge en dichas actividades económicas. Lo anterior produce un indicador de cobertura de metas físicas (CMFIS) de 86%. Como también es importante evaluar el impacto en población beneficiada se usará el indicador denominado como de cobertura de metas físicas de beneficiarios (CMFISb) que es igual a 90%, obtenido como el porcentaje de beneficiarios apoyados respecto de los programados.

Es notorio que los presupuestos programados se han ejercido completamente, a pesar de que las metas físicas solo se cumplieron al 86%, esto podría hablar de una mala planeación que haya provocado aumento en costos. Además el número de beneficiarios tampoco se cubrió totalmente (90%) por lo que el indicador de valorización de la operación disminuirá. Al parecer el problema fue que no se contrataron todos los técnicos programados, pues con la carga que tuvieron los 25 existentes se hubiese alcanzado la meta de beneficiarios de haber sido 29 técnicos, cosa contraria a lo realizado pues no se cumplió la meta de beneficiarios (figura 3-6). Sin embargo con la cantidad de dinero programada para 25 se pagó a 29 lo cual llevó a un encarecimiento no solo de este sino de ambos componentes.

Figura 3-6 Número de beneficiarios programados y apoyados en relación al número de técnicos contratados



Fuente: Documentación oficial del programa

3.7 Cobertura geográfica del Programa

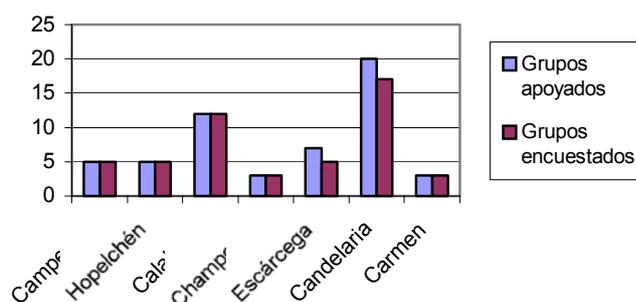
La cobertura de este programa no fue de acuerdo a lo que se esperaba por la distribución de la población objetivo. Esto es que no se distribuyó en los principales municipios ganaderos y apícolas, que son Campeche, Champotón, Hopolchén, Escárcega, Candelaria y Carmen.

En la figura 3-6 se observa que la distribución de la población atendida por el Programa está distribuida en una forma mas bien uniforme con preferencia a los municipios de Calakmul y Candelaria. Aunque Candelaria sí es un municipio estratégico para la ganadería se le dirige el 40% de los apoyos (para 20 grupos) dejando al resto de los municipios con potencial ganadero y apícola con menos del 5% cada uno (excepto Escárcega y Calakmul). Por otro lado Calakmul tiene potencial apícola pero aun no es de los mas importantes tiene el 24% de los apoyos del programa; a pesar de que es un municipio con alta marginación y la APC busca beneficiar a los mas necesitados, no se justifica tal porcentaje para ese municipio, mientras que en los otros que sí tienen infraestructura instalada apícola y ganadera solo llega el 5% de los apoyos.

Lo ideal sería que si los apoyos del programa Recuperación de Tierras de Pastoreo si se distribuyen en los municipios ganaderos y los del programa Apícola sí se distribuyen en los municipios apícolas, entonces los proyectos del DPAI deberían estar enfocados a esas áreas ya identificadas como prioritarias por los planes de desarrollo. Sin embargo en la práctica el

DPAI no se distribuye en los municipios que se mencionan, mas bien se distribuyen equitativamente. Esto no debería ser el criterio pues cada región tiene su actividad principal a la que hay que apoyar para que el gasto sea eficiente.

Figura 3-7 Cobertura geográfica del Programa (número de grupos apoyados con asistencia técnica)



Fuente: Documentación oficial del programa y resultados de la evaluación
 Los principales municipios ganaderos son Carmen, Escárcega, Candelaria
 Los principales municipios apícolas son Campeche, Hopelchén, Champotón

Lo que sí se evidencia en la figura 3-7 es la representatividad de la muestra tomada, casi es igual a la población total de proyectos realizados. Cabe agregar que la base de datos “oficial” del programa tiene incongruencias en el nombre del municipio al que se asigna cada proyecto por lo que se tuvo que reconocer los municipios con base en la localidad.

Capítulo 4

Evaluación de la operación del Programa

4.1 Planeación del Programa

4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal

El Plan Estatal de Desarrollo de la actual administración, identifica y describe las características sobresalientes de las actividades agrícolas y ganaderas, en los 11 municipios del Estado, en donde se toman en cuenta el potencial productivo de cada uno de los territorios geográficos y el desarrollo actual de sus comunidades, como ya fue citado en capítulos anteriores. Es allí donde se citan las áreas estratégicas de desarrollo, la actividad agropecuaria y en especial la apícola son entre ellas. Es con base en dicho documento se alinea la pertinencia de los gastos de este y otros programas de la APC. Además algunos funcionarios (comunicación personal) citan la existencia de diagnósticos de la actividad agropecuaria en el Estado en instituciones como la SAGARPA, SDR, CNA, etc.

Se han establecido como regiones prioritarias, las regiones con mayor tradición y potencial ganadero y por tanto con mayor potencial de Recuperación de Tierras de Pastoreo: Carmen, Candelaria, Champotón, Escárcega y (en menor proporción) Palizada. Así mismo en el documento se tiene identificada la zona de principal actividad apícola en los municipios de Hopelchén, Campeche, Champotón y en menor escala Calakmul. Por lo tanto, las políticas de la actual administración en materia agropecuaria son congruentes y pertinentes con los criterios de definición de gastos y beneficiarios que debería establecer el programa; pero en este caso año hubo una mala aplicación de ellos que provocó discrepancia entre los municipios beneficiados y los municipios identificados como prioritarios para estas actividades.

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza

Este programa debería estar fuertemente correlacionado con los programas Apícola y Recuperación de Tierras de Pastoreo, pues los productores atendidos por aquellos programas no reciben por aquel una asesoría técnica especializada, mientras que en este programa el principal componente es ese precisamente. Sin embargo se ha notado que los beneficiarios y regiones que este programa beneficia no tienen correlación. Es decir este programa a se ha dedicado a otra población objetivo, incluso en la encuesta el casi la mitad de los beneficiarios dijeron que recibieron el apoyo en forma individual, lo cual es contradictorio al programa que se realiza para apoyar a grupos GGAVATT en todos los casos.

Actualmente no existe ninguna condición respectiva a quienes deben recibir el apoyo, y los vínculos que se tiene con el programa apícola y recuperación de tierras de pastoreo solo es la que casualmente se pueda dar, normalmente no son los mismo grupos del apícola y

praderas a quienes asesoran los técnicos de GGAVATT. Precisamente pensando en que aquellos grupos tienen problemas para obtener mejores rendimientos se habla de que necesitan asesoría técnica, el problema es que los técnicos DPAI pueden dirigir el apoyo a otros productores que estén organizados y normalmente no son los mismos grupos de Apícola y Recuperación de Tierras de pastoreo los que se benefician.

Existen programas como el INI-FIDA establecido entre el Instituto Nacional Indigenista y el Fideicomiso Internacional para el Desarrollo Agropecuario, que fomentan entre la población de áreas marginadas y prioritarias (preferentemente de fuerte ascendencia indígena) la elaboración, ejecución y financiamiento de proyectos de tipo ganadero, entre otros. Estos proyectos no son de la APC pero tienen objetivos muy parecidos y benéficos, no existe actualmente coordinación con la APC.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

En general sí se tienen establecidos los criterios y áreas prioritarias, pero en este ejercicio no hubo congruencia con ellos. Esto no quiere decir que estuvo dirigido totalmente hacia otros criterios y áreas, pero sí que hubo importante discrepancia al respecto. La incongruencia encontrada entre los objetivos de las políticas federales y estatales y la operación del programa en relación a la población objetivo impide confiar en el cumplimiento de aquellos objetivos y los del propio programa (cuadro 4-1-3). En la medida que no se cumple con las definiciones de áreas geográficas prioritarias acordes a los planes de desarrollo como ya se revisó en los capítulos anteriores, también se asegura que se cumplan los plazos para ejecutar las metas. En conclusión el Indicador de planeación del programa (IPP) es deficiente.

Cuadro 4-1-3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas e Índice de planeación del Programa (IPP)

Aspecto a evaluar	Existencia Sí / No	Disponibilidad Sí / No	Comentarios
Diagnóstico oficial reciente de la (las) actividades(es) apoyada (s)	Si	Si	Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003
Definición oficial sobre objetivos (términos cualitativos) y metas (términos cuantitativos) del Programa	Si	Si	Reglas de Operación de la APC Anexo Técnico
Calendario contemplado para el logro de los Objetivos	No	No	Solo se indica fecha máxima de término
Definición de regiones y beneficiarios prioritarios	Si	No	Plan Estatal de Desarrollo 1997-200
IPP			0.63

Fuente: Documentación oficial del Programa

4.1.4 Objetivos, metas y plazos

Como ya se ha descrito en apartados anteriores, los objetivos del Programa fueron planteados correctamente de acuerdo a las políticas sectoriales, pero no se cumplió en la

práctica ya que se dirigió desproporcionadamente a regiones que no son las prioritarias en las actividades apoyadas. Esto fue lo que impidió cumplir al 100% el objetivo del programa. Con relación a las metas ya se mencionó en el apartado 3.6 que la cobertura fue menor a lo programado en metas físicas y completa en metas financieras. El plazo marcado el anexo técnico respecto a la fecha máxima del ejercicio (no hay una calendarización) fue cumplida.

4.1.5 Focalización

Con base en las revisiones que se hicieron en los capítulos anteriores de las regiones productivas, beneficiarios y apoyos podemos analizar el nivel de focalización.

Dado que el número de beneficiarios programados es de 700, y el de solicitudes recibidas y aprobadas fue de 627 se llega a un Índice de Focalización (ver anexo 5) de 0.90 con relación a la población objetivo (beneficiarios).

Si a esto le agregamos que los apoyos fueron entregados a productores en distintos municipios a los que habitan los productores de la población objetivo definida originalmente, observamos que no se dirigió al número y origen de productores que el programa pretende.

También es necesario que los prestadores de servicios realicen mayor divulgación y difusión del programa, pues los productores revelaron mucho desconocimiento del programa, al grado que casi la mitad manifestaron recibir los apoyos en forma individual (no es normal dado que son representantes de los grupos) y el 10% asegura no haber recibido ningún apoyo.

4.1.6 Otros aspectos importantes de la planeación del Programa

Los recursos se han asignado con cierto nivel de desapego a las normas establecidas en las Reglas de Operación del programa y las políticas de desarrollo agropecuario propuestas por el Ejecutivo Estatal en el Plan de Desarrollo, en el sentido de que no se distribuyó el número de beneficiarios en proporción adecuada entre los municipios que realizan la actividad en forma preponderante.

Además existe grave discordancia entre las reglas de operación de la APC y el programa, se asignaron apoyos federales por Contratación del promotor equivalentes a \$50,320.00 lo cual excede el máximo de \$43,200.00 especificado, con ello se está utilizando una inversión federal de \$4,193.33 por cada mes de Contratación del técnico, mientras que las reglas de operación del 2001 remiten a un máximo mensual federal de \$3,600.00. Se rebasa este límite en un 16% sin ninguna justificación en actas del comité técnico que “intenten” validar este acto, mediante el cual se ejercieron montos federales del orden de \$178,000.00 (considerando a todos los técnicos contratados) indebidamente y sin justificación aparente solo por el componente de contratación del promotor.

Adicionalmente se detectó un gasto del orden de \$6,380.00 por promotor en el componente Capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor. Cuando el máximo autorizado es de \$6,200.00; esto lleva a un ejercicio indebido de \$4,500.00.

En total se ejercieron \$182,500.00 indebidamente por asignaciones fuera de los límites establecidos para el presupuesto de origen federal.

Al parecer la planeación y operación de este programa se ha dejado un poco de lado entre los funcionarios, pues los programas cercanos de Praderas y Apícola tienen una planeación y documentación un poco menos dispersa, mientras que este es más desordenado.

Considerando que los funcionarios decidieron otorgar todos los apoyos a los únicos solicitantes por que no había más solicitudes, se concluye que se aplicó el ejercicio del programa en buen criterio, pero no se debe olvidar que la respuesta a la convocatoria seguramente está en relación a la difusión del programa, la cual fue deficiente. En este apartado por lo tanto, se concluye que el programa ha tenido una pertinencia suficiente en el ejercicio de sus recursos, sustentado con un indicador de pertinencia del gasto programado (IPGP), igual a 0.63 estimado mediante la cédula de registro de otros indicadores del anexo 5. Esto con la consideración de que la inversión no fue tan productiva como debía en el plano social y de amplio beneficio dirigido a la población objetivo según los planes de desarrollo y las reglas de la APC como pretenden los planes de desarrollo y de que se violaron las reglas de operación de la APC en cuanto a los componentes generales de apoyo.

La relación Costo/Beneficiario del Programa fue de \$3,197.14 (incluyendo ampliación de metas financieras del 0.2%). Obviamente este tipo de inversión es de los más baratos que se registran en los programas de la APC, pero los resultados e impactos son también bajos. Esto se comprende por la situación grupal de los beneficios y el tipo de apoyo que se otorga, pues los demás programas son más caros porque aportan bienes con costos importantes.

4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado

4.2.1 Operación del Programa en el marco de la política de federalización

Respecto a las acciones tendientes al proceso de federalización, salvo la irregularidad mencionada en el apartado 4.1.6, no se tienen acciones fuera de dicho propósito. Las instancias federales con representación en el estado han adoptado su papel normativo y han participado de acuerdo a lo que se establece en la política sectorial nacional respecto a la descentralización y federalización, permitiendo al ejecutivo estatal un mayor rango de decisiones con base en sus planes de desarrollo, sin contradecir a los planes nacionales (excepto en el caso mencionado, del cual tuvieron conocimiento y no actuaron congruentemente con su carácter normativo).

4.2.2 Arreglo institucional

El gobierno de Campeche, para ser congruente con la política federal y pertinente con las necesidades del desarrollo agrícola y rural, reestructuró la Secretaría de Desarrollo en Direcciones Generales a saber, Agrícola, Pecuaria, Apícola, Forestal, Normatividad, Planeación, Comercialización, Maquinaria y Equipos, y Coordinación de Direcciones de Desarrollo. Es importante destacar que la Dirección de Desarrollo se creó por iniciativa de los productores. Cabe aclarar que la representatividad del gobierno estatal en los órganos de decisión (FOFAECAM, COTEGAN) es adecuada y se ajusta al marco de descentralización, pero estos funcionarios fueron prácticamente los responsables de la anomalía observada en el apartado 4.1.6 y tampoco realizaron la corrección oportuna, teniendo obviamente conocimiento de ella.

Respecto al flujo general de decisiones y de la operación del Programa en el cuadro 4-2-2 se describe un resumen.

Cuadro 4-2-2 Etapas y procesos de la operación del Programa

Etapa	Proceso
Planeación	<ul style="list-style-type: none"> - Los objetivos y metas originales del programa son congruentes las políticas del sector agropecuario del Ejecutivo Estatal plasmados en su Plan Estatal de Desarrollo 1997 – 2003, pero no fueron cumplidos totalmente. - Los gastos se ejercieron en dos componentes Contratación del promotor (25) y en capacitación , actualización y giras de intercambio del promotor(25). - La selección de beneficiarios se realizó de acuerdo a lo establecido en el anexo técnico y los criterios de elegibilidad pero con una falta de focalización y se beneficiaron a 627 productores que no son precisamente de los municipios identificados en los planes sectoriales como estratégicos para estas actividades. - Del aporte total el 75% fue Federal y 25 % Estatal; de la inversión total del programa los productores aportaron el 0 %. - <i>Existe grave discordancia entre las reglas de operación de la APC y el programa, se asignaron apoyos por Contratación del promotor equivalentes a \$50,320.00 lo cual excede el máximo de \$43,200.00 especificado además de que también se excedieron los límites para el otro componente.</i>
Difusión	<ul style="list-style-type: none"> - Entre sus mismos compañeros, por técnicos del Programa y en reuniones con funcionarios, fueron los principales medios para enterarse del programa. - Se publicó convocatoria en el periódico, pero ningún productor se enteró por ese medio.
Gestión y otorgamiento del apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - El 49% de los productores asegura que recibía asistencia técnica antes del apoyo y 96% que la recibió gracias al apoyo, pero de ellos solo el 74% dice que fue de un técnico DPAI y 19% de otro técnico del gobierno. El 93 % asegura que los trámites del apoyo fueron entre fácil y muy fácil. - El 60 % de los beneficiarios asegura que solicitaron el apoyo para producir mas o mejorar los rendimientos. El 38% para mejorar los ingresos, el 29% para producir mas alimentos para la familia y el 29% para probar una nueva tecnología.
Autorización	<ul style="list-style-type: none"> - La dictaminación la valida la COTEGAN, quien la envía al Comité Técnico del Fideicomiso para la autorización del apoyo.

Cuadro 4-2-2 continuación...

Desarrollo de la obra o recepción del apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - La COTEGAN verifica los trabajos a través del coordinador de técnicos y formula el acta de entrega recepción correspondiente. - Pago de técnicos, mediante contrato de prestación de servicios autorizado por la Comisión Técnica del Fideicomiso Estatal, por cuenta y orden del beneficiario.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - Lo realizan los funcionarios con base en informes de técnicos DPAI y de su coordinador, éste último realiza informes sobre el avance físico y financiero por rangos de inversión y tipo de beneficiario.

Fuente: Información oficial del programa y entrevistas aplicadas a funcionarios.

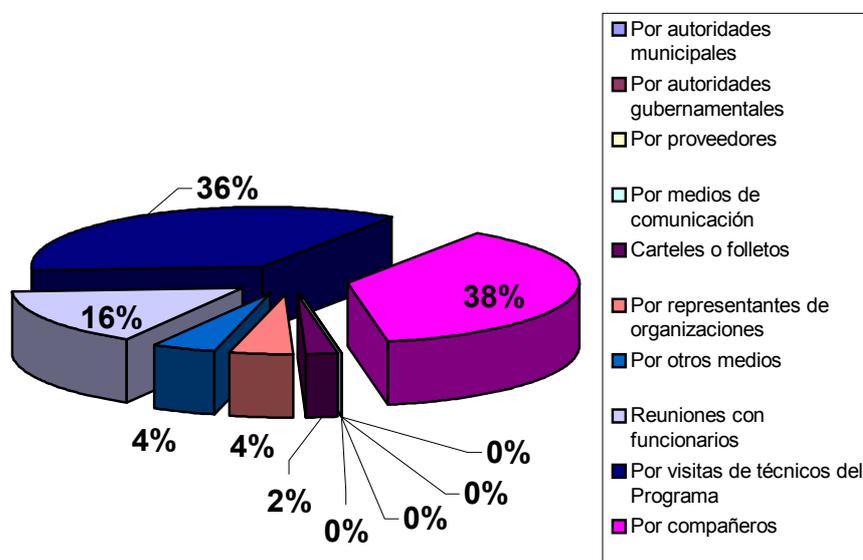
4.2.3 Difusión del Programa

Un resumen de esta y las demás actividades de planeación y operación del Programa se presenta en el cuadro 4-2-2.

Oficialmente el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal *“publica los componentes y montos de apoyo establecidos en el anexo técnico, así como las asignaciones convenidas entre la Federación y el Estado y los criterios de elegibilidad al menos en uno de los diarios de mayor circulación en el Estado”*. Sin embargo, ningún beneficiario manifestó haberse enterado por el periódico, esto indica que existe poco o ningún hábito de leer este medio de difusión. La radio puede ser una mejor estrategia utilizándolo en horas propicias, como en las mañanas, sobre todo las frecuencias con audiencia en el sector rural. El otro medio es a través de los DDR, promotores de desarrollo, los técnicos PESPRO. Lo que invariablemente debe ser corregido en este programa es la falta de presencia del técnico en la difusión del mismo, sobre todo entre los representantes de grupos GGAVATT. Lo anterior debido a la intensa comunicación que se da entre los productores de una misma comunidad y entre comunidades, sobre todo cuando las comunidades son relativamente pequeñas y cercanas entre sí.

En este año la forma más común de enterarse fue a través de compañeros (38%), pero se entiende que el primero tiene que enterarse por otro medio que posiblemente fueron los siguientes en frecuencia de respuesta. El segundo medio por el que se enteraron fue visitas de técnicos de programa (36%) lo cual es muy bajo pensando que cada grupo de beneficiarios tiene su propio técnico del programa. La otra forma significativa de enterarse del Programa fue a través de reuniones con funcionarios (16%). Al igual que en otros programas de la APC, los funcionarios locales por un lado han contribuido significativamente para la difusión del Programa (en reuniones con productores) pero por otro se han cerrado a expedir únicamente la convocatoria a través del periódico, lo cual ha mostrado en todo el tiempo de la APC que no es efectivo (figura 4-2-3). *Se recomienda incorporar como obligatorio convocar al menos en un medio diferente (radio, televisión, reuniones divulgativas con técnicos de diversos programas del agro).*

Figura 4-2-3 Principal medio por el que se enteran del Programa



Fuente: Resultados de la evaluación

La comunicación que se establece entre las organizaciones y sus agremiados ha sido el medio más efectivo de difusión del programa. Después de enterarse en el interior de sus organizaciones los mismo productores se constituyeron en el medio más efectivo para difundir el programa, los técnicos del Programa jugaron un papel significativo como difusores del programa, pero no al nivel correcto pues deberían de haber sido la primera fuente por la que se enteren los productores.

4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos

Es importante mencionar la falta de datos suficientes y contundentes sobre la participación directa de los líderes de las organizaciones de productores, en la gestión de los apoyos para sus agremiados, sin embargo, tienen importancia como agentes de divulgación.

Los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del Programa, son los mismos que aparecen en el anexo técnico en donde se indica que “podrán participar los ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la producción pecuaria” quienes deben cumplir con una serie de 4 requisitos antes mencionados en apartados anteriores.

En las normas de elegibilidad de los beneficiarios, queda claro que no se aplicaron criterios distintos a las normas establecidas, en virtud de que se apega a las necesidades y condiciones de las actividades pecuarias del estado.

Respecto a las solicitudes recibidas, aceptadas y atendidas se encontró que el 100% de las recibidas se tramitaron y apoyaron. No hubo solicitudes no atendidas, sin embargo el número de grupos promovidos debería ser mayor dado que hay un técnico que debe fomentar el proceso. En los casos muestreados se verificó que los apoyos fueron entregados, pero hubo un 10% de respuestas afirmando que no recibió el apoyo solicitado, lo cual es significativo comparado con el tamaño de muestra, *lo anterior implica que el desempeño de los técnicos responsables de estos productores no es el adecuado, ya que cuando menos los representantes de grupo deberían saber que cuentan con un asesor.*

4.2.5 Otorgamiento de apoyos

A grandes rasgos la operación del programa no fue totalmente apegada a lo establecido en la normatividad (cuadro 4-2-2) que marcan las Reglas de Operación de la Alianza . La razón es que hubo algunos ajustes sobre la marcha del programa que concluyeron con la contratación de 25 técnicos en vez de 29.

En estos casos sería mejor ampliar el período de plazo para presentar solicitudes y realizar una difusión mas efectiva, sobre todo invitando a técnicos de otros programas de la APC o no, para que transmitan al menos la inquietud a los productores de sus respectivas zonas de influencia. No se recomienda que se tengan muchos beneficiarios por grupo porque se ha detectado en varios programas que es mas difícil organizar grupos grandes. De preferencia se recomienda que los grupos nuevos que se promueven sean de menor cantidad de usuarios.

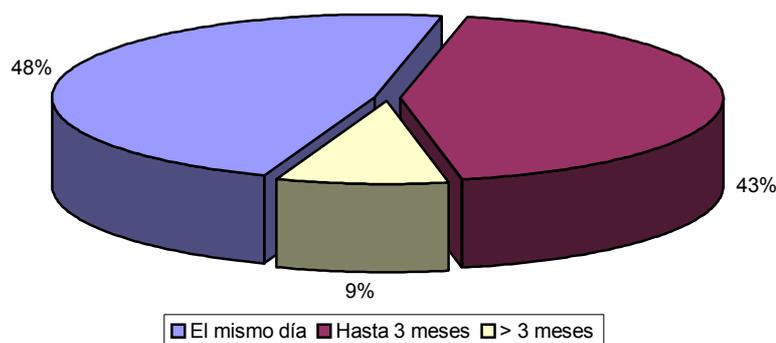
Tal y como se comentará en otro apartado, hasta ahora, el programa ha satisfecho la demanda de los solicitantes, que se han acercado a las ventanillas. Sin embargo ha habido un decremento muy marcado en beneficiarios, esto implica que el programa no está teniendo difusión pues gente que necesita apoyo existe, lo que pasa es que no se enteran de la convocatoria por ser muy poco difundida; este cubrimiento de solicitudes recibidas no garantiza que los recursos hayan sido suficientes para atender las necesidades y demandas de asesoría técnica y capacitación de los productores de la Entidad, pues la población potencial a apoyar no ha sido cubierta. En este caso se agrava la situación pues teniendo técnicos encargados de promover el programa no cumple sus metas de beneficiarios.

Respecto al tiempo que tarda el apoyo en llegar al beneficiario (Figura 4-2-2) es a criterio de los productores bastante bueno (89% afirma que llegó oportunamente).

Adicionalmente se obtuvo los tiempos resultantes de restar la fecha de solicitud a la fecha de entrega reportada por los productores encuestados, lo cual arroja el tiempo de respuesta del Programa en días (figura 4-2-5). Para efectos de esta evaluación se considera que el técnico es quien promueve la formación del grupo y la solicitud del apoyo a nombre del grupo , es por ello que se debe de obtener respuestas que giren en torno a que no tardó mucho en llegar el apoyo. De ahí que el resultado de la encuesta es bueno, excepto en el 9% de los casos que tardó mas de tres meses. Esto coincide con el hecho de que 10% dijo no haber recibido el apoyo y 11% respondió que el servicio no fue oportuno. Podría ser que

aproximadamente el 10% de los grupos hayan estado a cargo de los mismos técnicos y hayan estado muy carentes de atención.

Figura 4-2-5 Tiempo de respuesta del Programa a las solicitudes de productores



Fuente: Elaboración propia con base en cuestionarios aplicados a beneficiarios.

4.2.6 Seguimiento del Programa

El control interno de seguimiento del programa a criterio del personal normativo se realizó satisfactoriamente y se basó principalmente en la revisión del cumplimiento de objetivos y metas por los funcionarios respectivos de la COTEGAN. Una parte de los funcionarios menciona que las organizaciones de productores tienen representación en los órganos de dirección del programa (en más del 50% de los casos afirmaron que están representados en el Consejo Estatal Agropecuario, Comités o subcomités técnicos y Consejos regionales de Desarrollo Sustentable) y además ayudan en la presentación de propuestas. Esto se realiza con base en lo planeado por los funcionarios a pesar de que solo el 56% dijo haber participado en la planeación y diseño, principalmente en la definición del presupuesto y de la población a beneficiar. Esto indica que los funcionarios no han dado la importancia requerida al programa, pesar de que son integrantes del mismo grupo (pertenecientes a la COTEGAN) que también opera otros programas de fomento pecuario con más apego a la normatividad.

El único medio de evaluación y seguimiento interno mencionado por funcionarios y técnicos son las reuniones mensuales de técnicos donde informan y coordinan acciones. Por cierto el 22% de los funcionarios opina que el control y seguimiento interno del Programa es malo. Para el seguimiento interno los funcionarios dicen que utilizan principalmente los criterios de Logro de metas físicas (78%) y logro de metas financieras (78%), y en menor grado (56%) apego a la normatividad; pero a pesar de ello la cobertura de metas físicas fue del 90% y el apego a la normatividad no ha sido tan preciso.

Además se realiza supervisión y seguimiento del apoyo otorgado, se lleva a cabo a través del personal técnico adscrito a las Direcciones de la SDR. En los Municipios; y las

determinadas por la COTEGAN por comisión (Normativos y Operativos.), siendo entonces los responsables del cumplimiento de la normatividad.

4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas

Como ya se mencionó en los apartados anteriores se tuvo 25 técnicos contratados para 55 grupos GGAVATT. Se considera como solicitud la contratación de un técnico como se indica en el componente respectivo. Según información verbal de los funcionarios se tuvieron 25 solicitudes (los grupos que solicitaron apoyo se cubren con 25 técnicos) y en todos los casos se otorgó el apoyo. Sin embargo debe considerarse que las metas del componente no están en función del número de grupos sino del número de técnicos. Es decir que a pesar de haber atendido todas las solicitudes, no se cumplió la meta física.

4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones

En este ejercicio no hubo solicitudes sin atención. Lo cual no quiere decir que se ha satisfecho la demanda ganadera del Estado, por ello se insiste en que deberían de haber mas solicitudes.

4.3 Perfil de los beneficiarios

Los productores que se beneficiaron trabajan en tierras principalmente ejidales (96%) con una superficie total de 1868 ha, mientras que con propiedad privada solo hubo 6% (el 2% tiene ambas tenencias) de beneficiarios y se apoyó a una superficie total de 87 ha en el Estado.

Un 10% de los beneficiarios declaró no haber recibido el apoyo que solicitó, lo cual debe verificarse en campo, pues no puede atribuirse a errores de comprensión y comunicación; además el monto de estos apoyos asciende a una cantidad considerable dependiendo del número de asesores que debieron atenderlos. Prácticamente la mitad de los beneficiarios dice usar el apoyo en forma grupal, cuando se supone que todos los encuestados fueron representantes de grupos.

Los beneficiarios disponen de agua potable, luz eléctrica, y televisión en prácticamente todos los casos, además. El 80% de los beneficiarios no habla alguna lengua indígena debido a que los ganaderos son principalmente inmigrantes que colonizaron en épocas anteriores las zonas con débil arraigo autóctono, que ahora son el área de mayores praderas, mientras que las zonas de fuerte ascendencia indígena tienen una cosmovisión mas holística de la relación etno ecológica.

Los productores tienen edades desde 25 hasta 73 años y el promedio es 46 años, de ellos un 66% tiene mas de 40 años. Un 8% de los productores son mujeres. El 84% de todos

ellos estudió la educación primaria completa o parcial y 10% secundaria incompleta o mas. Existen 6% de beneficiarios analfabetas.

Un 44% provienen de familias con 1-4 integrantes en total, 50% de familias con 4-8 integrantes y 4% de familias mayores de 8 integrantes. La ganadería, al igual que otras actividades se realiza en unidades de producción familiares de tamaño mayor que el promedio ciudadano.

Los beneficiarios son principalmente personas morales, la mayoría con su principal actividad en el subsector pecuario (56%) con ganado bovino (12% respecto al total de productores encuestados). A pesar de ser personas morales estos beneficiarios prácticamente reciben el beneficio en forma individual, pues las respuestas indican poca actividad grupal. En general se observa una menor capacidad productiva y de infraestructura de estos beneficiarios respecto a otros programa, basados principalmente en el ganado bovino.

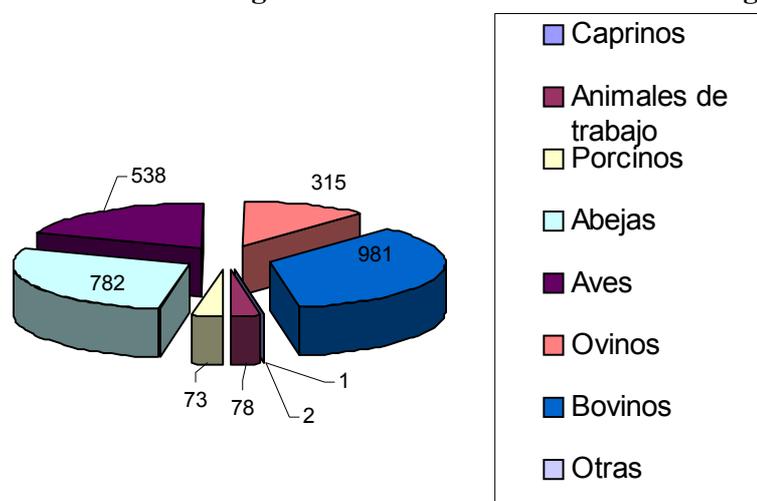
En suma todos los grupos presentan un valor de la infraestructura y equipos para la producción de \$945,155.00. Lo cual confirma que estos grupos son de bajo nivel económico.

Respecto a la cantidad de superficie con que cuentan en total los grupos se encontró que tienen 1,197 ha de agostadero bueno y 428 ha de agostadero de mala calidad.

De igual forma se detectaron 981 cabezas de ganado bovino en manos de los 50 productores representantes, 315 cabezas de ganado ovino, 73 de ganado porcino, 538 aves, 782 colmenas y 78 animales de trabajo (figura 4-3). Todo ello reafirma el bajo nivel económico de los productores beneficiados, si se compara con el valor promedio del agricultor o ganadero del sector privado o mixto (en el programa de Tierras de pastoreo se tiene un grupo de beneficiarios con alto nivel de capitalización).

Un 36% de los beneficiados se dedican principalmente al subsector agrícola. Además 30% de los beneficiarios cultiva Maíz ya sea como primera o segunda actividad y obtienen un rendimiento promedio de 1.9 t/ha.

El inventario ganadero de los productores encuestados nos da una idea de que el estrato de los beneficiarios es de bajo nivel de capitalización, pues todo su inventario junto representa el equivalente a unos cuantos ganaderos capitalizados que son bastante frecuentes en el sur de la Entidad (figura 4-3).

Figura 4-3 Inventario ganadero de los beneficiarios del Programa

Fuente: Resultados de la evaluación

La focalización del programa es buena en el sentido de que va dirigida a los productores ganaderos de bajos recursos, pero mala en el sentido de que no se dirigió a los municipios que se tiene identificados como prioritarios en ganadería (ver figura 3-7).

Ello indica que si el Programa logra aumentar la productividad y producción a través de asesoría técnica, tendrán oportunidad de ser competitivos a nivel regional y nacional. Para eso se requiere que continúe este apoyo a los productores y además se les haga llegar apoyos en infraestructura y semillas de pastos, de tal forma que su patrimonio ganadero crezca y se refuerce.

Solo el 24% de los productores dijo destinar alguna proporción de su producto para el autoconsumo (de los cuales 4% destinan el 100% para ello), mientras que el 66% dijo destinar mas de la mitad para el mercado local. Además el 24% de los entrevistados afirma que vende todo su producto al mercado nacional. Esto se debe a que son productores poco capitalizados que se limitan al mercado local. Además el 58% de los beneficiarios dijo tener animales mejorados y/o criollos mejorados y además 52% realizan control sanitario parcial y/o riguroso.

El 98% de los entrevistados provienen de familias donde el ingreso mensual es de menos de \$4,000.00 . Esto a diferencia de los productores de pequeña propiedad o ejidatarios capitalizados es un porcentaje bajo.

Se destina mas del 80% de los apoyos a beneficiarios que los usan para continuar una actividad que ya desempeñaban, esto es congruente con el objetivo del programa pues no pretende hacer ganaderos y apicultores sino mas bien impulsar el desarrollo de los que ya existen. Con ello el programa se consolida como un mejorador de condiciones de vida del sector ganadero (y en especial de bajos recursos) en la entidad y no como vendedor de la idea de la apicultura y ganadería.

También destaca la escasa participación de las organizaciones en concretar el interés del desarrollo social a través de los proyectos productivos. Sin embargo, son uno de los principales medios por los que el programa se difunde entre la población objetivo, posteriormente entre los integrantes se dispersa la información.

4.4 Satisfacción con el apoyo

En este sentido los productores opinaron sobre el grado de satisfacción con la calidad y oportunidad de los apoyos recibidos. La mayoría contestaron que la satisfacción respecto a la calidad del apoyo fue satisfactoria, con un indicador de frecuencia de reconocimiento de satisfacción (entre los que contestaron la pregunta) de 96%.

Respecto a lo que piensan los productores en relación al cumplimiento en tiempo se tiene que el 91% recibió el apoyo en menos de tres meses (tiempo entre la fecha de solicitud y fecha de entrega declarada en la encuesta). El 89% expresó directamente estar satisfecho con la oportunidad del programa (frecuencia de reconocimiento de la calidad del apoyo), al combinar ambos criterios se tiene que la frecuencia de reconocimiento de satisfacción y oportunidad (S) a la vez fue de 89%.

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

El control interno de seguimiento del programa a criterio de los funcionarios se realizó satisfactoriamente (aunque aproximadamente la quinta parte de ellos lo consideró malo) y se basó principalmente en la revisión del cumplimiento de objetivos y metas físicas-financieras por los funcionarios respectivos de la COTEGAN. Una parte de estos funcionarios menciona que las organizaciones de productores ayudan en la presentación de propuestas (56%). La planeación y operación del Programa se realiza con base en lo planeado por ellos a pesar de que solo el 56% dijo haber participado en la planeación y diseño, principalmente en la definición de objetivos y metas (56%), la definición de regiones y actividades productivas a apoyar (56%) y la definición de los componentes a apoyar(56%). *Esto indica que los funcionarios sí tienen responsabilidad del gasto irregular mencionado en el apartado 4.1.6 y la mala focalización con respecto a la cobertura geográfica*, en resumen no han dado la importancia requerida al programa, a pesar de que son integrantes del mismo grupo (pertenecientes a la COTEGAN) que también opera otros programas de fomento pecuario con mas apego a la normatividad. También consideran que los apoyos diferenciados favorecen mas a los productores de menos recursos económicos (75% de los que establecieron que hubo diferenciación de apoyos). Esta puede ser la justificación de los funcionarios al hecho de haber dirigido los apoyos mayoritariamente a los dos municipios con mayor grado de marginación en vez de distribuirlos en los municipios con mayor potencial ganadero y apícola. Esto aunque se alinea con el objetivo

básico de la APC discrepa con los objetivos del plan estatal de desarrollo, por lo que podría ser mejor que esos municipios se apoyen mas fuertemente con otros programas del grupo de desarrollo rural y mantener en este programa la orientación acorde a los planes sectoriales.

Además dicen que el criterio mas importante para la distribución de los recursos públicos fue lo establecido en las reglas de operación y el anexo técnico, aunque los resultados de la evaluación arrojan que el programa en sí, se aleja un poco de ello en el sentido de que excluye a un mayor número de beneficiarios y se otorga mayores apoyos a menos de ellos. También afirman todos que los criterios mas importantes para priorizar la selección de solicitudes a apoyar fueron: el orden de llegada de las mismas y la prioridad de las regiones sanitarias, productiva, etc. (de acuerdo al plan estatal de desarrollo). Lo cual indica que a falta de acuerdo, las decisiones deben haber sido del funcionario en turno. Prácticamente todos opinan que el plan estatal de desarrollo se vincula con el programa, pero no distribuyeron los apoyos mayoritariamente en los municipios con mayor potencial. 78% afirma que se han diseñado mecanismos para identificar las necesidades de apoyos o componentes que requieren los productores, pero no hay registro documental al respecto. 89% opinan que el apoyo responde a las necesidades del productor ya sea parcial o plenamente. Al menos 67% opinan que se dirigieron y deben seguirse dirigiendo los apoyos a productores con menores recursos. A esto habría que agregarle que sea de acuerdo a las áreas y regiones prioritarias identificadas en los planes sectoriales (cosa que no se realizó en este ejercicio). En general los funcionarios (89%) al igual que los productores califican la participación de los proveedores como buena.

Prácticamente los actores que determinan la planeación y operación del programa son los funcionarios. Los beneficiarios son mas estáticos al respecto, incluso por la falta de difusión muchos ganaderos ni siquiera saben del programa.

Respecto a los proveedores, estos son también estáticos y se limitan a vender su producto (en este caso asesoría técnica).

Mientras tanto los productores afirman que no participan en la planeación y diseño (pues a veces ni siquiera se enteran), solo se tiene registros de que en la difusión son muy importantes para hacer llegar a sus compañeros la información, sobre todo de convocatoria del programa y de que ellos mismos afirman que la difusión del Programa es una debilidad (31%). Además los productores piensan que debe simplificarse los trámites (30%), recibir otros componentes nuevos (28%). Piensan también que deben tener asesoría para gestión del apoyo, lo cual indica que en la realidad no son ellos quienes convocan y/o seleccionan a los técnicos que les asesoran.

4.6 Correspondencia entre las necesidades de los productores y los apoyos

Anteriormente se observó que los funcionarios dicen hacer la planeación con base en la normatividad de la APC y las características de definición de áreas estratégicas de desarrollo (en concordancia con los planes de desarrollo), esto está correlacionado con la opinión que tienen los productores de que los funcionarios (o como dicen “el gobierno”) planean el programa. Además en las respuestas de los funcionarios se evidenció

A futuro debe incluirse como en los demás programas la opinión del productor, pues en algún momento puede requerir apoyos nuevos y que los funcionarios no lo detecten, impidiendo esto que se les apoye en lo que realmente necesiten para lograr los objetivos del programa. De hecho en las encuestas los productores manifestaron en un 28% que se debe otorgar otros bienes y casi en la misma proporción que se debe simplificar los trámites. Todo ello a pesar de que algunos funcionarios mencionaron que se realizan acciones de identificación de las necesidades de productores.

En cuanto a la valoración que los productores hacen del apoyo recibido una vez más se detectó que se sienten satisfechos con la calidad (96%) y en menor grado con la calidad y oportunidad simultáneos (89%) como se muestra en la figura 4-6.

Sin embargo, cuando se habla de servicios, sobre todo de asesoría técnica un 49% afirma que la recibía antes del apoyo, 96% afirma haberla recibido después del apoyo, pero de estos solo el 74% dice que fue por un técnico DPAI, es decir que el resto tuvo asesoría pero por otros técnicos del gobierno. Definitivamente que ese es el objetivo del Programa, pero debería vincularse con otros programas, específicamente con el Apícola, que asesora a grupos precisamente pecuarios y que al menos como medio de comunicación debería de apoyar entre los funcionarios y productores de este programa. También se recomienda que los beneficiarios ganaderos tengan acceso al programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

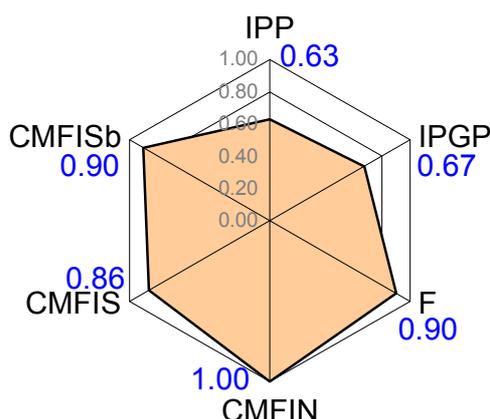
4.7 Evaluación global de la operación del Programa

Respecto a la planeación ya se explicó que fue mala, básicamente el principal problema fue que se asignaron los recursos programados para 29 técnicos cuando operaron solo 25; el segundo problema importante fue que los municipios receptores de los apoyos otorgados no corresponden en orden de importancia con las regiones prioritarias identificadas en los planes sectoriales sobre la actividad y; por último se definió una baja pertinencia del gasto programado debido a que los funcionarios no se percataron de que el gasto al 100% de metas financieras sin cumplir las metas físicas llevó a una violación de las reglas de operación de la APC en forma grave (se rebasó la aportación federal máxima para ambos componentes). Todo ello se ve representado por los indicadores de planeación del Programa (IPP=0.63) y de pertinencia del gasto programado (IPGP=0.67). Además el programa no cubrió a la población que se esperaba atender en relación a beneficiarios áreas y regiones, por ello tuvo un indicador de focalización (F=90%). Todos estos indicadores se determinan en los apartados anteriores y en el anexo 5.

En relación a la operación del Programa se tuvo que los principales indicadores que representan su situación son: cobertura de metas físicas (CMFIS=86%), cobertura de metas físicas de beneficiarios (CMFISb=90%) y cobertura de metas financieras (CMFIN=100%), respecto de los montos, beneficiarios y componentes (todos ellos descritos en el apartado 3.6). Los indicadores de satisfacción y oportunidad del apoyo (que equivale a la asistencia técnica) y de valoración del servicio (*idem*) son mas ilustrativos de los resultados e impacto del programa por lo que se utilizarán en el capítulo correspondiente.

Estos indicadores representativos de la planeación y operación se utilizan pues para representar una matriz radial que ayuda a comprender la evaluación simultanea de los indicadores eje (figura 4-7).

Figura 4-7 Evaluación global del Programa con relación a su operación



Fuente: Resultados de la evaluación
 Hubo irregularidades en la asignación de recursos federales

A pesar de que el promedio de los indicadores representativos es de 0.83, por las irregularidades de orden grave relativas a violación de montos máximos federales, se aplican disminuciones a la calificación del desempeño operacional del Programa y los funcionarios. La operación del programa ha sido mala en su planeación, oportunidad y los criterios de selección de beneficiarios. Incluso podría decirse que el resultado para este programa es suficiente en la escala de cinco valores de desempeño: Malo, Suficiente, Bueno, Muy bueno y Excelente. Considerando que los resultados fueron un menor número

de apoyos, dirigido a un menor número de productores, y que las reglas de operación fueron violentadas y los objetivos de la APC instruyen beneficiar al mayor número posible de beneficiarios, se concluye que respecto a la operación el programa califica como suficiente, con la observación de la baja planeación y difusión deficiente. En la figura 4-7 se observa como el único indicador cubierto al 100% fue el cubrimiento de metas financieras, los demás tienen valores bajos, y la valorización global es aun mas baja por las situaciones descritas.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Programa

5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

Cambios en la capacidad productiva

La evidente ampliación en el área de cultivo concuerda con el objeto del programa pues al aumentar la infraestructura y la superficie de praderas, se asegura una mayor productividad de la unidad de producción que servirá para solventar las necesidades de los productores beneficiados (cuadro 5-1).

En el cuadro 5-1 podemos apreciar los cambios en producción para el grupo de beneficiarios del Programa, se debe considerar que no todos los cambios tuvieron que ser causados obligatoriamente por la aplicación del programa.

Cuadro 5-1 Resultados logrados sobre las unidades de producción (%)

Rubro	Antes del apoyo	Después del apoyo	% aumento
Número de animales bajo asesoría técnica (cabezas)	770	1191	55
Número de colmenas bajo asesoría técnica (unidades)	592	668	13
Superficie de praderas y agostaderos bajo asesoría (ha)	722	1022	42
Número promedio de visitas mensuales del técnico durante el 2001 +	0	2.48	100
Eventos de capacitación para el proyecto +	0	21	100

Fuente: Resultados de la evaluación

+ No se puede obtener un porcentaje de aumento en base si el valor inicial es cero, se considera 100% para representar que fue totalmente a causa del apoyo.

Gracias al programa se aumentó el número de cabezas bajo asesoría en un 55%, además también se aumento el numero de colmenas bajo asesoría en 13%. Así mismo se aumentó la superficie de praderas y agostaderos en un 42%. Los resultados arrojan que los técnicos visitan en promedio 2.5 veces por mes a cada grupo, esto implica que cada uno de los 25 técnicos realizó acciones de campo en tres días al mes y el resto estaba en otro lugar no determinado. Si consideramos que solo hubo 21 eventos de capacitación entonces mantendría ocupado al técnico un día mas cada mes. Restan 16 días hábiles en los que no se sabe que actividad realiza. Originalmente se supone que los técnicos deben estar mayor

tiempo en campo que en oficina, pero al parecer no sucedió, según opinión de los representantes de grupos, que son los que mas contacto mantienen con los técnicos.

5.2 Capitalización e inversión productiva

El primer análisis realizado para verificar el cumplimiento de las reglas de la APC fue el de porcentaje de aportación que el productor hace. Se detectaron dos casos de beneficiarios que dicen haber aportado a la inversión, aunque el acta de cierre confirma que no hubo inversión de productores. Esto contradice los objetivos de la APC, en el sentido de que el productor debe absorber una parte de la inversión, pero está permitido en las reglas de operación.

El único indicador disponible es la respuesta a la inversión federal (obviamente por parte del ejecutivo estatal) y es de \$1.45 por cada uno que invierte la federación. Lógicamente este es uno de los programas que mas bajos están en este rubro.

5.3 Cambio técnico e innovación de los procesos productivos

Se obtuvieron los indicadores de cambio técnico e innovación en los procesos productivos en sus variantes de Frecuencia de cambios en producción debido a cambio en técnicas y Frecuencia de cambios en técnicas y cambio en la producción debido al apoyo. Con ellos se confirma que el programa *no cambia significativamente* las actividades de los beneficiarios, y por lo tanto nos hace suponer que el impacto de los técnicos es muy bajo.

El indicador de frecuencia de cambios en la producción es igual a 0.44, pero si le agregamos que además sea debido al apoyo recibido el indicador decae hasta 0.13. Estos indicadores son muy bajos para el tipo de programa y evidencian poco impacto de asesoría sobre los productores (cuadro 5-3-1).

Cuadro 5-3-1 Cambios en la producción o la técnica provocados por la adquisición del apoyo de APC

Tipo de cambio	Indicador	Valor
Cambios en la producción por nueva técnica	CEP	44%
Cambio en técnica y producción por el programa	CP	13%

Fuente: Resultados de la evaluación

Los cambios registrados en estos rubros se deben a algunos productores que además de reforzar su actividad con la infraestructura recibida, también reciben alguna asesoría técnica y pueden hacer que la unidad de producción crezca.

En el cuadro 5-3-2 podemos notar que evidentemente el mayor impacto favorable de los asesores ha sido sobre Manejo reproductivo, sistema de alimentación y técnicas de extracción de productos (con 18% de las opiniones cada uno) y manejo de praderas / agostadero (16%).

Cuadro 5-3-2 Presencia de cambios en la producción y productividad de los beneficiarios (%)

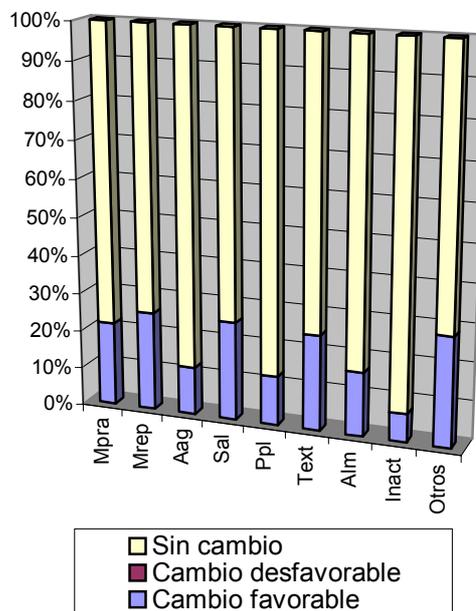
Rubro	Cambio favorable	Cambio * desfavorable	Sin cambio
Manejo de pradera / agostadero (Mpra)	16	0	84
Manejo reproductivo (mejoramiento genético, inseminación, monta, época de empadre, etc.) (Mrep)	18	0	82
Abasto de agua (método de suministro, cantidad, etc. (Aag))	9	0	91
Sistema de alimentación (Sal)	18	0	82
Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación (Ppl)	9	0	91
Técnicas de extracción de productos (Text)	18	0	82
Almacenamiento, procesamiento, etc (Alm)	11	0	89
Inicio de una nueva actividad productiva (Inact)	7	0	93
Otros cambios (Otros)	18	0	82

Fuente: Resultados de la evaluación

Sin embargo podemos ver en la figura 5-3 que en general la proporción de estos aspectos en que no se registraron cambios es grande. Esto quiere decir que el impacto del Programa en este sentido ha sido bajo.

De todos esos cambios el 44% de los encuestados opina que fue producto del apoyo de la APC, lo cual no es satisfactorio para fines de cumplimiento de objetivos de los promotores y de la APC, e incluso de los beneficiarios pues el 60 % de los beneficiarios asegura que solicitaron el apoyo para producir mas o mejorar los rendimientos. El 38% para mejorar los ingresos, el 29% para producir mas alimentos para la familia y el 29% para probar una nueva tecnología Hubo un grupo de 11% de los muestreados que ingresaron solo para aprovechar la oportunidad de recibir el apoyo.

Figura 5-3 Aspectos de la producción en los que se observaron cambios



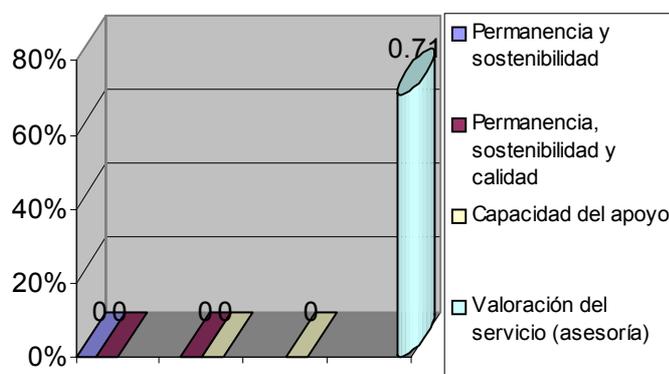
Fuente: Resultados de la evaluación
La simbología se detalla en el cuadro 5-3-2

5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

Debido a que el apoyo es de servicio de asesoría técnica estos indicadores no aplican, excepto el de la valoración de la asistencia técnica que fue de 0.71. Este valor fue bajo debido principalmente a que la asistencia no estuvo disponible cuando se le requirió en un 72% de los casos, no han pagado por ella en el 84% y no están dispuestos a pagar por ella en el 67% de los casos.

En la figura 5-4 se tiene que para efectos de asesoría técnica se observó un indicador de 0.71 en cuanto a la valoración del servicio recibido. Lo cual califica a la asistencia técnica en un nivel bajo. Los otros indicadores no aplican.

Figura 5-4 Indicadores de la Permanencia, sostenibilidad y calidad de bienes y servicios recibidos



Fuente: Resultados de la evaluación
Solo aplica el indicador de valoración del servicio recibido, los otros se muestran con un valor cero para indicar que no se pueden obtener

Más del 86% de los beneficiarios opinan que el apoyo es de calidad satisfactoria y el 80% piensa que llegó oportunamente, es decir en el momento en el que lo necesitaban (refiriéndose al momento en que inició el apoyo).

5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Aproximadamente la tercera parte de los beneficiarios aprendió nuevas técnicas de producción. Es muy probable que estos productores sean los que siempre asisten a reuniones con funcionarios o el técnico y que después le pasan la información a otros productores en su comunidad.

El indicador de desarrollo de capacidades técnicas productivas y de gestión en su variante de desarrollo de capacidades tuvo un valor de 0.14.

5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

Un 82% de los beneficiarios del programa presentaron o esperan presentar en su unidad de producción un aumento en rendimiento de su producto, contra un 16% que no espera obtenerlos.

Además un 80% de los productores registraron o piensan registrar cambios favorables en la cantidad producida y 20% no espera lo mismo.

Respecto a la calidad del producto un 82% de los productores tuvo o espera tener un aumento y un 16% no cree que se presente. Sólo el 2% de los productores opinó que hubo cambios desfavorables y equivale a uno de ellos, por ser un valor muy bajo no es significativo.

Casi la mitad de los encuestados observó que hubo cambios en algún aspecto de la producción.

Los productores beneficiados tuvieron cambios en productividad gracias al apoyo (CER) en un 69% de los casos, cambios en volumen de producción (CEV) en un 71% y cambios en calidad del producto (CEC) en 71% de los casos (todos ellos se refieren a cambios favorables debidos al Programa). Los indicadores de evaluación confirman que el 69% (CPPC) de los productores lograron cambios simultáneos en volumen, rendimiento y a la vez aumento de calidad en su producto, esto gracias al apoyo.

Si se analizan por separado resulta que el 71 % de los productores presentan un cambio en al menos uno de estos aspectos (CAUC). Estos indicadores reflejan que los beneficiarios han tenido algunos cambios favorables en su unidad de producción, el 71% de los encuestados opinan que fueron a causa del programa. Esto puede mejorar considerando que es un programa especialmente diseñado para asesorar.

5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción

En total un 74% de los encuestados opinó que tuvo o espera tener un cambio positivo en los ingresos que le corresponden.

En general el ingreso del total de encuestados fue de \$38,744.0 antes de recibir el apoyo y de \$42,548.0 después del mismo. Esto implica que se tuvo un aumento de 10%. Este valor es muy bajo si se compara con los resultados de otros programas que no dan asesoría técnica sino infraestructura. Nuevamente se nota un impacto muy bajo del programa.

El indicador de cambios en el nivel de ingresos de la familia es de 24%, por lo que debe establecerse la meta de aumentar esta proporción de productores con aumento en ingresos.

5.8 Desarrollo de cadenas de valor

El indicador de Acceso a insumos y servicios es un poco bajo (AIYS=0.83), esto indica que la presencia de la asistencia técnica (servicio), también es así. Esto puede relacionarse con una aparente baja estadía del técnico en el campo, pues los niveles de otros indicadores relacionados con las recomendaciones emitidas y conocimiento del apoyo por los productores también han sido bajos.

También los indicadores de Postproducción y transformación (P y $T=0.28$), índice de comercialización ($COM=0.17$) e indicador de comercialización ($CON=0.33$) tienen valores muy bajos, es poca la participación de proveedores (técnicos) mas allá de ofrecer recomendaciones técnicas de producción. No se abarca la parte de la cadena productiva correspondiente al valor agregado del producto y comercialización.

5.9 Conversión y diversificación productiva

Al respecto no hubo cambios. La unidades de producción son pequeñas a medianas en capital. Solamente un 2% iniciaron además otra actividad, pero conservando la ganadería. De hecho si la dejan se saldrían de la población objetivo del Programa y no serían beneficiarios.

El Indicador de conversión productiva es de 2%, y el Índice de conversión productiva es de 0.02. El hecho de que no tengan cambios se debe principalmente a que no les interesa o no les conviene en un 65% de los casos (seguramente porque al dejar la actividad dejan de recibir el apoyo por salirse de la población objetivo y en otra actividad no saben si tendrán apoyos).

Los apoyos del Programa, como ya se observó (cuadro 5-9), no van dirigidos a crear nuevas actividades productivas, por ello el 70% de los beneficiarios ya tenían experiencia de trabajo con los bienes otorgados. Lo que sí es importante lograr es un mayor cambio en la capacidad productiva, pues precisamente al apoyar a los que ya son ganaderos, se pretende fortalecer su actividad.

Cuadro 5-9 Frecuencia de cambios sobre la capacidad productiva

Respuesta	Experiencia de trabajo con el apoyo (% de encuestados)	Cambios en aspecto de la producción por el apoyo (% de encuestados)
Si	35	70
No	10	20
No sabe – No respondió	5	10

Fuente: Resultados de la evaluación

Realmente no es causa de penalización severa en la calificación del programa, el hecho de que no haya cambios en especies explotadas. Si el Programa tuviera como objetivo cambiar las especies ganaderas entonces se tendría que denominar como programa de conversión y diversificación productiva o algo así. Claro que si se presenta una diversificación o cambio de especie dentro de los límites de elegibilidad y criterios de selección del Programa, es positivo para la unidad de producción.

5.10 Efecto sobre los recursos naturales

Los beneficiarios opinaron que se tienen efectos positivos sobre el ambiente por ejemplo menor uso de agroquímicos, disminución de quemadas, control biológico, conservación y recuperación de suelos etc.

En general se entiende que si hay un asesor técnico se debe de aumentar estos porcentajes, por ello es que se notó más que en otros programas. La mayor parte de ello opinó que no hubo efectos favorables sobre el ambiente por la aplicación del apoyo, esto es correcto porque al asesorar se incide directamente sobre la cultura del productor en relación a la conservación del medio.

El indicador de efectos favorables sobre los recursos naturales (PCF) fue de 56% y el de efectos desfavorables fue de 2%. Esto indica que la asistencia técnica no ha tenido gran influencia favorable sobre los recursos naturales pero tampoco ha tenido prácticamente ningún impacto desfavorable sobre los mismos. Se considera bueno el desempeño en función del bajo impacto negativo.

5.11 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

La mitad de los beneficiarios afirmó que recibieron el apoyo en forma individual lo cual no es congruente pues es un requisito estar organizados en GGAVATT para recibir el apoyo. Esto pone de manifiesto que los productores que son los representantes no están bien informados, por lo tanto la desinformación es mucho mayor entre sus compañeros agremiados. Falta mucha difusión.

Los beneficiarios tienen diversos tiempos de pertenecer a el grupo y también son de diversa cantidad de agremiados. Casi todos ellos están constituidos en GGAVATT y se incorporaron a estos grupos porque tiene ventajas ser miembro.

Estas organizaciones se dedican principalmente a la ganadería y opinan que el programa no les ha apoyado para efectos organizativos. Se nota falta de organización en ellas porque no tienen claro quien toma las decisiones, solo el 40% de los entrevistados piensa que las decisiones las toma la mayoría, si consideramos que todos los entrevistados son representantes vemos que estando a la cabeza del grupo no tienen claro que la asamblea es la máxima autoridad al interior del grupo. También tienen dudas sobre la capacidad de sus dirigentes en una proporción significativa de los casos.

En general la APC es la directamente responsable de que estos grupos se formen pues es un requisito hacerlo para poder entrar al programa.

5.12 Protección y control sanitario

Aproximadamente la tercera parte de los beneficiarios conocen las campañas de: Tuberculosis bovina, Brucelosis bovina, influenza aviar y rabia paralítica bovina. Sin embargo solo el 10% ha participado en la campaña contra varroasis y 4% en la de garrapata. Los pocos que conocen las campañas tienen idea de que son operadas por los ejecutivos estatal y federal y organismos auxiliares de sanidad agropecuaria.

El 59% de los beneficiados que conoce alguna campaña sanitaria cree que las campañas han disminuido las plagas lo cual demuestra que aun falta bastante difusión al respecto y que el técnico ha dejado de atender esa parte de la cadena productiva.

La principal acción con que fueron apoyados los participantes en campañas fue asistencia técnica y capacitación, monitoreo de plagas y enfermedades y difusión de las campañas.

5.13 Investigación y transferencia de tecnología

El 33% de los entrevistados conoce la actividad de talleres y cursos de capacitación, el 16% las demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías, el 16% las parcelas demostrativas y el 13% giras de intercambio. En general tienen mucho desconocimiento (64%) de las actividades de transferencia de tecnología.

Por otro lado solo el 18% dijo haber participado en pláticas, talleres o eventos de capacitación, 7% en giras de intercambio y 4% en demostraciones. El 76% no participó en actividades de transferencia de tecnología.

Es posible que esta falta de conocimiento y participación se deba a que las actividades se realizan en otros lugares alejados de su comunidad porque la respuesta a las recomendaciones de los técnicos han sido muy buenas. Lo recomendable es hacer un puente de la información pasando por los técnicos DPAI, es decir que los técnicos DPAI deben asistir obligatoriamente a eventos de transferencia organizados por el programa respectivo y después aterrizar a nivel de sus grupos las tecnologías validadas.

Las recomendaciones de los técnicos fueron hechas generalmente a menos de la mitad de los productores. Solo en los aspectos de: aplicación de programas fitosanitarios, uso de suplementos alimenticios y organización para la comercialización se tuvo mayor número de recomendaciones, el resto de los aspectos fue muy pobre en número de recomendaciones de los técnicos, aunque se adoptaron el 94% de las recibidas (cuadro 5-13).

En total los técnicos dieron 127 recomendaciones de las cuales se adoptaron 119 y no se adoptaron 8. De estas solo 1 se adoptará y el resto no especificó. Con lo anterior se observó que el promedio de recomendaciones por grupo es de 2.82, valor muy bajo si se considera

que los técnicos estuvieron 12 meses asesorando a los productores. En la mayoría de los aspectos mas de la mitad de los beneficiarios afirmó no haber recibido recomendación.

Cuadro 5-13 Recomendaciones hechas por los técnicos y su adopción por los productores

Aspecto	Recibió recomendación		Adoptó recomendación		Adoptará recomendación	
	Si	No	Si	No	Si	No
Uso de registros productivos	16	29	16	0	0	0
Aplicación de programas sanitarios	23	22	22	1	1	0
Uso de inseminación artificial	5	40	5	0	0	0
Manejo de praderas	15	30	14	1	0	0
Uso de suplementos alimenticios	22	23	21	1	0	0
Manejo del hato	13	32	12	1	0	0
Organización para la comercialización	28	17	24	4	0	0
Otro	5	40	5	0	0	0
Total	127	233	119	8	1	0
%	35	65	94	6	13	0

Fuente: Resultados de la evaluación

En conclusión la actuación de los técnicos en este sentido fue muy pobre, pues solo el 35% de los casos se recibió recomendación por el productor (65% no recibió), pero la respuesta de los productores fue buena pues de los que recibieron recomendación 94% la adoptaron. El problema fue que no recibieron mas recomendaciones.

La razón por la que los productores adoptaron las recomendaciones fue principalmente (73%) por que cree que incrementará su producción. Esto confirma buena respuesta a las recomendaciones. Un 12% de los productores opinó no haber adoptado la recomendación del técnico por razones no especificadas principalmente.

5.14 Evaluación global de resultados e impactos del Programa

Con el fin de generar una vista mas integradora de los resultados e impactos del programa se construyó una evaluación visual del cubrimiento de los indicadores de resultados e impacto que mas efectos notables tuvieron sobre el desempeño del Programa, a partir del cuadro 5-14, para observar los principales aciertos y fallas simultáneamente (figura 5-14).

Cuadro 5-14 Principales indicadores de resultados e impacto del Programa

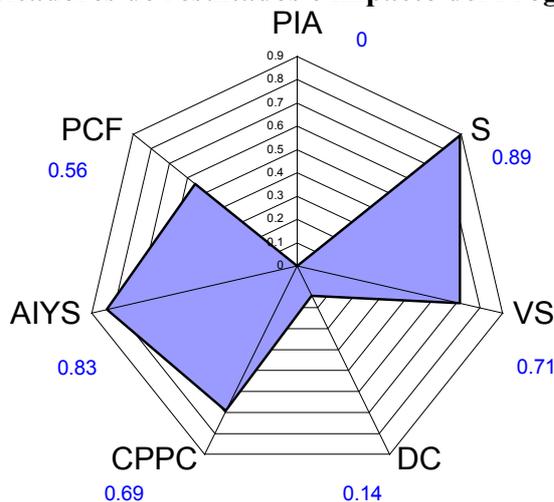
Indicador	Sigla	Valor
Presencia de inversión adicional (%)	PIA	0
Satisfacción y oportunidad del apoyo (%)	S	89
Valoración del servicio (asistencia)	VS	0.71
Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión	DC	0.14
Cambios simultáneos en producción, productividad y calidad (%)	CPPC	69
Acceso a insumos y servicios	AIYS	0.83
Efectos favorables sobre los recursos naturales (%)	PCF	56

Fuente: Resultados de la evaluación

Para este programa debido a la ausencia de aportación de productores, no aplican los indicadores de capitalización.

En general se observa que para todos los indicadores con mayor impacto se tienen valores bastante bajos, excepto para S y AIYS que indican que el servicio otorgado provocó aceptable satisfacción en cuanto a la calidad y oportunidad del mismo; y que el técnico impactó en la accesibilidad insumos y servicios, lo cual no es malo pero no debe sustituir sus funciones primordiales de asesoría técnica.

Figura 5-14 Evaluación global de los principales indicadores de resultados e impacto del Programa



Fuente: Resultados de la evaluación del programa

Los indicadores VS, CPPC y PCF tienen valores bajos pero aceptables y responden a que hubo una valoración aceptable del servicio de asistencia técnica, el cual provocó cierto grado de cambios en el rendimiento, volumen y calidad de la producción, con armonía hacia los recursos naturales. El comportamiento global tiene tendencia a ser insuficiente en todos los ejes, pero principalmente en el de DC y PIA, ello indica que no se fomentó la capacidad de trabajar en grupo (consistentemente se observó la tendencia a individualizar el apoyo) y que el programa es básicamente de apoyo federal, sin aportación inicial ni adicional de los productores.

Estos ejes ponen de manifiesto que los técnicos asesores no están cumpliendo cabalmente los objetivos del programa, no han impactado en las capacidades técnicas, organizativas o de gestión de los beneficiarios, ello se refuerza con las observaciones de que asisten al campo 3 veces por mes teniendo solo dos - tres grupos bajo su responsabilidad, el resto del mes se ignora sus actividades, que independientemente de cuales sean no es el fin primordial del programa. El promedio ponderado de estos indicadores es de 0.64 (excluyendo PIA por ser muy dispersante del parámetro).

Por todo o anterior se determina que el programa tuvo un desempeño suficiente. Tiene mucho que mejorar en el desempeño no solo técnico sino organizativo de los técnicos y funcionarios. La respuesta de las unidades de producción debe incrementarse a corto plazo. Indudablemente la continuidad del Programa es la principal herramienta junto con las observaciones emitidas de esta y otras evaluaciones para lograr esto.

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

6.1.1 Acerca de la operación del Programa

La complementariedad de los objetivos del Programa con la política sectorial del estado existe, pues la actividad agropecuaria es considerada en el plan estatal de desarrollo 1997-2003 como una actividad estratégica prioritaria; sin embargo durante la ejecución se tuvieron algunas fallas que provocaron cierta discordancia con aquel programa en algunas etapas de la operación. Finalmente el apoyo pretende mejorar las condiciones de la unidades de producción agropecuarias del estado, sobre todo las de menores recursos.

Respecto a la complementariedad del programa con otros programas de la Alianza para el Campo, existe una relación de objetivos con el programa Apícola y Recuperación de Tierras de Pastoreo, en relación a que varios de los técnicos de este programa deberían tener a cargo la asesoría a grupos de ganaderos y apicultores que participan en aquellos programas, sin embargo no es suficiente, pues el porcentaje de beneficiarios del programa que afirmaron haber recibido asesoría técnica en aquellos proyectos es muy bajo y, de ellos solo una mínima parte afirma que está disponible cuando la necesitan. Con el programa de mejoramiento genético no hay mucha relación, pues aquel está enfocado mayormente a ganaderos individuales o de organizaciones mas capitalizados.

Respecto a los diagnósticos y evaluaciones el Programa se basa principalmente en la demanda identificada en distintos documentos sectoriales de asistencia técnica para los productores menos capitalizados.

Con relación a la planeación y operación por parte de los funcionarios responsables del Programa, se tuvo un comportamiento en la mayoría de las etapas normal, pero al permitir que las metas físicas no se cubrieran al mismo tiempo que las financieras si se ejercieron provocaron una grave violación a las reglas de la APC 2001. En lo relativo a la asignación presupuestal federal, *existe grave discordancia entre las reglas de operación de la APC y el programa*, se asignaron apoyos federales por Contratación del promotor equivalentes a \$49,131.00 por mes lo cual excede el máximo de \$43,200.00 especificado, con ello se está utilizando una inversión federal de \$4,094.27 por cada mes de Contratación del técnico, mientras que las reglas de operación del 2001 remiten a un máximo mensual federal de \$3,600.00. Se rebasa este límite en un 16% sin ninguna justificación. Adicionalmente se detectó un gasto del orden de \$6,380.00 por promotor en el componente Capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor. Cuando el máximo

autorizado es de \$6,200.00; esto lleva a un ejercicio indebido de \$4,500.00. *En total se ejercieron \$182,500.00 indebidamente por asignaciones fuera de los límites establecidos para el presupuesto de origen federal*

Respecto al proceso de convocatoria y selección de beneficiarios se tuvo un desempeño bastante bueno bajo la coordinación de la COTEGAN, el único problema fue que los municipios en que se otorgaron apoyos no coinciden con los municipios identificados como los de mayor actividad ganadera y apícola. Si se apoyó a municipios estratégicos pero en desproporción comparados con las áreas prioritarias.

Los objetivos que el programa se plantea fueron cumplidos en nivel suficiente dado que los productores beneficiados reconocen la calidad del apoyo, pero se detectó que los apoyos no fueron otorgados con mucha oportunidad y tuvieron una distribución geográfica que no se apega al planteamiento de las regiones prioritarias de la APC y los planes de desarrollo.

Las metas establecidas así como los plazos fueron también cumplidos suficientemente. Las metas financieras no tuvieron movimientos no programados con otros programas, pero si se ocasionó un encarecimiento del costo de los componentes al incumplir las metas físicas. Los tiempos de entrega fueron aceptables, solo una pequeña proporción de beneficiarios tardó mas de tres meses en recibir el apoyo.

El programa no tuvo una correcta focalización, pues no se dirigió a los productores de las áreas que originalmente se consideran como población objetivo siendo, además, incongruente con los objetivos de la APC y de los planes sectoriales de desarrollo del estado y la federación. Los apoyos otorgados no fueron dirigidos en su mayoría, a los municipios con mayor producción ganadera y apícola en proporciones razonables: Carmen, Candelaria, Escárcega, Champotón, Campeche, Hopelchén y Calakmul.

La operación del Programa dentro de la política de federalización se desempeño de manera correcta en relación a la nueva estructura y arreglo institucional del gobierno del estado se logró tener una relación mas satisfactoria y complementariedad con el arreglo institucional de la federación.

La difusión del programa siempre ha sido a través del periódico principalmente acorde con las Reglas de operación. Los productores en ningún caso se han enterado a través de éste medio de difusión. Principalmente por compañeros, técnicos del Programa y en reuniones con funcionarios. Esto implica que algunos productores acuden a reuniones y después extienden la información a través de los productores. No se usan otras alternativas que tienen gran audiencia campesina como la radio rural y suburbana.

El número de beneficiarios del Programa ascendió a 627, un 90% de lo programado. Todas las solicitudes recibidas fueron atendidas y apoyadas. Se deduce que no hubo mas por la deficiente difusión.

La participación de los técnicos DPAI ha sido suficiente, pero debe mejorarse mucho su presencia e impacto en el campo.

Los indicadores de operación, ubican el desempeño en la operación de los procesos del programa con un nivel *suficiente* en la planeación, instrumentación, autorización y en el cumplimiento de las metas físicas y financieras para la atención y satisfacción de las necesidades de los apicultores del Estado. Además, hubo bajo nivel de focalización y de difusión.

Tanto funcionarios estatales como federales, tienen limitado conocimiento de la normatividad, operatividad, objetivos y metas del programa. Esto se demuestra en la tolerancia a irregularidades respecto a las reglas de operación de las que todos ellos tienen conocimiento, como se demuestra con el acta de cierre aprobada por ellos.

6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa

La mayor parte de los beneficiarios son productores cuya principal actividad es la ganadería y en segundo lugar la agrícola, normalmente tienen terrenos ejidales. Con edad promedio de 46 años pero dentro de un rango amplio. Además provienen de familias de entre 1 y 8 miembros, tienen ingresos menores de \$4,000.00 y el apoyo es para una actividad ya practicada por el beneficiario. La mayor parte venden su producto en el mercado local. Los funcionarios por su parte tienen capacidad de preparación académica y tienen experiencia en el Programa, pero carecen de estricto apego a la normatividad. Tanto beneficiarios como funcionarios opinan a su juicio que el Programa fue bueno.

Un 10% de los beneficiarios declaró no haber recibido el apoyo que solicitó, lo cual debe verificarse en campo, pues no puede atribuirse a errores de comprensión y comunicación; además el monto de estos apoyos debe justificarse. La mitad de los beneficiarios dice usar el apoyo en forma individual, pero los registros no aparecen a nombre de personas físicas, por ello se demuestra poco conocimiento sobre el programa.

Los grupos GGAVATT son, en su mayoría, organizaciones no consolidadas, agrupadas de manera económica y sin documentación legal en orden. En promedio tuvieron 11.4 integrantes y no se fomentó las capacidades técnicas, productivas y de gestión.

Se confirmó que el Programa atiende principalmente a productores agropecuarios de baja capitalización, pues su inventario y patrimonio son pequeños, si se comparan con el valor promedio del pequeño propietario o ejidatario capitalizado.

Los principales aspectos productivos que registraron cambios por efecto del Programa giran en torno al manejo de praderas / agostaderos, manejo reproductivo, técnicas de extracción de productos. Resultando en el incremento de los rendimientos en un 69%, cantidad producida en un 71% y calidad del producto con un 71% de los casos.

Los cambios técnicos con aumento en la producción observados fueron bajos (13%), esto se debió a que el impacto causado por los técnicos se dirigió a otras acciones no primordiales. Tampoco hubo conversión productiva.

Las capacidades técnicas, productivas y de gestión (0.14) es muy baja y nuevamente se justifica en la focalización de los objetivos del programa, pues no están catalogados como prioritarios en la agenda del técnico estos procesos de desarrollar capacidades en los beneficiarios. Esto hace notar que el técnico del DPAI no se hace muy presente en estos grupos, cosa que debería ser diferente pues solo tienen dos - tres grupos cada uno (25 técnicos – 55 proyectos).

Respecto a los cambios en producción, productividad y calidad ya se comentó ampliamente que el programa tuvo una frecuencia de 71% de casos con cualquiera de estos cambios.

Los cambios en ingresos de la unidad de producción presentan un indicador de 24%. Nuevamente se retoma la situación en la que han incurrido los técnicos, de poca efectividad, eficiencia y eficacia.

Las cadenas de valor tampoco tuvieron aumentos significativos, excepto en que hubo cambios favorables en la identificación y obtención de insumos y servicios para la producción.

Tampoco se tienen efectos desfavorables sobre los recursos naturales, de hecho en 30% de los casos se detectó que producen al menos un efecto favorable.

No se tuvo impactos significativos sobre la capacidad organizativa de los grupos.

Respecto a la protección sanitaria hubo conocimiento de las campañas principales para la actividad bovina, se tiene cierta participación en las campañas de Tuberculosis y Brucelosis bovina, que son las más relacionadas con la actividad. Pero reportaron poco conocimiento de la varroasis.

Se tiene poco conocimiento de productores sobre eventos de investigación y transferencia y además no asisten o participan en ellos.

Los indicadores principales indican desempeño *suficiente* en resultados e impacto del programa, los valores que están bajos obedecen principalmente a la mala planeación, deficiente desempeño de los técnicos, mala difusión y focalización. Las

reglas de operación de la APC establecen claramente que el principal objetivo es desarrollar el proyecto del grupo.

6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de los recursos del Programa

La distribución de apoyos en la geografía estatal no fue acertada porque la población ganadera es la que el programa pretende beneficiar y no fue esa precisamente la que recibió los apoyos.

6.1.4 Fortalezas y debilidades

Fortalezas

Es un apoyo importante para productores de bajo nivel económico.

La simplicidad del arreglo funcional operativo, evitando muchos niveles que entorpecen el flujo de operación (COTEGAN ⇔ Coordinador ⇔ Técnicos)

Los productores tienen oportunidad de seleccionar su proveedor, aunque en ocasiones no lo hacen

Debilidades

Los técnicos no están comprometidos con los objetivos del Programa y la APC

Los funcionarios no vigilan el estricto apego a la normatividad, cayendo en mala planeación

Falta mucha difusión para que llegue efectivamente a los productores y la población potencialmente beneficiable sea mayor

No se tienen claros los criterios de elegibilidad del Programa y las áreas prioritarias, ni funcionarios, ni técnicos.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa

Se recomienda solicitar a través del comité técnico una explicación al responsable operativo y el normativo del programa DPAI y a la COTEGAN, respecto a la asignación en el ejercicio 2001 de montos federales por la cantidad de \$49,131.00 por cada promotor, cuando las reglas de la APC determinan como máximo \$43,200.00 y de \$7,568.8 por la capacitación, actualización y giras de intercambio técnico del promotor cuando las reglas de operación determinan como máximo \$6,200.0. Con base en esta explicación la SAGARPA debe dictaminar el tipo de sanción procedente en su calidad de instancia federal normativa.

Las instancias y órganos de planeación y operación deben seguir en la misma forma en que están arregladas, tanto las estatales como las federales y de productores. Siempre y cuando garanticen el apego a la normatividad mediante seguimiento del SEE. Además se les debe hacer llegar un llamado de atención por pasar por alto las reglas de operación de la APC.

Respecto a la complementariedad del programa con otros programas se recomienda que los apoyos se otorguen preferencialmente a los productores que también participan en el programa Apícola y el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, para que ellos contraten su técnico DPAI (avalado por la COTEGAN sin que esta determine a quien contrata y a que lugar lo manda).

Se recomienda que la convocatoria del programa sea transmitida obligatoriamente por al menos un medio de comunicación diferente al periódico en un lapso de al menos 30 días anteriores al cierre de recepción de solicitudes.

Se recomienda que los funcionarios sean estrictos en la *validación* de la selección de técnicos DPAI que hagan los productores Para ello la COTEGAN debe tener un listado de profesionales que han desarrollado estos trabajos previamente y su respectiva calificación objetiva. Cuando los productores propongan a un técnico debe incorporarse a ese listado y permitírsele mostrar su capacidad previo examen de conocimientos.

Se recomienda que los técnicos elaboren como primera actividad anual un diagnóstico auto participativo en los beneficiarios e identifiquen con documentación de soporte las demandas de investigación y transferencia de tecnología, para que posteriormente el Consejo estatal agropecuario solicite al INIFAP un manual con las recomendaciones técnicas que mejor convengan a ese tipo de beneficiarios de acuerdo a su zona. De esta forma se ayuda en la identificación de las necesidades de los productores en investigación y transferencia (que es una carencia de FUPROCAM e INIFAP) y se ayuda a los técnicos a uniformizar criterios y capacitarse.

Debe verificarse el desempeño de los técnicos en campo, para asegurar que los productores representantes de los grupos sepan que se les apoya con la asesoría ya que un número significativo de productores opinó que no les llegó el apoyo (el técnico, teóricamente contratado por ellos). Para ello el coordinador debería contar con un medio de transporte que le permita hacerlo (por las condiciones socio económicas de los profesionistas agrónomos promedio es posible que deba de ser oficial).

Se recomienda que se uniformice la entrega de listas de beneficiarios y de documentos de avances analíticos por los responsables operativos de este programa de fomento pecuario, con base en los respectivos informes de los técnicos y del coordinador.

Cada año al término de las evaluaciones externas debe realizarse un análisis al interior del comité técnico para estimular o advertir a los funcionarios que resultan con buena o mala actuación con el objetivo de mejorar el resultado del siguiente año y, en su caso, tomar las medidas correctivas correspondientes.

6.2.2 Para una asignación mas eficiente de los recursos

Se recomienda que el responsable operativo tenga cuidado en dirigir los apoyos a las zonas y municipios eminentemente ganaderos y apícolas, pues el programa pretende fortalecer, no inducir la actividad. Esto debe ser validado por el SEE antes de la aprobación del anexo técnico.

Respecto al uso de los diagnósticos es importante señalar que los funcionarios actuales ya tienen una buena idea del panorama estatal , se recomienda que sigan siendo los mismos para garantizar esta tendencia, siempre y cuando no violenten las reglas de operación por mas de una vez y con sanción administrativa previa. También se recomienda que planeen con mas anticipación las metas para evitar ajustes de última hora.

Las metas establecidas como se dijo en el párrafo anterior deben ser planeadas con mas anticipación en los órganos respectivos *que incluyan a representantes de productores de varios estratos* para asegurar que se satisfaga su demanda.

6.2.3 Para el mejoramiento de la eficiencia operativa y la mejor adecuación al proceso de federalización y descentralización

Debe de garantizarse ante el comité técnico antes de la aplicación de apoyos que éstos se otorgarán en las áreas estratégicas definidas en los planes sectoriales o en otras nuevas con la debida justificación avalada por dicho comité.

Respecto a la complementariedad del programa con otros programas de la Alianza para el Campo, la relación del Programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales con otros, tiene que fortalecerse, para ello el comité técnico debe revisar

la respectiva evaluación de dicho programa y hacer los ajustes necesarios, para garantizar su correcto desempeño no solo como programa sino como complemento del Apícola y del de Recuperación de Tierras de Pastoreo, pues no se ha hecho presente como debería entre los apicultores. Incluso si las normas de ese programa no contemplan que el técnico apoye a los beneficiarios de otros programas, cabría la posibilidad de tener un grupo de profesionales del área prestando servicios de capacitación a los productores financiados parcialmente por la alianza como un componente de esos programas (p.e. Recuperación de Tierras de Pastoreo y Apícola).

La aplicación del programa en el estado debe seguirse dando, pues la apicultura es considerada en el plan estatal de desarrollo 1997-2003 como una actividad estratégica prioritaria. Todos los órganos e instancias deben permanecer iguales en su estructura y conservar la tendencia de ajustarse al plan de desarrollo, pero teniendo cuidado con el estricto cumplimiento del marco normativo, sobre todo del objeto social de la APC.

6.2.4 Para una mayor y mejor participación de los productores

Se debe fomentar aun mas la participación de representantes de varios estratos de productores en los órganos de planeación y operación, permitiéndoles expresar sus opiniones al respecto. Además de un mayor impulso a la difusión del Programa.

6.2.5 Para la introducción de reformas institucionales

Las recomendaciones de reformas a los objetivos o estructura operativa y normativa se ha recomendado en otros programas de tal forma que impacten en aquellos y éste. Para este programa en particular se recomienda que continúe igual (con las pertinentes observaciones anteriores).

Bibliografía

CONAPO. 2001. Índices y grados de marginación nacionales y del estado de Campeche. CONAPO – Consulta Medio electrónico.

COTECOCA. 1996. Recuperación, mejoramiento y manejo de arcas y agostadero-SAGAR-Campeche.

FONAES-SEDESOL-1999. Situación y alternativa de desarrollo de las empresas ganaderas apoyadas por el FONAES en la Región Sur del Estado. 171p.

Gobierno del Estado de Campeche. 1997, 1998, 1999, 2000 I, II, III,IV Informe de Gobierno.

Gobierno del Estado de Campeche Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003.

Gobierno de México Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Munguía G.M. 1998. Apicultura Mexicana Mercado Mundial de Miel Problemática Ambiental. Un enfoque prospectivo En: VI Congreso Ibero-Latinoamericano y XII Seminario Americano de Apicultura. Yucatán –México pp.1-8.

Anexos

Anexo 1

Cuadro de extracción de la muestra

El marco para la extracción de la muestra ha sido el número de proyectos (a cada uno corresponde un técnico DPAI) que han recibido los apoyos que otorgó el Programa en 2001, los cuales figuran en el cuadro siguiente, y la determinación del tamaño de la muestra se hizo siguiendo la metodología establecida por la SAGARPA-FAO específicamente para la evaluación de este tipo de programa, correspondiendo el tamaño de la muestra a 50 representantes de grupos que recibieron el apoyo.

El criterio para la obtención de la muestra, como se indica en la guía metodológica, es el tamaño de la población, que en este caso es de 55 grupos, todos pertenecientes al tipo de productor III. Dado que los beneficiarios son los 55 grupos que recibieron apoyos del 2001 del programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales, se toma en el cuadro de extracción de muestras diseñado por la FAO, la casilla correspondientes a más de 50 beneficiarios. Se establece una muestra base obligatoria de 40 grupos más el excedente (5) multiplicado por el factor 0.5, lo cual resulta en 40 más 2.5 beneficiarios. Por ello la EEE decidió tomar una muestra de 50 beneficiarios para garantizar la representatividad de la misma.

Cuadro anexo Extracción de la muestra del programa DPAI 2001

Municipio	Beneficiarios ¹		
	Total	Muestra	% de la muestra
Campeche	5	5	10
Hopelchén	5	5	10
Calakmul	12	12	24
Champotón	3	3	06
Escárcega	7	5	10
Candelaria	20	17	34
Carmen	3	3	6
Total	55	50	100
Otros actores	Núm. Entrevistas		
Funcionarios	9		
Proveedores	25		

Fuente: Información oficial del programa y resultados de la evaluación

¹ Todos los beneficiarios son del tipo III organizados en GGAVATT

² Los entrevistados correspondientes a Calakmul se incluyen en Hopelchén en el Sistema Nacional de Información APC 2001 debido a que no permite la opción de aquel municipio

Además se encuestaron a los funcionarios (9) y a los proveedores de servicios de asistencia o técnicos DPAI (25) en su totalidad.