



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



EVALUACION DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001



**Informe de Evaluación Estatal
Recuperación de Tierras de
Pastoreo**

Campeche

Octubre de 2002



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



EVALUACIÓN DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 2001

Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo

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.....	6
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.....	11
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.....	13
2.3.4 Mercados de bienes e insumos relacionados.....	13
2.3.5 Infraestructura disponible.....	14
2.3.6 Condiciones agro climáticas.....	14
2.3.7 Potencial productivo de las actividades relacionadas con el Programa.....	15
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.....	20
3.4 Población objetivo.....	21
3.5 Componentes de apoyo.....	21
3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas.....	22
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.....	27
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.....	28
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.....	30
4.2.6 Seguimiento del Programa.....	31
4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas.....	31
4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones.....	32
4.3 Perfil de los beneficiarios.....	32
4.4 Satisfacción con el apoyo.....	35
4.5 Participación de proveedores y funcionarios en la planeación y operación del Programa.....	35
4.6 Correspondencia entre las necesidades de los productores y los apoyos.....	36
4.7 Evaluación global de la operación del Programa.....	37
Capítulo 5 Evaluación de resultados e impactos del Programa	39
5.1 Principales resultados de las acciones del Programa.....	39
5.2 Capitalización e inversión productiva.....	40
5.3 Cambio técnico e innovación de los procesos productivos.....	42
5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones.....	43
5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión.....	44
5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo.....	45
5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción.....	45
5.8 Contribución al empleo.....	46
5.9 Conversión y diversificación productiva.....	46
5.10 Efecto sobre los recursos naturales.....	47
5.11 Desarrollo de organizaciones económicas de productores.....	47
5.12 Protección y control sanitario.....	47
5.13 Investigación y transferencia de tecnología.....	48
5.14 Evaluación global de resultados e impactos del Programa.....	48
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 impacto del Programa.....	52
6.1.3 Acerca de las prioridades que orientaron la asignación de los recursos del	54

Programa.....	
6.1.4 Fortalezas y debilidades.....	55
6.2 Recomendaciones.....	56
6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa.....	56
6.2.2 Para una asignación mas eficiente de los recursos.....	56
6.2.3 Para el mejoramiento de la eficiencia operativa y la mejor adecuación al proceso de federalización y descentralización.....	57
6.2.4 Para una mayor y mejor participación de los productores.....	57
6.2.5 Para la introducción de reformas institucionales.....	57
Bibliografía.....	59
Anexos.....	60

Índice de cuadros

Cuadro 1-5 Composición de la muestra del Programa 2001 por componente.....	7
Cuadro 3-1 Aportaciones financieras al programa y su origen.....	17
Cuadro 3-2-1 Evolución de las solicitudes.....	18
Cuadro 3-2-2 Evolución de las metas de componentes realizadas.....	19
Cuadro 3-2-3 Evolución de los presupuestos (miles de pesos).....	19
Cuadro 3-2-3 Evolución de metas financieras y presupuesto.....	19
Cuadro 4-1-3 Diagnósticos y evaluaciones previas - Índice de planeación del Programa (IPP).....	25
Cuadro 4-2-2 Etapas y procesos de la operación del Programa.....	28
Cuadro 5-1 Principales resultados del Programa.....	39
Cuadro 5-2 Indicadores de capitalización e inversión productiva.....	42
Cuadro 5-3-1 Cambios en la producción o la técnica provocados por la adquisición del apoyo de APC.....	42
Cuadro 5-3-2 Aspectos de la producción en que se observó cambios (%).....	43
Cuadro 5-14 Principales indicadores de resultados e impacto del Programa.....	48

Índice de figuras

Figura 2-3-1 Uso del suelo en el estado de Campeche.....	11
Figura 2-3-2 Población económicamente activa involucrada con el Programa.....	12
Figura 3-2-1 Evolución de cantidad de apoyos y beneficiarios.....	18
Figura 3-2-2 Evolución de los presupuestos.....	20
Figura 3-7 Cobertura geográfica del Programa en el Estado, por municipio.....	23
Figura 4-2-3 Principal medio por el que se enteran del Programa.....	30
Figura 4-2-7 Tiempo de respuesta del Programa a las solicitudes de productores...	32
Figura 4-3 Inventario ganadero de los beneficiarios del Programa.....	34
Figura 4-7 Evaluación global de la operación del Programa	37
Figura 5-4 Indicadores de la Permanencia, sostenibilidad y calidad de bienes y servicios recibidos.....	44
Figura 5-14 Evaluación global de los resultados e impacto del Programa.....	49

Índice 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
RTPA	Recuperación de Tierras de Pastoreo
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

Este documento corresponde al informe de evaluación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo, 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.

La metodología utilizada fue desarrollada por la Unidad de Apoyo FAO y el proceso de evaluación fue conducido por el Subcomité Estatal de Evaluación (SEE), quien fue responsable de la contratación y supervisión de la EEE, así como de la revisión, calificación y dictamen de la evaluación.

La evaluación corresponde al ejercicio 2001 del programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en la entidad federativa de Campeche y califica 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 este trabajo, generadas a partir del análisis de los resultados de la evaluación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en el Estado, también pueden 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

Con la finalidad de mantener un sistema de seguimiento que permita calificar el desempeño de los programas y sus actores, se realizan las evaluaciones estatales de los programas de la APC, a través de las EEE contratadas por el SEE y con la asesoría de la FAO. La evaluación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo 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 apego a la normatividad, operatividad, eficiencia, eficacia e impacto.

Criterios	Indicadores	Valor-(\$)-%
Aportaciones	Aportación federal	1,300,000.00
	Aportación estatal	700,000.00
	Aportación de los productores	1,890,000.00
	Productos financieros	4,734.68
	Total	3,894,734.68
Número de apoyos	Personas físicas	73
	Personas morales	0
Montos de Apoyos otorgados	Semilla	2,424,145.00
	Infraestructura	1,355,855.00
Operación de Programa	Focalización	0.43
	Índice de pertinencia del gasto	1
	Cobertura de metas financieras	1
	Cobertura de metas físicas(%)	164
	Índice de planeación	0.75
	Cobertura de metas físicas de beneficiarios (%)	43
	Índice promedio ponderado de indicadores de operación*	0.88
Resultados e impactos productivos y socioeconómicos	Satisfacción y oportunidad del apoyo (%)	86
	Permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo	0.83
	Cambios en producción, productividad o calidad (%)	68
	Efectos favorables sobre los recursos naturales (%)	73
	Tasa de incremento en empleo debido al apoyo (%)	89
	Índice promedio ponderado de indicadores de resultados e impacto	0.80
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 es dispersa, los funcionarios no tienen una documentación ordenada y clara, por lo que se tiene que revisar todo tipo de documentos. Además del acta de cierre no se tiene algún documento que informe todas las acciones realizadas, en forma detallada con algún análisis de los responsables de operar el programa. Generalmente se tienen algunos informes y listas pero sin orden.

El Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo se aplica en el Estado desde 1996. Durante 3 años de su operación, su evolución tuvo tendencia ascendente en cuanto a recursos federales y estatales, solicitudes, apoyos otorgados y beneficiarios. Esta tendencia de crecimiento se detuvo en 1998 y después fue a la baja estabilizándose actualmente a una tasa de descenso muy baja.

Los componentes con que este programa apoya a los productores ganaderos son Semilla (para establecimiento o rehabilitación de praderas o agostaderos) e infraestructura (variada). Para cualquiera de ellos el gobierno federal apoya hasta con el 50% del costo consignado en el respectivo proyecto, sin que sobrepase los \$100,000.00.

Este programa se desempeñó bien en relación a sus procesos de planeación y operación, hubo correspondencia entre los objetivos de las políticas sectoriales y los del Programa, sin embargo tuvo unas fallas al ejecutar las acciones planeadas. El Programa tuvo dos fallas principales: la difusión es baja, el medio usado para la publicación de la convocatoria es el menos utilizado por los productores. La segunda falla fue que no se dirigió correctamente los apoyos en relación a los beneficiarios. Cosa contraria para el caso de cobertura geográfica, la cual fue buena.

La valoración del programa según sus indicadores de operación es buena, dichos indicadores fueron contruidos con las opiniones de todos los directamente implicados: beneficiarios, funcionarios, proveedores. Cabe mencionar que los funcionarios conocen la normatividad, pero la rutina normalmente tienden a caer en "hábitos"; por ello se llegan a tomar decisiones encontradas..

De acuerdo con los indicadores de operación de este capítulo: Focalización = 0.43, Indicador de planeación del Programa = 0.75 , Indicador de pertinencia del gasto programado = 1, Cobertura de metas físicas = 1.64, Cobertura de metas físicas en número de beneficiarios = 0.43, Cobertura de metas financieras = 1.0; la operación del programa ha sido buena en su planeación, oportunidad, pertinencia del gasto y los criterios de selección de beneficiarios. Incluso podría decirse que el resultado para este programa es *muy bueno* en la escala cinco valores de desempeño: Malo, Suficiente, Bueno, Muy bueno y Excelente (Con un indicador promedio de operación de 0.88).

Los principales resultados e impactos del programa sobre la producción de los ganaderos giran en torno al aumento de la superficie de praderas y agostaderos establecidos y rehabilitados, con un aumento de 89% en la superficie establecida de praderas, un 107% de aumento en la superficie rehabilitada de praderas, así como un aumento de la superficie de agostadero rehabilitados de 110% y de 0.62 - 1.6 cabezas por ha en la capacidad de carga del agostadero y praderas rehabilitados.

Se cumplieron los objetivos del programa en nivel bueno dado que los productores beneficiados reconocen la calidad del apoyo al 100% y la oportunidad al 86%, así como la permanencia, funcionamiento y sostenibilidad del mismo (mas del 80%). A pesar de ello

cabe mencionar que el tiempo de respuesta a las solicitudes según los productores fue mayor a tres meses en casi la mitad de los casos.

Se detectaron 2,476 cabezas de ganado bovino en manos de los 40 productores beneficiados, 945 cabezas de ganado ovino, 23 de ganado porcino, 597 aves, 360 colmenas y 86 animales de trabajo. En total declaran tener una infraestructura propia con valor de \$6'452,720.0. Todo ello reafirma el alto nivel económico de los productores beneficiados, si se compara con el valor promedio del agricultor o ganadero puramente ejidal.

Evidentemente el mayor impacto fue sobre el manejo de praderas, en cumplimiento de los objetivos del Programa, y de abasto de agua y manejo reproductivo por los apoyos de infraestructura de corrales y bebederos. De todos esos cambios el 84% de los encuestados opina que el fue producto del apoyo de la APC, lo cual es satisfactorio para fines de cumplimiento de objetivos de la APC y de los beneficiarios pues 84 % de los beneficiarios asegura que solicitaron el apoyo para producir mas o mejorar los rendimientos. El 68% para mejorar los ingresos y el 35% para producir más alimentos para la familia.

Respecto a la inversión aplicada se tiene que los productores aportaron en total el 49% de la aportación que hizo la APC. Además por cada peso que los gobiernos estatal y federal aportaron el productor invirtió 3.30 pesos.

Globalmente los resultados e impactos del programa lograron dar resultados apegados con los objetivos del Programa. Además obtuvo la satisfacción de los productores en cuanto a la calidad y oportunidad de los apoyos y los beneficiarios esperan una notable mejoría en los ingresos de sus unidades de producción. Asimismo generó una cantidad muy importante de empleos contratados y familiares. No se detectaron irregularidades graves en esta evaluación.

Es por todo ello que se califica su desempeño en relación a los resultados obtenidos e impacto del Programa con un nivel muy bueno.

Después de la exhaustiva revisión se determinaron las siguientes:

Fortalezas

Las instancias y órganos tanto federales como estatales trabajan normalmente con apego a la normatividad, pero aunque tengan algunas fallas no graves.

Los funcionarios muestran capacidad técnica y conocimiento de la ganadería y el establecimiento de praderas

Los productores tienen oportunidad de seleccionar su proveedor

Debilidades

En ciertos casos no se ha prestado la suficiente atención de apego a la normatividad

El presupuesto es menor del que demandan los productores, para dar apoyo a mas familias

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

No hay un componente que incluya el apoyo para la adquisición de eventos de capacitación específica para productores o grupos.

En conclusión se observó que el Programa se desempeño a un nivel muy bueno, solo opacado por pequeñas fallas en focalización y difusión.

Se recomienda tener un componente de capacitación que permita a los usuarios adquirir este servicio con el despacho o consultor de su preferencia y con el tema seleccionado en base a sus propias necesidades.

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 Recuperación de Tierras de Pastoreo en esta entidad. Para ello se conforma en el Estado el SEE, quien coordina estos trabajos. Así, se pretende que la información contenida en los 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.

Adicionalmente, la evaluación trata de definir el papel que desempeñaron los proveedores de bienes y servicios, en el suministro oportuno y de calidad para el óptimo desempeño de los productores y técnicos que participaron en el programa, finalmente, como parte de los resultados de la presente evaluación se genera información que permite valorar los principales impactos socio-económicos y técnico-productivos en la unidad productiva y la familia del beneficiario. Se plantean 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

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 programa.

Además, la evaluación ofrece información y datos estadísticos de interés para los planeadores, productores, proveedores y prestadores de servicios, que tienen alguna implicación en el Programa; con ella podrán mejorar la toma de decisiones en la operación y la asignación de los recursos. 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. Así, se pretende otorgar herramientas para mejorar la eficiencia e impacto del Programa.

También las universidades, los investigadores, los profesionales y el público en general que encuentran en la ganadería una oportunidad de trabajo, podrán tomar como referencia los resultados de la evaluación para analizar su intervención en el subsector, 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 ganadera, que es de gran importancia económica, social, ecológica y de fuerte arraigo cultural en el Estado.

1.3 Los temas básicos que la evaluación debe ayudar a conocer y calificar:

- +El contexto en el que operó
- +La evolución en metas y logros
- +Su operación
- +La cobertura de sus componentes
- +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 más importantes generados con su operación

1.4 Metodología de la evaluación aplicada

Es la que desarrolló la Unidad de 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 Recuperación de Tierras de Pastoreo, 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 programa.
- +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 las ONG (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 la operación del programa 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)
 - Anuario Estadístico del Estado de Campeche (INEGI)
 - Reglas de Operación del Programa Alianza para el Campo 2001 (SAGARPA)
 - Informes de Cierre del programa Alianza para el Campo 2001 (SAGARPA, SDR)
 - 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) (anexo 4)
 - Acta de Cierre del Programa 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 40 encuestas a productores beneficiarios, 5 a funcionarios y 2 a proveedores de bienes y servicios en el mes de Julio y Agosto del 2002.

Cuadro 1-5 Composición de la muestra del programa

Municipio	Beneficiarios ¹		
	Total	Muestra	% de la muestra
Semilla	14	14	35
Infraestructura	26*	26*	65
Total	40*	40*	100
Otros actores	Núm. Entrevistas		
Funcionarios	5		
Proveedores	2		

Fuente: Información oficial del programa y resultados de la evaluación

¹ Hay 20% de productores que dicen pertenecer a algún grupo pero reciben en forma individual (Tipo II) se incluyen todos porque el muestreo cubre al 100% de los beneficiarios

* Estos 26 beneficiarios adquirieron 59 unidades de infraestructura, por ello el Acta de cierre los toma como 59 beneficiarios de un total de 73

En el programa Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 se beneficiaron un total de 40 ganaderos con un total de 73 apoyos la mayor parte de ellos se ubicaron en los Municipios de, Campeche y Carmen, bajo este criterio se empleó el diseño muestral de la Guía Metodológica (cuadro 1-5), esto con la finalidad de garantizar la confiabilidad y precisión de las inferencias. Además se encuestó a 40 beneficiarios porque este es el valor absoluto de personas atendidas, como algunos adquirieron mas de un apoyo por persona arroja un total “virtual” de 73 beneficiarios totales.

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 realizan algunas correlaciones simples entre las variables que más determinadamente parecen impactar en el análisis descriptivo. El reflejo de todos los datos obtenidos en las encuestas en forma de porcentajes da una visión general de los resultados y de las características del Programa, pero en muchas ocasiones los cálculos numéricos, los valores estadísticos y los índices, son sesgados por problemas de diversa índole que explican el comportamiento anómalo de estos indicadores. Por todo ello los comentarios a los valores numéricos y porcentajes son muy importantes para captar la esencia de la evaluación.

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

Los Gobiernos Estatal y Federal han unido esfuerzos, para impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias como se contempla en los planes Nacional y Estatal de Desarrollo, 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.* De manera similar se describe en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000.

Dentro del sector pecuario, *la ganadería es considerada en la entidad como una de las principales actividades productivas*, por su significado cultural y por que es una fuente de ingresos alternativa para los productores rurales. El establecimiento y manejo de praderas como parte de la actividad ganadera, se pretende impulsar para garantizar el abasto de la alimentación del ganado. Esto con base en la notable falta de pastos y tecnologías de manejo de la pradera adecuados a las necesidades del Estado, que incrementen los actuales índices de agostadero.

2.1.2 Programas que instrumentan la política rural

En el 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 la participación también del nivel municipal. Específicamente en la Entidad,

se aplica desde 1996 el programa Recuperación de Tierras de Pastoreo en la mayoría de sus componentes.

Además se instrumentan otros programas de la APC correspondientes a fomento ganadero, fomento agrícola, Transferencia de tecnología, Sanidad agropecuaria, y otros, como parte de la política sectorial.

2.1.3 Población objetivo de los programas

En este programa y los demás relacionados 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 agropecuarios individuales u organizados que satisfacen los criterios de elegibilidad manifestados en dicho documento, como son: recibir el apoyo una sola vez, hasta por el límite marcado en los criterios, etc. En este caso la población objetivo potencial son todos los productores ganaderos del estado aunque, por supuesto, cada año los funcionarios programan una parte realizable a alcanzar con las acciones del Programa en congruencia con lo establecido en las políticas sectoriales.

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 este Comité dictamina y aprueba los movimientos pertinentes y justificados de acuerdo a las necesidades propuestas por los funcionarios operativos del Programa, las cuales deben responder a las necesidades de desarrollo del Estado. Es importante recordar que el FOFAECAM tienen que mantener también la línea de concordancia con los objetivos definidos en las políticas sobre el sector.

2.2 Contexto institucional en que se desarrolló el programa

2.2.1 Instancias 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 participan 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 productores acudirán al proveedor de su preferencia. Los CADER o DDR deben recibir la notificación de los beneficiarios al término de las etapas de inversión que se precisen en el proyecto. A nivel federal la instancia normativa es la SAGARPA.

2.2.2 Organizaciones de productores

Las organizaciones de productores 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.

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.

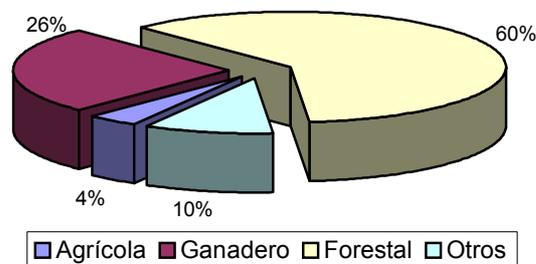
Prácticamente la mitad de los beneficiarios pertenece a alguna organización (principalmente asociaciones ganaderas, la cual en primer lugar les ofrece ventajas en mejores precios en la adquisición de insumos y gestión de servicios para los afiliados

2.3 Contexto socio económico y ambiental

2.3.1 Actividades productivas apoyadas por el Programa

Con la llegada de los Españoles, se introduce a tierras Mexicanas la actividad de la Ganadería, que hoy en día en el sur del Estado de Campeche es una de las actividades más importantes y fuente de trabajo de los pobladores de una gran parte del territorio estatal como se puede ver en la figura 2-3-1, respecto a la proporción de superficie dedicada a este subsector.

Figura 2-3-1 Uso del suelo en el estado de Campeche



Fuente: V Informe de Gobierno del Estado, 2001

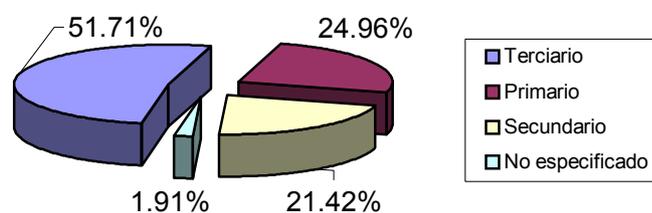
Generalmente la actividad se realiza en unidades de producción familiares de tamaño pequeño a medio, pero también existen unidades de producción de tamaño medio a grande con un buen grado de capitalización. Estas unidades han estado penetrando en el territorio de la superficie ejidal en los últimos años, una buena cantidad de productores del sector ejidal han tomado la iniciativa de invertir en la ganadería y por lo tanto también en el establecimiento y manejo de praderas. Este tipo de unidades de producción también emplean mano de obra familiar pero ya tienen porcentajes significativos de contratación de la misma y en general tienen más capital invertido en dichas unidades (Anuario estadístico del INEGI y V censo agropecuario 2000, INEGI). Este programa ha impactado significativamente en este tipo de unidades de producción.

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, Hopelchén 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).

2.3.2 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 40 ganaderos (con 73 proyectos) de los municipios de Campeche, Carmen Candelaria, Escárcega, Champotón; Hopelchén y Calakmul, 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 (figura 2-3-2). Esta cobertura geográfica abarca los mismo municipios que el programa DPAI.

Figura 2-3-2 Población económicamente activa involucrada con el Programa



Fuente: XII Censo General de Población y Vivienda (INEGI, 2000)

En general la población (incluyendo a la económicamente activa) de la zona donde se desempeñan estas unidades de producción 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, mientras que Carmen y Campeche son los menos marginados con el grado bajo (CONAPO, 2001). Pero en contraste los productores apoyados por este programa, gracias a su mejor nivel de capitalización, tienen un nivel de marginación muy bajo y acostumbran rodearse de prácticamente todos los servicios disponibles; por lo que generalmente conforman una especie de élite socioeconómica dentro de su entorno local.

2.3.3 Empleo generado

A pesar de que mantiene ocupado a un gran sector de la población, la actividad agropecuaria promedio por sus características de baja capitalización y tecnificación no proporciona empleos remunerativos, pero en el caso de los productores apoyados por el Programa sí se tienen un nivel significativo de empleos generados. Son ellos los que proporcionan gran cantidad del empleo agropecuario en sus respectivas zonas de influencia. Además muchos de ellos incluyen también la mano de obra de tipo familiar.

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, silvicultura, 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 y XII Censo general de vivienda y población INEGI 2000).

2.3.4 Mercado de bienes e insumos relacionados

Respecto a los servicios que el Programa otorga se tiene un mercado bastante desarrollado. Existen gran número de proveedores de diferentes magnitudes de los bienes y servicios relacionados con la actividad ganadera. Además ellos mismos tienen organizaciones fuertes (principalmente Asociaciones Ganaderas Locales y regionales y Uniones de estas) que dentro de los servicios otorgados a sus afiliados tienen previsto el suministro de los insumos y algunos servicios necesarios para su actividad, abaratando costos y facilitando el acceso.

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

En relación con la superficie ganadera, los municipios de Champotón, Escárcega, Candelaria, Ciudad del 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. Como es de suponerse también son estos productores los que tienen las praderas con mejores características de manejo, pero aun se manejan muchos pastos nativos que tienen bajos rendimientos y problemas de respuesta en la sequía.

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.

2.3.6 Condiciones agro climáticas

El Estado de Campeche tiene una extensión territorial de 5'685,844 has, 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 a 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 la zona conocida localmente como el Camino Real (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 Ciudad del Carmen.

La principal cuenca ganadera del estado es la que se ubica en la zona sur, 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.

La zona centro tiene una ganadería considerable pero ya presenta mas actividad agrícola, su ganadería se encuentra básicamente en los municipios de Champotón y Campeche.

La zona Norte que incluye los municipios del área denominada del Camino Real, prácticamente solo tiene ganadería incipiente, salvo algunos ranchos esporádicos.

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 suficiente mano de obra local 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.

2.3.8 Factores que condicionaron la operación del Programa

En esta actividad normalmente (aunque en menor proporción comparado con otros sectores ganaderos mas marginados) el principal problema es la falta de recursos de las unidades productivas. Técnicamente se ha registrado según los funcionarios que hay carencia de pastos adecuados a las condiciones climáticas que aseguren un buen rendimiento y producción durante la época seca del año, por eso es que se fomenta mucho el establecimiento de praderas con pastos adecuados.

Capítulo 3

Características del programa en el Estado

3.1 Descripción del programa

De manera general puede describirse el Programa como un intento del gobierno por proporcionar a los productores ganaderos las condiciones necesarias para llevar a cabo su actividad con las mejores características de producción, rendimiento y calidad sin afectar a los recursos naturales. Específicamente en este caso a través de apoyos para establecer, mejorar y mantener las praderas que abastecen de alimento al ganado en producción, sobre todo en la época de estiaje cuando es muy difícil la obtención de forraje. Para el alcance de estos objetivos 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 Recuperación de Tierras de Pastoreo pretende aterrizar estas metas en el área de la ganadería estatal, para ello se plantea los objetivos:

- Apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie en tierras de pastoreo de modo sostenible con gramíneas, leguminosas y otras plantas forrajeras, para la alimentación del ganado.
- Modernizar y tecnificar de la infraestructura productiva, para un mejor manejo de la unidad de producción (del plan estatal de desarrollo) .

Para lograr esos objetivos, el Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 otorgó apoyos en dos componentes: uno para que los productores ganaderos puedan adquirir: semilla de pastos mejorados y otro que consiste de apoyos para infraestructura dentro de las unidades de producción.

Con relación a la problemática de la actividad en el Estado que se pretende apoyar tenemos que no existe la cultura de almacenamiento de forraje y uso de tecnología para la conservación del mismo. En la temporada de lluvias la producción rebasa a las necesidades, pero en la época de sequía se sufren graves desabastos de alimento para el ganado; si se mantiene las praderas en producción todo el año (con riego o materiales adaptados al estiaje), se reducirán los impactos negativos en el ganado como consecuencia de la escasez de pasturas durante la época seca del año.

La presencia de maleza de hoja ancha arbustiva también es un problema en el manejo de praderas, por el mismo clima las especie de maleza son agresivas y muy resistentes; en estos casos es importante tener la asesoría técnica para manejar la pradera, ya sea con un control químico o manual.

Con relación al presupuesto se observó que los montos asignados al programa indican a primera vista que hubo fuerte inversión gubernamental del nivel federal (cuadro 3-1), mientras que el gobierno estatal aportó casi la mitad que el federal, mas adelante se comentará a detalle sobre esta información.

Cuadro 3-1 Aportaciones financieras al programa y su origen

Origen	Monto	%**
Federal	1,300,000.00	33%
Estatal	700,000.00	18%
Productor	1,890,000.00	49%
Productos financieros	4,734.68*	0.1%
Total	3,894,734.68	100.1%

Fuente: Documentación oficial del programa

*Autorizado como ampliación por el Comité Técnico del Fideicomiso

**Considerando el presupuesto programado como base

Los componentes de apoyo que el Programa otorga son: Semilla (grano o material vegetativo), implementos para el establecimiento, rehabilitación y conservación de pastizales y agostaderos (chapeadoras, borderos, barrenos, fertilizadoras, aspersoras, rodillo rehabilitador de potreros), materiales e instalación de cercos (convencionales o eléctricos), construcción de obras de captación de agua, perforación de pozos ganaderos (previo dictamen de la CNA y condicionado a la utilización de papalote), adquisición de equipos de bombeo para abrevadero o bebedero, líneas de conducción, abrevaderos o bebederos, corrales y equipo de manejo, adquisición de material vegetativo para realizar acciones de reforestación de cercos vivos y por último apoyos para gastos por concepto de la elaboración del proyecto de desarrollo del predio ganadero.

Para todos los componentes la aportación del gobierno federal será como máximo del 50% del total de la inversión consignada en el proyecto, en todo caso no deberá rebasar los \$100,000.00 por unidad de producción (solo en zonas áridas o semiáridas puede ampliarse pero no es el caso del Estado).

3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado

El Programa de Fomento Recuperación de Tierras de Pastoreo, inició su aplicación en el Estado al mismo tiempo que el programa global de Alianza para el Campo en 1996 (anteriormente se denominaba Establecimiento de praderas). En sus inicios 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 seis años, que se puede valorar su evolución.

Inicialmente el Programa contempla un amplio abanico de componentes entre semillas,

implementos para el establecimiento y rehabilitación de praderas, y agostaderos, materiales para la instalación de cercos, equipos de bombeo, líneas de conducción abrevaderos y bebederos, corrales de manejo y equipo, e incluso gastos por concepto de elaboración de proyectos de Desarrollo de Predios Ganaderos, estos apoyos (excepto el primero) se conceden de forma conjunta bajo el concepto de Infraestructura (antes rehabilitación y establecimiento de praderas), permitiéndose a un mismo productor beneficiarse de un conjunto de apoyos con una sola solicitud.

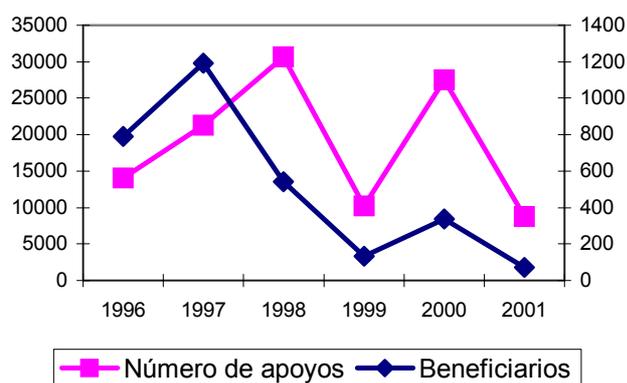
En el año 1998 se registro el número más altos de solicitudes atendidas, quedando incluso solicitudes sin atender, a partir del año 1999 se redujeron las solicitudes tanto recibidas como atendidas y, a pesar de que hubo una recuperación en el 2000, la tendencia a la baja se continuó en el año 2001. Además en el año 2001 las solicitudes atendidas son las mas bajas que en los años pasados. (cuadro 3-2-1 y figura 3-2-1).

Cuadro 3-2-1 Evolución de las solicitudes

Año	Número de Solicitudes		
	Presentadas	Atendidas	(%)
1996	951	240	25.23
1997	1220	220	18.03
1998	8,584	542	6.3
1999	257	108	8.59
2000	529	336	63.52
2001	73	73	100

Fuente: Informes de cierre del PAC 1996 - 2001

Figura 3-2-1 Evolución de cantidad de apoyos y beneficiarios



Fuente: Documentación oficial

En la figura 3-2-1 puede notarse también que a partir del tercer año del Programa se tuvo menos beneficiarios que apoyos otorgados, esto indica que desde entonces se ha otorgado mas de un apoyo por beneficiario. Con esto se otorga un apoyo mas fuerte a los beneficiarios , pero se reduce el número de ellos, siempre y cuando no hayan mas

productores solicitando el apoyo (y cumplan los requisitos de elegibilidad) esto es acertado, pero si existen mas solicitudes autorizables es cuestionable que se apoye mucho a unos y nada a otros.

La proporción de componentes otorgados ha variado de acuerdo a las necesidades en cada año (cuadro 3-2-2). Solo en los años de 1998 y 200 se ha tenido una mayor entrega de componentes de infraestructura (con mas del triple de lo otorgado en semilla), caso contrario al año 1996 donde el componente semilla fue el que superó muchas veces al de infraestructura. En los años 1999 y 2001 se han comportado muy semejantes con ligera dominancia en la demanda de semilla. Esto indica que los productores han tenido oportunidad de seleccionar los componentes que son prioritarios de acuerdo a su situación particular y que ésta es muy variable.

Cuadro 3-2-2 Evolución de las metas de componentes realizadas

Componente	Unidad	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Semilla (antes Establecimiento praderas)	ha	14,008	213	7,972	5,903	5,754	5,133
Infraestructura	ha obra	622	-	22,701	4,305	21,734	3,663

Fuente: SAGAR-SDR. Actas de cierre 1996-2001 e Informes físicos y financieros de cierre.

A lo largo de los 6 años de aplicación del Programa los montos aportados por el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal a través del Programa de Alianza para el Campo, como los aportados por los productores, ha tenido grandes variaciones pero la tendencia del total de la inversión fue a la baja hasta 1999, aunque posteriormente los decrementos han sido menos impactantes y hay tendencia a estabilizarse en el 2001 (un nivel mas bajo de disminución) lo cual hace que los apoyos sean insuficientes para dar respuesta a la demanda de toda la población involucrada (Cuadro 3-2-3).

Cuadro 3-2-3 Evolución de los presupuestos (miles de pesos)

Año	Programada				Realizada			
	Federal	Estatal	Product	Total	Federal	Estatal	Product.	Total
1996	3,600.00	900.00	4,500.00	9,000.00	3,600.00	900.00	4,615	9,115.00
1997	2,000.00	3,052.66	5,084.27	10,205.3	2,000.00	3,052.66	5,084.27	10,205.3
1998	2,046.00	2,500.00	4,273.24	8,819.24	2,046.00	2,500.00	4,273.24	8,819.24
1999	1,461.92	1,236.84	2,536.84	5,235.60	1,474.16	1,247.20	2,558.08	5,279.44
2000	1,630.00	1,370.00	2,820.00	5,820.00	1,630.00	1,370.00	2,820.00	5,820.00
2001	1,300.00	700.00	1,890.00	3890.00	1,300.00	700.00	1,890.00	3890.00

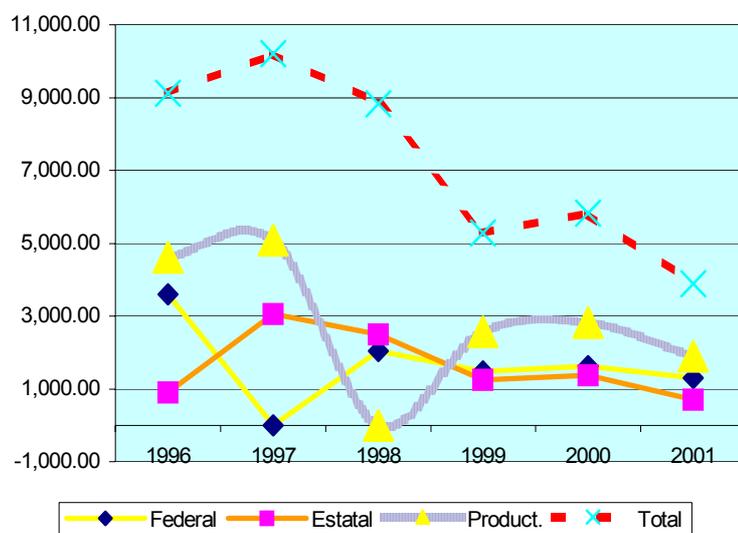
Fuente: Actas Cierre del Programa, 1996 -2001.

* Product. Productores

Estos cambios en la inversión indican que el descenso tiende a equilibrarse y a mantenerse, la tarea a futuro será mantener e incluso aumentar el grado de aportación de productores y de los dos niveles de gobierno. En el primer año de aplicación del programa es destacable

la gran diferencia entre la asignación federal (\$ 3,600,000) y la estatal (\$ 900,000) y aun mas elogiada es la aportación de los productores por valor de \$ 4,615,000. estas proporciones se invirtieron en el año 1997 respecto a los gobiernos pero continuó siendo mayor la aportación de productores. También es notorio que en el año 1998 la aportación de productores cayó estrepitosamente, lo cual solo puede explicarse por factores naturales afectando a la entidad como son los huracanes y la sequía prolongada que se presentaron ese año, pues no se tuvo una etapa de recesión económica nacional que causara esto (figura 3-2-2).

Figura 3-2-2 Evolución de los presupuestos



Fuente: Resultados de la evaluación

En los años 1999 a 2001 existe la tendencia a estabilizar las tendencias de las asignaciones, conservando la mayor proporción de la inversión los productores. En general la tendencia global del presupuesto es a la baja, pero cada vez a una tasa de descenso mas pequeña (atribuible a la recesión sexenal “normal”).

3.3 Instrumentación y operación del programa

Respecto al proceso de convocatoria y selección de beneficiarios todo operó normativamente dentro del marco especificado por las Reglas de Operación de la APC. El único detalle es que las solicitudes fueron muy bajas respecto a otros años, esto puede reflejar una falta de difusión importante pues normalmente es mucho mayor el número de productores que solicitan apoyos de este programa.

Existen tres casos de productores que reportan en las encuestas cantidades diferentes a las que aparecen en las listas de la COTEGAN respecto al monto de los apoyos, pero parecen ser errores de naturaleza no dolosa en la contestación a la encuesta. Por lo anterior se

concluye que en relación a los componentes generales de apoyo el programa se apega totalmente a la reglamentación. Únicamente cabe mencionar que en virtud de la poca afluencia de solicitantes, el Programa apoyó a algunos productores con mas de un proyecto. El resto del proceso de operación se describirá mas adelante a detalle para su mejor comprensión.

3.4 Población objetivo

El programa está dirigido a todos los productores ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles dedicadas a la actividad pecuaria o con proyectos de reconversión del estado 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. El programa no ha experimentado grandes variaciones desde los inicios. Los productores siempre han sido de tenencia ejidal hasta el actual período.

Los criterios de elegibilidad de estos beneficiarios no han sufrido variaciones desde que se empezó a aplicar el programa en el estado de Campeche en 1996 y son los establecidos en las reglas de Operación de la APC. La población objetivo al combinar las reglas de operación de la APC con los objetivos de las políticas sectoriales se constituye entonces de los ganaderos de los municipios identificados por el plan estatal de desarrollo: Candelaria, Carmen, Escárcega, Champotón y Campeche, principalmente.

3.5 Componentes de apoyo

Las Reglas de Operación del Programa contenidas en las de la APC, indican que en todos los componentes se otorgará como máximo un equivalente al 50% del costo total del bien (hasta por un monto máximo de \$100,000.0) o servicio por el ejecutivo Federal, el gobierno estatal podrá hacer aportaciones diferenciadas bajo acuerdos de los órganos correspondientes y considerando la estratificación de productores que acuerde el consejo estatal agropecuario a propuesta del Comité Técnico del fideicomiso y el restante lo pagará el beneficiario.

En el ejercicio 2001 los componentes de apoyo de mayor demanda indican que la principal actividad que se benefició con el programa fue el de Semilla (antes denominado Establecimiento de praderas) con pastos mejorados, que tuvo prácticamente el doble de montos y apoyos el de infraestructura ganadera.

Cabe mencionar que se llevó a cabo una revisión exhaustiva y a detalle de cada beneficiario de la lista oficial de beneficiarios del programa aprobada por la COTEGAN *y no se encontraron irregularidades en cuanto a los componentes generales de apoyo y montos máximos*. Solamente debe aclararse que la situación de beneficiar a menos productores con

mas apoyos no concuerda del todo con los objetivos de la APC ni la Política sectorial respectiva, aunque sí concuerda con la población de áreas prioritarias.

3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

Respecto a las metas y plazos especificados para este programa en los documentos mencionados no se aclaran en forma exacta, pero manifiestan que los logros se deben desarrollar a mediano plazo. Esto implica que el Programa debe operar algunos años para lograr impactos significativos en los beneficiarios y en las regiones y áreas atendidas.

Específicamente para este ejercicio las metas y plazos del programa, se tiene que en el anexo técnico se especifican cuales son las metas a lograr en cuanto a cantidad de apoyos, montos asignados y número de beneficiados a atender. Estas metas se especifican en las secciones correspondientes al año 2001 de los cuadros y figuras del apartado 3.2; mientras que en relación a los plazos se otorga una fecha máxima para terminar las metas del Programa en el anexo técnico, la cual corresponde al cierre del año calendario.

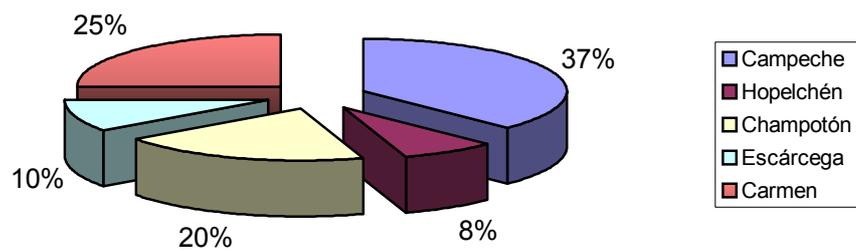
A manera de resumen se recuerda que el monto programado y realizado de asignaciones es de \$3'890,000.00 de inversión total con la cual se planearon otorgar 8,796 apoyos de semilla e infraestructura (cumpliéndose con 8,796 entregados); todo ello se planeo para beneficiar a 170 solicitudes, pero solo se logró apoyar a 73 solicitudes de 40 productores. Para mayor detalle de las metas y ejercicios del presente año ver los cuadros 3-1, 3-2-1, 3-2-2 y 3-2-3 así como las figuras 3-2-1 y 3-2-2.

3.7 Cobertura geográfica del Programa

La base de datos presentada a la COTEGAN con la relación de beneficiarios del 2001 tiene algunos errores en relación al municipio de adscripción de algunos beneficiarios, pero con base en la localidad se obtuvieron las proporciones de distribución de los apoyos en los municipios de la Entidad (Figura 3-7).

Un 82% de los apoyos se concentran en los municipios de Champotón, Campeche, y Carmen que son los principales productores de tierras de pastoreo en el estado, esto indica una buena focalización en cuanto a las regiones y áreas prioritarias pero, se ve sesgada por la situación de que los apoyos se dirigieron a un grupo reducido de productores de élite.

Figura 3-7 Cobertura geográfica del Programa en el Estado, por municipio



Fuente: Resultados de la evaluación

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

No existe un diagnóstico específico de las actividades agropecuarias en la entidad con la antigüedad referida en la Guía Metodológica, sin embargo, el Plan Estatal de Desarrollo del actual Gobierno, 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. Por este motivo, el documento citado se toma como base para este aspecto de la evaluación. Sin embargo algunos funcionarios (comunicación personal) citan la existencia de diagnósticos de la actividad agropecuaria en el Estado en instituciones como la SAGARPA, SDR, CNA, etc.

Por lo tanto, las políticas de la actual Administración en materia agropecuaria son acordes a los criterios de definición de gastos y beneficiarios que establece el programa. Con base en los objetivos de los documentos de desarrollo sectorial, se han establecido como regiones prioritarias, las regiones con mayor tradición y potencial ganadero y por tanto de con mayor potencial de Recuperación de Tierras de Pastoreo: Carmen, Candelaria, Escárcega, Champotón y Campeche.

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza

Con el programa de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), dentro del marco del programa Alianza para el Campo en el Estado, durante 1998-2000 se crearon 25 GGAVATT, Grupos Ganaderos de Validación y Transferencia de Tecnología. De ellos 17 grupos distribuidos en los municipios de Campeche, Champotón, Hopolchén, Calakmul, Carmen, Candelaria, y Escárcega son ganaderos, y son atendidos por 17 técnicos ganaderos.

Este programa tiene una importante relación con el programa de Mejoramiento Genético que apoya principalmente a estos mismo productores de tamaño medio y grande (aunque también impacta significativamente en los pequeños) con la adquisición de animales para mejorar e incrementar la calidad genética de sus respectivos hatos ganaderos. Lo cual es complementario con el establecimiento y mejoramiento de las praderas en sus unidades de producción.

Existen además programas como el INI-FIDA establecido entre el Instituto Nacional Indigenista y el Fondo 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.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

Los funcionarios a través de la experiencia de trabajo en la misma área tienen conocimiento de diagnósticos informales propios o de terceros y conocen las evaluaciones internas y externas que se han hecho al Programa cada año. Estos criterios se complementan fuertemente con la congruencia entre los objetivos de las políticas sectoriales federales y estatales y los del propio Programa (cuadro 4-1-1) en la definición de criterios ejes para la planeación del Programa. Para evaluar el desempeño de la planeación se obtuvo un indicador descrito en el anexo 5-6 que valora la adecuación del Programa a los criterios de la demanda identificada del subsector en aquellos documentos (cuadro 4-1-3).

Cuadro 4-1-3 Diagnóstico y evaluaciones previas - Cálculo del 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	No se especifica calendarización, solo fecha de término
Definición de regiones y beneficiarios prioritarios	Si	Si	Plan Estatal de Desarrollo 1997-2000

IPP

0.75

4.1.4 Objetivos, metas y plazos

Los objetivos del Programa fueron cumplidos satisfactoriamente, aunque la situación de entregar más apoyos a menos personas no está exactamente penada por las reglas de operación, si existe cierto desapego al principio general de la APC de beneficiar a la mayor cantidad posible de productores.

Como forma de calificar a la operación del Programa se calcularon los indicadores relacionados con el cumplimiento de las metas físicas y financieras descritos en el anexo 5. Respecto a las metas financieras se logró un ejercicio del 100.01% en financiero debido a una ampliación del presupuesto con cargo a productos financieros de 0.01%. Esto produce un indicador de metas financieras (CMFIN) de 100%; mientras que en metas físicas de cantidad de componentes CMFIS se tiene un cubrimiento de 164% en total de los dos componentes. Esta meta fue ampliamente excedida llegando a otorgarse mucho más unidades de los apoyos que las que se tenían planeadas. Esto es bueno pero cabe mencionar

que fueron mas apoyos para menos personas pues el número de beneficiarios fue ampliamente menor al programado. El cubrimiento de metas físicas en relación al número de beneficiarios (CMFISb) sufrió una drástica disminución donde el número de beneficiarios programados fue de 170 productores en la entidad y solo se reporta en el acta de cierre un total de 73 “beneficiados” (CMFISb=0.43), sin embargo al revisar las listas oficiales se verificó que en realidad son 40 personas que presentaron 73 proyectos involucrando alguno(s) de los componentes. Esto produce una menor proporción real en relación al número de personas beneficiadas llevando a que algunas personas reciban apoyos federales por mas de \$100,000 pesos (aunque no se especifica estrictamente tienen cierta desviación de los objetivos de las reglas de la operación de la APC). Obviamente hubo varios beneficiarios múltiples, es decir que recibieron mas de un apoyo. Lo anterior impide pensar que el programa esté apoyando a la mayor cantidad posible de productores y, aunque los funcionarios no tuvieron mas solicitudes para apoyar, es evidente que no existe la difusión suficiente para atraer a los productores. *Esto indica que la programación que se tenía en cuanto a la definición de bienes (y sus costos) a subsidiar cambió para beneficiar con mas apoyos a menos beneficiarios*, lo cual es contrario a los objetivos de la APC (a menos que se tenga un acuerdo del CAP a propuesta del Comité Técnico. Esto evidencia un cierto descuido en el cumplimiento de las reglas de operación de la APC por parte de los planeadores y operativos del programa. Este es el primer año en que no se cumplen las metas de beneficiarios y se dio de una manera muy aparatosa, pues 43% es en realidad muy bajo si se considera que los montos ejercidos sí fueron los programados. Esto es aun mas grave si se considera que el número de apoyos fue 64% mayor de lo planeado, significa entonces que se benefició a menos productores y además se les otorgó mas apoyos. Evidentemente estos productores son de estratos económicos altos porque de otra manera no tendrían para pagar una mayor cantidad de apoyos y son los que tienen cultura de informarse por medio del periódico (único medio de divulgación), conformándose así un grupo de élite que recibe apoyos de la APC.

Respecto a los plazos, se tuvo un desempeño dentro de los límites marcado para el cumplimiento del ejercicio, pero como no se tuvo una definición clara de plazos por etapas no se puede calificar estos.

4.1.5 Focalización

Los cálculos realizados en el anexo 5 arrojan un indicador de Focalización (F) igual a 0.43, el cual refleja una falta de foco en ejercicio, pues no se atendió a todos los beneficiarios objetivo. Además de que esto causó que se dirigiera a un sector de élite ganadera los recursos en vez de abrirse al máximo en la cobertura de beneficiarios. Esto es que, en virtud de la orientación marcada a un grupo reducido de productores (dado que solicitan el apoyo en forma individual y como personas morales) se tiene una falta de cobertura del número de beneficiarios que implica, también, la falta de foco del programa. Esto es que se dirigieron los apoyos a un sector que no es precisamente el que pretende beneficiar la APC, además de ser productores con alta capacidad financiera recibieron múltiples apoyos, mientras que la Alianza pretende ser inclusiva en relación al número de beneficiados.

El hecho de entregar mas cantidad de apoyos solo benefició al mismo grupo de élite que recibió toda la inversión. Con ello obtenemos una relación Costo/Beneficiarios de \$53, 288.0.

Obviamente este tipo de inversión es de los mas caros que se registran en los programas de la APC, con montos globales de operación mas o menos similares. Se tiene un grupo muy reducido de beneficiarios, que aunque estén mas satisfechos dejan sin recibir beneficios a un grupo mayor y mas necesitado. Es necesario plantear la posibilidad de restringir este tipo de apoyos a grupos organizados donde se beneficie al mayor número posible de productores o ser muy estrictos en el monto máximo a otorgar de acuerdo a la meta de beneficiarios propuesta.

Con relación a las área en que se dirigió el Programa se tuvo completo apego a la demanda identificada de zonas estratégicas para esta actividad.

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 se disminuyó al número de beneficiarios y se les aumentó la cantidad de apoyos.

Los gastos fueron dirigidos hacia componentes que se consideran prioritarios para el fortalecimiento de las unidades productivas y el mantenimiento del buen estado de las praderas, por lo que en ese aspecto no hay observación alguna todos lo apoyos son encaminados correctamente. En el ejercicio del programa 2001 las inversiones fueron en semillas, e infraestructura y equipo.

Considerando que los funcionarios decidieron otorgar todos los apoyos a los únicos solicitantes por que no había mas 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 esta en relación a la difusión del programa, la cual claramente fue muy deficiente.

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 1.00 estimado con los criterios establecidos en las cédulas de registro de indicadores que no se derivan de los cuestionarios (anexo 5-6), pero con la consideración de que la inversión no fue tan productiva como debía en el plano social y de amplio beneficio como pretenden los planes de desarrollo.

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 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.

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.

Este arreglo tienen la capacidad de encajar correctamente en el arreglo del nivel federal garantizando un desempeño correcto. En la evaluación se detectaron algunas fallas pero de tipo humano. A grandes rasgos la operación del programa tiene un ligero grado de desapego a lo establecido en la normatividad que marcan las Reglas de Operación de la Alianza.

Donde hubo algunos ajustes sobre la marcha del Programa, fue en el manejo de los montos como ya se indicó antes hubo un uso de la inversión un poco desviada en cuanto a la focalización, no se benefició al número esperado de productores y sí se les dio mas apoyo del planeado. 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. A grandes rasgos se presenta en el cuadro 4-2-2 una descripción global del arreglo y el desempeño del Programa.

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 del programa son congruentes las políticas del sector agropecuario del Ejecutivo Estatal plasmados en su Plan Estatal de Desarrollo 1997 – 2003, pero durante la operación hubo cierto desapego. - Los gastos se ejercieron en dos componentes establecimientos semillas (5,133 has) y en infraestructura y equipos (3,663 has). - La selección de beneficiarios se realizó de acuerdo a lo establecido en el anexo técnico y se beneficiaron a 43% de las solicitudes. - Del aporte gubernamental el 33 % fue Federal y 18 % Estatal; de la inversión total del programa los productores aportaron el 49 %.

Cuadro 4-2-2 Continuación...

Difusión	<ul style="list-style-type: none"> - En reuniones con funcionarios (43%), entre sus mismos compañeros (38%), por carteles o folletos (5%) y por autoridades municipales (5%), fueron los principales medios para enterarse del programa. No se reporta por los funcionarios mas que la publicación de la convocatoria en el periódico. - Se publicó convocatoria en el periódico.
Gestión y solicitudes del apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - El 84 % asegura que los trámites del apoyo fueron entre fácil y muy fácil. - Existe un padrón oficial de proveedores y el 78 % de los beneficiarios seleccionó por cuenta propia a su proveedor. El criterio fue por calidad del servicio (21%) y por el precio (72%). - El 84 % de los beneficiarios asegura que solicitaron el apoyo para producir mas o mejorar los rendimientos. El 68% para mejorar los ingresos y el 35% para producir más alimentos para la familia.
Autorización	<ul style="list-style-type: none"> - La dictaminación técnica de la solicitud la realiza el Agente Técnico (FIRCO) y la valida la COTEGAN, quien la envía al Comité Técnico del Fideicomiso para la autorización del apoyo.
Desarrollo de la Obra o recepción Del apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - El Agente Técnico verifica los trabajos y formula el acta de entrega recepción correspondiente. - Pago de subsidio a proveedores o beneficiarios, mediante acta de entrega recepción autorizada por la Comisión Técnica del Fideicomiso Estatal, por cuenta y orden del beneficiario. - El primer apoyo se entregó en agosto del 2001.
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> - El FIRCO realiza informes mensuales y trimestrales sobre el avance físico y financiero por rangos de inversión y tipo de beneficiario. - 60% de funcionarios afirma que se hace revisión en campo - El 80% de funcionarios dice que no funciona el Sistema Integral de Información Oportuna y la misma proporción dice que no hay un sistema alterno

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

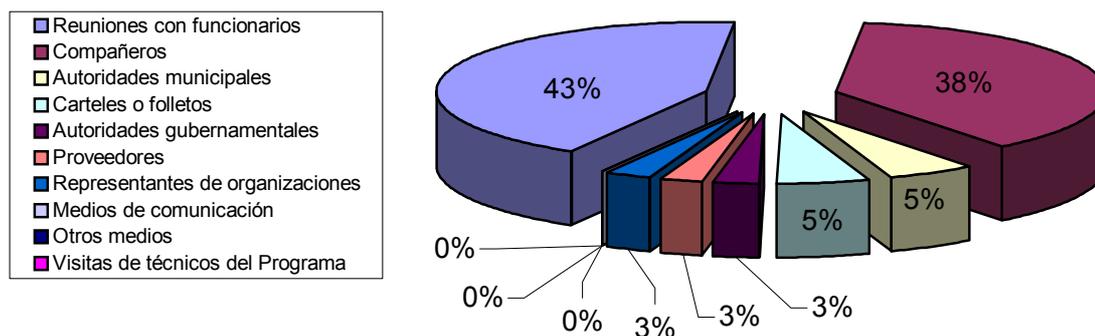
4.2.3 Difusión del Programa

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 hábito para leer este medio de difusión y que debería usarse otro. 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 y la información proporcionada a los representantes de las organizaciones y a los mismos productores por el personal de los DDR. Lo anterior se recomienda con base en las respuestas de los productores al cuestionario, pues fue más importante la comunicación con los funcionarios y la comunicación entre los mismos ganaderos. Otros medios de difusión se aprovecharían más, pues los productores que acuden a este programa generalmente tienen acceso a Televisión, radio, teléfono con más frecuencia.

Al igual que en otros programas de la APC, los funcionarios locales han expedido 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 un medio importante de difusión del programa. Después de enterarse en el interior de sus organizaciones los mismo productores coadyuvan en el proceso para difundir el programa, los técnicos PESPRO y promotores DPAI no tuvieron ninguna participación como difusores del programa.

Puede presumirse que las estrategias y medios de comunicación disponibles hoy en día, no se han aprovechado completa ni oportunamente.

4.2.4 Gestión de solicitudes

La gestión de solicitudes parece fue hecha por los mismos productores, pues no se tienen registros de lo contrario al respecto..

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. Asimismo, la participación de los proveedores no se extendió mas allá de la venta de bienes producto del apoyo en 81% de los casos, tomando en cuenta, que ellos han sido, y si no deberían ser, un factor importante en la comunicación y atención de los productores, con el propósito de mejorar los alcances y metas del programa.

4.2.5 Otorgamientos apoyos

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 requisitos mencionados en las reglas de la APC. En general los apoyos se otorgaron correctamente, excepto por el caso de tres productores que en la encuesta negaron haber recibido el apoyo

4.2.6 Seguimiento del Programa

El 80% de los funcionarios reconoce que no funciona ni existe algún sistema alternativo al Sistema Integral de Información Oportuna.

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 comités y subcomités respectivos de la comisión de desarrollo rural. Una parte de los funcionarios menciona que las organizaciones de productores ayudan en la presentación de propuestas. Esto se realiza con base en lo planeado por los funcionarios (60% afirmó haber participado en la planeación de presupuesto y regiones o actividades a apoyar, principalmente). Las actas de entrega recepción, son elaboradas por el agente técnico (FIRCO).

La supervisión y seguimiento del apoyo otorgado, se lleva a cabo a través del control de las solicitudes que cumplieron con los requisitos de elegibilidad y del control del orden cronológico de llegada de las solicitudes, según el 80% de los funcionarios. Y según ellos se realizan supervisiones en campo.

4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas

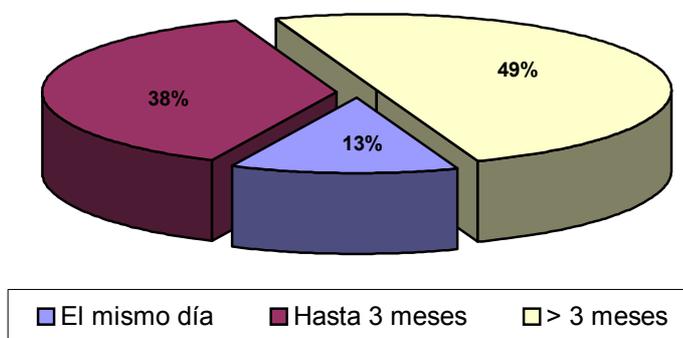
Respecto a las solicitudes recibidas, aceptadas y atendidas se encontró que el 100% de las recibidas se tramitaron y apoyaron. No hubo solicitudes no atendidas. En todos los casos muestreados se verificó que los apoyos fueron entregados, solo hubo un 7.5% de respuestas afirmando que no recibió el apoyo, lo cual es significativo comparado con el tamaño de muestra, *por lo que se sugiere realizar una verificación en campo para evitar malos entendidos y saber a ciencia cierta si esos apoyos llegaron al destinatario marcado en las listas oficiales; específicamente se trata de Antelmo Montero Barradas de Melchor Ocampo, Campeche (\$20,160.0); Angueve García Adrián de Nuevo Pénjamo, Campeche (\$8,000.0); y Miguel Aguilar Salas de Sabancuy, Carmen (\$85,200.0).*

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, dado los niveles de poca infraestructura en que se encuentra la mayoría de los ganaderos de la Entidad.

Respecto al tiempo que tarda el apoyo en llegar al beneficiario (obtenido de la resta de la fecha de solicitud a la de entrega), la mitad de los beneficiarios tardó mas de 3 meses en recibir el apoyo (aunque mas adelante se comentará como un mayor porcentaje dice haber recibido un servicio oportuno), mientras que el 13% dice haberlo recibido el mismo día en que ingresó la solicitud, lo cual indica que el mismo día se recibió, dictaminó y aprobó la solicitud. Esto habría que aclarar como se logró, pues sería la solución a las dificultades de los productores que pasan días viajando a las cabeceras municipales o de junta municipal para lograr un apoyo (Figura 4-2-7).

Figura 4-2-7 Tiempo de respuesta del Programa a las solicitudes de productores



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del programa y cuestionarios aplicados a beneficiarios.

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 difusión para captar mas solicitudes.

4.3 Perfil de los beneficiarios

Los productores que se beneficiaron trabajan en tierras ejidales principalmente, pero con significativa proporción de propiedad privada y se benefició a una superficie total de 4,114 ha de agostaderos en los municipios antes descritos, que representan el patrimonio productivo de 40 ganaderos encuestados.

Un 8% 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 solo de la parte de alianza asciende a \$113,360.00

cantidad considerable. Un 20% de los beneficiarios dice usar el apoyo en forma grupal, pero los registros no aparecen a nombre de personas morales, por ello se deduce que se refieren a que pertenecen a alguna organización (principalmente Asociaciones Ganaderas Locales) pero no a que hayan solicitado los apoyos a nombre de ella.

Los beneficiarios disponen de agua potable, luz eléctrica, refrigerador y televisión en prácticamente todos los casos, además tienen acceso a los medios de difusión empleados por el Programa. Prácticamente ninguno de los beneficiarios habla alguna lengua indígena (solo 7%) 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 más holística de la relación etno ecológica.

Los productores trabajan en forma individual el apoyo aunque 20% pertenecen a algún grupo de productores que, básicamente les ayuda a obtener mejores precios de venta (recepción y venta) y en todos los casos de los encuestados son Asociaciones Ganaderas Locales.

Los productores tienen edades desde 25 hasta 65 años de vida y el promedio es 44 años. Un 13% de los productores son mujeres con edades desde 34 hasta 50 años (promedio de 41). El 58% de todos ellos estudió la educación primaria completa o parcial; 42% secundaria incompleta o más. Existen 15% de profesionistas. No se tienen beneficiarios analfabetas.

Un 35% provienen de familias con 1-4 integrantes en total, 63% de familias con 4-8 integrantes y 3% 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.

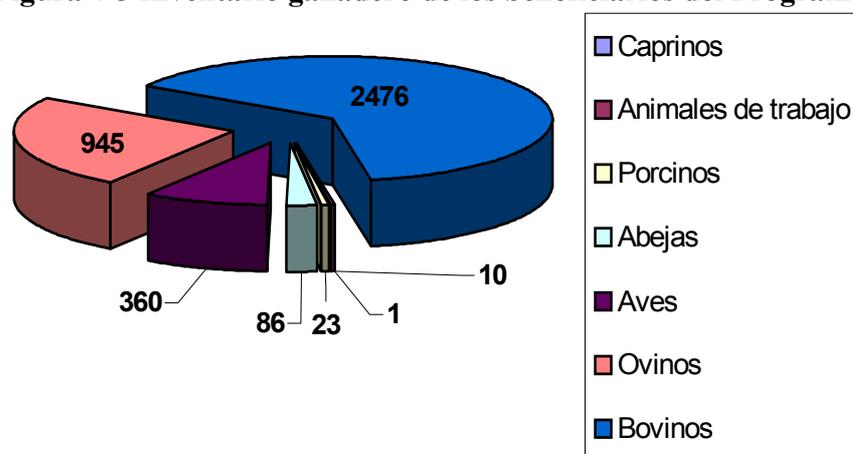
Los beneficiarios son principalmente personas físicas, la mayoría con su principal actividad en el subsector pecuario con ganado bovino (58%) de los cuales 28% tiene además como actividad secundaria la ganadería de ovinos, porcinos y apicultura principalmente. En total un 95% de los beneficiarios tienen ganado bovino de los cuales 75% corresponde a los que producen carne (con producción de 60,936 t/año) y 20% a leche (con producción de 287,360 l/año). En general se observa una mejor posición de estos beneficiarios respecto a otros programas, basados principalmente en el ganado bovino.

Se detectaron 42 ha de riego en las unidades de producción, pues los productores de ganado frecuentemente tienen más infraestructura que los agrícolas promedio. En total los beneficiarios tienen 3,478 ha de terrenos ejidales y 1,536 ha de terrenos de propiedad privada. La superficie total de temporal agrícola es de 786 ha, la de temporal ganadera (agostadero) es de 3,048 ha en terrenos ejidales y de 1,066 en terrenos de propiedad privada (en total el agostadero es de 4,114 ha y corresponde a la superficie beneficiada este año por el programa); en total la posesión de los productores muestreados es de 5,014 ha en manos de 40 productores, esto refuerza el hecho de que los productores beneficiados no son de

subsistencia o marginales sino, mas bien de élite agropecuaria, pues tienen bastante patrimonio en propiedades e infraestructura.

De igual forma se detectaron 2,476 cabezas de ganado bovino en manos de los 40 productores beneficiados, 945 cabezas de ganado ovino, 23 de ganado porcino, 597 aves, 360 colmenas y 86 animales de trabajo (figura 4-3). En total declaran tener una infraestructura propia con valor de \$6'452,720.0. Todo ello reafirma el alto nivel económico de los productores beneficiados, si se compara con el valor promedio del agricultor o ganadero puramente ejidal.

Figura 4-3 Inventario ganadero de los beneficiarios del Programa



Fuente: Resultados de la evaluación

Un 38% de los beneficiados se dedican principalmente al subsector agrícola (38%). Además 45% de los beneficiarios cultiva Maíz ya sea como primera o segunda actividad y obtienen un rendimiento promedio de 2.19 t/ha. en importancia. La focalización del programa es buena en el sentido de que va dirigida a los productores ganaderos, solo falla en que se captó por un grupo de élite, que si bien fueron los únicos que solicitaron, puede deberse a falta de conocimiento de los demás productores (mala difusión).

Ello indica que el programa se dirige a productores que presentan típicamente orientación ganadera, por ello se deduce que si el Programa logra aumentar la productividad y producción a través de infraestructura y establecimiento de praderas, tendrán oportunidad de ser competitivos a nivel regional y nacional. Para eso se requiere que continúe el apoyo a los productores de tal forma que su patrimonio ganadero crezca y se refuerce.

Solo el 18% de los productores dijo destinar alguna proporción de su producto para el autoconsumo, mientras que el 93% dijo destinar mas de la mitad para el mercado local y regional. Esto se debe a que son productores preferentemente capitalizados que conocen del mercado y además que tienen mayor nivel de escolaridad. la mayor parte de los usuarios venden toda la producción. Además el 90% de los beneficiarios dijo tener animales

mejorados y/o criollos mejorados y además casi todos ellos realizan control sanitarios parcial y riguroso.

El 95% de los entrevistados provienen de familias donde el ingreso mensual es de menos de \$11,000.00, pero de ellos, casi el 40% corresponde a los que ganan más de \$4,000.00. Esto a diferencia de los productores promedio es un porcentaje alto, pues la mayoría de los productores comunes ganan menos de \$4,000.0 por este concepto.

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 totalidad (100%) contestaron que la calificación respecto a la calidad del apoyo fue satisfactoria, con un indicador de frecuencia de reconocimiento de satisfacción (entre los que contestaron la pregunta) de 100%.

Respecto a lo que piensan los productores en relación al cumplimiento en tiempo se tiene que la frecuencia de productores que hicieron un reconocimiento de oportunidad fue de 86%, posiblemente esto tenga relación con el hecho de que en la mitad de los casos el apoyo tardó más de tres meses. Al combinar ambos criterios se tiene que efectivamente aunque hayan sido de buena calidad los apoyos no son tan oportunos en tiempo de entrega, pues el indicador de satisfacción con la calidad y la oportunidad a la vez fue de 86%.

4.5 Participación de proveedores y funcionarios en la planeación y operación del Programa.

Prácticamente los actores que determinan la planeación y operación del programa son los funcionarios. Los beneficiarios son más estáticos al respecto, incluso por la falta de difusión muchos ganaderos ni siquiera saben del programa (pues la afluencia esperada de solicitudes solo llegó al 43%).

Respecto a los proveedores, estos son también estáticos y se limitan a vender su producto, falta un poco de interés en promover otros productos y servicios que pudieran ofrecer. Consideran que el trámite para participar fue fácil pero debe mejorarse.

En general los funcionarios al igual que los productores califican la participación de los proveedores como buena o muy buena. Su participación se restringe al abastecimiento del producto.

Respecto a la planeación se tiene que el 60% de los funcionarios reportaron que participan en ella, específicamente en la definición de metas y objetivos, definición de objetivos y en la definición de mecanismos de seguimiento, evaluación y difusión. Además dicen que el criterio más 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). Dos de los funcionarios dicen que se establecieron criterios para otorgar apoyos diferenciados (pero no se tiene evidencia de tal documentación) ellos no dicen un mismo criterio de base sino mas bien cada uno cree diferente al respecto. Lo cual indica que a falta de acuerdo, la decisión debe haber sido del funcionario en turno. Prácticamente todos opinan que el plan estatal de desarrollo se vincula con el programa. Opinan que el apoyo responde a las necesidades del productor. Algunos opinan que debe dirigirse a productores con menores recursos.

La afirmación de casi todos los funcionarios respecto a que debería de hacerse diagnósticos estatales y regionales o estudios especializados de actividades económicas estratégicas, reafirma el hecho de que no tienen la total certeza de que el programa esté al 100% focalizado. Como lo indicaron los productores, los funcionarios solo usaron la convocatoria en el periódico y los acercamientos que hacen los productores hacia ellos para difundir el programa. De igual manera para el seguimiento afirman que se usaron publicaciones para dar a conocer los avances. Finalmente los funcionarios califican la evaluación anual externa como útil o muy útil (80%).

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

La planeación que los funcionarios hacen es certera en el sentido de que los avances físicos se cumplieron en un 65 % mas de la meta, es decir hubo demanda de los productores muy evidente. Lo anterior remite a la necesidad de saber de alguna manera, qué es lo que el productor demanda y, como podemos ratificar con los resultados del programa, los funcionarios analizaron y exitosamente determinaron las prioridades de los productores. Esta tarea es relativamente mas sencilla en este programa que en otros porque cuando la ganadería tiene necesidades específicas en alguna parte de la cadena productiva, un técnico conocedor puede determinarlas (y los funcionarios son técnicos relativos al área). Solo cabe agregar que estos apoyos otorgados deberían ser entregados a un mayor número de productores. De hecho en las encuestas los productores manifestaron en un 35% que se debe de otorgar otros bienes y en la misma proporción que se debe simplificar los trámites.

A futuro debe incluirse como en los demás programas la opinión del productor, pues en algún momento puede requerir apoyos no tan directamente relacionados al área técnica y que los funcionarios no lo detecten, impidiendo esto que se les apoye en lo que realmente necesiten para lograr los objetivos del programa.

4.7 Evaluación global del Programa

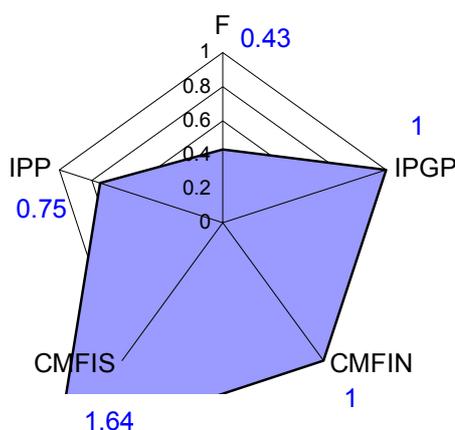
El programa ha operado bien en su ejercicio 2001 según opinión de sus protagonistas, sobre todo en el cumplimiento de sus metas físicas y financieras. Una parte débil fue la difusión para captar mas solicitudes y cumplir con la meta de beneficiarios. La otra parte con bajo acierto fue la focalización del Programa hacia un grupo reducido de élite ganadera, es decir que un menor grupo de personas recibió un mayor número de unidades de los componentes.

De acuerdo con los indicadores claves para la evaluación de este capítulo: $F = 0.43$, $IPP = 0.75$, $IPGP = 1$, $CMFIS = 1.64$, $CMFISb = 0.43$, $CMFIN = 1.0$, la operación del programa ha sido buena en su planeación, oportunidad, la pertinencia del gasto y los criterios de selección de beneficiarios. Considerando esto y las observaciones efectuadas a lo largo del presente capítulo, así como el hecho de que las faltas detectadas no caen al nivel de graves y son pocas, se refuerza la calificación asignada al Programa.

Incluso se concluye que el resultado para este programa es *muy bueno* en la escala cinco valores de desempeño: Malo, Suficiente, Bueno, Muy bueno y Excelente Con un promedio ponderado de indicadores de operación de 0.88 (figura 4-7).

Esto es que el Programa tuvo *muy buena* actuación, empañada solo por los detalles de que hubo un mayor número de apoyos dirigido a un grupo menor de productores, de la focalización dirigida principalmente a los mayores productores y difusión baja en eficacia.

Figura 4-7 Evaluación global de la operación del Programa



Fuente: Resultados de la evaluación

En la figura 4-7 se observa claramente el efecto de arrastre hacia excesivo cumplimiento de metas físicas pero descuidando el resto de las áreas de la operación y el efecto desfavorable del incumplimiento de metas de beneficiarios, reflejado en la mala focalización..

Por último cabe aclarar que las conclusiones y recomendaciones relativas a la operación del Programa se ubicarán en el capítulo 6 para evitar repeticiones abundantes y agilizar la lectura del documento.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del programa

5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

Cambios en la capacidad productiva

En el cuadro 5-1 podemos apreciar los impactos en los diferentes ámbitos de la actividad ganadera para el grupo de beneficiarios del Programa. Aunque se manejará en este documento como incrementos debidos al Programa, se debe considerar la posibilidad de que no todos los cambios tuvieron que ser causados obligatoriamente por la aplicación del mismo.

Cuadro 5-1 Principales resultados del Programa

Rubro	Antes del apoyo	Después del apoyo	% aumento
Superficie establecida con praderas (ha)	1,491	2,819	89%
Superficie regable (ha)	55	62	13%
Superficie regada (ha)	49	53	8%
Superficie fertilizada (ha)	37	47	27%
Superficie de pradera rehabilitada (ha)	391	809	107%
Capacidad de carga promedio de la superficie con pradera beneficiada (Cabezas / ha)	1.22	1.84	51%
Superficie de agostadero rehabilitada (ha)	163.7	344.5	110%
Capacidad de carga promedio de la superficie con agostadero beneficiada (Cabezas / ha)	1.73	3.33	92%
Volumen de agua utilizado (m3/año)	10,510.5	11,502.8	9%

Fuente: Resultados de la evaluación

Se reforzó la superficie de praderas por establecimiento en un 89% con un incremento de 1328 ha establecidas gracias al Programa, lo cual sumado con el incremento de praderas rehabilitadas (418 ha) y el aumento de superficie de agostadero rehabilitada (180 ha) resulta en un total de 1926 ha establecidas o rehabilitadas por el Programa. Existe un problema serio con la ejecución de las acciones del Programa por parte del productor en el sentido de la correcta aplicación del apoyo. La superficie para la cual se otorgó el componente Semilla fue de 5,133 ha, lo cual implica que solo el 34% de la superficie planeada fue realmente logrado, el resto no existe en campo por alguna razón. La posible causa principal es el siniestro por causas meteorológicas, pero la proporción de 66% de pérdida por sequía o inundación sería un valor fuera de proporción lógica. Esto obliga a pensar en la posibilidad de que se esté planeando mal la cantidad de semilla otorgada para una ha, el productor esté sembrando mas de la cantidad correcta de semilla para una ha o que el productor está desviando el uso de la semilla que se le entrega para otras personas ya sea en venta o como desee. Es una lástima que no se refleje el impacto esperado en superficie de praderas y lo

sería aun mas si el productor estuviese lucrando con el apoyo recibido pues no es el objetivo del Programa.

Todo lo anterior sucede después de la entrega del apoyo, por lo que no tienen responsabilidad los funcionarios, además en los componentes a apoyar de las reglas de operación de la APC se establece que el apoyo es para la adquisición de los bienes; por eso no existe en sí una violación a la normatividad, pero sí existe una falta de impacto esperado del programa.

Con relación a la superficie regada, superficie regable y superficie fertilizada hubo cambios pequeños en relación a los anteriores. Obviamente que el Programa pretende incrementar la calidad de toda la cadena productiva, pero en general los mayores impactos se esperan en el rubro del establecimiento y rehabilitación de la pradera y en el volumen de producción de forraje. Por eso se considera que el impacto es bueno porque poco a poco se incrementarán estas partes de la cadena.

Por otro lado la capacidad de carga animal tanto de praderas como agostaderos beneficiados por el Programa, también aumento en un grado importante (51 y 92%) aumentando dichos indicadores de la producción en 0.62 y 1.6 cabezas por ha. Esto es muy importante porque permite a los ganaderos tener mayor cantidad de ganado bajo la misma superficie aumentando la rentabilidad del sistema. Es comprensible que en agostadero se logre mayor incremento porque son llevados de una condición casi de baldío a una pradera recién establecida notándose mas el cambio que en una pradera ya establecida con cierto manejo donde la carga solo se mejora, pero hasta un límite menor determinado por la calidad de material vegetativo que tenía y calidad del manejo que tenía.

Finalmente con relación al volumen de agua utilizado solo se aumentó en 9% de acuerdo al incremento en la superficie regada.

En conclusión, gracias al programa se aumentó la superficie de praderas por establecimiento en un 89% y la superficie de praderas rehabilitadas en un 107%, esto se suma al hecho de que se aumentó el Volumen y almacenamiento (de forraje) en un 110%. Por ello podemos concluir que se da cumplimiento al objetivo del programa, aunque a futuro podría mejorarse la situación productiva en las demás áreas del proceso.

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 producción de forraje que servirá para solventar la época de estiaje sin merma considerable en el rendimiento o al menos sin pérdida de peso por animal.

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. No se detectaron casos de beneficiarios que excedan los límites de los componentes generales de apoyo. Se encontraron según las respuestas de los encuestados, 7 casos donde los productores aportaron menos del 50% de la inversión total e incluso hubo 1 caso entre los encuestados que no realizaron aportación alguna y sí recibieron aportaciones del gobierno. Esto requiere, previa verificación en campo, de alguna justificación expresa y asentada en alguna reunión del Comité Técnico, aunque lo mas probable es que sea confusión no dolosa de información vertida por el encuestado, pues en las listas oficiales si aparecen las aportaciones de los productores. Cabe mencionar que los productores que habían negado recibir los apoyos si expresaron cantidades de aportación de la alianza y de ellos mismos, lo anterior hace suponer que se refirieron a que aun no les llega la recuperación de su subsidio, de lo contrario habría que investigar a fondo que es lo que pasó. Para el cálculo de estos indicadores no se contemplan entonces los montos expresados por estos productores, pues tampoco habría relación al incorporar la pregunta 30 donde no respondieron.

Si se analizan los indicadores de capitalización e inversión (cuadro 5-2) podemos darnos cuenta de que son menos de la mitad los beneficiarios que realizaron inversión adicional a la que tuvieron que hacer al recibir el apoyo (PIA=46%). Esto hace que se polarice la tipología de productores beneficiados, si recordamos que los beneficiarios son en su mayoría agricultores de élite, con estas pruebas se detecta que también existe un grupo de personas de bajo nivel económico. Sin embargo, independientemente del estrato, lo ideal es que se tenga mayor inversión a futuro. Para lo cual es recomendable continuar el programa y a mediano plazo incorporar un componente de asesoría técnica para empezar a generar incrementos en producción y productividad además de reforzar la infraestructura con los componentes actuales. Respecto a la respuesta que se tiene por parte del productor al estímulo gubernamental (RPI), tenemos que es de 3.30, esto implica que los 2 millones de pesos que el gobierno invirtió provocaron una respuesta de 6.6 millones de inversión por parte del productor, lo cual es muy bueno, aunque al nivel de ganaderos capitalizados se esperaría mas.

Lo anterior en función de que es importante no perder de vista el sentido de apoyar a la mayor cantidad de productores, sin incrementar los presupuestos. Además tienen mayor proporción de beneficiarios con mejores ingresos (mas de \$4,000.00), y mas aun si agregamos que menos de la mitad recibió apoyos de PROCAMPO (que es el que generalmente se ocupa para invertir en la unidad productiva).

Del total de la respuesta del productor 1.16 corresponde a su aportación obligatoria pues la Inversión media adicional (IMA) es de \$2.14 pesos por cada peso invertido por la Alianza y proviene de distintas fuentes (menos del 15% provienen del dinero de PROCAMPO) por acción voluntaria del beneficiario.

La inversión media total (IMT) indica que por cada peso gubernamental se multiplica por 4.30 la inversión con el total de las otras aportaciones. Además la respuesta a la inversión federal (ITF) es de \$12.55 invertidos entre todos los aportantes por cada peso que el

gobierno federal invierte (cuadro 5-2), resultando en una derrama estatal para la actividad de establecimiento y rehabilitación de praderas causada por el Programa de \$16'315,00.00.

Cuadro 5-2 Indicadores de capitalización e inversión productiva

Indicador	Sigla	% - valor
Presencia de inversión adicional	PIA	46%
Respuesta del productor al estímulo gubernamental	RPI	3.30
Inversión media adicional	IMA	2.14
Inversión media total	IMT	4.30
Respuesta a la inversión federal	ITF	12.55

Fuente: Resultados de la evaluación

5.3 Cambio técnico e innovación de los procesos productivos

Casi todos los productores (92%) ya tenían experiencia en la actividad ganadera cuando recibieron el apoyo. Esto explica que el Programa tuvo un buen impacto en la producción de forraje de los ganaderos, pues ya conocen la actividad. Además el 84% de los productores afirma que hubo cambios en algunos aspectos de la producción atribuibles al Programa.

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 produjo cambios en algunas de las actividades de los beneficiarios, este cambio en la técnica también explica la mejoría en y superficie trabajada gracias al apoyo recibido (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	84%
Cambio en técnica y producción por el programa	CP	33%

Fuente: Resultados de la evaluación

Como casi todos tenían experiencia en la actividad solo habían 8% de productores susceptibles de cambiar técnicas por efecto del apoyo, de ese sector solo la tercera parte efectivamente tuvo cambio en técnica por el Programa..

Evidentemente el mayor impacto positivo fue sobre el manejo de praderas, en cumplimiento de los objetivos del Programa, y de abasto de agua y manejo reproductivo por los apoyos de infraestructura de corrales y bebederos (cuadro 5-3-2).

Cuadro 5-3-2 Aspectos de la producción en que se observó cambios (%)

Rubro	Cambio favorable	Cambio desfavorable	Sin cambio
Manejo de pradera / agostadero	29	5	3
Manejo reproductivo (mejoramiento genético, inseminación, monta, época de empadre, etc.)	9	22	6
Abasto de agua (método de suministro, cantidad, etc.)	12	8	7
Sistema de alimentación	10	21	6
Presencia de plagas y enfermedades, métodos de combate, prevención, control y erradicación	2	32	3
Técnicas de extracción de productos	0	32	5
Almacenamiento, procesamiento, etc	0	36	1
Inicio de una nueva actividad productiva	1	34	2
Otros cambios	3	33	1

Fuente: Resultados de la evaluación

5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

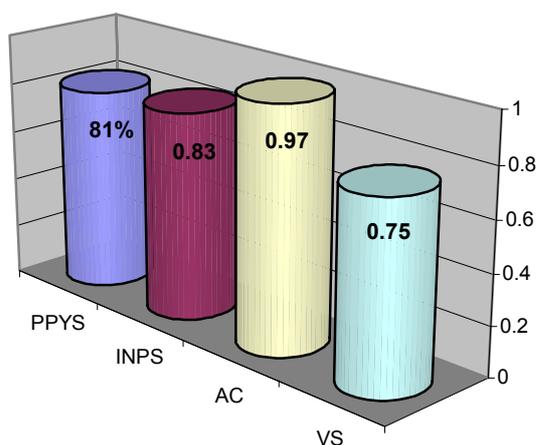
En cuanto a la valoración que los productores hacen del apoyo recibido una vez más se detectó que se sienten satisfechos en cuanto a la calidad y aun utilizan los apoyos recibidos en correcto funcionamiento cuando se habla de bienes, con indicadores altos para esas percepciones (Figura 5-4). Sin embargo, cuando se habla de servicios, sobre todo de asesoría técnica solo una pequeña porción (35%) dice recibirlos por efecto del Programa y todos (100%) dicen que fue satisfactoria, solo el 0% dice que está disponible cuando se requiere, y un 31% dice que estaría dispuesto a pagar por ella.

Sin embargo, cuando se habla de servicios, sobre todo de asesoría técnica solo un 32% afirma que la recibía antes del apoyo, 35% afirma haberla recibido después del apoyo, por lo que no se aprecia un impacto del Programa en ese sentido. Definitivamente que ese no es el objetivo del Programa, pero debería vincularse con otros programas, específicamente con el DPAI, que asesora a grupos precisamente ganaderos y que debería de apoyar entre los funcionarios y productores de este programa. Claro que lo óptimo sería que el propio Programa se pague un servicio de asistencia técnica. Para lo cual podría utilizarse la alternativa de los prestadores de servicio independientes y los despachos y consultorías, quienes podrían vender el servicio “a la carta”, es decir que el programa les pague por organización y ejecución del evento de capacitación y los beneficiarios o grupos de beneficiarios seleccionen que despacho y sobre que parte de la cadena productiva necesitan capacitación. Para esto se tendría que incorporar un componente de capacitación cuya unidad será día-evento, esto comprende la organización, invitación y capacitación con

personal especializado de la empresa que el productor seleccione previa solicitud al personal operativo del Programa. Con un plan piloto de 3-5 capacitaciones por cada proyectos.

Estos análisis se ven gráficamente en los indicadores de Permanencia y sostenibilidad de los apoyos (PPYS), Índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo (INPS), Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo (AC) y Valoración del servicio recibido en relación a la asistencia técnica de cualquier origen (VS) mostrados en la figura 5-4. Allí se nota que parece haber una proporción significativa de personas que ya no tienen el apoyo en su poder (16%) y de ellos la razón de no tenerlo es que lo vendieron (17%) o por otras razones no especificadas.

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



Fuente: Resultados de la evaluación

100% de los beneficiarios opinan que el apoyo es de calidad satisfactoria y el 86% piensa que llegó oportunamente, es decir en el momento en el que lo necesitaban. El 65% afirma que todavía se encuentra funcionando. De hecho el 100 de estos % dice que todavía funciona a toda o casi toda su capacidad.

5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Más de la tercera parte de los beneficiarios aprendió nuevas técnicas de producción, mientras que otro tercio de ellos afirma que no aprendió nada. Es muy probable que estos últimos productores sean los que acostumbran solamente a recibir bienes y no se preocupan por preguntar al funcionario, técnico o proveedor sobre sus procesos de producción. Sólo

un 8% aprendió nuevas técnicas de producción, esto se debe a que no es ese el objetivo principal del programa.

El indicador de desarrollo de capacidades técnicas productivas y de gestión en su variante de desarrollo de capacidades tuvo un valor de 0.36 y refleja que no es precisamente la función del Programa cambiar la técnica del productor.

5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

Los principales cambios Un 81% de los beneficiarios del programa presentaron o esperan presentar en su unidad de producción un aumento en rendimiento de su unidad de producción, contra un 19% que no espera obtenerlos. Además un 84% de los productores registraron o piensan registrar cambios favorables en la cantidad total de producción (forraje). Respecto a la calidad del producto un 86% de los productores tuvo o espera tener un aumento.

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

Los apoyos del Programa, como ya se observó, van dirigidos a crear cambios favorables en las actividades productivas, por ello el 92% de los beneficiarios ya tenían experiencia de trabajo con los bienes otorgados. Es importante lograr un mayor cambio en la capacidad productiva, pues precisamente al apoyar a los que ya son ganaderos, se pretende fortalecer su actividad.

Los indicadores de evaluación confirman que el 54% de los productores lograron cambios simultáneos en volumen, rendimiento y a la vez aumento de calidad en su producto (CPPC), esto gracias al apoyo. Si se analizan por separado resulta que el 68 % de los productores presentan un cambio en al menos uno de estos aspectos (CAUC). Los demás componentes no se aprecian tanto en esta medida porque su fin no es cambiar procesos técnicos sino eficientarlos; ello se logró también al reportar los productores un aumento en superficie con praderas y agostaderos.

5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción

En total un 97% de los encuestados opinó que tuvo o espera tener un cambio positivo en los ingresos que le corresponden, mientras que nadie dice que tuvo cambios negativos lo cual es muy bueno. Esto de que esperan tener seguramente lo dicen porque no se tienen ganancias inmediatas sino que cuando se tenga producción de forraje tendrán mayores ingresos. El total de la muestra tiene un promedio de 28% por familia de mejora de ingresos, lo cual es muy bajo por que aun no entra la pradera a su etapa de producción.

El indicador de frecuencia 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 Contribución al empleo

Este grupo de beneficiarios presentó avances en mano de obra contratada (permanente o eventual) en un 90%. Por otro lado los empleos familiares (permanente o eventual) aumentaron en un 65%. Esto implica que en total se tuvo un 89% mas de empleos ya sean familiares o contratados de tipo permanente o eventual, esto equivale a 398 empleos permanentes o eventuales de cualquier origen incorporados a la actividad por efecto del Programa.

Considerando solo los empleos permanentes se tuvo un efecto de 18 empleos contratados y 10 familiares por efecto del Programa. Además se tuvo un impacto de 369 jornales contratados y 1 jornal familiar a causa del mismo.

Por lo anterior el indicador de Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo fue igual a 89% confirmándose que es una actividad que provoca una generación importante de empleos y con ello una gran derrama económica local. Esto indirectamente ayuda en la mejora de las condiciones socioeconómicas de la población adyacente al estrato beneficiado.

5.9 Conversión y diversificación productiva

Al respecto, tal y como se esperaba, no hubo cambios. Las unidades de producción son medianas a grandes en capital y grandes en extensión por el tipo de ganadería, con mano de obra familiar y contratada y, como el propio objetivo del programa es reforzar la actividad en vez de crear una nueva, no se tuvo ningún cambio de actividad. Solamente un 5% iniciaron además otra actividad (gracias a algún tipo de crédito recibido, no como impacto del apoyo), pero conservando la ganadería. De hecho si la dejan se saldrían de la población objetivo del Programa y no sería rentable dejar toda la infraestructura construida. Además los pocos cambios se dieron entre especies de ganado.

El Indicador de conversión productiva es de 14%, y el Índice de conversión productiva es de 1.0. El hecho de que no tengan cambios se debe principalmente a que no les interesa o no les conviene en un 70% de los casos (seguramente porque al dejar la actividad pierden mucho dinero invertido en la infraestructura generada, además dejan de recibir el apoyo por salirse de la población objetivo y en otra actividad no saben si tendrán apoyos).

5.10 Efecto sobre los recursos naturales

Los beneficiarios opinaron en un 73% que se tienen efectos favorables sobre el ambiente (PCF) en diferentes formas por ejemplo disminución de quemas, control biológico, menor uso de agroquímicos, etc. Solo el 3% de ellos opinó que hubo efectos desfavorables (no especificados) sobre el ambiente (INR) por la aplicación del apoyo. Obviamente esto es un buen nivel de operación con apego a la sostenibilidad de la producción, pues se conservan los recursos naturales.

5.11 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

La mayor parte de los beneficiarios recibieron el apoyo en forma individual 73% mientras que solo un 20% lo recibió en grupo.

Los pocos beneficiarios que lo recibieron a través de un grupo tienen diversos tiempos de pertenecer a el y también son de diversa cantidad de agremiados. Casi todas ellas están constituidas legalmente en Asociaciones Ganaderas locales y se incorporaron a estos grupos porque tiene ventajas ser miembro.

Estas pocas 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 60% de ellas porque no tienen claro quien toma las decisiones. También tienen dudas sobre la capacidad de sus dirigentes en la mitad de los casos.

El apoyo de la APC no ha contribuido al desarrollo de estas organizaciones según la mayor parte de los beneficiarios que tienen una organización. Dentro de los pocos grupos se tuvo que el 80% se formó por efecto del apoyo. Por lo que el indicador de formación de grupos fue de 81%, mientras que el de fortalecimiento fue de 10%.

5.12 Protección y control sanitario

Los beneficiarios conocen las campañas de: Brucelosis bovina (76%), Tuberculosis bovina (62%), Garrapata (46%) y Rabia paralítica bovina (35%) y otras ((16%). Sin embargo su participación es bastante reducida, específicamente en las campañas de Brucelosis bovina (38%), Garrapata (38%), Tuberculosis bovina (27%), Rabia paralítica bovina (16%) y otras ((3%). El 35% de los productores conoce que el gobierno del estado y los comités de campaña y juntas locales operan los programas de sanidad agropecuaria.

El 39% cree que las campañas han disminuido las plagas y enfermedades, pero el 35% dice que no provocaron ningún cambio sanitario. 32% de los productores afirma que las campañas han provocado aumento en la producción y rendimientos, pero 39% dice que no hubo cambios por ellas en ese aspecto. Además 35% dice que aumentaron los ingresos por

ventas gracias a la aplicación de las campañas de sanidad agropecuaria, pero 39% afirma que no provocaron cambios de esta índole.

La principal acción con que fueron apoyados los participantes en campañas fue diagnóstico de plagas y enfermedades según una parte significativa de los beneficiarios encuestados.

5.13 Investigación y transferencia de tecnología

El 30% de los entrevistados conoce la actividad de pláticas, talleres o eventos de capacitación, el 19% la de giras de intercambio tecnológico o días de campo, el 16% demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías productivas, el 8% la cooperación con parcelas de investigación o validación y el 14% otras actividades de transferencia de tecnología. Además el 22% de los entrevistados ha participado en la actividad de pláticas, talleres o eventos de capacitación, el 16% la de giras de intercambio tecnológico o días de campo, el 14% demostraciones de nuevas prácticas o tecnologías productivas y el 11% otras actividades. Esto indica que los beneficiarios no acuden frecuentemente a estos eventos, posiblemente porque no se interesan o tal vez porque los eventos sobre el subsector sean pocos en el Estado.

Precisamente surge la necesidad de impulsar a mediano y largo plazo la investigación y transferencia para la ganadería con la finalidad de que estos productores no solo aumenten sus bienes sino que aprendan a producir mas eficientemente y con mejores ganancias.

5.14 Evaluación global de resultados e impactos del Programa

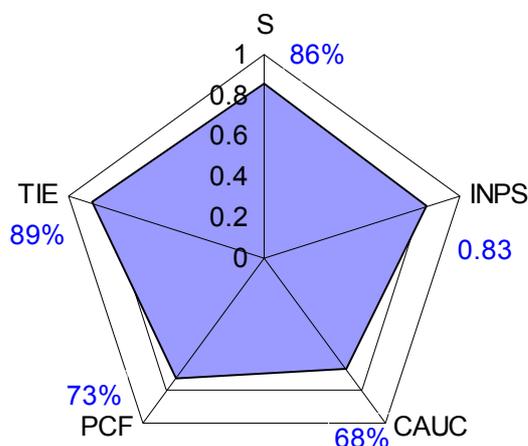
Con el fin de generar una vista mas integradora de los resultados e impactos del programa se construyó una evaluación ponderando simultáneamente los indicadores de resultados e impacto que mayor impacto positivo o negativo tienen a partir del análisis previo. En el cuadro 5-14 y figura 5-14 pueden observarse las relaciones entre estos indicadores, lo cual complementado con las observaciones hechas durante el capítulo en curso llevará a la calificación del desempeño con relación a los resultados e impactos.

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

Indicador	Sigla	Valor
Satisfacción y oportunidad del apoyo (%)	S	86
Permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo	INPS	0.83
Cambios en producción, productividad o calidad (%)	CAUC	68
Efectos favorables sobre los recursos naturales (%)	PCF	73
Tasa de incremento en empleo debido al apoyo (%)	TIE	89

Fuente: Resultados de la evaluación

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



Fuente: Resultados de la evaluación del programa

En general se observa que para todos los indicadores se tienen valores ligeramente bajos. El comportamiento global tiene tendencia a ser suficiente en todos los ejes, pero principalmente en el de INPS y CAUC. Sin embargo se entiende que aún no se detecten este tipo de efectos a toda su capacidad por el hecho de que las praderas y agostaderos apenas se están estableciendo o rehabilitando, por lo que todavía no empiezan a producir. Cuando esto suceda la respuesta debe ser un poco mayor porque los cambios se harán más visibles.

A pesar de ello es recomendable que se tenga a corto plazo un componente relativo a capacitación (por ejemplo adquisición de eventos de capacitación, donde los productores seleccionen profesionales a su conveniencia para que les capaciten en el área más deficiente del manejo y la alianza les apoye con el 50% del costo). Esto sería bueno también para fomentar la competitividad entre los profesionales prestadores de servicios y despachos de asistencia técnica.

Respecto a la satisfacción con la calidad y oportunidad simultáneos de los apoyos recibidos el valor del indicador es bueno y refleja que el Programa cumplió bastante aceptablemente con su objetivo principal, mas aun si se considera que no se detectaron detalles de desapego a la normatividad importantes.

Otro de los impactos importantes fue el del incremento de los empleos generados por efecto del Programa, el indicador respectivo señala que hubo una importante cantidad de productores que provocaron una derrama económica significativa entre la población aledaña a su unidad de producción mediante la generación de empleos. Esto es un efecto importante pues se beneficia indirectamente a muchas personas más.

Con relación a los efectos sobre el ambiente, se tiene un valor bueno aunque es recomendable tratar de mejorarlo en próximos años. En un 73 % de los casos se produjo efectos favorables sobre el medio, asegurando la sostenibilidad de la unidad de producción.

En conclusión los principales indicadores de resultados e impacto con un promedio ponderado de 0.80 indican un buen nivel de desempeño del Programa en resultados e impacto. Si a esto agregamos que no se detectaron fallas graves en relación al impacto esperado (solo hubo una falta de impacto esperado en superficie apoyada, pero la responsabilidad se atribuye a los propios productores); y que los resultados directos en superficie establecida y rehabilitada de praderas y agostaderos son muy notables en valor y porcentaje de aumento, obtenemos una calificación para el Programa como sigue.

Se considera que el desempeño en relación a los resultados obtenidos y el impacto sobre las unidades de producción es *muy bueno* en la escala de cinco valores de desempeño: Malo, Suficiente, Bueno, Muy bueno y Excelente Con un promedio ponderado de indicadores de resultados e impacto de 0.80.

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 los de 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; durante la ejecución se tuvieron algunas fallas en algunas etapas de la operación pero no fueron graves. Finalmente el apoyo pretende mejorar las condiciones y cantidad de las praderas de las unidades de producción pecuarias del estado. La operación del Programa dentro de la política de federalización se desempeño de manera correcta con 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.

Respecto a la complementariedad del programa con otros programas de la Alianza para el Campo, existe una relación de objetivos con el programa DPAI, en relación a que los técnicos de ese programa deberían prestar la asesoría a grupos de ganaderos que pueden participar en este programa, sin embargo no es significativa, pues el porcentaje de beneficiarios del programa que afirmaron haber recibido asesoría técnica de aquellos técnicos no es grande y, de ellos nadie afirma que esté disponible cuando la necesitan. Con el programa de mejoramiento genético si hay mucha relación, pues aquel apoya grandemente a ganaderos individuales o de organizaciones mas capitalizados como los que participan en este Programa.

Respecto a los diagnósticos y evaluaciones previas se nota que el Programa se basa principalmente en la demanda identificada en distintos documentos sectoriales de un impulso a el establecimiento y manejo de praderas que respondan a las necesidades de los ganaderos del Estado. Desde sus inicios el programa, ha sufrido cambios importantes en el número de componentes entregados. También el número de beneficiarios prácticamente ha sido diferente cada año. La tendencia global es a la baja en recursos, beneficiarios y componentes.

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 en numero de beneficiados bajara grandemente al mismo tiempo que las financieras si se ejercieron y las metas físicas aumentarían se provocó una situación con cierto desapego a las normas: se otorgó mas apoyos a un menor número de productores (principalmente de buen nivel de capitalización), sin embargo no existe una prohibición precisa al respecto por lo que no se considera

grave. Respecto a la distribución geográfica si se planeo bien la cobertura. También las asignaciones presupuestales se desarrollaron dentro de los plazos normales, con retrasos “normales”.

Respecto al proceso de convocatoria y selección de beneficiarios todo operó normativamente dentro del marco especificado por las Reglas de Operación de la APC, bajo la coordinación de la COTEGAN. Únicamente cabe mencionar que faltó poder de convocatoria, pues no se cumplió la meta de número de beneficiarios.

Los objetivos que el programa se plantea fueron cumplidos en nivel bueno dado que los productores beneficiados reconocen la calidad del apoyo al 100% y la oportunidad al 86%, así como la permanencia, funcionamiento y sostenibilidad del mismo (mas del 80%). A pesar de ello cabe mencionar que el tiempo de respuesta a las solicitudes según los productores fue mayor a tres meses en casi la mitad de los casos.

Las metas establecidas así como los plazos fueron cumplidos en buen nivel e incluso rebasadas en el caso de metas en cantidad de apoyos. Las metas financieras tuvieron cobertura del 100% con ligeros movimientos para aumentar la cantidad de apoyos.

El programa no tuvo una focalización suficiente, falló en relación a los productores de que originalmente se consideran como población objetivo (los programados). Con relación a la cobertura geográfica sí fue buena y se dirigió a los municipios estratégicos para la actividad ganadera. Los apoyos otorgados fueron dirigidos en su mayoría, acertadamente, a los municipios con mayor producción ganadera: Campeche, Champotón, Candelaria, Carmen y Escárcega.

La difusión del programa siempre ha sido a través del periódico acorde con las Reglas de operación. Los productores se han enterado principalmente por reuniones con funcionarios y por otros compañeros. Esto implica que el gasto de la publicación está mal empleado, pues este medio no sirvió para que se enterara ningún productor participante.

El número de beneficiarios del Programa ascendió a 40 (con 73 apoyos), solo un 43% de lo programado. Todas las solicitudes recibidas fueron atendidas y apoyadas. Se deduce que no hubo mas por la falta de difusión.

Los indicadores de operación, reflejan un buen desempeño en la operación de los procesos del programa, así como un nivel muy bueno 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 ganaderos participantes. Sin embargo, hizo falta un poco mas de focalización y de difusión..

6.1.2 Acerca de los resultados e impacto 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 de temporal, en muchos casos marginales y de preferencia ejidal. Con edad promedio 44 años pero dentro de un rango muy amplio. Además provienen de familias de entre 1 y 8 miembros, tienen ingresos menores de \$11,000.00 y el apoyo es para una actividad ya practicada por el beneficiario. Prácticamente todos venden su producto en el mercado local.

Se detectaron 2,476 cabezas de ganado bovino en manos de los 40 productores beneficiados, 945 cabezas de ganado ovino, 23 de ganado porcino, 597 aves, 360 colmenas y 86 animales de trabajo. En total declaran tener una infraestructura propia con valor de \$6'452,720.0. Todo ello reafirma el alto nivel económico de los productores beneficiados, si se compara con el valor promedio del agricultor o ganadero promedio del ambiente ejidal.

Los principales resultados del programa sobre la actividad de establecimiento y rehabilitación de praderas de los ganaderos giran en torno al aumento de la superficie de praderas y agostaderos establecidos y rehabilitados (1926 ha en total), y al aumento de 0.62 - 1.6 en la capacidad de carga de los agostaderos y praderas.

Evidentemente el mayor impacto fue sobre el manejo de praderas, en cumplimiento de los objetivos del Programa, de abasto de agua y de manejo reproductivo por los apoyos de infraestructura de corrales y bebederos. De todos esos cambios el 84% de los encuestados opina que fue producto del apoyo de la APC, lo cual es satisfactorio para fines de cumplimiento de objetivos de la APC y de los beneficiarios pues ellos afirmaron que solicitaron los apoyos para producir más o mejorar los rendimientos, para aumentar los ingresos y para producir más alimentos para la familia.

Respecto a la inversión aplicada se tiene que los productores aportaron en total el 49% de la aportación que hizo la APC. Además por cada peso que los gobiernos estatal y federal aportaron el productor invirtió \$3.30.

El total de respuesta a la inversión del gobierno federal fue de \$12.55 por cada peso. Con una inversión media de \$2.55 por cada peso de inversión gubernamental.

Los cambios en producción por cambio en la técnica fueron de 84%, esto indica un buen impacto del Programa..

La permanencia de los apoyos ha sido plenamente satisfactoria pues el indicador INPS fue igual a 0.83 siguen con sus apoyos en correcto funcionamiento. Es decir los productores han sabido valorar los apoyos y meterlos al ámbito productivo.

Las capacidades técnicas, productivas y de gestión (0.36) es muy baja y nuevamente se justifica en la focalización de los objetivos del programa, pues no están

comprendidos como objetivos principales del Programa estos procesos de desarrollar capacidades en los beneficiarios.

La frecuencia de cambios en ingresos de la unidad de producción presentan un indicador de frecuencia de cambios en el ingreso atribuibles al apoyo de 24%. Los beneficiarios encuestados opinan en un 97% que tuvieron o esperan obtener un aumento en la producción. El indicador de Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo fue igual a 89% confirmándose que es una actividad que provoca una generación importante de empleos, tanto familiares como contratados y con ello una gran derrama económica local.

No se tienen cambios de especie o cultivos porque los ganaderos son fuertes en capitalización y no es rentable dejar toda la infraestructura ya adquirida. Solo algunos de ellos incursionaron en nuevas especies de ganado.

Se tienen efectos favorables sobre los recursos naturales por efecto de Programa, en 73% de los casos. Asimismo se detectó que produce efectos desfavorables.

Respecto a la protección sanitaria hubo significativo conocimiento de las campañas principales para la actividad bovina, Brucelosis bovina (76%), Tuberculosis bovina (62%), Garrapata (46%) y Rabia paralítica bovina (35%) y otras ((16%) que son las mas relacionadas con la actividad. Brucelosis bovina (76%), Tuberculosis bovina (62%), Garrapata (46%) y Rabia paralítica bovina (35%) y otras ((16%), pero la asistencia o participación en ellos ha sido baja.

Los indicadores PIA, =46%, S=0.86, INPS=0.83, CAUC=68%, TIE=0.89 y PCF=73%, indican desempeño *muy bueno* en resultados e impacto del programa, los valores que están bajos respecto a otros programas se entienden porque no es ese el objetivo del programa. Las reglas de operación de la APC establecen claramente que el principal objetivo es aumentar la producción a través del fortalecimiento de la infraestructura y mejoramiento genético.

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

La redistribución de montos entre componentes realizada por los funcionarios y aprobada por el comité técnico revela que tienen buen conocimiento de las necesidades de la ganadería en el estado en relación a los componentes , pero la ampliación de metas físicas lograron solamente incrementar el otorgamiento de apoyos al mismo sector beneficiado del año.

La distribución de apoyos en la geografía estatal fue acertada porque la población ganadera es la que el programa pretende beneficiar y fue esa precisamente la que recibió los apoyos.

6.1.4 Fortalezas y debilidades

Fortalezas

Las instancias y órganos tanto federales como estatales trabajan normalmente con apego a la normatividad, pero aunque tengan algunas fallas no graves.

Los funcionarios muestran capacidad técnica y conocimiento de la ganadería y el establecimiento de praderas

Los productores tienen oportunidad de seleccionar su proveedor

Debilidades

En ciertos casos no se ha prestado la suficiente atención de apego a la normatividad

El presupuesto es menor del que demandan los productores, para dar apoyo a más familias

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

No hay un componente que incluya el apoyo para la adquisición de eventos de capacitación específica para productores o grupos.

6.2 Recomendaciones

6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa

Se recomienda que el SEE verifique que los acuerdos de las instancias relacionadas al proceso de convocatoria – selección de solicitudes, tenga mejor apego al objetivo social de la Alianza para el Campo. Si bien, no se puede impedir que cualquier productor aunque sea capitalizado fuertemente se beneficie con el Programa, se debe fomentar el acceso del mismo a la mayor cantidad posible de productores de otros estratos; evitando en la medida de lo posible que un solo productor adquiera apoyos para varios proyectos con lo que alcanzaría subsidios mayores de \$100,000.00.

Se recomienda que la difusión del programa se multiplique considerablemente ya sea a través de los funcionarios o técnicos de otros programas dentro del margen normal de gastos de operación mediante reuniones divulgativas dirigidas por los funcionarios. Tiene que ser una campaña constante para tener éxito en la concientización de los beneficiarios sobre la necesidad de multiplicar la inversión gubernamental.

También se recomienda que con base en el inventario de praderas se determine por los funcionarios y especialistas en que grado es necesario seguir otorgando semilla y si es necesario empezar a trabajar en el proceso de generación, validación y transferencia de tecnología, con fines de obtener un mayor incremento en la producción de los productores que ya cuentan con infraestructura.

Con relación a la vinculación con otros programas y en virtud de que principalmente se realizan proyectos de investigación y transferencia en la actividad agrícola, Se recomienda que los programas de trabajo del programa de Transferencia de Tecnología contenga al menos un 10% de proyectos de producción de forrajes (convencionales, leguminosas o alternos) ya sea en investigación o transferencia intermedia y se realicen en las zonas ganaderas principales. Si los investigadores del INIFAP no pueden salir de sus instalaciones entonces que se convoque (como marcan los procedimientos) a otros centros de investigación para que presenten sus proyectos candidatos a subsidio.

Se recomienda continuar dirigiendo la mayoría de los apoyos a los municipios con mayor producción ganadera: Campeche, Champotón y Carmen, Candelaria, Escárcega, para impulsar la actividad del establecimiento de praderas.

6.2.2 Para una asignación mas eficiente de los recursos

Respecto al uso de los diagnósticos y evaluaciones previas es importante señalar que los funcionarios actuales ya tienen una buena idea del entorno estatal y los objetivos de las políticas sectoriales, se recomienda que sigan siendo los mismos para garantizar esta tendencia, siempre y cuando no violenten las reglas de operación.

Las metas establecidas como se dijo en el párrafo anterior deben ser planeadas con más anticipación en los órganos respectivos *que incluyan a representantes de productores y los acuerdos consten en documentos oficiales* para asegurar que se satisfaga su demanda relativa a la producción de forrajes.

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

Respecto a la complementariedad del programa con otros programas de la Alianza para el Campo, la relación con el Programa de Transferencia de tecnología, tiene que fortalecerse, para ello el Comité Técnico debe coordinar la respectiva planeación de dicho programa y hacer los ajustes necesarios, para garantizar su correcto desempeño no solo como programa sino como complemento de los otros programas de la Alianza para el Campo, pues no se ha hecho presente como debería entre los ganaderos. Incluso se sugiere incorporar reformas que permitan un componente de capacitación en este y otros programas que no cuentan con técnicos propios.

La complementariedad del programa con la política sectorial del estado debe seguirse dando, pues la ganadería es considerada en el plan estatal de desarrollo 1997-2003 como una actividad estratégica prioritaria y por lo tanto también el establecimiento y rehabilitación de praderas. Todos los órganos e instancias deben permanecer iguales en su estructura y conservar la tendencia de ajustarse al plan de desarrollo, el SEE debe opinar y la SAGARPA validar en las respectivas estructuras funcionales de este y los otros programas sobre el cumplimiento de la normatividad.

6.2.4 Para una mayor y mejor participación de los productores

Se debe utilizar otros medios de difusión que incrementen el grado de conocimiento del Programa entre los productores. Debe usarse al menos un medio de comunicación distinto al periódico, que puede ser la alternativa, además de la convocatoria tradicional, para incrementar el conocimiento del programa y resultados.

6.2.5 Para la introducción de reformas institucionales

En general, se recomienda que se redefina el objetivo del programa a nivel nacional o estatal en el sentido de que a 6 años de estar aumentando la infraestructura de las praderas ya debe haber suficientes productores que requieren de asesoría técnica especializada y que tienen niveles muy bajos de producción porque esto no es el objetivo actual del programa; de esta forma el objetivo debería incluir en su contenido: *Apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje*

por unidad de superficie, de modo sostenible con gramíneas y leguminosas, para la alimentación de los rumiantes, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva y la asesoría técnica especializada, para un mejor manejo de la unidad de producción.

Para esto hay tres escenarios posibles: a) que se contrate con recursos reasignados desde un componente (Semilla, p.e.) un grupo de técnicos durante los meses de mayor importancia del calendario de producción de forrajes que ejecuten un diagnóstico y programa de capacitación a nivel de varias comunidades pagándoles por tiempo de asesoría; b) contratar algún despacho(s) o técnicos independientes que periódicamente realicen eventos de capacitación forrajes a productores incorporados al programa según calendario y distribución del personal a cargo del programa, los cuales sean contratados por uno o mas eventos de capacitación; o bien c) que se incorpore el componente evento de capacitación de tal forma que por cada grupo de productores de una misma localidad o cuenca se pueda apoyar con el 50% del pago de 5-10 eventos por año de capacitación, sobre el tema específico que demanden los propios productores quienes contratarán al consultor o despacho de su preferencia.

Bibliografía

CONAPO. 2001. Índices y grados de marginación nacionales y del Estado de Campeche. CONAPO. Medio electrónico.

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

FAO-SAGARPA. 2001. Guía metodológica para la elaboración de los informes estatales de los programas de fomento agrícola y fomento pecuario. FAO-SAGARPA.

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.

INEGI. 2000. XII Censo general de población y vivienda. INEGI.

INEGI.. 1997. Perspectiva Estadística de Campeche. INEGI

Anexos

Anexo 1

Cuadro de extracción de la muestra

El marco para la extracción de la muestra ha sido el número de productores que han recibido alguno de 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 SAGAR-FAO específicamente para la evaluación de este programa, correspondiendo el tamaño de la muestra a 40 beneficiarios.

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 40 productores todos del grupo I. Estos 40 productores recibieron los 73 apoyos del 2001 del programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo. El cuadro de cálculo de la muestra remite a la casilla de 40 beneficiarios o menos, la cual determina que se deben encuestar a los 40 productores que componen la población.

Cuadro Anexo Composición de la muestra del programa RTPA 2001

Municipio	Beneficiarios¹	
	Total	% de la muestra
Campeche	15	37.5
Hopelchén	3	7.5
Champotón	8	20
Escárcega	4	10
Carmen	10	25
Total	40	100
Otros actores		Núm. Entrevistas
Funcionarios		5
Proveedores		2

Fuente: Información oficial del programa y resultados de la evaluación

1 Hay 20% de productores que dicen pertenecer a algún grupo (Tipo II) se incluyen todos como tipo I y el muestreo cubre al 100% de los beneficiarios.

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