



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**

Coahuila

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

Coahuila

Directorio

GOBIERNO DEL ESTADO DE COAHUILA

C. Enrique Martínez y Martínez
Gobernador Constitucional del Estado

Dr. Enrique Salinas Aguilera
Secretario de Desarrollo Agropecuario

M.V.Z. Enrique García Pérez
Director de Ganadería

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

C. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo
Secretario

M.V.Z. Luis Gallardo Nieto
Coordinador General de Ganadería

Ing. Joel Ávila Aguilar
Coordinador General de Enlace y
Operación

M.V.Z. Renato Olvera Nevárez
Director General de Planeación y
Evaluación

M.V.Z. José Juan Cantú García
Delegado de la SAGARPA en el Estado

Lic. Miguel Ángel Zúñiga Chávez
Representante de la Delegación Laguna

SUBCOMITÉ ESTATAL DE EVALUACIÓN

M.V.Z. José Juan Cantú García

Presidente del SEE

Ing. Carlos Villarreal Ochoa

Secretario Técnico del SEE

Lic. Reynol Maltos Romo

Coordinador del SEE

M.V.Z. Enrique García Pérez

Representante del Gobierno del Estado

Ing. Jorge Alberto Flores Berruelo

Representante de la Delegación de la SAGARPA Coah.

M.V.Z. Miguel Ángel Reyes Chávez

Representante de la SAGARPA Laguna

Ing. Gazi Issa Murra

Representante de los Productores

Ing. José Antonio Recio Valdés

Representante de los Productores

Lic. Ricardo Valdés Silva

Representante de Profesionistas y Académicos

ESTE ESTUDIO FUE REALIZADO POR LA ENTIDAD EVALUADORA ESTATAL

**SERVICIOS Y CONSULTORÍA AGROFORESTAL, S.A. de C.V.
(SyCAF)**

M.C. Federico E. de la Garza de la Peña
Director de la Empresa

M.C. Federico E. de la Garza de la Peña
Director del Proyecto

Consultor

M.C. Carlos A. Berlanga Reyes

EMPRESA SUPERVISORA
Proyectos de Infraestructura S.A. de C.V. (PROINFRA)

Prologo

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

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	7
1.5 Fuentes de información utilizadas en el informe	7
1.6 Métodos de análisis de la información	7
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	10
2.1.3 Población objetivo del Programa	10
2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos	10
2.2 Contexto institucional en el que se desarrolló el Programa	11
2.2.1 Instancias estatales y federales en la operación del Programa	11
2.2.2 Organizaciones de productores	12
2.3 Contexto económico para la operación del Programa	12
2.3.1 Actividades productivas apoyadas por el Programa	12
2.3.2 Población involucrada	13
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 agroclimáticas	14
2.3.7 Potencial productivo de las actividades relacionadas con el Programa	14
Capítulo 3 Características del Programa en el Estado	15
3.1 Descripción del Programa	15
3.1.1 Objetivos	15
3.1.2 Problemática	15
3.1.3 Presupuesto	16
3.1.4 Beneficiarios	16
3.1.5 Componentes	16
3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado	17

3.3	Instrumentación y operación del Programa en 2001	18
3.4	Población objetivo	18
3.4.1	Criterios de elegibilidad	19
3.4.2	Criterios de selección	19
3.5	Componentes de apoyo	19
3.6	Metas físicas y financieras programadas y realizadas	20
3.7	Cobertura geográfica del Programa	20
Capítulo 4	Evaluación de la operación del Programa	21
4.1	Planeación del Programa	21
4.1.1	Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal ..	21
4.1.2	Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza	21
4.1.3	Uso de diagnósticos y evaluaciones previas	22
4.1.4	Objetivos, metas y plazos	22
4.1.5	Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados	23
4.2	Procesos de operación del Programa en el Estado	23
4.2.1	Operación del Programa en el marco de la política de federalización .	24
4.2.2	Arreglo institucional	24
4.2.3	Difusión del Programa	25
4.2.4	Gestión de solicitudes y apoyos	26
4.2.5	Otorgamiento de apoyos	27
4.2.6	Seguimiento del Programa	27
4.2.7	Solicitudes recibidas y atendidas	28
4.2.8	Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas	29
4.3	Perfil de los beneficiarios	29
4.3.1	Características más importantes de la población beneficiada	29
4.3.2	Focalización	31
4.3.3	Cobertura	31
4.4	Satisfacción con el apoyo	32
4.5	Participación de productores y proveedores en la planeación y operación del Programa	33
4.5.1	Responsables operativos	34
4.5.2	Representantes de organizaciones de productores	35
4.5.3	Proveedores	35
4.6	Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores	35
4.7	Evaluación global de la operación del Programa	36

4.8	Conclusiones y recomendaciones	37
Capítulo 5	Evaluación de resultados e impactos del Programa	39
5.1	Principales resultados de las acciones del Programa	39
5.1.1	Cambios en la capacidad productiva	39
5.2	Capitalización e inversión productiva	40
5.3	Cambio técnico e innovación en los procesos productivos	42
5.4	Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones	44
5.5	Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión	46
5.6	Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo	47
5.7	Cambio en el ingreso de la unidad de producción	48
5.8	Contribución al empleo	49
5.9	Conversión y diversificación productiva	50
5.10	Efecto sobre los recursos naturales	51
5.11	Desarrollo de organizaciones económicas de productores	52
5.12	Protección y control sanitario	52
5.13	Investigación y transferencia de tecnología	53
5.14	Conclusiones y recomendaciones	53
Capítulo 6	Conclusiones y recomendaciones	56
6.1	Conclusiones	56
6.1.1	Acerca de la operación del Programa	56
6.1.2	Acerca de los resultados e impactos del Programa	57
6.2	Recomendaciones	58
6.2.1	Para incrementar los impactos del Programa	59
6.2.2	Para una asignación más eficiente de los recursos	59
6.2.3	Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización	59
	Bibliografía y fuentes de información	60

Índice de Cuadros

Cuadro No.	Concepto	Página
Cuadro 3-1-3-1	Estructura del presupuesto ejercido en el 2001 en Coahuila	16
Cuadro 3-2-1	Evolución del Programa por tipo de productor, 1996-2001	17
Cuadro 3-2-2	Evolución del presupuesto total ejercido, 1996-2001 (miles de pesos)	17
Cuadro 3-2-3	Superficie programada y beneficiada (hectáreas), 1996-2001	18
Cuadro 3-6-1	Cumplimiento de metas físicas y financieras al 25 / 07 /2002	20
Cuadro 4-2-7-1	Solicitudes presentadas, aprobadas y ejercidas, 1996-2001, Recuperación de Tierras de Pastoreo	29
Cuadro 4-3-1-1	Nivel de tecnificación de la unidad productiva durante el año 2001	30
Cuadro 5-3-1	Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo	43
Cuadro 5-4-1	Grado de uso de la capacidad del bien obtenido con el apoyo	45
Cuadro 5-4-2	Valoración de la asistencia técnica recibida	46
Cuadro 5-5-1	Capacidades técnicas, productivas y de gestión adquiridas	47
Cuadro 5-9-1	Motivos para no cambiar (de quienes no cambiaron de especie o de actividad productiva)	51
Cuadro 5-10-1	Cambios que se obtuvieron o se espera obtener como consecuencia del apoyo	52

Índice de Figuras

Figura No.	Concepto	Página
Figura 3-3-1	Estructura Institucional de Operación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 en el estado de Coahuila	65

Índice de Anexos

Anexos	61
Anexo 1. Metodología de evaluación	61
Anexo 3. Cuadros de resultados	65

Siglas

APC	Alianza para el Campo
BANRURAL	Banco de Crédito Rural
CADER	Centro de Apoyo al Desarrollo Rural
CEA	Consejo Estatal Agropecuario
COTEGAN	Comisión Técnica de Ganadería (en el 2002 cambia a Comité Técnico de Ganadería)
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
DPAI	Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales
EEE	Entidades Evaluadoras Estatales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOFAEC	Fondo de Fomento Agropecuario del estado de Coahuila
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEE	Subcomité Estatal de Evaluación
SFA	Secretaría de Fomento Agropecuario
SIAP	Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera
UPR	Unidad de Producción Rural

Presentación

El Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo forma parte de la estrategia global de la Alianza para el Campo, impulsada por los gobiernos federal y estatal, con el objetivo de 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, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, para un mejor manejo de la unidad de producción.

Este documento presenta los resultados del proceso de evaluación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo operado en el estado de Coahuila durante el 2001.

En atención a la convocatoria presentada por el Subcomité Estatal de Evaluación de los programas de la Alianza para el Campo, El proceso de evaluación fue llevado a cabo por la Empresa Estatal Evaluadora (EEE) *Servicios y Consultoría Agroforestal, S.A. de C.V.*, la cual es responsable de la calidad y contenido del informe, mismo que fue realizado con base en los lineamientos metodológicos desarrollados por la Unidad de Apoyo FAO.

El proceso de evaluación fue así mismo conducido por el Subcomité Estatal de Evaluación (SEE), quien fue responsable de la contratación y supervisión de la Empresa Estatal Evaluadora, así como de la revisión, calificación y dictamen de la evaluación.

La realización de este trabajo fue posible gracias a la participación de los productores encuestados, así como de los funcionarios de la Delegación de la SAGARPA, y de la Secretaría de Fomento Agropecuario en el estado de Coahuila, representantes de organizaciones de productores y proveedores del Programa, quienes proporcionaron una información muy valiosa que permitió enriquecer la presente evaluación.

Resumen Ejecutivo

En el presente informe de evaluación se exponen los resultados del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo que, como parte de la estrategia global de la Alianza para el Campo, operó en el estado de Coahuila, durante el año 2001.

En función de los objetivos prioritarios del Plan Estatal de Desarrollo (2000-2005), tales como el de impulsar la reconversión productiva; incrementar la productividad; propiciar la retención del agua y conservar el suelo, mediante acciones tales como la rehabilitación y construcción de infraestructura pecuaria, manejo adecuado del hato, captación de lluvia, mejoramiento de la calidad y cantidad de la cubierta vegetal, recuperar la capacidad productiva de los agostaderos y mejorar los índices productivos; el Gobierno del Estado, en conjunto con la Federación y en el marco de la federalización, apoya las acciones del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, en la búsqueda de solucionar la problemática de más de 13 millones de hectáreas de agostaderos degradados por el excesivo pastoreo de que fueron objeto en el pasado.

Habiendo sido implementado en la entidad desde 1996, bajo el nombre de Establecimiento de Praderas, el Programa pretende apoyar acciones que permitan incrementar la disponibilidad de forraje para alimento del ganado, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, debido a que en la entidad se presentan coeficientes de agostadero de alrededor de 30 ha por unidad animal, además de observarse marcadas irregularidades en la disponibilidad de agua y forrajes para el ganado durante los años secos y en las épocas de estío.

Las acciones apoyadas por el Programa en la entidad, se orientaron al establecimiento de cercos para la división de potreros, perforación y equipamiento de pozos, así como la conducción del agua de abrevadero, construcción de bordos y sistemas de captación de agua, establecimiento de pastos, e infraestructura productiva.

Los criterios de elegibilidad y de selección de los beneficiarios se apegaron a los señalados por la normatividad, ya que en la entidad no existen criterios adicionales a los establecidos en las Reglas de Operación, que definan a la población objetivo.

Durante el 2001, el Programa ejerció un presupuesto de 2,240 miles de pesos, de origen Federal, ya que el Estado no proporcionó recursos al Programa durante este período, al considerar que son pocos los productores que pueden ser atendidos, por lo que se optó por destinar sus recursos al fortalecimiento de otros programas que impactan en un número mayor de productores. Dicho presupuesto correspondió al 12.68% del recurso asignado a los programas de Fomento Ganadero. Al momento de la evaluación, se tenía comprometido la totalidad del recurso asignado al Programa y mostraba un avance de pagos del 97.43% con respecto a las metas financieras programadas.

Los apoyos del Programa lograron atender a un total de 27 solicitantes, correspondientes a 25 pequeños propietarios y 2 grupos ejidales, para el beneficio de un total de 149 productores, superándose las metas programadas de atención a 23 solicitantes. El principal criterio utilizado para atender a las solicitudes de participación, es el de orden de recepción.

En el Programa se presenta complementariedad con la política sectorial estatal, lo mismo que con la mayoría de los programas de la Alianza que se desarrollan en la entidad. Al respecto, los productores participan en uno u otro programa de la APC, haciendo uso de los apoyos de manera complementaria para las actividades pecuarias. Sin embargo, no se cuenta en el Estado con diagnósticos recientes y completos de la actividad pecuaria, por lo que las estrategias de acción estatales, se basan en el conocimiento de los funcionarios y operadores del Programa.

En los procesos de operación del Programa, la SAGARPA tiene funciones normativas, mientras que la Secretaría de Fomento Agropecuario, coordina la operatividad, a través de los Distritos de Desarrollo Rural. El FIRCO, en su calidad de Agente Técnico (hasta el 2001) opera el Programa, mientras que el COTEGAN evalúa las acciones apoyadas y realiza propuestas relacionadas con la asignación y ejercicio de los recursos, como comisión auxiliar al Comité Técnico del Fideicomiso.

La difusión del Programa ha sido aparentemente efectiva, aunque los medios de comunicación masiva no han funcionado como debería de esperarse. El bajo número de productores participantes en el Programa no es indicativo de desconocimiento del Programa, pudiéndose suponer que los productores no participan por falta de recursos económicos o por falta de interés, prefiriendo obtener apoyos de programas en los que la aportación necesaria es menor.

El proceso de gestión de solicitudes, en el caso específico del Programa, muestra que fue complicado o muy complicado para el 33% de los beneficiarios, debido a que el monto del apoyo demandó la elaboración de proyecto productivo. El otorgamiento de los apoyos muestra ciertos retardos, mismos que dan la imagen de burocráticos a los programas de la Alianza.

El perfil de los beneficiarios permite deducir que, estos pertenecen a un estrato de la población con un nivel técnico y socioeconómico superior a la media de los productores pecuarios de la entidad. Lo anterior debido a que un alto porcentaje de ellos cuenta con estudios profesionales, obtiene ingresos elevados (el 67% de ellos obtiene de 4 mil a 11 mil pesos mensuales; el 15% de 11 mil a 30 mil pesos; y, el 11% ingresa más de 30 mil pesos mensuales), cuenta con gran capital pecuario (un promedio de 112 cabezas de bovinos; o 70 caprinos), además de presentar condiciones tecnológicas superiores.

La cobertura del Programa aparenta ser adecuada en cuanto que se atendió a un número mayor de solicitudes y superficie de las que se tenía programada. Sin embargo, las acciones emprendidas por el Programa no lograron recuperar más del 0.4% de la superficie de agostaderos deteriorados que existen en la entidad.

Los productores beneficiados están satisfechos con los apoyos en un 100%, mientras que el índice de frecuencia de satisfacción y oportunidad del apoyo se reduce al 74% debido a que algunos productores consideran que el apoyo no fue oportuno.

De manera general se considera que la operación del Programa es satisfactoria; sin embargo, es necesario definir una estrategia que permita impactar en beneficio de una mayor superficie del territorio estatal. Así mismo, se deberán implementar estrategias para agilizar los procesos de asignación y entrega de los apoyos.

Como consecuencia de las acciones del Programa, ocurrieron diversos cambios en las unidades de producción pecuaria. Se lograron cambios significativos en la capacidad productiva del 69% de los beneficiarios, así como cambios del 93% en el volumen de producción.

El 52% de los beneficiarios realizó inversiones adicionales a su aportación obligatoria, con lo cual se alcanzó una inversión adicional a la aportación gubernamental, equivalente a \$1.47 por cada peso de apoyo otorgado.

No se lograron cambios técnicos o innovación de procesos productivos, mientras que el 93% de los beneficiarios observó cambios favorables en la producción.

La totalidad de los apoyos otorgados, permanecen en posesión de los beneficiarios originales y funcionan adecuadamente. Sin embargo, no todos se aprovechan a su total capacidad, por lo que se genera un índice de aprovechamiento del 91.7%.

Se obtuvieron índices elevados de cambios obtenidos en productividad, producción y calidad, respectivamente del 96%, 89% y 92.6%.

El 85% de los productores observa cambios favorables en los recursos naturales, mientras que un 85% de los beneficiarios indica que no le conviene o no le interesa realizar cambios de especie o de actividad.

Se concluye de manera general que los resultados del Programa muestran indicadores muy alentadores, lo cual muestra que las acciones implementadas repercuten favorablemente en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, el elevado estrato socioeconómico de los productores atendidos, no es el de las grandes mayorías de poseedores de las tierras de pastoreo que requieren de acciones efectivas para lograr su recuperación.

De acuerdo a lo anterior, se requiere implementar acciones específicas, dirigidas a un mayor número de productores de diferentes niveles técnicos, económicos y sociales, mediante una planeación profesional y un diagnóstico real de la situación del problema, con la finalidad de recuperar grandes extensiones de tierra de pastoreo.

Para solucionar los problemas de lentitud de los procesos operativos, se recomienda realizar acciones tendientes a concertar entre el Estado y la Federación, la eficiencia en los procesos de radicación, asignación y entrega de los apoyos, para mejorar la operación de los programas en la entidad.

Cuadro 1. Principales indicadores del Programa			
	Metas físicas		
	Programadas	Alcanzadas	
Beneficiarios (solicitudes):	23	27	
Componentes:	(hectáreas)	(hectáreas)	
Rehabilitación y establecimiento de praderas y agostaderos	1,265	367	
Infraestructura y equipo	13,680	53,055	
Total	14,945	53,422	
	Metas financieras (miles de pesos)		
	Federal	Estatal	Total
Presupuesto programado	2,240.00		2,240.00
Reprogramado	2,240.00		2,240.00
Presupuesto ejercido (pagado)	2,182.35		2,182.35
Principales indicadores del Programa			
Cambio Técnico	3.70		
Indicador de satisfacción y oportunidad de apoyo (%)	74.00		
Indicador de respuesta del productor al estímulo para invertir	1.47		
Indicador de respuesta a la inversión Federal	2.47		
Indicador de frecuencia de cambios en producción (%)	92.60		
Indicador de permanencia del apoyo (%)	100.00		
Indicador de presencia del apoyo en funcionamiento (%)	100.00		
Indicador de permanencia y sostenibilidad de los apoyos (%)	96.30		
Indicador de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo	0.987		
Indicador de aprovechamiento de la capacidad del apoyo	0.917		
Indicador de valoración del servicio recibido	0.878		
Indicador de desarrollo de capacidades (%)	27.41		
Indicador de frecuencia de cambios en productividad (%)	96.29		
Presencia de cambios en producción (%)	88.89		
Presencia de cambios en calidad (%)	92.59		
Frecuencia del cambio en el ingreso (%)	96.29		
Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo	0.2268		
Incremento porcentual del ingreso (%)	58.67		
Tasa de incremento en el empleo (%)	19.23		
Efecto favorable sobre los recursos forestales (%)	85.20		

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa y resultados del presente informe de evaluación.

Capítulo 1

Introducción

Desde su implementación en diversos estados de la República en 1996, la Alianza para el Campo (APC) ha sido el principal mecanismo del Gobierno para promover el desarrollo rural, a través de subsidios, con la finalidad de reactivar la inversión productiva.

A partir de 1996, el Programa de Recuperación de Tierras de Pastores (anteriormente conocido como Establecimiento de Praderas) ha venido operando en el Estado, con el objeto de 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, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, para un mejor manejo de la unidad de producción.

1.1 Fundamentos y objetivos de la evaluación

Con la finalidad de impulsar una administración pública eficiente y basada en el manejo transparente de los recursos públicos, el Artículo 70 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2001, establece que, *con el objeto de asegurar una aplicación eficiente, eficaz, equitativa y transparente de los recursos públicos, los programas de la Alianza para el Campo se sujetarán a Reglas de Operación claras y específicas*. Así mismo, en su Capítulo V, Art. 64, Fracción IV, establece la obligatoriedad de realizar la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo.

Así mismo, las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 15 de marzo del 2001, indican que *uno de los objetivos de la Administración Pública Federal es transformarse en una organización eficaz, eficiente y con cultura de servicio; para lo cual, se busca fortalecer el “Sistema de Medición y Evaluación de la Gestión Pública”, con base en el establecimiento de indicadores de desempeño, que permitan evaluar los resultados de su gestión, en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de sus servicios; así como medir los efectos e impactos que sus acciones están teniendo en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas*.

Con base en lo anterior, la evaluación estatal del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, en su operación del 2001, persigue el objetivo de conocer su desempeño, con base en la normatividad establecida y las metas convenidas en el Anexo Técnico correspondiente. Pretende así mismo cuantificar el impacto generado por el Programa, en función de criterios claves e indicadores de evaluación predefinidos, con la finalidad de emitir criterios sobre su trascendencia y eficiencia. Busca también que los resultados de la evaluación permitan definir prioridades en la asignación de los recursos públicos destinados

a fortalecer la producción agropecuaria; contribuyan a robustecer el proceso de planeación y programación anual del Programa

1.2 Alcances, utilidad e importancia de la evaluación

La evaluación del Programa, orientada a identificar y detallar los aspectos más relevantes de su operación durante el 2001, propone acciones que inducirán cambios encaminados al mejoramiento de su operación y a la optimización de sus impactos.

Entre los usufructuarios de la evaluación se encuentran los funcionarios involucrados en la instrumentación del Programa, normativos y operativos, de los gobiernos Federal y Estatal; el Comité Técnico de Ganadería en el Estado, así como la SAGARPA en el ámbito Federal, quienes podrán calificar la operatividad del Programa y determinar la necesidad de expandir o modificar éste o alguno de sus componentes, así como de priorizar determinadas acciones relevantes al sector agropecuario, para la mejor asignación de los recursos públicos y el logro de una mayor eficiencia e impacto de los mismos, en beneficio de la sociedad.

La utilidad de la cuantificación de los impactos y la obtención de conclusiones objetivas y propuesta de acciones concretas, es la de brindar la posibilidad de mejorar la operación y la eficiencia del Programa, de manera que se dé un impulso positivo al impacto futuro en los productores y la ganadería coahuilense, viéndose incrementada la producción y productividad en el corto y mediano plazos.

La importancia que la evaluación deriva para las organizaciones de productores y, en general, para los productores rurales y la sociedad en su conjunto, será la presentación con mayor transparencia del uso de los recursos públicos, garantizando los mecanismos que faciliten la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, fomentando con ello la participación de los beneficiarios. Sin embargo, se tienen las limitantes del tiempo de maduración de los apoyos, ya que la evaluación es anual y no identifica los impactos posteriores.

1.3 Temas sobre los que enfatiza la evaluación

La evaluación del Programa contempla los procesos de planeación, con respecto a las políticas sectoriales y el uso de diagnósticos que permitan definir con certeza las acciones a ser implementadas, la focalización a actividades, regiones y beneficiarios. Así mismo, se presta especial atención a todos los procesos de la operación del Programa en el Estado, en el marco de la política de federalización, el arreglo interinstitucional y la promoción del Programa, así como los procesos de gestión de solicitudes y entrega de apoyos.

En la evaluación del Programa, se considera su contexto estatal, su operación, cobertura y su evolución; el perfil, percepciones y expectativas de los productores, organizaciones,

funcionarios y proveedores sobre la operación del Programa y sus resultados; así como los impactos productivos, tecnológicos y socioeconómicos generados.

La evaluación de resultados e impactos del Programa analiza los efectos directos e indirectos atribuidos a su operación, identificando y cuantificando los beneficios y costos asociados, mediante la medición de los impactos en la productividad y la producción; el ingreso de los productores; contribución al empleo; desarrollo de mercados; desarrollo tecnológico y efectos sobre los recursos naturales; información que retro-alimentará a los programas para una mejor toma de decisiones sobre los mismos.

1.4 Metodología de evaluación aplicada

Atendiéndose a lo dispuesto en las Reglas de Operación de la APC, dentro del esquema organizativo definido por la SAGARPA para la evaluación de los programas, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), diseñó una metodología de evaluación para ser aplicada de manera uniforme. Ello, mediante instrumentos metodológicos proporcionados en la guía metodológica de evaluación, misma que propone para el contenido del documento los requisitos mínimos obligatorios, considerados como punto de partida para un análisis serio y objetivo.

1.5 Fuentes de información utilizadas en el informe

La evaluación del Programa se fundamentó en fuentes de información, formales e informales, entre las que se incluyen minutas de reuniones, actas de cierre, informes, documentos normativos y operativos de la Alianza para el Campo, documentación oficial relativa a las normas y procedimientos del Programa; planes de desarrollo nacional y estatal, así como programas sectoriales; estadísticas agropecuarias y diagnósticos de las actividades productivas; y documentos del Programa.

Los resultados que se presentan se originan en información obtenida de documentos oficiales analizados, así como en las respuestas recibidas de los entrevistados donde, para el ejercicio 2001, el universo de beneficiarios del Programa en el Estado fue de 27 productores rurales, por lo cual el tamaño de la muestra fue de la totalidad de los beneficiarios. Así mismo, fueron entrevistados 8 funcionarios federales y estatales, 1 funcionario Agente Técnico del Programa, 8 proveedores de bienes y servicios y 3 representantes de productores.

1.6 Métodos de análisis de la información

Las bases para la evaluación provienen de los instrumentos metodológicos proporcionados por la guía para su elaboración. La información obtenida de encuestas y entrevistas integra

una base de datos que constituye el sustento de la evaluación, para los análisis de causalidad y para propósitos descriptivos.

El diseño de la muestra, los instrumentos de captura de información y la construcción de variables han seguido los lineamientos establecidos por la Unidad de Apoyo para la evaluación, siguiéndose un orden lógico, iniciando con el análisis estadístico de variables, así como la obtención e interpretación de indicadores para las variables de mayor impacto.

1.7 Descripción del contenido del informe

En el informe de evaluación del Programa para el período 2001 en el estado de Coahuila, se presenta un contenido temático, con un orden lógico que inicia con un Resumen Ejecutivo, mismo que brinda una síntesis de los aspectos más relevantes, desde la problemática específica del Estado, la operación y los resultados e impactos del Programa, finalizando con las principales conclusiones y recomendaciones.

En el primer capítulo del informe se presentan los fundamentos legales y los objetivos de la evaluación, la temática y metodología empleada en ella, las fuentes de información y su análisis. Por otra parte, en el capítulo 2 se hace referencia al entorno en el que se desenvuelve el Programa, destacándose los principales elementos que definen la problemática del sector agropecuario y los contextos institucionales y económicos en los que operó el Programa en el ejercicio evaluado, así como la caracterización de la situación prevaleciente en los agostaderos del Estado.

La temática del capítulo tercero, describe la situación bajo la cual se desarrolló el Programa en el ámbito estatal, analizándose sus antecedentes, así como su evolución en recursos económicos y componentes apoyados, los beneficiarios atendidos, su instrumentación y operación durante el ejercicio 2001.

El análisis global de la operación del Programa en el ámbito estatal, se realiza en el cuarto capítulo, donde se evalúan los procesos de planeación y operación, así como el apego a la normatividad establecida. La correspondencia entre los apoyos otorgados por el Programa y las necesidades de los productores.

El análisis de los resultados e impactos de la operación del Programa, mediante la evaluación de la participación de los productores en el mismo y el efecto directo que esto tuvo con respecto a la productividad y la producción, el cambio técnico e innovación de procesos productivos, el desarrollo de cadenas de valor, la contribución al empleo y el desarrollo de organizaciones económicas de productores.

De gran importancia en la evaluación resulta la presentación de conclusiones elaboradas a partir de los resultados de la evaluación global del Programa, lo mismo que las recomendaciones para incrementar los impactos del Programa y mejorar la eficiencia de los recursos, su operación y una mayor participación de los productores, entre otras.

Capítulo 2

Diagnóstico del entorno para la operación del Programa

El marco de referencia en el que se desarrolló el Programa, haciendo énfasis en la actividad pecuaria y la problemática sectorial que se pretendió resolver mediante su instrumentación, basado en información estadística y documentos oficiales, se presenta a continuación.

2.1 Principales elementos de política sectorial, estatal y federal

Mediante la participación coordinada del Gobierno Federal con el Estatal, a través de la delegación de la SAGARPA y la Secretaría de Fomento Agropecuario, se logra la congruencia en la aplicación de los recursos públicos para la implementación de los programas de la Alianza en apoyo al Plan Estatal de Desarrollo (2000-2005).

2.1.1 Objetivos

Con la finalidad de resolver la problemática sectorial en la entidad, enmarcada tanto en el Programa Sectorial, como en el Plan Estatal de Desarrollo 2000-2005, en este último se plantean, entre otros, los siguientes objetivos prioritarios:

- Inducir la promulgación de una ley de desarrollo rural... que contemple... la conservación y recuperación de la flora y fauna silvestre;
- Apoyar el desarrollo de infraestructura básica complementaria, para la detonación de proyectos de desarrollo;
- Impulsar la reconversión productiva agropecuaria en concordancia con la vocación de cada región... de manera que se garantice el incremento en la productividad;
- Propiciar la retención del agua mediante la creación de infraestructura necesaria como estanques, terrazas, bordos en curvas de nivel y demás acciones, que permitan la conservación del suelo e infiltración del agua en sitios para recarga del acuífero.

Para lograr alcanzar los objetivos planteados, el Gobierno Estatal diseñó diversas estrategias, destacándose como la principal para el desarrollo pecuario, el propiciar las condiciones adecuadas para incrementar en forma sostenida los niveles de producción y productividad de la ganadería. Teniéndose como las acciones más importantes:

- Dar atención prioritaria al desarrollo de unidades de producción;
- Se considera fundamental la rehabilitación y construcción de infraestructura para la operación eficiente de las explotaciones pecuarias. Con ello se logrará manejar adecuadamente el hato, captar mayor cantidad de precipitación pluvial, mejorar la calidad y cantidad de cubierta vegetal y obtener la recarga del acuífero;

- Apoyar la recuperación de la capacidad productiva de los agostaderos, para obtener mayor cantidad y calidad de forraje y así mejorar los índices productivos;
- Crear las condiciones adecuadas para la repoblación de los hatos de bovinos y caprinos

Igualmente, uno de los objetivos del Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006”, dentro del fomento a la actividad pecuaria, es el de inducir el mejoramiento de la infraestructura productiva y de transformación, así como las áreas de pastoreo, para lo cual propone el proyecto de conservación y mejoramiento de pastizales y agostaderos.

2.1.2 Programas que instrumentan la política rural

El Plan Nacional de Desarrollo, a través del Programa Sectorial de la SAGARPA 2001-2006, plantea la necesidad de revisar y reestructurar los programas de la APC, ya que estos son el instrumento más importante en relación con la política pública para el sector agropecuario. Como tal, la APC operó en el estado de Coahuila apoyando a los productores pecuarios a través de los programas de “Recuperación de Tierras de Pastoreo”; “Mejoramiento Genético”; “Programa Lechero”; “Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales”; “Programa Apícola”; e “Infraestructura Básica Ganadera”. Como paquete de programas de Fomento Ganadero, pretenden apoyar la capitalización de los ganaderos, acelerar la adopción de tecnología a nivel del productor en alimentación, mejoramiento genético y sanidad, complementados con la asistencia técnica; con la finalidad de elevar la productividad, así como el fortalecimiento de la cadena de producción-proceso-comercialización.

2.1.3 Población objetivo del Programa

En el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo se contempla la participación de ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, asociaciones de productores y sociedades civiles o mercantiles, mismos que cumplan con el principal requisito principal de dedicarse a la producción pecuaria, en alguna de sus modalidades, o contar con proyecto de reconversión. Sin embargo, en la práctica quienes se han beneficiado del Programa son principalmente los productores pecuarios del sector privado, mientras que es en el sector ejidal donde se tiene el mayor problema de degradación de los agostaderos.

2.1.4 Disponibilidad y priorización de los recursos

Los recursos con que cuentan los programas de la Alianza en las entidades federativas, provienen en primera instancia de las asignaciones federales que se destinan a través de la fórmula de distribución de recursos federalizados, distribuidos a los programas mediante Anexos Técnicos específicos. Dichos recursos se incrementan conforme al interés específico de la entidad con aportaciones estatales, donde el Consejo Estatal Agropecuario define las prioridades para la distribución de los recursos entre los programas, respetando siempre el monto de los recursos federales destinados a productores de bajos ingresos con los criterios de desarrollo rural. El COTEGAN avala y propone al Consejo Estatal

Agropecuario la asignación de apoyos de los conceptos de gasto de los programas de Fomento Ganadero.

Con respecto al presupuesto ejercido por la Alianza durante el ejercicio 2001, éste alcanzó un total de 116.55 millones de pesos, de los cuales, la Federación aportó 78.55 millones (67.4%) y el Estado contribuyó con 38.0 millones (32.6%). Los programas de Fomento Ganadero ejercieron el 15% del total del recurso de la APC. Sin embargo, el Estado no asignó presupuesto al Programa, considerando que sus recursos se deben destinar a otros programas con mayor cobertura y participación de productores.

2.2 Contexto institucional en el que se desarrolló el Programa

Dentro del marco de la federalización, se presenta a continuación la relación de trabajo entre las instancias federales y estatales, lo cual ha permitido la instrumentación y operación de los programas de la Alianza para el Campo en la entidad, en beneficio de los productores rurales.

2.2.1 Instancias estatales y federales en la operación del Programa

Mediante convenio de coordinación establecido entre el Gobierno Federal, a través de la SAGARPA, con el Gobierno del estado de Coahuila, se tiene establecido el Consejo Estatal Agropecuario, órgano que representa la máxima autoridad del sector agropecuario en la entidad, siendo presidido por el C. Gobernador Constitucional, e interviniendo la SAGARPA como Secretario Técnico, se incluye la participación de las organizaciones que agrupan a los productores agropecuarios. La planeación y seguimiento de los programas de la Alianza se concretan en el seno de este consejo, definiéndose las estrategias y los programas regionales del sector, así como la asignación de los recursos presupuestales y su distribución por programa.

Dependiente del Consejo Estatal Agropecuario, se constituye el Consejo Técnico y el Fideicomiso para el Fomento Agropecuario del estado de Coahuila (FOFAE-C), siendo éste Fideicomiso el que maneja los recursos estatales y federales, fungiendo como Órgano Directivo del Programa de la Alianza.

El Comité Técnico de Ganadería, funge como el máximo organismo, de carácter técnico productivo, auxiliar del Consejo Estatal Agropecuario y del Comité Técnico del Fideicomiso. Proponen las prioridades para la asignación de apoyos de los programas de Fomento Ganadero; designan al agente técnico para los programas de Fomento Ganadero, y validan las solicitudes de apoyo, elaboradas por el agente técnico.

El FIRCO, durante el 2001, llevó a cabo la ejecución del Programa operativo, coordinando la operación de los Distritos de Desarrollo Rural y participando como Agente Técnico del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo mientras que a partir del 2002 sólo será agente técnico supervisor.

2.2.2 Organizaciones de productores

Es de interés de los gobiernos Estatal y Federal la amplia participación de los productores en el seno del Consejo Estatal Agropecuario, siendo notoria su asistencia a través de los representantes de sus organizaciones en las reuniones del mismo. Por tal razón, las organizaciones de productores participan dentro de la Comisión Técnica de Ganadería, por lo que se puede deducir que a través de sus representantes, los productores intervienen en la toma de decisiones para la estructuración, planeación, regionalización y operación de los programas de Fomento Ganadero de la Alianza. Así mismo presentan propuestas, mismas que son escuchadas y atendidas dentro de las posibilidades de operación de los programas.

2.3 Contexto económico para la operación del Programa

Las condiciones climáticas características del noreste de México, con presencia de sequías periódicas y recurrentes causantes de escasez de forrajes para el ganado, que aunadas al excesivo pastoreo que se ha realizado desde tiempos ancestrales, origina situaciones que se ven agravadas por falta de técnicas de manejo y rehabilitación de los agostaderos e inventarios ganaderos superiores a los que la exigua vegetación puede soportar. Tales situaciones son motivo, en gran parte, de las dificultades económicas por las que arraigadamente atraviesan los productores pecuarios de la entidad, agravadas por la constante depreciación del valor de los productos del campo, siendo esto origen de la creciente migración del campo a las ciudades o al extranjero, en busca de mejores condiciones de vida.

Mientras que el Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario y forestal representó el 5.74% del PIB nacional en 1999, la población económicamente activa de este sector representó el 21% de la nacional. En Coahuila, el sector primario de la economía que en 1970 generaba el 9.7% del PIB estatal, ha disminuido su participación relativa a niveles inferiores al 5%. De acuerdo a estadísticas oficiales, el inventario ganadero para el Estado presentó una drástica reducción en el número total de caprinos que en 1990 era de 1'184,190, mientras que para 1999 solo alcanzó 492,946 unidades. Lo mismo sucedió con el ganado bovino para carne y leche, que disminuyó de 863,926 a 593,136 cabezas de 1990 a 1999.

2.3.1 Actividades productivas apoyadas por el Programa

Considerando que la problemática que se presenta en el Estado referente a la ganadería, se relaciona ampliamente con los efectos de las sequías recurrentes y por consiguiente con la baja productividad de los agostaderos sobre-pastoreados y la escasez de agua de abrevadero durante las épocas de estío, por lo que mayor demanda de componentes en la entidad se relacionan con las fuentes de abrevadero para el ganado, así como con la producción de forrajes, ya sea mediante la rehabilitación de agostaderos, incluyéndose la resiembra de gramíneas y el cercado convencional para la división de potreros y mejor manejo del ganado y su fuente de alimentos.

Los apoyos para la obtención de agua de abrevadero se refieren de manera específica a la construcción o rehabilitación de bordos y pilas de almacenamiento; construcción de pozos y su equipamiento con bomba eléctrica o papalote; así como líneas de conducción de agua y bebederos.

Para la producción de forraje, durante el 2001 se apoyó para la rehabilitación de agostaderos, el establecimiento de praderas de gramíneas, así como siembra de alfalfa. Mientras que para el manejo del ganado, el Programa apoyó con recursos para la construcción de cercos convencionales, construcción de corrales de manejo, baño de inmersión y equipamiento con remolques y basculas ganaderas. De lo anterior, la construcción de cercos convencionales y la rehabilitación de agostaderos deberían ser prioritarios, considerando la problemática prevaleciente.

2.3.2 Población involucrada

La población económicamente activa (PEA) en el Estado, es de 860,450 personas. De estas, el 9.85% (aprox. 85,000 personas) trabaja en el sector primario. Así mismo, en Coahuila existen 56,629 Unidades de Producción Rural, de las que 51,645 presentan alguna actividad agropecuaria y forestal, englobada en 877 núcleos agrarios.

La población beneficiada por el Programa, durante el 2001, fue de 27 productores provenientes de 13 municipios y 27 comunidades, 93% pequeños propietarios y 7% ejidales. La cobertura del Programa respecto a las necesidades globales es muy reducida, sin embargo los recursos son limitados para atender a una proporción mayor de la población.

2.3.3 Empleo generado

El desarrollo económico en los diferentes sistemas de producción y para las unidades de producción con diferentes potencialidades, se ha dado de manera desigual, lo cual se plasma en el tipo de productores que participan en este Programa, mismos que por una parte cuentan con mayores posibilidades de realizar aportaciones económicas de mayor relevancia, mientras que además, se caracterizan por contar con mayor información técnica que les permite tomar decisiones en los aspectos más apropiados para que sus inversiones sean más redituables.

Sin embargo, debido al reducido número de beneficiarios del Programa, el empleo generado se relaciona más a los jornales contratados para construir las obras que fueron objeto de apoyo, que a la contratación de mano de obra permanente en la unidad de producción.

2.3.4 Mercados de bienes e insumos relacionados

En la entidad se ha desarrollado paulatinamente el mercado de los bienes e insumos que apoya el Programa. Los servicios que requieren el empleo de mano de obra y equipos

especializados, tales como la perforación de pozos, el uso de tractores de oruga para la construcción de bordos, así como la instalación de cercos, pueden ser obtenidos de entidades privadas ubicadas en la región. Así mismo, existen en el Estado fabricantes de papalotes, basculas y remolques, ubicándose también distribuidores de fabricantes externos de otros materiales y equipos.

2.3.5 Infraestructura disponible

En la entidad, la infraestructura que da servicio a la actividad pecuaria, se compone de una red caminera que comprende 223 caminos rurales de terracería transitable todo el año, así como 110 caminos transitables en seco, conectando de una u otra manera a la totalidad de los establecimientos ganaderos. Ello permite a los productores el acceso al comercio y servicios esenciales para el desarrollo de la actividad.

Se cuenta así mismo con una infraestructura apropiada para el sacrificio de animales, a través de los rastros municipales, además de una planta TIF en la Región Lagunera para sacrificio de bovinos; todo ello con una capacidad instalada de 160 mil cabezas, lo que actualmente se utiliza para el sacrificio de 50 mil cabezas anuales.

2.3.6 Condiciones agroclimáticas

La ganadería se desarrolla en el estado de Coahuila, principalmente en las áreas áridas y semiáridas, bajo los sistemas de producción estabulado para la producción de leche de bovino y caprino, como para la engorda de ganado, restringido a la Comarca Lagunera. Mientras que la ganadería del tipo extensivo, para la producción de becerros de exportación, bovinos de carne, de leche y de caprinos, en el Estado, están comprendidas dentro de las zonas con climas desérticos, que van desde el Seco muy cálido y Seco semi-cálido, hasta el Muy seco semi-cálido, en la región occidental, con variantes a semi-secos templados en el resto del Estado. El promedio de precipitación anual en la entidad es de 347 mm, con rangos de 190 a 650 mm, con lluvias de verano. Las tierras de pastoreo ocupan en la entidad más de 13 millones de hectáreas, incluyendo pastizales y matorrales, evidenciándose una sobre utilización de los agostaderos, tanto como efecto del pastoreo, como por la escasa y errática precipitación.

2.3.7 Potencial productivo de las actividades relacionadas con el Programa

Dentro del territorio coahuilense de 15,157 millones de hectáreas, el 80% de la superficie se dedica a la producción ganadera, donde la variada vegetación permite sostener a la población actual de ganado bovino y caprino, con los cuales, durante el período 2001 se produjeron 44,467 ton de carne de bovino y 4,554 de caprino, así como una producción anual de 951.566 millones de litros de leche de vaca y 52.12 millones de litros de leche de cabra, colocando a la entidad en el primer lugar nacional en producción de leche y de carne de cabra, tercer lugar para la producción de leche de vaca y decimosegundo para la carne de vacuno. Lo anterior es muestra clara de la vocación pecuaria que presenta el Estado.

Capítulo 3

Características del Programa en el Estado

La caracterización del Programa en el ámbito estatal, se presenta a continuación la descripción de sus antecedentes, incluyéndose su evolución física y financiera, su instrumentación y operación, así como los componentes de apoyo empleados para la solución de la problemática detectada.

3.1 Descripción del Programa

Conforme a la problemática estatal que se pretende atacar, se presentan los objetivos del Programa y el presupuesto con que se cuenta para lograr sus metas.

3.1.1 Objetivos

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, fue implementado en la entidad desde 1996, con el objetivo de 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, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva, para un mejor manejo de la unidad de producción.

3.1.2 Problemática

Las tierras de pastoreo del Estado presentan vegetación nativa que proporciona importantes recursos forrajeros para la ganadería, aún cuando la mayoría de estos se encuentran deteriorados por el excesivo pastoreo al que se han visto sujetos durante muchas décadas. En las principales áreas ganaderas del Estado se presentan coeficientes de agostadero de alrededor de 30 ha por unidad animal, por lo que se utilizan grandes extensiones de terreno para el desarrollo de la actividad, razón por la cual predomina el pastoreo de tipo extensivo.

Por su ubicación en el semidesierto y el sobre pastoreo de los agostaderos, a nivel regional y a lo largo del año, se observan marcadas irregularidades en las disponibilidades de agua y forrajes, irregularidades que contribuyen a la incidencia de los más graves problemas que enfrenta la ganadería en años de baja precipitación pluvial y a la dificultad de unificar las soluciones requeridas para esta actividad. Tal problemática ha resultado en una apreciable disminución de la población animal.

En las épocas de estío y muy especialmente durante los años secos es cuando más se aprecian las malas condiciones en que se encuentran los agostaderos de la entidad, aunado a la escasez de agua de abrevadero, la baja disponibilidad y calidad del forraje ocasiona rápidos decrementos de peso y muerte del ganado, haciéndose sentir la inminente necesidad de realizar mejores prácticas de manejo de las praderas y la rehabilitación de los agostaderos, así como la construcción de aguajes y la implementación de prácticas de rotación de praderas.

3.1.3 Presupuesto

Con la finalidad de incidir en la solución de la problemática expuesta, en lo referente a los aspectos que corresponden al Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, las aportaciones económicas, por parte del Gobierno Federal, durante el período 2001 alcanzaron un monto total de \$2,240 miles, lo cual representa el 100% de la aportación gubernamental al Programa, ya que el Estado no aplicó recursos a el mismo, considerando aplicar sus recursos a programas con mayor número de beneficiarios.

Cuadro 3-1-3-1. Estructura del presupuesto ejercido en el 2001 en Coahuila

Origen del recurso	Presupuesto (\$ miles)			% de Participación del Programa	
	Alianza para el Campo	Fomento Ganadero	Recuperación de Tierras de Pastoreo	En Alianza	En Fomento Ganadero
Gobierno Federal	78,550.82	10,340.00	2,240.00	2.85	21.66
Gobierno Estatal	38,000.95	7,330.00	0	0	0
TOTAL	116,551.76	17,670.00	2,240.00	1.92	12.68

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa. Avance financiero de los programas de la Alianza para el Campo 2001 (25 de Julio del 2002).

3.1.4 Beneficiarios

Conforme a los lineamientos nacionales del Programa, en el ejercicio 2001 se invitó a todo tipo de productores pecuarios a participar de los apoyos del mismo en la entidad, a condición de acreditar ser productor agropecuario o presentar proyecto de reconversión.

3.1.5 Componentes

Bajo la premisa de otorgar apoyos que permitan la recuperación de las tierras de pastoreo, considerando que la ganadería en la entidad se desarrolla bajo condiciones de escasez de agua, las acciones emprendidas por el Programa orientaron a apoyar la división de potreros

para un mejor manejo del ganado, perforación y equipamiento de pozos así como la conducción del agua de abrevadero, la construcción de bordos y sistemas de captación de agua, además de la resiembra del agostadero y el equipamiento que permitiera lograr los objetivos planteados. El presupuesto ejercido por los diferentes componentes fue muy similar, sin embargo, la rehabilitación de agostaderos y la división de potreros son los de mayor impacto dado el objetivo del Programa.

3.2 Antecedentes y evolución del Programa en el Estado

Habiendo iniciado el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo desde el ejercicio 1996, en respuesta al grave deterioro que han sufrido los agostaderos en el pasado, bajo el nombre de “Establecimiento de Praderas”, durante los últimos 6 años ha emprendido acciones para el establecimiento de gramíneas, la rehabilitación y la conservación del agostadero en la entidad.

Durante los primeros años de operación, el Programa apoyó a los beneficiarios, principalmente con componentes tales como bordos de abrevadero, pilas de almacenamiento de agua, líneas de conducción de agua, bebederos y papalotes; baños garrapaticidas, corrales de manejo, cercos convencionales y eléctricos, equipos de bombeo, así como materiales para siembra de gramíneas y otras especies vegetales.

Los primeros dos años se atendieron a un número mayor de solicitudes del sector social que del privado. Sin embargo, conforme se abrieron los apoyos a todo tipo de productores, entró mayor número de solicitudes individuales, que requirieron mayores desembolsos, participando mayor proporción de pequeños propietarios.

Cuadro 3-2-1. Evolución del Programa por tipo de productor, 1996-2001

Tipo de productor	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
	Prog.	Real										
Ejidatario		130	306	162	64	64	16	18	166	166		124
Pequeño Propietario		127	298	90	210	210	66	304	225	225		25
Total	483	257	604	252	274	274	82	322	391	391	23	149

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa.

* Prog. = Programado

Cuadro 3-2-2. Evolución del presupuesto total ejercido, 1996-2001 (miles de pesos)

1996	1997	1998	1999	2000	2001
3,800	6,575	6,449	7,654	5,013	2,240

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Así mismo, los primeros años se tuvo un presupuesto nominal creciente de un año a otro, hasta el ejercicio 2000 en que el Estado dejó de asignar recursos a este Programa, siendo la federación la que redujo la asignación para el 2001.

Por la misma razón de la participación de beneficiarios que ejercen el apoyo de manera individual, la sumatoria de superficies de las unidades de producción beneficiadas, se ha reducido considerablemente.

Cuadro 3-2-3. Superficie programada y beneficiada (hectáreas), 1996-2001

1996		1997		1998		1999		2000		2001	
P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B
34,027	61,656	42,875	88,597	97,163	97,163	42,300	113,163	86,303	86,303	14,945	53,442

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

* Nota: P (programado); B (beneficiada).

3.3 Instrumentación y operación del Programa en 2001

Las instancias federales y estatales encargadas de la instrumentación y operación del Programa se apegaron a las diferentes disposiciones normativas en lo referente a los aspectos físicos y recursos financieros, desde la estructura del Consejo Estatal Agropecuario, se dio estricto seguimiento del Programa, con apoyo del FIRCO como Agente Técnico, de la COTEGAN y del Comité Técnico del Fideicomiso de Administración de Fondos, en los aspectos de planeación, coordinación y seguimiento, así como la promoción, captación de solicitudes y seguimiento con los productores beneficiados.

La difusión del Programa, principalmente a través de las asociaciones ganaderas y los técnicos DPAI, permitió comprometer la totalidad del recurso disponible en un lapso de 2 meses. A pesar de que solamente se atendieron 27 solicitudes, los montos solicitados y asignados fueron de tamaño considerable, por lo que no se pudo apoyar una última solicitud presentada posteriormente.

El proceso de radicación de fondos, captura, evaluación y autorización de solicitudes, así como la entrega de los apoyos fueron, en el sentir de los beneficiarios, funcionarios y representantes de organizaciones de productores, demasiado lentos, ya que el inicio del proceso se dio hasta el segundo trimestre del año y los apoyos fueron entregados varios meses después.

3.4 Población objetivo

Con la finalidad de destinar los recursos adecuadamente y lograr así cumplir con los objetivos para los que se han destinado, el Programa plantea criterios de elegibilidad para el tipo de productores que se pretende atender.

3.4.1 Criterios de elegibilidad

Los criterios aplicados para la elegibilidad de los beneficiarios, se apegaron a los señalados por las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo, solicitándose carta comprobatoria de dedicarse a la producción pecuaria en alguna de sus modalidades, o presentar proyecto de reconversión productiva.

3.4.2 Criterios de selección

Con respecto a la definición de criterios de jerarquización de beneficiarios para el otorgamiento de los apoyos, se preferiría apoyar equitativamente entre los productores del sector social y los pequeños propietarios; sin embargo, son pocos los productores ejidales con la capacidad de pago requerida para efectuar las labores de rehabilitación de agostaderos, mientras que son pocas las unidades de producción pecuaria que muestran el nivel empresarial que les permita recuperar el monto de la inversión. En el Programa estatal no existen criterios adicionales a los establecidos en las Reglas de Operación que definen a la población a ser beneficiada por el Programa.

Se procura atender la totalidad de las solicitudes recibidas que cubran los requisitos de participación, utilizando principalmente el criterio de orden de recepción de solicitudes e integración de expedientes. Durante el ejercicio se presentaron 28 solicitudes, habiendo sido atendidas 27 de ellas. 2 solicitudes corresponden a 124 productores del sector social, mientras que 25 son pequeños propietarios y 1 solicitud autorizada pero no ejercida, corresponde a 4 comuneros.

3.5 Componentes de apoyo

Considerando que la problemática que se presenta en el Estado referente a la ganadería, se relaciona ampliamente con los efectos de las sequías recurrentes y por consiguiente con la baja productividad de los agostaderos sobre-pastoreados y la escasez de agua de abrevadero durante las épocas de estío, por lo que mayor demanda de componentes en la entidad se relacionan con las fuentes de abrevadero para el ganado, así como con la producción de forrajes, ya sea mediante la rehabilitación de agostaderos, incluyéndose la resiembra de gramíneas y el cercado convencional para la división de potreros y mejor manejo del ganado y su fuente de alimentos.

Los apoyos para la obtención de agua de abrevadero se refieren de manera específica a la construcción o rehabilitación de bordos y pilas de almacenamiento; construcción de pozos y su equipamiento con bomba eléctrica o papalote; así como líneas de conducción de agua y bebederos.

Para la producción de forraje, durante el 2001 se apoyó para la rehabilitación de agostaderos, el establecimiento de praderas de gramíneas, así como siembra de alfalfa. Mientras que para el manejo del ganado, el Programa apoyó con recursos para la construcción de cercos convencionales, construcción de corrales de manejo, baño de inmersión y equipamiento con remolques y basculas ganaderas.

3.6 Metas físicas y financieras programadas y realizadas

El Anexo Técnico establece, como metas del Programa, la atención a 23 beneficiarios con un presupuesto de inversión de 2,240 miles de pesos.

Finalmente, se logró apoyar a 149 productores mediante 27 solicitudes. A la fecha de la evaluación se tenía comprometido el total del recurso y se contaba con un avance del 97.4% en pagos realizados.

Cuadro 3-6-1. Cumplimiento de metas físicas y financieras al 25 / 07 /2002

Concepto	Reprogramadas	Realizadas (pagado)	Cumplimiento (%)
Unidades físicas (beneficiarios)	23	27	117.39
Presupuesto (miles de pesos)	2'240,000	2'182,350	97.43

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa.

* Nota: El valor de presupuesto realizado se refiere al presupuesto ejecutado, aún cuando para esta fecha ya se tenía comprometido el presupuesto total. P (programado).

3.7 Cobertura geográfica del Programa

La distribución de las tierras de pastoreo que presentan problemas de sobre utilización, se presenta prácticamente en todo el Estado, mientras que los estratos de productores con mayor o menor capacidad económica y con la cultura técnica necesaria para considerar efectuar las inversiones requeridas para su rehabilitación, se encuentran polarizados en ciertas áreas o micro regiones productoras, también distribuidas por toda la entidad, diferenciándose en esa diversidad de áreas el sistema de producción empleado y la especie predominante en los sistemas de producción. Por lo que, la razón de concentración de apoyos a ciertas micro regiones, se basa principalmente en esa capacidad económica y técnica de los productores que presentan solicitud de apoyo.

Sin embargo, conforme a las solicitudes recibidas, el otorgamiento de apoyos se basa casi exclusivamente en el orden de recepción de éstas y la disponibilidad de recursos del Programa.

Capítulo 4

Evaluación de la operación del Programa

Las características de la operación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo en Coahuila son analizados en este capítulo, considerando las diferentes etapas del proceso, así como la participación de los productores y operadores del Programa involucrados en esos procesos.

4.1 Planeación del Programa:

De una adecuada planeación del Programa depende el impacto de sus resultados, por lo que con base en los conceptos presentados en el capítulo anterior, se analiza el proceso llevado a cabo en este rubro.

4.1.1 Complementariedad entre el Programa y la política sectorial estatal

Acorde a la definición de la problemática que se pretende atacar con las acciones del Programa, los objetivos y estrategias expuestos en el Plan Estatal de Desarrollo así como en el Programa Sectorial de la SAGARPA se vinculan ampliamente con la Alianza y sus programas, y específicamente con el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, en la identificación de actividades productivas prioritarias y en la coincidencia de objetivos, identificación de zonas geográficas y temas estratégicos de atención, según la opinión vertida por los funcionarios entrevistados en relación con el Programa.

Tanto el Plan Estatal de Desarrollo como el Programa Sectorial, contempla la necesidad de implementar acciones para la conservación y recuperación de la vegetación, propiciar la retención del agua y conservar el suelo, así como la construcción de infraestructura, mediante acciones que propicien las condiciones para incrementar la producción y productividad de la ganadería, definiéndose la prioridad del Estado el brindar los apoyos necesarios a los ganaderos.

4.1.2 Complementariedad del Programa con otros programas de la Alianza

La producción de alimentos y de manera particular, la obtención de aquellos de origen animal, se basan en el suelo, la vegetación y la población animal, así como en la infraestructura y equipo de apoyo. Al mismo tiempo, la productividad se encuentra íntimamente ligada a la calidad y capacidad de dichos elementos. Por consiguiente, las acciones del Programa evaluado, al mejorar la cantidad y calidad del alimento para el ganado, requiere de la complementariedad de los programas del Mejoramiento Genético

que proporcione más y mejores semovientes para la producción de carne, leche y lana, así como el apoyo técnico del DPAI.

El Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo se vincula también, de una u otra manera, con los programas de Desarrollo Rural y en general con el resto de los programas de la Alianza, ya que todos inciden directamente en el sector rural y por consiguiente, en las unidades de producción ganadera, mismas que requieren del apoyo en sanidad, fomento agrícola y transferencia de tecnología. Tal vinculación no se da en la práctica, ya que solamente un 7% de los beneficiarios participa en otros programas de Fomento Ganadero, así como un 11% en los de Sanidad Agropecuaria de la APC.

4.1.3 Uso de diagnósticos y evaluaciones previas

La adecuada planeación del Programa, incluyendo la orientación que se le pueda dar con respecto a las prioridades de gasto y jerarquización de productores, requiere de documentos básicos conformados por diagnósticos recientes de la ganadería en la entidad, para con base en ellos determinar la magnitud del problema y las necesidades de solución, asignando así el presupuesto requerido, de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

En consulta con los funcionarios relacionados con la instrumentación y operación del Programa, se encontró que no existe un diagnóstico completo, reciente, de la actividad en la entidad, por lo que consideran la consulta a los beneficiarios potenciales como una acción prioritaria para mejorar el diseño y la instrumentación del Programa.

Se considera fundamental que la planeación se apegue más a diagnósticos recientes, estatales o regionales, de la actividad pecuaria, al igual que a la revisión de los antecedentes y evolución del Programa; además de aplicar los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación y realizar recorridos y visitas de campo, como acciones para instrumentar un mejor Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

Con respecto a la evaluación externa del Programa, los funcionarios entrevistados opinan que son de utilidad, sin embargo consideran que los resultados obtenidos son inoportunos, ya que se presentan cuando está terminando de operar el siguiente ejercicio.

4.1.4 Objetivos, metas y plazos

La aplicación correcta de los recursos destinados a la atención de los problemas prioritarios, requiere como base una definición clara de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar, el establecimiento de un plazo para lograrlo, así como las estrategias que se llevarán a cabo con esa finalidad.

La definición oficial de los objetivos y metas a alcanzar por el Programa, se presenta en el Anexo Técnico del mismo. Los objetivos estatales se basan en los objetivos nacionales del

Programa, las metas físicas a alcanzar se definen de acuerdo a las posibilidades de atención que puede brindar el presupuesto disponible, mientras que los plazos corresponden a la necesidad de comprometer todos los recursos en tiempo suficiente para cerrar el ejercicio anual según las disposiciones de la Federación. Con base en ello, la programación de metas se da más por la experiencia de los ejercicios anteriores y por el presupuesto disponible, conforme al costo estimado de los componentes que otorga el Programa, procurándose apoyar a todas las solicitudes que sea posible con el presupuesto autorizado para el ejercicio.

4.1.5 Focalización: actividades, regiones, beneficiarios y apoyos diferenciados

La problemática a la que se enfrentan los ganaderos y caprinocultores del Estado, concuerda con el deterioro de las tierras de pastoreo por la sobre utilización, resultando en escasez de forrajes en épocas de estío; la falta de fuentes de agua permanentes durante períodos de sequía, así como mala distribución de los aguajes; carencia de recursos económicos para equipamiento y construcción o rehabilitación de infraestructura que les permita eficientar sus procesos productivos.

Con base en la definición de la problemática detectada, el Programa se orienta a favorecer a los productores mediante la asignación del presupuesto a instrumentos apropiados para mejorar las tierras de pastoreo y reducir los riesgos por falta de agua y forraje, así como mediante apoyos económicos para la adquisición e instalación de equipos e infraestructura que les permita eficientar los procesos del sistema de producción e incrementar la productividad de los hatos.

La totalidad del Estado presenta en mayor o menor medida la problemática detectada, por lo que las acciones del Programa no se enfocan a una región determinada, sino que se abre totalmente a que sean los mismos productores quienes decidan hacer uso de los apoyos, conforme al costo de las acciones requeridas y la potencialidad de sus predios.

De igual manera, con respecto a los productores por tipo de tenencia (ejidales y pequeños propietarios), así como por tamaño del hato, superficies, nivel tecnológico y sistema de producción, las acciones del Programa presentan un amplio rango. Sin embargo, los mayores impedimentos se presentan en el costo de las acciones con respecto a la aportación proporcional del productor, así como al conocimiento y convicción de que las acciones son necesarias y redituables para sus unidades de producción pecuaria. Estatalmente no se dispone de una definición oficial de regiones ni beneficiarios prioritarios, ni de estrategias que orienten las acciones del Programa

4.2 Procesos de operación del Programa en el Estado:

La entrega de apoyos a los productores solicitantes conlleva un proceso complejo, que incluye la coordinación entre las instituciones federales y estatales, desde la planeación y

promoción del Programa, hasta la recepción y gestión de solicitudes, su evaluación y el otorgamiento de apoyos a los productores beneficiados, así como el seguimiento del Programa, procesos que se analizan enseguida.

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

Las acciones planeadas en el ámbito Federal y concertadas con los estados, requieren de una adecuada coordinación interinstitucional para que puedan realizarse con la participación de la Federación, pero dentro de la autonomía del Estado. La operación de los programas de la Alianza, es un modelo de federalización, el cual ha requerido de diversos ajustes para resolver las dificultades que se han presentado desde su implementación.

Ciertas decisiones centralizadas, tales como las acciones o componentes que se pretendieran aplicar de manera uniforme en todo el país, así como los montos del presupuesto a cada programa, han sido algunos de los puntos álgidos que han requerido ser previamente concertados y que han ocasionado demoras en fechas de apertura, inicio de operación y el reducido tiempo disponible para el cierre de los ejercicios, mientras que además se presentan dificultades de operación por diferencias en las estructuras entre instituciones.

4.2.2 Arreglo institucional

Con la finalidad de lograr la eficiencia necesaria para la adecuada operación del Programa, las instituciones involucradas cuentan con funciones específicas, previamente concertadas entre la Federación y el Estado.

Habiendo establecido la SAGARPA la normativa general y los instrumentos jurídicos para su operación; la distribución de los recursos federales; los calendarios de radicación de recursos; y promovido los acuerdos de coordinación con el resto de las dependencias o entidades que inciden en el sector, sus delegaciones estatales se encargan de la coordinación, concertación y normatividad para los proyectos de la APC.

Dentro de la operación de los programas de la Alianza, los Distritos de Desarrollo Rural, a través de los CADER, realizan el contacto directo con los productores, asesorándolos y recibiendo las solicitudes de participación en los programas. Las funciones operativas de los DDR han sido delegadas a la SFA. Es por ello, que las acciones directas con los productores se establecen a través de los Distritos de Desarrollo Rural y sus CADER, coordinados por la SFA. Sin embargo, estos no cuentan con suficiente presupuesto de operación para realizar labores de campo.

La gerencia estatal del FIRCO funge como Agente Técnico del Programa, otorgando asistencia técnica especializada y participa en la verificación y entrega-recepción de las

obras o acciones del Programa, teniendo además la función de dictaminar técnicamente los proyectos y de ser necesario, realizar los análisis de viabilidad de los proyectos.

El COTEGAN, como el máximo organismo de carácter técnico-productivo para la ganadería en el Estado, realizó las propuestas de asignación presupuestal para los programas de Fomento Ganadero. Mientras que para la operación del Programa valida los dictámenes de solicitud de apoyo elaborados por el FIRCO.

En la entidad, el Consejo Estatal Agropecuario sesiona cada 6 meses, en este se realizan las resoluciones finales, mientras que el FOFAEC y la COTEGAN sesionan al menos una vez por mes. Por otra parte, El Comité Técnico Estatal Agropecuario se reúne generalmente cada 15 días, resolviendo toda la problemática operativa que se les presenta.

La definición de criterios de selección de beneficiarios se ajustó a los planteamientos nacionales del Programa. Mientras que la convocatoria y difusión de los alcances, componentes y criterios de elegibilidad se realizó principalmente a través de los Distritos de Desarrollo Rural, los CADER's y de las asociaciones de productores.

4.2.3 Difusión del Programa

La evaluación del proceso de difusión del Programa considera los conceptos de estrategia y la efectividad de la difusión. Este análisis se basó en la opinión vertida por los beneficiarios, así como por los funcionarios responsables de la operación del Programa, que fueron entrevistados.

El Gobierno del Estado tiene la atribución de convocar a las organizaciones de productores para informarles sobre los programas de la Alianza, los apoyos que se otorgan, la población objetivo y los criterios de elegibilidad. Establece además, una amplia difusión de los programas a través de los DDR's.

Además de la estrategia de difusión del Programa mediante reuniones de información con productores y representantes de organizaciones, una de las principales acciones realizadas en el Estado para su difusión incluyen la preparación de carteles y folletos, para su distribución, principalmente en oficinas públicas de los tres niveles de gobierno, así como en asociaciones de productores y centros comunitarios.

Con respecto a la efectividad de la difusión, el 30% de los beneficiarios reportan haberse enterado del Programa por medio de reuniones con funcionarios, el 37% por representantes de organizaciones y el 19% por medio de técnicos. Ninguno de los productores beneficiados en el ejercicio 2001 se enteró del Programa por medio de carteles o folletos ni por otros medios de comunicación como periódicos, radio o televisión. Lo anterior denota la baja efectividad de los medios de difusión impresos, siendo más efectivas las reuniones con los productores, al menos para los productores que solicitaron y recibieron apoyos de este.

Al respecto, los representantes de organizaciones de productores indican que una de las principales razones por las que algunos productores no presentan solicitudes para participar en el Programa, es por falta de conocimiento del mismo. Mientras que, de manera específica para el de Recuperación de Tierras de Pastoreo, los altos costos que tienen las acciones apoyadas y la falta de capacidad económica de los productores, reduce significativamente el número de solicitudes de apoyo.

4.2.4 Gestión de solicitudes y apoyos

Para la determinación de este proceso se consideran los tiempos transcurridos desde la recepción de las solicitudes hasta el dictamen de las mismas.

La gestión de solicitudes inició en las ventanillas de recepción de los Distritos de Desarrollo Rural, en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, lo cual se efectuó principalmente durante los meses de agosto y septiembre del 2001, pudiéndose presentar problemas de retraso del establecimiento de pastizales, debido a la extemporaneidad de los apoyos.

A la entrega de las solicitudes de participación, junto con los documentos solicitados, se integraron los expedientes, habiéndose asignado los números de control que indican fecha, número de ventanilla y orden cronológico de recepción de la solicitud, para su posterior seguimiento, considerándose el orden de recepción o inscripción del productor solicitante. El principal criterio para establecer las prioridades de asignación de apoyos del Programa, según los funcionarios entrevistados, fue el de orden de recepción. Las solicitudes que cumplieron con los requisitos documentales fueron turnadas a la Unidad Técnica para su revisión y presentación a la COTEGAN para su validación y gestión de fondos ante el Comité Técnico del fideicomiso.

En el caso de solicitudes rechazadas y nuevamente presentadas, toman un nuevo lugar al final de la lista de productores que han presentado solicitud. De ser aceptada y existir los recursos económicos para el apoyo, se da aviso al productor a través de la Unidad Técnica y se gira instrucción al Banrural para su pago al proveedor.

Con respecto al proceso de gestión de apoyos por parte de los productores, el 67% de los beneficiarios entrevistados considera que los trámites para recibir el apoyo fueron fáciles o muy fáciles, mientras que para el 26% fueron complicados y cerca del 7% tiene la percepción de que éstos fueron muy complicados, especialmente para aquellos que realizaron inversiones mayores y que requirieron proyecto productivo.

La elaboración y presentación del Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero por parte del solicitante de apoyo ha sido mera formalidad requerida para su evaluación, ya que no existen recursos actualmente para darle seguimiento a la unidad de producción después de la entrega del apoyo. A partir del 2002, el FIRCO tiene la misión de detectar posibles proyectos para conformar agronegocios

4.2.5 Otorgamiento de apoyos

Impulsar el desarrollo de las unidades de producción rural mediante la entrega de apoyos para los productores, es uno de los objetivos de los programas de la Alianza, por lo que dentro de la estrategia de operación, para su buen funcionamiento y el logro de una imagen positiva, requiere de una operación eficiente, la cual se muestra mediante una gestión sencilla y ágil, así como en la entrega oportuna de los apoyos.

Para definir la oportunidad de la entrega de los apoyos, se evaluó el tiempo transcurrido entre la conformación del expediente del productor y el levantamiento de las actas de entrega-recepción.

De acuerdo a los funcionarios entrevistados, se presentan retrasos en la asignación y radicación de los recursos económicos, principalmente de los estatales, lo mismo que su liberación por parte del Fideicomiso. Los expedientes de los beneficiarios del Programa fueron conformados a partir del día primero de agosto del 2001 y para el día 31 de septiembre se tenían integrados los del 96% de los beneficiados. Habiéndose revisado y siendo posteriormente autorizadas, con lo cual para el día último de octubre se tenía comprometido la totalidad del recurso.

Con el recurso de 2.240 millones de pesos totalmente comprometido desde octubre, radicado en su totalidad para el 31 de diciembre, en esta fecha se había pagado solamente el 50% de estos. Sin embargo, el retraso en el pago se debe a que este se efectúa hasta que se da aviso de término de obra por parte del productor y el levantamiento posterior del acta de entrega-recepción.

4.2.6 Seguimiento del Programa

El análisis del seguimiento del Programa en los diferentes aspectos de su operación, a partir de las metas y compromisos establecidos desde la planeación y sus respectivos avances, el compromiso y la radicación del recurso, hasta el pago de los apoyos a los beneficiarios, permite obtener información de utilidad para mejorar su operación.

Para lo anterior, se realiza una comparación entre las acciones programadas en el Anexo Técnico y el comportamiento de las acciones realizadas, desde la conformación de expedientes, su análisis y autorización, con base en los reportes que efectúa periódicamente el FIRCO en calidad de Agente Técnico del Programa, lo cual permite obtener los indicadores del desempeño.

Así mismo, la SAGARPA fue responsable de realizar evaluaciones internas con intervalos de tres meses entre ellas, con lo cual se pudo determinar que las metas originalmente planteadas fueron cumplidas y superadas en los tiempos requeridos. Se superó el número de beneficiarios programados, así como el número de hectáreas apoyadas, habiéndose

comprometido la totalidad del recurso antes del día último de octubre, de conformidad a lo señalado en las Reglas de Operación.

Lo anterior concuerda con los comentarios emitidos por los funcionarios responsables de la operación del Programa entrevistados, con relación a que uno de los criterios empleados para el logro de metas fue el de apego a la normatividad, lo mismo que el de atención a las solicitudes en el orden en que estas son recibidas e integradas en sus respectivos expedientes.

El Agente Técnico del Programa lleva el control de la información capturada en ventanillas, desde la recepción de las solicitudes y la asignación del número de expediente, su cumplimiento con los requisitos de elegibilidad, su autorización, rechazo o cancelación, lo mismo que de la notificación del dictamen por escrito al solicitante, además de verificar físicamente la adquisición y la entrega del servicio o activo para el cual fue solicitado el apoyo, se verificó que los expedientes contaran con los documentos respectivos. El SIALC no tuvo la agilidad que se esperaba, por lo que a partir del 2002 inicia el funcionamiento del Sistema de Información para el Sector Rural (SISER). La falta de recursos físicos y económicos para la verificación de los apoyos, no ha permitido dar seguimiento a las acciones implementadas, después de haber levantado el acta de entrega-recepción.

De acuerdo a lo anterior, los funcionarios entrevistados califican como bueno el sistema de supervisión y seguimiento del Programa en el Estado, en función de su utilidad para la toma de decisiones oportunas para mejorar su operación.

4.2.7 Solicitudes recibidas y atendidas

A las solicitudes de apoyo entregadas a través de las ventanillas les fue asignado un número de expediente acorde al orden de recepción. Una vez integrado el expediente, le fueron entregadas al FIRCO para que formulara el dictamen correspondiente y lo remitiera a la COTEGAN, para su evaluación final.

Según los funcionarios entrevistados, todos consideran que el criterio más importante para establecer las prioridades de asignación de apoyos a las solicitudes corresponde al orden de llegada de solicitudes o inscripción de los productores al Programa. Sin embargo, para la fecha de cierre de este habían sido recibidas y aprobadas 27 solicitudes, mismas con las que se comprometió la totalidad del recurso disponible. Finalmente ingresó una nueva solicitud que posteriormente fue aprobada, sin embargo, al no contarse con disponibilidad de recursos, no pudo ser atendida.

Sobre el control y seguimiento del Programa, todos los funcionarios entrevistados aseguran que la totalidad de las solicitudes completas presentadas por los beneficiarios son registradas, lo cual se hace en el orden de recepción.

Desde su inicio en 1996, prácticamente la totalidad de las solicitudes recibidas han sido apoyadas, con ciertas excepciones que se dieron durante los dos primeros años de operación del Programa, en el que aún se tenía un fuerte desconocimiento de los objetivos y las Reglas de Operación, por lo que algunas solicitudes fueron rechazadas, principalmente por no cumplir con los requisitos estipulados en la normatividad.

Cuadro 4-2-7-1. Solicitudes presentadas, aprobadas y ejercidas, 1996-2001, Recuperación de Tierras de Pastoreo

	1996			1997			1998			1999			2000			2001		
	P	A	E	P	A	E	P	A	E	P	A	E	P	A	E	P	A	E
Número de solicitudes	271	257	257	128	100	100	82	82	82	104	104	104	78	78	78	28	28	27

Fuente: Elaboración propia con información oficial del Programa

Nota: P (presentadas); A (aprobadas); E (ejercidas).

4.2.8 Solicitudes no atendidas y razones; estrategia para el seguimiento de solicitudes no atendidas

Aún cuando en los ejercicios 1996 y 1997, en el Programa se dejaron de atender respectivamente 14 y 28 solicitudes, para los ejercicios 1998-2001 se atendió a la totalidad de las solicitudes presentadas, sin considerar a la última solicitud presentada en el 2001, que no fue atendida por falta de presupuesto en el Programa.

Los funcionarios entrevistados expresan que es rara la ocasión en que se presentan solicitudes de productores no elegibles, ocasiones en las cuales la solicitud se transfiere al Programa que le corresponda. Por otra parte, también se llegan a presentar solicitudes extemporáneas, mismas que no son contabilizadas dentro del grupo de solicitudes recibidas durante el ejercicio respectivo.

4.3 Perfil de los beneficiarios

La definición de los aspectos que permiten caracterizar el perfil de los beneficiarios, así como la focalización que se dio al Programa, se presentan a continuación.

4.3.1 Características más importantes de la población beneficiada

Habiéndose encuestado a la totalidad de los productores beneficiados con el Programa durante el 2001, se encontró que todos ellos recibieron el apoyo solicitado. Con respecto a la tipificación de los beneficiarios, 25 de ellos (93%) pertenecen al sector privado y hacen uso individual del apoyo, mientras que los otros 2 beneficiarios (7%), del sector ejidal, utilizan el apoyo en grupo (uso colectivo).

De la información obtenida de los productores entrevistados, se encontró que el 15% de los beneficiarios son del sexo femenino. Además, como características generales se tiene que el 40% de ellos son mayores de 50 años. Todos saben leer y escribir, tan solo el 7% de ellos no terminó la primaria, mientras que el 41% cuenta con estudios profesionales. El número de miembros en las familias de los beneficiarios es de 4 integrantes en promedio e igualmente cuentan con un promedio de 3 habitaciones para dormir. Solamente 1 beneficiario cuenta con integrantes de la familia menores de edad que trabajan.

El 93% de los productores cuentan con explotaciones bovinas, con un promedio de 112 cabezas, siendo la actividad principal del 81% de ellos; el 22% posee caprinos, en un promedio de 71 cabezas; mientras que el 15% de los beneficiarios cuentan con ovinos y poseen un promedio de 15.5 unidades.

El valor estimado de las construcciones, maquinaria y equipo en las unidades de producción de los beneficiarios es de 738 mil. Solamente el 11% de los productores tiene ingresos promedio mensuales inferiores a 4 mil pesos, mientras que el 63% obtiene de 4 mil a 11 mil pesos mensuales; el 15% recibe más de 11 mil pero menos de 30 mil pesos, aunque un 11% obtiene ingresos superiores a 30 mil pesos.

Con respecto a la tecnificación de las unidades de producción, se encontró que éstas presentan un buen nivel, ya que casi el 60% de los beneficiarios poseen mayoritariamente ganado mejorado en sus explotaciones; el 70% sigue normas sanitarias rigurosas y el 48% de las explotaciones son totalmente mecanizadas. Mientras que por el contrario, menos del 4% de los beneficiarios posee solo ganado criollo y no aplica controles sanitarios.

Cuadro 4-3-1-1. Nivel de tecnificación de la unidad productiva durante el año 2001

Aspecto	Indicador del perfil de beneficiarios	Beneficiarios	
		Nº	(%)
Calidad genética del ganado	- Ganado criollo	1	3.7
	- Ganado mejorado y criollo	10	37.0
	- Mejorado	16	59.3
	Total	27	100.0
Control de plagas y enfermedades	- Sin control	1	3.8
	- Parcial	7	26.9
	- Riguroso, acorde a normas sanitarias	18	69.3
	Total	26	100.0
Nivel de mecanización	- Sin mecanizar	2	8.7
	- Parcialmente mecanizado	10	43.5
	- Mecanizado	11	47.8
	Total	23	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en los cuestionarios aplicados a beneficiarios; preg. 18-20.

Toda la información anterior nos permite considerar que el nivel socioeconómico de los beneficiarios del Programa es, por lo general, lo suficientemente elevado para poder

efectuar las aportaciones necesarias para realizar los cambios y mejoras necesarios en sus unidades de producción. Así mismo, el nivel tecnológico y las características productivas de sus explotaciones muestran que conocen de los sistemas de producción o cuentan con una buena asesoría, percibiéndose además que se encuentran relacionados con las organizaciones de productores.

4.3.2 Focalización

Las acciones apoyadas en el 2001 se destinaron a las actividades previamente consideradas para la recuperación de tierras de pastoreo en la entidad. Acorde a la problemática pecuaria de la entidad, con la finalidad de aliviar la escasez de agua de abrevadero, así como la baja productividad de forrajes nativos, las acciones apoyadas se relacionan con la construcción de fuentes de abrevadero para el ganado, así como con la producción de forrajes, ya sea mediante la rehabilitación de agostaderos, incluyéndose la resiembra de gramíneas y el cercado convencional para la división de potreros y mejor manejo del ganado y su fuente de alimentos. Los apoyos para la obtención de agua de abrevadero se refieren de manera específica a la construcción o rehabilitación de bordos y pilas de almacenamiento; construcción de pozos y su equipamiento con bomba eléctrica o papalote; así como líneas de conducción de agua y bebederos. Mientras que para el manejo del ganado, el Programa apoyó con recursos para la construcción de cercos convencionales, construcción de corrales de manejo, baño de inmersión y equipamiento con remolques y basculas ganaderas.

Habiéndose programado originalmente la atención a 23 productores, se logró apoyar 27 solicitudes para un total de 153 beneficiarios. De éstos, 25 solicitudes correspondieron a igual número de productores del sector privado, mientras que las otras 2 solicitudes correspondieron a productores del sector social que hacen uso de los apoyos de manera colectiva, en beneficio de 128 ejidatarios. Se programó así mismo apoyar la recuperación de 14,945 ha, habiéndose logrado beneficiar 53,422 ha.

Con respecto al enfoque del Programa, tanto los funcionarios responsables de la operación del Programa, como los representantes de organizaciones de productores, consideran que se ha atendido principalmente a productores con mayores recursos económicos, coincidiendo en que se debe atender a productores de menores recursos, sin dejar a un lado a los de determinadas regiones del Estado o a quienes cuentan con mayores recursos económicos y consecuentemente cuentan con el mayor potencial de desarrollo.

4.3.3 Cobertura

La cobertura del Programa comprende por una parte la distribución de los apoyos en las diferentes micro regiones que participan en la problemática que se pretende resolver. Sin embargo, también se refiere a la superficie, al tipo de productores y a las diferentes especies animales y sistemas de producción que se presentan en la ganadería estatal.

Durante el ejercicio presupuestal 2001 el Programa logró atender prácticamente a la totalidad de los solicitantes de apoyos del Programa, en una proporción mayor a la fijada en el Anexo Técnico, por lo que se podría asumir que se logró la cobertura integral de acuerdo a las metas establecidas.

Sin embargo, al considerar que en el estado de Coahuila las tierras de pastoreo ocupan más de 13 millones de hectáreas, mismas en las que se aprecia en mayor o menor medida una fuerte degradación del recurso vegetal por el sobre pastoreo al que han sido sometidas durante más de un siglo. Resulta obvio que las acciones emprendidas por el Programa no lograron recuperar más del 0.4% de la superficie de agostaderos que requieren ser rehabilitadas. Así mismo, es claro que el Programa atendió básicamente a productores que muestran un amplio sentido empresarial y que de alguna manera están haciendo esfuerzos serios por desarrollar sus explotaciones bajo las mejores condiciones que puedan ser logradas de acuerdo a sus capacidades económicas. Consiguientemente, los apoyos del Programa se han destinado a las explotaciones que presentan los mayores potenciales de ser aprovechados íntegramente.

De acuerdo a lo anterior, las superficies de agostadero que presentan el más grave deterioro, tales como las áreas comunales donde pocos son los usuarios del recurso que se preocupan por su conservación, no están siendo atendidas y requieren de acciones concretas para lograr su recuperación, las que sin embargo, no son apoyadas porque los productores no tienen interés de rehabilitarlas o bien, no cuentan con los recursos necesarios para realizar las aportaciones requeridas.

4.4 Satisfacción con el apoyo

La percepción de los productores con respecto a la utilidad de los apoyos recibidos se refleja en la opinión que se tiene de la operación y funcionalidad del Programa, por lo que a continuación se analiza la satisfacción del beneficiario con el apoyo recibido, con respecto a la calidad y a la oportunidad en la entrega del mismo.

4.4.1 Percepción de los beneficiarios

Los programas de la Alianza buscan que las acciones apoyadas contribuyan a mejorar la competitividad de los productores agropecuarios mediante el incremento de la productividad de sus unidades de producción rural. Es por ello que la opinión de los beneficiarios acerca del funcionamiento y calidad de los apoyos reviste una gran importancia.

Una variante del indicador de la satisfacción del productor con el apoyo recibido, indica el porcentaje de beneficiarios que reconocieron el bien o servicio recibido como de calidad satisfactoria.

Frecuencia de reconocimiento de satisfacción y oportunidad del apoyo

La frecuencia de reconocimiento de satisfacción del beneficiario resultó en un 100%, ya que la totalidad de los beneficiarios consideran que la calidad del bien o servicio recibido fue buena o al menos de regular a buena. Mientras que la frecuencia de satisfacción y oportunidad del apoyo resultó en un 74%, debido a que 20 de los 27 productores beneficiados consideran que además de tener una buena calidad el bien o servicio recibido llegó oportunamente.

$$C = \left(\frac{n_{CS}}{N} \right) 100 = 27 / 27 * 100 = 100.0\%$$

$$S = \left(\frac{BS}{N} \right) 100 = 20 / 27 * 100 = 74.1\%$$

4.4.2 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Para evaluar el desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión, se analizó la percepción de los productores participantes en el Programa, habiéndose encontrado que la participación en el Programa permitió que cerca del 52% de ellos aprendiera nuevas técnicas de producción, mientras que el 30% aprendió mecanismos de participación para la gestión local. El fortalecimiento de la organización fue aprendido por el 7% de los productores.

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

Los productores y sus organizaciones revisten una gran importancia en la orientación, instrumentación y seguimiento del Programa, ya que éste se instrumenta con la finalidad de solucionar los problemas que les competen en su actividad y que les impide incrementar la productividad de su ganado. Por ello es de vital importancia y uno de los principios básicos de los programas de Alianza para el Campo es su participación en la orientación en ellos.

Es prioridad en el Gobierno del estado de Coahuila la participación amplia de los productores en el Consejo Estatal Agropecuario. Es por ello que a través de sus representantes, los productores participan en el seno del Consejo. De acuerdo a la información proporcionada por los funcionarios y por los representantes de organizaciones de productores entrevistados, estos últimos participan en diversos órganos de dirección del Programa, tales como el Consejo Estatal Agropecuario y los Comités o subcomités Técnicos, lo cual fue corroborado mediante las actas de las reuniones de esos órganos, encontrándose que, tanto en el CEA, como en la Comisión Técnica de Ganadería,

participan representantes de la Unión Ganadera Regional de Coahuila y sus Asociaciones Ganaderas Locales; de la Asociación de Criadores de Ganado de Registro de Coahuila; así como representantes de ovino-caprinocultores y de productores de Bovino de leche del Estado.

En el proceso de planeación y difusión del Programa participan activamente los representantes de los productores. Habiéndose confirmado además que, en diversas ocasiones los productores y sus organizaciones, presentan propuestas ante las instancias correspondientes referidas a la normatividad u operación del Programa en el Estado. Ello, principalmente en lo referente a incremento de presupuesto para los programas de Fomento Ganadero; distribución de los recursos por Programa y componentes de apoyo; mecanismos alternativos para financiar las aportaciones de los productores; determinación de áreas geográficas de atención; y, criterios para mejorar la eficiencia del Programa, entre otros.

De su participación y propuestas, los productores han logrado aspectos relacionados con los componentes de apoyo, así como con lo referente a regiones de atención. De cierta manera, las propuestas de los productores son atendidas y discutidas. Sin embargo, no ha sido posible implementar algunas de ellas, debido a la normatividad y a la programación realizada previamente desde oficinas centrales.

4.5.1 Responsables operativos

Los funcionarios responsables de la operación del Programa, al ser entrevistados informaron haber participado en la planeación del mismo, en la definición de objetivos y metas del Programa en la entidad, definición de regiones y actividades a apoyar, en la población a beneficiar, en la definición de componentes a apoyar y en la definición de mecanismos de seguimiento, evaluación y difusión, mas no en la definición del presupuesto, ya que éste venía asignado desde el nivel central, cuando menos en lo que respecta a la aportación federal.

El criterio más importante que se aplicó para la distribución de los recursos públicos entre los distintos programas de la Alianza, según opinión de los funcionarios, fue la necesidad de fortalecer alguna actividad considerada estratégica o prioritaria, como es el caso de la Recuperación de tierras de Pastoreo. Por la misma razón, otro criterio de peso fue el de la importancia relativa de la actividad económica para el Estado.

La totalidad de los funcionarios considera que la participación de los proveedores en la operación del Programa 2001 es buena, mientras que solo el 50% de ellos asegura que existen iniciativas por parte de las instancias responsables de su operación para seleccionar a los proveedores que participan en el mismo, para lo cual, el criterio más importante para seleccionarlos es el de cumplimiento de normas de calidad.

Como consecuencia de las acciones del Programa se han desarrollado nuevos proveedores, y han crecido algunos de los que existían previamente, tales como los prestadores de

servicios de maquinaria pesada para la construcción o rehabilitación de aguajes, los fabricantes de papalotes, entre otros. Por tal razón se ha mejorado la disponibilidad de bienes y servicios para la producción. La misma competencia ha permitido que los precios de los bienes y servicios que reciben los beneficiarios de la Alianza sean iguales a los que se ofrecen libremente en el mercado, referente a lo cual, presentan una calidad similar.

4.5.2 Representantes de organizaciones de productores

Los representantes organizaciones de productores pecuarios del Estado, de los sistemas de producción de bovino de carne, fueron entrevistados para conocer el sentir de los productores con respecto al Programa, encontrando que, desde su perspectiva, el criterio más importante para establecer las prioridades de asignación de apoyos para las solicitudes, se establece por el orden de inscripción en el mismo.

Los representantes de los productores consideran que la participación de los proveedores en la operación del Programa 2001 fue de manera general buena. La disponibilidad de bienes y servicios para la producción ha mejorado con la operación de la Alianza. Los precios de los bienes y servicios que reciben los beneficiarios de la Alianza han permanecido iguales, lo mismo que la calidad, en comparación con los que se ofrecen en el mercado.

4.5.3 Proveedores

Los impactos obtenidos en el Programa por los beneficiarios también han sido importantes para los proveedores, quienes han visto en éste una oportunidad de mercado, específicamente para los proveedores de servicios de maquinaria, proveedores de papalotes, básculas, bebederos y accesorios para la construcción de corrales y cercos convencionales y eléctricos, así como los proveedores de semillas forrajeras.

4.6 Correspondencia entre los apoyos del Programa y las necesidades de los productores

Diversos funcionarios relacionados con la operación del Programa, indican que se han diseñado mecanismos para identificar las necesidades de apoyos o componentes que requieren los productores, mediante el conocimiento que se logra de las solicitudes de apoyo previas. Sin embargo, solo el 50% de funcionarios y el 38% de representantes de productores consideran que los bienes o servicios que otorga el Programa responden plenamente a las necesidades de los productores, mientras que el resto juzga que el apoyo responde parcialmente. Es por esa razón que se considera que para mejorar su diseño e instrumentación, deberían llevarse a cabo acciones tales como la consulta a los potenciales beneficiarios y la elaboración de diagnósticos estatales y/o regionales, revisar los

antecedentes y evolución del Programa, aplicar los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación y realizar recorridos y visitas de campo.

Acorde al nivel socioeconómico de los beneficiarios del Programa en el 2001, se aprecia que la generalidad de los productores, aún cuando los apoyos del Programa correspondan a sus necesidades, son pocos los que cuentan con la suficiente capacidad de inversión para realizar las acciones apoyadas, o bien, no consideran que les pueda ser redituable la inversión bajo la situación actual del agro mexicano, razón por la cual se abstienen de participar en el mismo.

4.7 Evaluación global de la operación del Programa

De manera general, la operación del Programa puede ser considerada como satisfactoria, existiendo aspectos que deben ser mejorados.

Los objetivos y estrategias de acción del Programa se vinculan ampliamente con los del Plan Estatal de Desarrollo así como del Programa Sectorial Federal, en la identificación de actividades productivas prioritarias y en la identificación de zonas geográficas y temas estratégicos de atención.

Mientras que la definición de criterios de selección de beneficiarios se ajusta a los planteamientos nacionales del Programa, la problemática de la ganadería en el Estado, se relaciona principalmente con el deterioro de las tierras de pastoreo, escasez de forrajes en épocas de estío y la falta de agua durante períodos de sequía.

La SAGARPA fue responsable de realizar evaluaciones internas de manera trimestral, habiéndose encontrado que las metas planteadas fueron cumplidas y superadas en los tiempos requeridos. Se superó el número de beneficiarios programados, así como el número de hectáreas apoyadas.

A pesar de lo anterior, el reducido número de beneficiarios del Programa y la superficie atendida, son indicativos de que la planeación del Programa deberá incluir criterios técnicos y socioeconómicos basados en la consulta directa a los potenciales beneficiarios y el análisis profesional de los técnicos pecuarios y sus asesores, para realizar un análisis más profundo de los diagnósticos regionales y determinar líneas de acción, con la finalidad de definir una estrategia para elevar el impacto del Programa sobre la situación actual de baja productividad, causada por el excesivo aprovechamiento de que ha sido objeto en el pasado. Determinar las necesidades prioritarias de inversión por región y por tipo y nivel socioeconómico del productor, dando prioridad a atender el desarrollo regional.

Las demandas de las organizaciones de productores y el sentir generalizado de los productores y técnicos entrevistados, con respecto a la lentitud de los procesos de

asignación y entrega de los apoyos, es una situación que merece ser considerada para mejorar la operación del Programa en la entidad.

4.8 Conclusiones y recomendaciones

En este apartado se presentan las conclusiones del capítulo, con referencia a la planeación del Programa, los resultados de su operación, el funcionamiento del arreglo institucional, así como de la participación de los beneficiarios y otros actores en la orientación del Programa.

Con respecto a la planeación del Programa, se encontró que éste se identifica plenamente con las actividades prioritarias del Estado, coincidiendo en los objetivos del Programa Sectorial y el Plan Estatal de Desarrollo. Así mismo, éste se complementa con el resto de los Programas de la Alianza, no existiendo tal sinergia en el aprovechamiento que hacen los productores de los apoyos de los diferentes programas.

Sin embargo, Se considera fundamental esta se apegue más a diagnósticos recientes, estatales o regionales, de la actividad pecuaria, al igual que a la revisión de los antecedentes y evolución del Programa; además de aplicar los resultados y recomendaciones de los informes de evaluación y realizar recorridos y visitas de campo, como acciones para instrumentar un mejor Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

Los mayores impedimentos que se presentan para lograr la solución de la problemática que el Programa pretende atender, son el costo de las acciones y la falta de capacidad económica y técnica de los productores.

Los beneficiarios del Programa se enteraron del mismo por medio de reuniones con funcionarios, representantes de organizaciones y técnicos DPAI, no habiéndose enterado ninguno de ellos por medio de carteles o folletos, ni por otros medios de difusión, denotándose la baja efectividad de los medios de información de paga.

El sistema de supervisión y seguimiento del Programa es considerado bueno. Mientras que los aspectos operativos donde se presentan los problemas más importantes del Programa, según funcionarios y representantes de productores, se dan principalmente por los retrasos en la asignación y radicación de los recursos estatales. El SIALC no tuvo la agilidad que se esperaba, por lo que a partir del 2002 inicia el funcionamiento del Sistema de Información para el Sector Rural (SISER).

La falta de recursos físicos y económicos para la verificación de los apoyos, no ha permitido dar seguimiento a las acciones implementadas, después de haber levantado el acta de entrega-recepción, por lo que la elaboración y presentación del Proyecto de Desarrollo del Predio Ganadero por parte del solicitante de apoyo ha sido mera formalidad requerida para su evaluación.

Ciertas decisiones centralizadas, tales como las acciones o componentes que se pretendieran aplicar de manera uniforme en todo el país, así como los montos del presupuesto a cada programa, han sido algunos de los puntos álgidos que han requerido ser previamente concertados y que han ocasionado demoras en fechas de apertura, inicio de operación y el reducido tiempo disponible para el cierre de los ejercicios.

Del total de solicitudes presentadas al Programa, solo se dejó de atender a una de ellas debido a insuficiencia del presupuesto.

Se atendió a 27 solicitantes, 93% de ellos del sector privado y solamente el 7% del ejidal. Solamente el 15% de los solicitantes pertenece al sexo femenino. El 81% de los beneficiarios son productores de ganado bovino y cuentan en promedio con 112 cabezas en sus explotaciones ganaderas. La mayoría de los productores son tecnificados, ya que solo un productor no cuenta con ganado mejorado ni aplica controles sanitarios. El nivel socioeconómico de los beneficiarios del Programa es, por lo general, lo suficientemente elevado para poder efectuar las aportaciones necesarias para realizar los cambios y mejoras necesarios en sus unidades de producción.

Con respecto a la cobertura, las acciones emprendidas por el Programa no lograron recuperar más del 0.4% de la superficie de agostaderos que requieren ser rehabilitadas en la entidad, requiriéndose por lo tanto planear una mejor estrategia para impactar más fuertemente en la superficie del Estado.

De manera general, los beneficiarios se encuentran plenamente satisfechos con los apoyos obtenidos del Programa, sin embargo, más del 25% de ellos considera que los apoyos no llegaron oportunamente.

La participación en el Programa permitió que cerca del 52% de los beneficiarios aprendiera nuevas técnicas de producción, mientras que el 30% aprendió mecanismos de participación para la gestión local. Se encontró además, una amplia participación de los productores, a través de sus representantes, en la planeación del Programa.

De manera general, la operación del Programa puede ser considerada como satisfactoria, existiendo aspectos que deben ser mejorados.

Se sugiere que en la planeación del Programa se considere la atención a una mayor superficie y número de productores, con acciones que logren un mayor impacto en la recuperación de las tierras de pastoreo.

Realizar un análisis más profundo de los diagnósticos regionales, con la finalidad de definir las necesidades prioritarias de inversión por región y por tipo y nivel socioeconómico del productor, dando prioridad a atender el desarrollo regional.

Se deberán realizar acciones tendientes a eficientar los procesos de radicación, asignación y entrega de los apoyos, para mejorar la operación del Programa en la entidad.

Capítulo 5

Evaluación de resultados e impactos del Programa

Mediante el uso de indicadores específicos que miden los efectos directos e indirectos inducidos por las acciones del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, se presentan los resultados sobre la productividad y la producción, el ingreso económico de los productores, la creación y conservación de empleos, el desarrollo de mercados y el efecto en los recursos naturales, por efecto de la participación en el Programa, entre otros.

5.1 Principales resultados de las acciones del Programa

Los cambios ocurridos en la capacidad productiva de la unidad de producción y los sistemas de producción, como efecto de las acciones implementadas a través del Programa, se analizan a continuación.

5.1.1 Cambios en la capacidad productiva

El 93% de los productores beneficiados por las acciones del Programa, considera haber obtenido cambios en algunos aspectos de la producción, como consecuencia del apoyo recibido. Tales cambios se dieron principalmente en el manejo de las praderas o agostaderos, para el 81% de los productores; en el abasto de agua para el 74% de ellos y en el manejo reproductivo para el 67% de las unidades de producción beneficiadas. Así mismo, se obtuvieron cambios en el sistema de alimentación, para un 44% de los productores.

Con respecto a las tierras de pastoreo, se esperan obtener cambios en la producción de forraje y consecuentemente en la producción pecuaria, al haberse apoyado con infraestructura y acciones en beneficio de más de 53 mil hectáreas, así como la rehabilitación directa de otras 387 hectáreas.

Específicamente, los productores encuestados refieren un incremento de 9,092 ha de establecimiento de praderas; 35 ha fertilizadas; 100 ha de praderas y 3,760 ha de agostadero rehabilitadas, así como el incremento de la capacidad de carga del 100% para 5 unidades de producción pecuaria.

Se debe hacer notar que gran parte de los beneficiarios entrevistados tenían poco tiempo de haber recibido el apoyo, por lo que aún no se observan incrementos en la producción neta de forraje ni de los productos pecuarios, como efecto directo de los establecimientos o rehabilitación de praderas o agostaderos, ni por los cambios ocurridos en el manejo del ganado, pero espera observarlos pronto.

5.2 Capitalización e inversión productiva

Uno de los objetivos de los programas de Alianza para el Campo, es el de inducir la capitalización del sector rural, mediante la inercia que pueda originar la inversión directa gubernamental, en la respuesta de los productores a invertir en sus propias unidades de producción, por lo que es importante conocer el nivel de capitalización que han logrado los productores a través de la Alianza, con relación a su participación en este y otros programas.

En seguida, se presentan los indicadores relacionados con la “Capitalización e Inversión Productiva”, mediante el análisis de las aportaciones complementarias realizadas por los beneficiarios como respuesta a los estímulos del Programa.

Los apoyos del Programa equivalen a un máximo del 50% del costo total de los componentes apoyados, correspondiendo al productor la obligación de aportar el 50% restante, por lo que cualquier inversión adicional a su aportación obligatoria, representa un efecto de la inercia para la capitalización rural. Al respecto se encontró que más de la mitad de los productores se vieron incentivados a realizar inversiones adicionales.

$$\text{Presencia de inversión adicional} = PIA = \left(\frac{n}{N} \right) 100 = (14/27) * 100 = \mathbf{51.85\%}$$

El principal concepto de inversión adicional se refiere a la construcción o rehabilitación de infraestructura, mientras que parte de esos recursos adicionales fueron destinados a la adquisición de maquinaria y equipos, así como de semovientes.

Para estimar el monto erogado por el productor, en relación con el monto del apoyo gubernamental, se obtuvo el indicador de la respuesta del productor al estímulo para invertir (RPI), donde se consideró la aportación obligatoria del productor (AP), la inversión adicional del productor (AI), así como la inversión gubernamental en cuanto a la aportación federal (AF) y la estatal (AE), de la siguiente manera:

$$RPI = \frac{AP + IA}{AF + AE} = (2'240,000 + 1'059,500) / (2'240,000 + 0) = \mathbf{1.47}$$

Lo cual significa que en promedio, incluyendo a la totalidad de los productores beneficiados, efectuaron una inversión total, incluyendo su aportación obligatoria y la inversión adicional, en un equivalente a \$1.47 por cada peso que invirtió la Alianza en apoyo a los beneficiarios del Programa.

Así mismo, se calculó la inversión adicional que realizó el productor, con sus propios recursos, por cada peso que recibió de apoyos fiscales.

$$\text{Inversión media adicional} = \text{IMA} = \frac{IA}{AF + AE} = 1'059,500 / (2'240,000 + 0) = \mathbf{0.47}$$

Encontrándose que, los productores beneficiados invirtieron en sus unidades de producción pecuarias un total de \$0.47 adicionales, con sus propios recursos, por cada peso de apoyo gubernamental.

Mientras que la aportación media de los productores se calculó mediante la suma total de la inversión, incluyéndose el apoyo gubernamental, federal y estatal, así como la aportación obligatoria del beneficiario y su inversión adicional.

$$\text{Inversión media total} = \text{IMT} = \frac{AF + AE + AP + IA}{AF + AE} = \frac{5'539,500}{2'240,000} = \mathbf{2.47}$$

Lo anterior significa que por cada por cada peso aportado con recursos fiscales en apoyo a los productores que realizaron inversiones adicionales, se generan \$2.47 complementarios de inversión al sector rural.

Así mismo, siendo la Alianza para el Campo una iniciativa del Gobierno Federal, con apoyo de los gobiernos estatales, es interés de la Federación el conocer la respuesta que se obtiene con respecto a la inversión que éste realiza, lo cual se calculó de la siguiente manera.

$$\text{Respuesta a la Inversión Federal} = \text{ITF} = \frac{AF + AE + AP + IA}{AF} = \frac{5'539,500}{2'240,000} = \mathbf{2.47}$$

La respuesta obtenida para la inversión federal es similar a aquella de la inversión total gubernamental, debido a que en este Programa no existió inversión estatal.

Con la finalidad de identificar la capacidad de capitalización de los productores del Programa, se investigó la fuente del recurso para efectuar la inversión obligatoria y la adicional, habiéndose encontrado que, el 96% de los productores realizó su aportación obligatoria con recursos generados por el mismo productor o por miembros del mismo hogar, mientras que el restante 4% utilizó un crédito bancario. Igualmente, la totalidad de los productores que realizaron aportaciones complementarias, utilizaron recursos generados por ellos mismos o sus familiares.

Además, es importante señalar que el 44% de los beneficiarios están en disposición total, además de existir la posibilidad para otro 26% de ellos, de realizar inversiones similares a las apoyadas por el Programa, aún sin los apoyos de la Alianza.

5.3 Cambio técnico e innovación en los procesos productivos

Otro de los aspectos que la Alianza pretende mediante las acciones de sus programas, se refiere a la inducción de innovaciones en técnicas y procesos productivos, por lo que a continuación se analiza el efecto del Programa sobre los cuales la presencia del apoyo significó una modificación del proceso productivo.

El cambio técnico existe en aquellos casos en los cuales el beneficiario no tenía experiencia en el uso de algún bien o servicio similar al adquirido a través del apoyo, por lo cual, a continuación se identifica primeramente a los productores que obtuvieron cambios innovadores en las técnicas de producción, encontrándose solamente a un 3% del total de los beneficiarios, lo cual es realmente bajo, haciéndose notar que los productores pecuarios de la entidad han tenido experiencias de trabajo con bienes similares a los apoyados por el Programa, no siempre aplicándolos debido a lo alto de las inversiones requeridas para su implementación.

$$\text{Cambio técnico} = CT = \left(\frac{BSE}{N} \right) 100 = (1 / 27) 100 = \mathbf{3.7\%}$$

Por otra parte, un elevado número de productores considera haber observado cambios favorables en algún aspecto de la producción como consecuencia del apoyo, por lo que el porcentaje de ellos se calculó mediante la siguiente ecuación.

$$\text{Cambios en producción} = CEP = \left(\frac{BCEP}{N} \right) 100 = (25 / 27) 100 = \mathbf{92.6\%}$$

Lo cual significa que cerca del 93% de los beneficiarios observaron algún cambio favorable en la producción, mientras que tan solo el 3.7% de los productores que tuvieron algún cambio técnico innovador, consideraron haber observado además un cambio favorable en la producción.

Frecuencia de cambio en técnicas y cambio en producción debidos al apoyo =

$$CP = \left(\frac{BSEOC}{N} \right) 100 = (1 / 27) 100 = \mathbf{3.7\%}$$

Cuadro 5-3-1. Aspectos de la producción en que se observaron cambios como producto del apoyo de la Alianza para el Campo

No.	Aspecto en que hubo cambio:	Número de beneficiarios (100 %)	Cambio favorable %	Cambio desfavorable %	Sin Cambio %
1	Manejo de pradera / agostadero (sistema de pastoreo, etc.)	27	81.48		11.11
2	Manejo reproductivo (mejoramiento genético, inseminación, monta, época de empadre, etc.)	27	66.67		22.22
3	Abasto de agua (método de suministro, cantidad empleada, etc.)	27	74.07		14.81
4	Sistema de alimentación (método de suministro, fuente de alimentación, composición de dieta, etc.)	27	44.44		37.04
5	Plagas y enfermedades, combate, prevención, control y erradicación	27	25.93		55.56
6	Técnicas de extracción de productos (ordeña, trasquila, extracción de miel, etc.)	27	11.11		55.56
7	Almacenamiento, procesamiento, etc.	27	11.11		59.26
8	Inicio de una nueva actividad productiva	27	11.11		44.44
9	Otros cambios	27	7.41		44.44

Fuente: Cuestionario para productores del Programa, preg. 52.

Los aspectos de la producción en los que se observaron los mayores cambios como consecuencia del apoyo, ocurrieron principalmente en el manejo de las praderas o agostaderos, para el 81% de los productores; en el abasto de agua del 74% de ellos y en el manejo reproductivo para el 67% de las unidades de producción beneficiadas que tuvieron un mayor control de los empadres mediante la división de potreros y construcción de infraestructura de manejo del ganado. Por las mismas razones, se obtuvieron cambios en el sistema de alimentación, para un 44% de los productores.

Dichos cambios estuvieron influenciados en gran medida por el tipo de componente apoyado, de tal manera que la construcción de cercos para la división de potreros, permitió mejorar el sistema de pastoreo y consecuentemente el método de suministro del alimento; mientras que la dotación de agua de abrevadero, mediante la perforación de pozos, su equipamiento, o la construcción o rehabilitación de bordos, influye en el cambio positivo para el método de suministro de agua, influenciando también en el manejo del agostadero; la construcción de corrales e infraestructura de apoyo, así como la adquisición de equipos ha permitido así mismo, reflejarse cambios en el manejo del ganado, manejo reproductivo, abasto de agua, sistema de alimentación y control sanitario, entre otros.

Los cambios tecnológicos ocurridos tienen como base las necesidades específicas que llevaron a los beneficiarios a adoptar tales cambios, considerados en la problemática de la ganadería de la entidad. Así mismo, la principal causa que originó estos cambios fue

principalmente el apoyo recibido de la Alianza para el Campo, según lo percibe la totalidad de los beneficiarios.

5.4 Permanencia de los apoyos y sostenibilidad de las inversiones

El objeto de las acciones que apoya la Alianza es la solución parcial de la problemática detectada en la entidad, a través de la solución paulatina de las unidades de producción de productores interesados en participar. Por ello, se espera que los apoyos otorgados sean de utilidad para los beneficiarios y por lo tanto que estos permanezcan en poder de los productores y cumplan con la función para la que fueron otorgados.

La permanencia del activo en posesión del beneficiario original, el funcionamiento y calidad de las inversiones productivas, el aprovechamiento de la capacidad instalada, así como los servicios de apoyo a la producción, son analizados en este apartado.

Referente a la permanencia de los activos otorgados por el Programa, se encontró que la totalidad de éstos permanecen en poder de los beneficiarios originales.

Porcentaje de casos donde el apoyo obtenido permanece en posesión del beneficiario original = $PER = \left(\frac{PP}{N} \right) 100 = 27 / 27 = 100.0\%$

Además de ser importante que el apoyo permanezca en posesión del beneficiario original, se espera también que éste funcione y que además su funcionamiento sea apropiado. Al respecto, la totalidad de los apoyos se encuentran siendo de utilidad y en posesión de los beneficiarios originales.

Presencia del apoyo en funcionamiento = $FUN = \left(\frac{PESP}{N} \right) 100 = 27 / 27 = 100.0\%$

Referente a lo anterior, solo un beneficiario estima que el bien recibido no se encuentra funcionando bien, ya que no sabe utilizarlo, por lo que el indicador de calidad en el funcionamiento se redujo al 96.3%.

Presencia de calidad en el funcionamiento del bien = $CF = \left(\frac{RCF}{N} \right) 100 = 26 / 27 = 96.3\%$

Se considera que el apoyo es permanente y la inversión sostenible si el bien recibido a través del apoyo permanece en posesión del beneficiario original, está siendo aplicado a la producción y el funcionamiento de éste es considerado satisfactorio, lo cual sucede en el 96.3% de los productores beneficiados por el Programa.

Permanencia, funcionamiento y satisfacción = $PPYS = \left(\frac{PYS}{N} \right) 100 = 26 / 27 = 96.3\%$

Mientras que al analizar a los beneficiarios que además de conservar el bien recibido, éste permanece funcionando y se reconoce que es de buena calidad, se encontró que en esta situación se encuentra el 98.7% de los apoyos recibidos por los productores beneficiarios.

Índice de permanencia, sostenibilidad y calidad del apoyo = INPS = $PER + FUN + C$
INPS = 0.333 + 0.333 + 0.321 = 0.987

La mayoría de los funcionarios entrevistados indica que los apoyos responden a las necesidades de los productores, ya sea plenamente o parcialmente. Respecto a la relación que existe entre la capacidad del bien apoyado por el Programa y el uso que el beneficiario le da a ese bien, el indicador que se presenta a continuación coincide con tales opiniones, ya que los apoyos se utilizan casi al 92% de su capacidad.

Cuadro 5-4-1. Grado de uso de la capacidad del bien obtenido con el apoyo

No.	Descripción	Número de beneficiarios	%
1	Se usa a toda su capacidad	21	77.78
2	Se usa a casi toda su capacidad	5	18.51
3	Se usa a la mitad		
4	Su uso es mínimo		
5	No se usa	1	3.71

Fuente: Cuestionarios para beneficiarios, preg. número 42

Con base en lo anterior, se construyó el índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo (AC), asignando un valor de “1” al uso total, “0.75” al uso casi total, “0.5” cuando se usa a la mitad y “0.25” para el uso mínimo, obteniéndose el siguiente resultado.

Índice de aprovechamiento de la capacidad del apoyo = AC
 $AC = (21*1) + (5* 0.75) + (0* 0.5) + (0* 0.25) / 27$
AC = 0.917

Lo cual indica que de manera general, los apoyos otorgados por el Programa se utilizan solamente al 91.7% de su capacidad.

Servicios de apoyo a la producción

El 33% de los productores, además del apoyo recibió asistencia técnica conjuntamente, por lo que a continuación se analiza el grado de satisfacción de los beneficiarios con el servicio recibido. En esta valoración se toma en cuenta la satisfacción con el servicio (SS), disponibilidad del servicio cuando se le requiere (DS), pago por el servicio (PS) y la disposición del productor a pagar por la asistencia técnica (DP).

Valoración del servicio de asistencia técnica recibida, como indicador general del Programa:

$$VS = SS + DS + PS + DP = 0.7 + 0.0889 + 0.0222 + 0.0669 = 0.878 * 9 / 27 = \mathbf{0.293}$$

Considerando solamente los beneficiarios que recibieron asesoría técnica $VS = \mathbf{0.878}$

El servicio de asistencia técnica se encuentra bien valorado entre aquellos beneficiarios del Programa que la han recibido. Sin embargo, cuando se incluye a la totalidad de la población beneficiaria de los apoyos, el índice es muy bajo (0.293), ya que el 67% de los productores no recibió este servicio. Los técnicos DPAI fueron quienes más cerca estuvieron de los productores que recibieron asesoría técnica.

Cuadro 5-4-2. Valoración de la asistencia técnica recibida

No.	Descripción	Número de beneficiarios	%
1	La asistencia técnica fue satisfactoria	9	100.0
2	Está disponible cuando la requiere	8	88.9
3	Han pagado por el servicio	2	22.2
4	Están dispuestos a pagar por el servicio	6	66.9

Fuente: Cuestionarios para beneficiarios, pregunta número 48.

La totalidad de los productores indican la necesidad de recibir asistencia técnica, principalmente para mejorar las técnicas de producción, para mejorar las condiciones de venta y para acceder a los apoyos o financiamientos gubernamentales.

5.5 Desarrollo de capacidades técnicas, productivas y de gestión

Aún cuando el indicador de capacidades técnicas, productivas y de gestión no es básico para el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, debido a que este Programa no tiene como objetivo fundamental la formación de capital humano mediante el desarrollo de esas capacidades, es de utilidad evaluar el efecto logrado con respecto a la adquisición de nuevas técnicas de producción.

El indicador de desarrollo de capacidades técnicas (DC) considera las capacidades de técnicas para la producción (CT); capacidades administrativas y contables (CAC) y las capacidades para la gestión local (CG).

Cuadro 5-5-1. Capacidades técnicas, productivas y de gestión adquiridas

No.	Descripción	Número de beneficiarios	%
1	Nuevas técnicas de producción	14	51.85
2	Técnicas de administración y contabilidad		
3	Participación para la gestión local	8	29.63

Fuente: Cuestionario de beneficiarios, pregunta número 53.

* De respuesta múltiple, por lo que la sumatoria de los porcentajes puede ser mayor del 100%

Indicador del desarrollo de capacidades = DC

$$DC = CT + CAC + CG = (4.76 + 0 + 2.64) / 27 = 27.41$$

El desarrollo de capacidades técnicas por parte del Programa es muy bajo; sin embargo, considerando que los productores pecuarios tienen, de manera general, experiencia con los componentes otorgados por el Programa, se puede considerar como muy favorable que cerca del 52% de los productores adquirió nuevas técnicas de producción, mientras que aproximadamente el 30% de ellos obtuvo capacidades para la gestión local, lo cual fue parte de su participación en el Programa.

El indicador de capacidades para la gestión local (CAG), considera el número de beneficiarios que reconocieron haber adquirido al menos una de las capacidades anteriores (DAC).

$$CAG = \left(\frac{DAC}{N} \right) 100 = 14 / 27 = 51.85$$

Lo cual indica que el 51.85% de los beneficiarios adquirieron alguna capacidad técnica, productiva, de gestión o de otro tipo.

5.6 Cambios en producción y productividad atribuibles al apoyo

La frecuencia de cambios ocurridos (o la esperanza de que ocurran), con respecto al rendimiento, a la cantidad total producida o a la calidad del producto, atribuibles al apoyo recibido de la Alianza para el Campo, permiten elaborar indicadores de utilidad para el análisis del efecto de las acciones del Programa.

Los cambios en producción y productividad requieren plazos de maduración para manifestarse, por lo que cerca del 70% de los beneficiarios aún no registran cambios; sin embargo el 67% de los productores tienen la expectativa de que estos ocurran. El 30% restante ya percibió cambios positivos como efecto de los apoyos de la Alianza.

El 96% del total de productores beneficiados por el Programa reporta cambios favorables en el rendimiento, o espera obtenerlos. La totalidad de ellos concuerda en que tales cambios

se debieron al apoyo recibido de la Alianza, aunque también tuvieron alguna relación las condiciones climáticas y las condiciones del mercado.

$$\text{Frecuencia de cambios en productividad} = CER = \left(\frac{PCR}{N} \right) 100 = 26 / 27 = \mathbf{96.29\%}$$

Así mismo se obtuvo el indicador de la presencia de cambios en la producción, lo que muestra que cerca del 89% de los beneficiarios presentan cambios, o la expectativa de tenerlos, en el volumen total de producción, como efecto directo del apoyo otorgado por el Programa.

$$\text{Presencia de cambios en producción} = CEV = \left(\frac{CFV}{N} \right) 100 = 24 / 27 = \mathbf{88.89\%}$$

Otro de los índices que nos permiten analizar los cambios referidos, es el que representa los cambios en la calidad del producto, lo cual se presenta a continuación.

$$\text{Presencia de cambios en la calidad del producto} = CEC = \left(\frac{CFC}{N} \right) 100 = 25 / 27 = \mathbf{92.59\%}$$

Los tres índices de frecuencia de cambios ocurridos, muestran cifras elevadas, que varían entre el 88.89% y el 96.29% de productores que obtuvieron o esperan obtener cambios en las tres variables analizadas, por lo que a continuación, como *variables complementarias* del análisis, se obtuvieron los índices de la presencia de cambios favorables en al menos una de las condiciones de aumento en volumen de producción, aumento en rendimiento o aumento en calidad (CAUC), así como el de la frecuencia del cambio simultaneo en producción y productividad o calidad (CPPC).

$$CAUC = \left(\frac{BCF}{N} \right) 100 = 26 / 27 = \mathbf{96.29\%}$$

$$CPPC = \left(\frac{PPC}{N} \right) 100 = 24 / 27 = \mathbf{88.89\%}$$

Tales indicadores complementarios ofrecen cifras igualmente elevadas, ya que muestran que en el 96.29% de los beneficiarios del Programa se presentaron cambios favorables en cuando menos una de las tres variables analizadas, mientras que para el 88.89% de la población analizada se cumplen las tres condicionantes de manera simultanea.

5.7 Cambio en el ingreso de la unidad de producción

Los cambios en el ingreso, provenientes de las actividades apoyadas por el Programa, permiten generar los indicadores de Frecuencia de cambio en el ingreso (PCI), Cambio en el ingreso (CI) y, Crecimiento porcentual del ingreso (IPI).

El 33% de los beneficiarios encuestados ya obtuvo cambios positivos en los ingresos, como efecto del apoyo recibido de la Alianza para el Campo, mientras que otro 63% no obtuvo cambios inmediatos en los ingresos netos, pero esperan obtener un incremento en este aspecto, lo cual representaría un incremento en ingresos en el 96% de los beneficiarios del Programa durante el ejercicio 2001.

$$\text{Frecuencia del cambio en el ingreso} = PCI = \left(\frac{BCI}{N} \right) 100 = 26 / 27 = \mathbf{96.29\%}$$

Entre los productores que reportan haber obtenido cambio positivo en el ingreso, se puede evaluar la magnitud del cambio, analizando el cambio porcentual en el ingreso de los beneficiarios por cada uno por ciento de incremento en el apoyo (CI), mediante la comparación entre los ingresos que se obtenían sin la presencia del apoyo (ISA) y la situación después del apoyo (ICA).

$$\text{Sensibilidad del ingreso con respecto al apoyo} = CI = \frac{ICA - ISA}{ICA + ISA} =$$

$$CI = (1'445,705 - 911,155) / (1'445,705 + 911,155) = \mathbf{0.2268}$$

Con lo cual se aprecia que en el 33% de las unidades de producción rural, donde hubo cambio positivo en el ingreso, se obtuvo un incremento de 0.2268 pesos por cada peso otorgado en el apoyo, y el incremento en ingresos durante el año 2001, debido al apoyo de la Alianza fue del 58.67%.

Los productores que esperan tener un cambio en el ingreso (63%), corresponden a aquellos que efectuaron obras de rehabilitación del agostadero y para el manejo del ganado dentro del mismo, por lo que consideran que el incremento en la producción forrajera y el mejor control de los índices productivos del ganado les permitirán incrementar sus utilidades. Mientras que los que efectuaron establecimiento de praderas ya lograron incrementar su producción y por consiguiente el ingreso.

$$\text{Incremento porcentual del ingreso} = IPI = \left(\frac{SDA - SAA}{SAA} \right) 100 = \mathbf{58.67\%}$$

5.8 Contribución al empleo

Es de esperarse que las acciones de la Alianza contribuyan a la generación de empleos, ya sean familiares o contratados, de planta o eventuales. Es por ello que a continuación se evalúan los indicadores de Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo (TIE), Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo (FGE), Efecto total sobre el empleo de la unidad productiva (IE) y Tasa de arraigo de la población gracias al apoyo (TA).

La evaluación de la diferencia entre el empleo antes del apoyo y después del mismo, debido al efecto del Programa, permitió obtener la tasa de incremento en el empleo. La suma de empleos contratados y familiares (permanentes y eventuales) antes del apoyo (ESA) correspondía a 52 personas, mientras que después del apoyo (ECA) alcanzó la cantidad de 62 personas, resultando en un incremento neto del 19.23%

$$\text{Tasa de incremento en el empleo debido al apoyo} = TIE = \left(\frac{ECA_1 - ESA}{ESA} \right) 100 =$$

$$TIE = (10 / 52) 100 = \mathbf{19.23\%}$$

Habiéndose generado alrededor de 10 empleos en la muestra analizada, reportándose una frecuencia del 44.4% de efectos positivos sobre el empleo, así como un efecto total del 96.3% sobre el empleo de las UPR.

Frecuencia de empleos positivos sobre el empleo = FGE = Productores que reportaron incremento / total de beneficiarios.

$$FGE = \left(\frac{BIE}{N} \right) 100 = (12 / 27) 100 = 44.4\%$$

5.9 Conversión y diversificación productiva

La conversión o diversificación productiva, se refiere al cambio de explotación de una especie animal por otra, o un cambio o diversificación del propósito original de la unidad productiva, gracias al apoyo del Programa.

De acuerdo a la normatividad establecida, los apoyos del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, se otorgan a productores enrolados en la actividad pecuaria, o que cuenten con proyecto de reconversión. Por lo tanto, el Programa generalmente no induce la conversión o diversificación productiva. Por tal razón, el índice de presencia de conversión productiva (REC) resultante, considerando el porcentaje de beneficiarios que reportaron cambios de especie o de actividad debidos a su participación en el Programa (BRC), es consecuentemente muy bajo.

$$REC = \left(\frac{BRC}{N} \right) 100 = (1 / 27) * 100 = \mathbf{3.70\%}$$

Igualmente, los índices de presencia de conversión productiva sostenida (RECS), y el de conversión productiva (IREC), que considera la sumatoria de la conversión y la permanencia de la reconversión, brindan resultados similares de **3.70%**, como resultado de 1 beneficiario que cambió el propósito de la explotación a la producción de praderas para la alimentación de ganado bovino.

Dentro de los motivos que tienen los productores para no realizar cambios de especie o de actividad productiva, indican en su mayoría (85%) que no les interesa o no les conviene cambiar de actividad. Así mismo, algunos comentan que es muy riesgoso cambiar de actividad (22%), o no cuentan con los recursos para financiar el cambio (11%), o no conocen bien la actividad a la que quisieran cambiar (7%).

Cuadro 5-9-1. Motivos para no cambiar (de quienes no cambiaron de especie o de actividad productiva)

No.	Motivos para no cambiar de actividad	Número de beneficiarios	%
1	No les interesa o no les conviene cambiar de actividad	23	81.2
2	No conocen bien la actividad a la que quisieran cambiar	2	7.4
3	Es muy riesgoso cambiar de actividad	6	22.2
4	No tienen dinero para financiar el cambio	3	11.1
5	Otros motivos	2	7.4

Fuente: Cuestionario para beneficiarios, pregunta número 65.

5.10 Efecto sobre los recursos naturales

Uno de los efectos más importantes de las acciones del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, se refiere a los cambios ocasionados a los recursos naturales, ya que estos pueden ser muy intensos, tanto los positivos como los negativos. El establecimiento de praderas, al igual que otras de las acciones que requieren efectuar movimientos de suelo, causan fuertes impactos a los recursos naturales, cuando menos en el corto plazo. Mientras que en el mediano plazo, el cambio o incremento en la densidad de la vegetación, ocasionan efectos positivos en el corto o mediano plazo.

Con la finalidad de determinar los efectos ocasionados por las acciones del Programa sobre los recursos naturales, se procedió a estimar el indicador de Presencia de efectos favorables sobre los recursos naturales, así como el de Presencia de efectos desfavorables sobre los recursos naturales. Ello, con la finalidad de indagar los impactos que se han dado o los que se espera que se den en el futuro, como consecuencia del apoyo. El apoyo de la Alianza se considera exitoso si se registra o espera por lo menos un cambio favorable sobre los recursos naturales.

Presencia de efectos favorables sobre los recursos naturales

El porcentaje de beneficiarios que reportaron cambio favorable sobre los recursos naturales

$$= PCF = \left(\frac{CF}{N} \right) 100 = (23 / 27) 100 = 85.20\%$$

Los cambios favorables reportados como efecto del Programa se refieren principalmente a la conservación o recuperación de suelos (construcción de bordos, terrazas, surcado en contorno), para el 55.6% de las unidades de producción beneficiadas; así como el ahorro de agua en el 48% de las unidades de producción. Así mismo, se reportan cambios positivos por la reforestación o establecimiento de plantas (7.4%); el control biológico de plagas (7.4%) y el uso de fertilizantes orgánicos (3.7%); además de otros cambios positivos (26%).

Cuadro 5-10-1. Cambios que se obtuvieron o se espera obtener como consecuencia del apoyo

Descripción		Número de beneficiarios	%
Cambio favorable / positivo	(1) Conservación o recuperación de suelos (construcción de bordos, terrazas, surcado en contorno, labranza mínima)	15	55.6
	(2) Disminución de quemas y talas		
	(3) Reforestación, cortinas rompevientos y plantación de cercos vivos	2	7.4
	(4) Ahorro de agua	13	48.1
	(5) Menor uso de agroquímicos		
	(6) Uso de fertilizantes orgánicos	1	3.7
	(7) Control biológico de plagas	2	7.4
	(8) Control de aguas residuales		
	(9) Otro cambio positivo	7	25.9
	(10) Ninguno	4	14.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por los beneficiarios, pregunta 66 del cuestionario.

Presencia de efectos favorables sobre los recursos naturales

Los beneficiarios del Programa no reportan cambios desfavorables sobre los recursos naturales.

5.11 Desarrollo de organizaciones económicas de productores

Los programas de la Alianza promueven el desarrollo y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de productores. Sin embargo, en el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, no se identificó la participación de beneficiarios en alguna organización de este tipo.

5.12 Protección y control sanitario

Dentro de la caracterización de los productores, en el apartado 4.3.1, se comentó sobre el nivel tecnológico de las unidades de producción beneficiadas, donde aproximadamente el 69% de los productores aplican un riguroso control de plagas y enfermedades, acorde a

normas sanitarias, mientras que otro 27% aplica un control parcial, haciendo un total del 96% de beneficiarios concientes de las ventajas que pueden obtenerse del cumplimiento de programas de sanidad animal.

Al respecto se tiene que, con excepción de 2 productores (7.4%), todos conocen y la mayoría ha participado en campañas zoonosanitarias, siendo las más conocidas las de tuberculosis y brucelosis bovina, la de brucelosis caprina y la de garrapata bovina, además de ser reconocidas las campañas contra la fiebre porcina y contra enfermedades de aves, por los productores que manejan explotaciones con estas especies.

A pesar de lo anterior, existe incertidumbre entre los productores con respecto a quienes operan los programas de Sanidad Agropecuaria en el Estado, aunque al menos el 55% de los beneficiarios señala a los comités de campaña y juntas locales, 44% indica que el encargado es el Gobierno Federal, mientras que el 70% menciona al Gobierno estatal.

Los beneficiarios indican que las acciones del Programa de Sanidad Agropecuaria con las que fueron apoyados, se refieren principalmente al diagnóstico y monitoreo de plagas y enfermedades (74%), así como asistencia técnica (30%) y difusión de las campañas y acciones del Programa (15%).

5.13 Investigación y transferencia de tecnología

El 26% de los beneficiarios mencionó no conocer ni haber participado en ninguna actividad de transferencia de tecnología. Por otro lado, el 67% de los productores encuestados conoce de pláticas, talleres o eventos de capacitación, en los cuales ha participado la totalidad de ellos. En demostraciones y giras de intercambio tecnológico ha participado el 26% de ellos, siendo conocidas esas acciones por el 30% de los beneficiarios respectivamente.

5.14 Conclusiones y recomendaciones

Se presentan a continuación las conclusiones sobre los principales impactos resultantes de las acciones implementadas por el Programa.

Como consecuencia de las acciones del Programa, se lograron cambios en la capacidad productiva del 69% de los beneficiarios, así como cambios actuales o esperados en el volumen de la producción del 93% de los productores. Los principales cambios ocurrieron en el manejo de las tierras de pastoreo, así como en el abasto de agua y en el manejo reproductivo del ganado.

Aproximadamente el 52% de los productores se vieron incentivados a realizar inversiones adicionales en sus unidades de producción, principalmente en la construcción de infraestructura, adquisición de equipos y de semovientes.

La inversión total efectuada por los productores fue de \$1.47 por cada peso que invirtió la Alianza en apoyo a los beneficiarios del Programa. Es importante señalar que del 44% al 70% de los beneficiarios están en disposición de realizar inversiones similares a las apoyadas por el Programa, aún sin los apoyos de la Alianza.

Con respecto al efecto de la Alianza en la inducción de cambios técnicos e innovación de procesos productivos, no se obtuvieron los efectos esperados, ya que solamente el 3% de los beneficiarios obtuvieron tales innovaciones. Sin embargo, cerca del 93% de los beneficiarios observaron algún cambio favorable en la producción.

El 100% de los apoyos permanece en posesión de los beneficiarios originales, estando la totalidad funcionando adecuadamente, aún cuando un 4% de estos no está siendo aplicado a la producción, habiéndose encontrado un índice de aprovechamiento de los apoyos en un 91.7% de su capacidad.

Solamente el 29% de los beneficiarios recibió asistencia técnica junto con los apoyos, siendo este servicio ampliamente valorado por esos productores, con un índice del 88%.

Se encontró un bajo indicador para el desarrollo de capacidades técnicas, del 27.41%, sin embargo, considerando que los ganaderos conocen sus sistemas de producción, es alentador haber encontrado que el 52% de los beneficiarios adquirió nuevas técnicas de producción y el 30% obtuvo capacidades para la gestión local.

Los cambios obtenidos en la productividad o en la producción alcanzan índices elevados, ya que el 96% de los productores ha obtenido o espera obtener cambios favorables en el rendimiento, lo mismo que el 89% de ellos presentan cambios en producción y calidad del producto (92.6%), como efecto directo del apoyo de la Alianza.

Los cambios en el ingreso económico de las unidades de producción han sido percibidos por el 33% de los productores, mientras que adicionalmente, otro 63% de los beneficiarios considera que los va a obtener en el corto plazo. El incremento observado en el ingreso es equivalente a 0.227 pesos por cada peso otorgado por el Programa.

La tasa de incremento en el empleo, debido al apoyo, resultó en un 19.23%, reportándose una frecuencia del 44.4% de efectos positivos sobre el empleo.

El Programa generalmente no induce la conversión o diversificación productiva, habiéndose obtenido un índice al respecto del 3.7%. Los principales motivos de los productores para no realizar cambios de especie o de actividad, indican que al 85% de los productores no les interesa o no les conviene cambiar de actividad. Para otros es muy riesgoso cambiar o no cuentan con los recursos para financiar el cambio.

La presencia de impactos sobre los recursos naturales, debidos al efecto de las acciones del Programa, puede ser positiva o negativa. El 85% de los beneficiarios reportaron cambios favorables, principalmente en la conservación o recuperación de suelos.

Con respecto a la protección y control sanitario, se encontró un elevado nivel tecnológico de las unidades pecuarias beneficiadas, ya que en el 69% de estas se lleva un riguroso control de plagas y enfermedades, mientras que en otro 27% se aplica un control parcial.

Como conclusión general se puede comentar que los resultados del Programa muestran indicadores muy alentadores, lo cual permite deducir que las acciones realizadas han repercutido muy favorablemente en el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, se atendió prácticamente a un estrato económico de productores de un nivel elevado, logrando una cobertura muy reducida con respecto a la magnitud de la problemática estatal en cuanto a superficie afectada. Por consiguiente, lo que más adolece el Programa es el lograr reflejar impactos similares en una mayor superficie y en diferentes estratos de productores.

Aún cuando los indicadores de impactos son relativamente elevados, es preciso implementar acciones específicas, dirigidas a un mayor número de productores de los diferentes niveles técnicos, económicos y sociales, para lo cual se requiere de una planeación profesional que incluya desde la evaluación previa de las unidades de producción rural de áreas y sistemas de producción específicos, que incluyan el diagnóstico de la situación problema, las necesidades e intereses de los productores, el potencial productivo de dichas áreas y las estrategias de acción a ser implementadas para la solución de la problemática y el desarrollo rural global, tendientes a avanzar en la recuperación de grandes extensiones de tierras de pastoreo, tanto de pequeñas propiedades, como de terrenos ejidales, concertadas con los propietarios.

Considerando que el objetivo del Programa es el de incrementar la producción de forraje, mediante la recuperación o rehabilitación de los agostaderos, con los antecedentes del uso del suelo en el último siglo se advierte que las áreas que presentan las condiciones más improductivas actualmente son las tierras comunales del sector ejidal. Es por ello que el Programa deberá incidir, con apoyo de los técnicos DPAI, en primer término a evitar se continúe con el sobrepastoreo, para en seguida revertir ese proceso, mediante la implementación de acciones tales como la división de potreros, distribución de aguajes (con acciones económicas antes que con bordos costosos) y saladeros, resiembra de gramíneas resistentes a sequía (con su respectiva exclusión para asegurar el establecimiento).

Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y recomendaciones presentadas en este capítulo se relacionan a los resultados obtenidos de la evaluación de la planeación y operación del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo, sus resultados e impactos en las unidades de producción beneficiadas, así como el análisis propositivo de la empresa evaluadora sobre los elementos que deben ser mejorados en busca del incremento futuro del impacto ocasionado por las acciones del Programa.

6.1 Conclusiones:

Las conclusiones encontradas acerca de la operación, de los resultados e impactos, de la asignación del recurso, así como de las fortalezas y debilidades del Programa, se presentan a continuación.

6.1.1 Acerca de la operación del Programa

Iniciando con la planeación del Programa, se ha procurado apegarse a la normatividad establecida, cumpliéndose cabalmente con los requisitos establecidos. La SAGARPA, como unidad normativa y la SFA como operativa, con el apoyo de la COTEGAN para la toma de decisiones y evaluación de las actividades inherentes al Programa, así como del FIRCO, como Agente Técnico del mismo.

Aún cuando el planteamiento del Programa en el Estado se adecua a los objetivos y acciones contempladas en el Programa Sectorial, lo mismo que en el Plan Estatal de Desarrollo, siendo sus acciones prioritarias para la entidad, se encuentra la ausencia de diagnósticos recientes de la actividad pecuaria.

El Programa apoya acciones tendientes a atacar la problemática detectada, apropiadas para mejorar la productividad de los agostaderos y reducir los riesgos por falta de agua de abrevadero. Sin embargo, no se dispone de una definición oficial de regiones ni beneficiarios prioritario, ni de estrategias que orienten las acciones del Programa

Existe en la entidad una buena coordinación entre las entidades e instituciones federales y estatales, actuando la Federación en el aspecto normativo y permitiendo al Estado el tomar sus propias decisiones dentro de su autonomía. Sin embargo, continúan presentándose determinaciones de origen centralizado, que ciñen las decisiones para un mejor desempeño del Programa en la entidad.

En el proceso de planeación y difusión del Programa participan activamente los representantes de los productores, presentan propuestas ante las instancias correspondientes referidas a la normatividad u operación del Programa en el Estado, principalmente en lo referente a incremento de presupuesto para los programas de Fomento Ganadero; distribución de los recursos por Programa y componentes de apoyo; mecanismos alternativos para financiar las aportaciones de los productores; determinación de áreas geográficas de atención; y, criterios para mejorar la eficiencia del Programa. Sin embargo, la mayoría de las propuestas han sido recibidas sin que haya sido posible atenderlas.

La estrategia de la difusión ha sido efectiva; sin embargo, aparentemente no han sido de utilidad ciertos medios de difusión masiva para atraer a los solicitantes de apoyos.

Tanto los beneficiarios, como los funcionarios entrevistados, consideran que existe cierta lentitud en los procesos de gestión de los apoyos, lo cual deteriora la imagen positiva que se tiene de los programas de la Alianza. Los diferentes actores participantes en el Programa, encuentran retrasos en la radicación de los fondos estatales, en asignación y la entrega de apoyos.

Con respecto a la focalización del Programa, éste se encuentra abierto a la participación de todo tipo de productores pecuarios; sin embargo, se encontró que el nivel socioeconómico de los beneficiarios del Programa es, por lo general, lo suficientemente elevado para poder efectuar las aportaciones necesarias para realizar los cambios y mejoras necesarios en sus unidades de producción, percibiéndose además que se encuentran relacionados con las organizaciones de productores. Consecuentemente, se denota la ausencia de productores con menores recursos económicos, los que a la vez presentan de manera más marcada la problemática que se pretende atacar con las acciones apoyadas.

La cobertura del Programa es excelente en cuanto a que se logró atender a todos los productores que presentaron su solicitud en los tiempos estipulados. Sin embargo, las acciones emprendidas por el Programa alcanzaron a beneficiar a unidades de producción que cuentan con una superficie total equivalente al 0.4% de la superficie de agostaderos deteriorados de la entidad. Lo anterior es más grave aún, si se considera que la superficie con que cuenta cada unidad de producción beneficiada, es considerada en su totalidad con fines estadísticos, mas no representa la superficie realmente beneficiada.

6.1.2 Acerca de los resultados e impactos del Programa

Las acciones del Programa impulsaron cambios en las unidades de producción de los beneficiarios, en su mayoría positivos.

Se lograron impactos considerables en los siguientes indicadores:

- Cambios en la capacidad productiva (69%);
- Cambios en el volumen de producción (93%);

- Incentivo para realizar inversiones adicionales (52%);
- Inducción de cambios técnicos e innovación de procesos productivos (3%);
- Cambios favorables en producción (93%);
- Permanencia del apoyo (100%);
- Índice de aprovechamiento de los apoyos (91.7%);
- Recibieron asistencia técnica (29%);
- Valoración de la asistencia técnica (88%);
- Desarrollo de capacidades técnicas (27.4%);
- Adquisición de nuevas técnicas de producción (52%);
- Capacidades para la gestión local (30%);
- Cambios favorables en el rendimiento (96%);
- Cambios en producción (89%);
- Cambios favorables en calidad del producto (92.6%);
- Cambios en el ingreso económico de las UPR's (96%);
- Incremento en el ingreso (0.227);
- Tasa de incremento en el empleo (19.23%);
- Frecuencia de efectos positivos sobre el empleo (44.4%);
- Conversión o diversificación productiva (3.7%);
- Efectos favorables sobre los recursos naturales (85%);
- Control riguroso de plagas y enfermedades (69%);
- Control de plagas y enfermedades (96%).

Con respecto a la cobertura, las acciones emprendidas por el Programa no lograron recuperar más del 0.4% de la superficie de agostaderos que requieren ser rehabilitadas en la entidad.

6.2 Recomendaciones:

Impulsar el desarrollo de las unidades de producción rural y resolver la problemática planteada, mediante una adecuada planeación, fundamentada en un diagnóstico profundo de la actividad, la determinación de acciones prioritarias y una adecuada focalización, para desarrollar acciones de cobertura regional, mediante el apoyo a los productores, son las estrategias que deben ser implementadas adecuadamente dentro de la estrategia de operación, para su buen funcionamiento y el logro de una imagen positiva, requiriéndose de una operación eficiente, la cual se muestra mediante una gestión sencilla y ágil, así como en la entrega oportuna de los apoyos.

Es por ello que a continuación se presentan las recomendaciones para incrementar los impactos del Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo; para la asignación más eficiente de los recursos; para el mejoramiento de la eficiencia operativa del Programa; una mejor adecuación al proceso de federalización y descentralización; así como una mayor y mejor participación de los productores.

6.2.1 Para incrementar los impactos del Programa

Aún cuando los indicadores de impactos son relativamente elevados, es preciso implementar acciones específicas, dirigidas a un mayor número de productores de los diferentes niveles técnicos, económicos y sociales, para lo cual se requiere de una planeación profesional que incluya desde la evaluación previa de las unidades de producción rural de áreas y sistemas de producción específicos, que incluyan el diagnóstico de la situación problema, las necesidades e intereses de los productores, el potencial productivo de dichas áreas y las estrategias de acción a ser implementadas para la solución de la problemática y el desarrollo rural global, tendientes a avanzar en la recuperación de grandes extensiones de tierras de pastoreo, tanto de pequeñas propiedades, como de terrenos ejidales, concertadas con los propietarios.

Se requiere planear una mejor estrategia para impactar más fuertemente en la superficie del Estado. Con la finalidad de incrementar los impactos en la producción de las UPR, el Programa deberá incidir, con apoyo de los técnicos DPAI, en primer término a evitar se continúe con el sobrepastoreo, para en seguida revertir ese proceso, mediante la implementación de acciones tales como la división de potreros, distribución de aguajes (con acciones económicas antes que con bordos costosos) y saladeros, resiembra de gramíneas resistentes a sequía (con su respectiva exclusión para asegurar el establecimiento).

6.2.2 Para una asignación más eficiente de los recursos

Se requiere de un diagnóstico completo y reciente de la actividad en la entidad, el cual permita asignar los recursos a áreas prioritarias para mejorar su diseño y lograr un mayor impacto con sus acciones.

Realizar un análisis más profundo de los diagnósticos regionales, con la finalidad de definir las necesidades prioritarias de inversión por región y por tipo y nivel socioeconómico del productor, dando prioridad a atender el desarrollo regional.

Dirigir la difusión hacia los productores de áreas definidas bajo un plan de acción previamente analizado para incidir hacia los productores, regiones y sistemas de producción definidos previamente como prioritarios para la recuperación de las tierras de pastoreo.

6.2.3 Para una mejor adecuación del Programa al proceso de federalización y descentralización

Se deberán realizar acciones tendientes a concertar con la Federación la eficiencia de los procesos de radicación, asignación y entrega de los apoyos, para mejorar la operación del Programa en la entidad.

Bibliografía y fuentes de información

DOF. Reglas de Operación de la Alianza para el Campo 2001 para los Programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad Agropecuaria, de Investigación y Transferencia de Tecnología, de Promoción de Exportaciones y del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Diario Oficial de la Federación. México, 15 de Marzo de 2001.

FAO-SAGARPA. Guía para la elaboración de informes estatales de evaluación de los programas de fomento agrícola, ganadero y desarrollo rural de la Alianza para el Campo 2001. México 2002.

SAGARPA-SIAP. Programas y Proyectos en Apoyo al Campo 2001. Sistema de Información Estadística Agropecuaria. México 2001.

SAGARPA-CEA. Situación actual y perspectiva de la producción de Carnes en México 1990 – 2000. Centro de Estadística Agropecuaria y Dirección General de Ganadería, con apoyo del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA). México. 2001.

Anexos

Anexo 1. Metodología de evaluación

La metodología utilizada para la evaluación del Programa fue diseñada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para ser aplicada en la evaluación de los programas de la Alianza de manera uniforme en todo el país. Los instrumentos metodológicos fueron proporcionados en la guía metodológica de evaluación, la cual fue aplicada como se indica a continuación.

1.1 Diseño de la muestra de beneficiarios

Marco muestral

Para el diseño muestral se utilizó la lista oficial de los beneficiarios del Programa, proporcionada por el SEE, con la cual se integró el marco de muestreo, el cual incluyó a los 27 productores beneficiados por el Programa durante el ejercicio 2001.

Determinación del tamaño de muestra

Utilizando el marco muestral de 27 productores, se determinó el tamaño de la muestra a partir de los siguientes criterios:

Si el total de beneficiarios del Programa en el Estado es menor a 40, se debería encuestar a todos los beneficiarios; si el total de beneficiarios es de 40 o más, el número de beneficiarios a encuestar se determina empleando el siguiente Cuadro.

Número de beneficiarios a encuestar

Beneficiarios del Programa	40	50	70	100	150	200	300	500	1,000	2,000
Beneficiarios a encuestar	40	40	50	60	75	86	100	115	130	140
Factor de ajuste	0.0	0.5	0.33	0.30	0.22	0.14	0.075	0.030	0.01	0.001

* En caso de que el número de beneficiarios se encuentre entre dos de los valores contiguos de la tabla, el tamaño de muestra debe obtenerse de la siguiente manera: Al tamaño de muestra para el límite inferior se le sumará el producto del factor de ajuste en este límite por el número adicional de beneficiarios. Así por ejemplo, para 85 beneficiarios, el tamaño de muestra en el límite inferior del intervalo es 50, el factor de ajuste 0.33 y el número adicional de beneficiarios 15 (85-70). Por lo tanto, se tendrá una muestra de 55, es decir: $50 + [0.33][85-70]$.

De acuerdo a lo anterior, se determinó realizar un censo, incluyéndose a la totalidad de beneficiarios del Programa

Selección de integrantes de la muestra

Considerando que la totalidad de los beneficiarios del Programa durante el ejercicio 2001 deberían ser encuestados, se integró la información de cada uno de ellos con la base de datos proporcionada por el SEE, habiéndose complementado además, mediante la consulta directa a los expedientes de cada uno de ellos.

1.2 Otras fuentes de información

Encuestas y entrevistas a otros actores

Con la finalidad de entender el funcionamiento y detectar aciertos y desaciertos del Programa, se realizaron entrevistas con diversos actores relacionados con el mismo. Entre ellos se seleccionó a los funcionarios responsables operativos del Programa en el Estado, pertenecientes a la SAGARPA y a la SFA del Gobierno del Estado; a Jefes de Distrito de Desarrollo Rural; Jefes de Centro de Apoyo al Desarrollo Rural; así como al funcionario responsable de dar seguimiento al Programa en la dependencia que funge como Agente Técnico del mismo en el Estado, el cual corresponde al FIRCO el Programa de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

Como actores importantes en el Programa, se entrevistó a representantes de Organizaciones de Productores, así como a proveedores de bienes o proveedores de servicios de asistencia técnica.

Información documental

Como soporte importante para el proceso de evaluación, se requirió acudir a diversas fuentes documentales de información.

En primera instancia, la evaluación se basó en las indicaciones proporcionadas para tal fin, en la Guía Metodológica de Evaluación de los programas de la Alianza; así mismo, se debieron consultar documentos normativos del Programa, tales como las Reglas de Operación de la Alianza para el Campo; el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) y el Plan Estatal de Desarrollo (2000-2005); Programa de desarrollo sectorial; informes del gobierno estatal. La información estadística sobre el sector agropecuario estatal y nacional se obtuvo de diversas fuentes, tales como los censos agropecuarios, de población y económicos del INEGI, así como los índices y grados de marginación de la CONAPO; estadísticas agropecuarias publicadas por el Centro de Estadística Agropecuaria y la Dirección General de Ganadería de la SAGARPA.

La información oficial del Programa proviene principalmente de los Anexos Técnicos y Addendums; Actas de reuniones; Expedientes de apoyos; Evaluaciones internas de la

Alianza; así como de informes de avances de operación del Programa. Se consultaron también las Actas de las reuniones de la COTEGAN y del FOFAEC.

1.3 Integración y procesamiento de bases de datos

El sistema utilizado fue el disponible específicamente para la creación de las bases de datos de evaluación de los programas de la Alianza para el Campo, generado en ambiente Lotus Notes.

En el sistema se capturaron dos bases de datos: una con la información de los cuestionarios aplicados a los 27 beneficiarios encuestados y otra con las entrevistas aplicadas a funcionarios, representantes de organizaciones de productores y proveedores del Programa.

La base de datos específica para el Programa y el Estado, fue exportada a hojas Excel para su procesamiento.

1.4 Métodos de análisis estadístico de las bases de datos

Para el análisis estadístico de los datos proporcionados de los beneficiarios y otros actores, se apegó primeramente al Procedimiento para el cálculo de los indicadores de evaluación y su análisis, proporcionada por la FAO para tal fin.

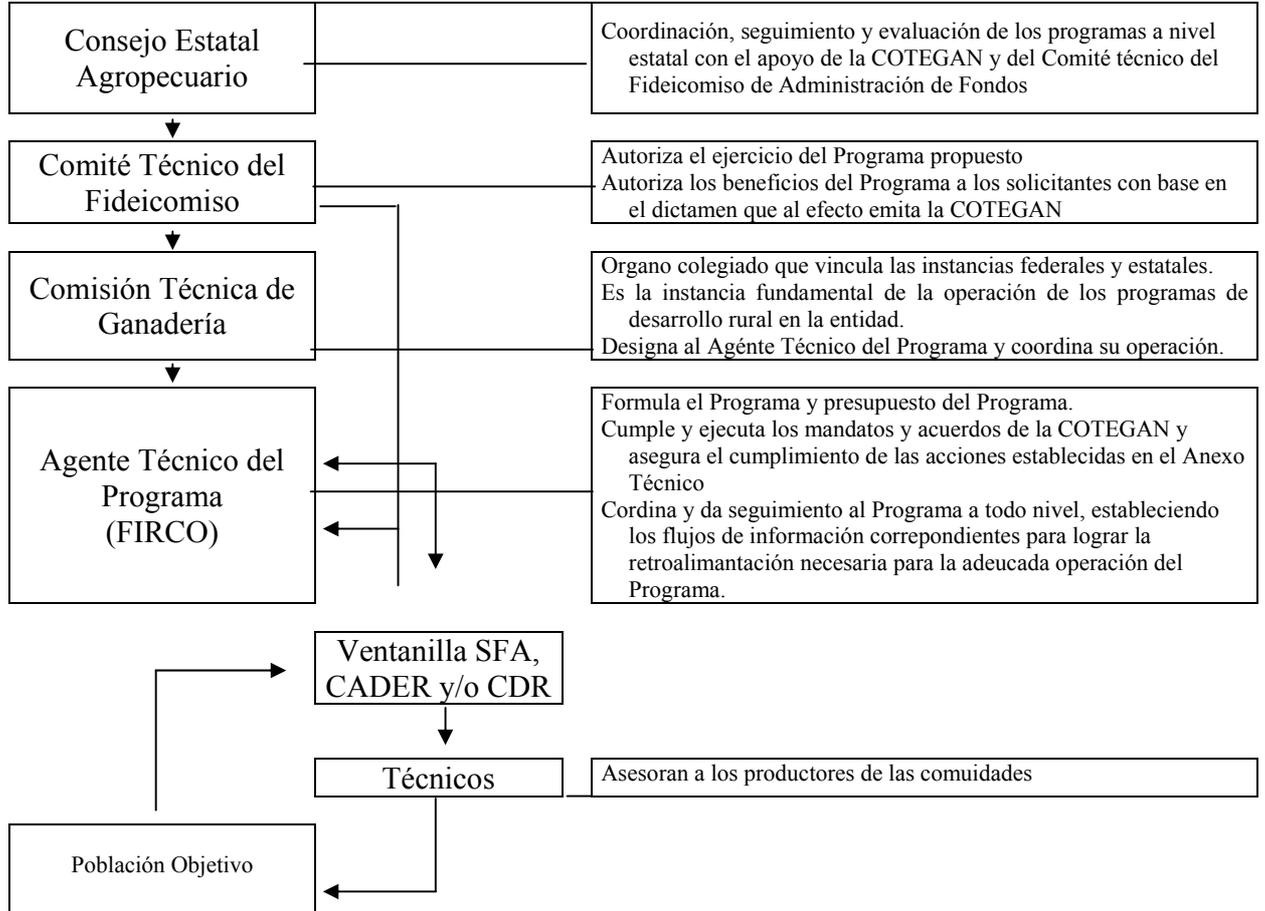
Para realizar los análisis estadísticos se apoyó en sistemas de análisis estadísticos comerciales.

Evaluación Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001

No.	NOMBRE DEL PRODUCTOR	PREDIO	MUNICIPIO
1	JESUS JUAREZ OLIVAS	PREDIO EL CABALLO	SABINAS
2	PAUL LAURENCE HARPER VILLARREAL	PREDIO POTRERO EL PINTO	ZARAGOZA
3	ESPIRIDION DE LOS SANTOS GARZA	PREDIO SAN RAFAEL	GUERRERO
4	BERNARDO ELIZONDO PORTE	PREDIO PALOS BLANCOS	SAN BUENAVENTURA
5	CHARLES SELLERS THOMPSON	PREDIO EL PATO	SAN SABINAS
6	RAQUEL VILLARREAL FLORES	RANCHO EXHACIENDA LAS UVAS	VILLA UNION
7	MARIELENA DIAZ FARIAS	PREDIO EL MIMBRE	GRAL CEPEDA
8	MANUEL GONZALEZ FELAN	PREDIO SALSIPUEDES	OCAMPO
9	ROBERTO ESTEBAN TREVIÑO RIOJAS	PREDIO PALO BLANCO	PROGRESO
10	ELVA VILLARREAL MEZA	LA VAQUITA	SAN BUENAVENTURA
11	JUAN ANTONIO GARZA CANTU	TIERRITAS	SABINAS
12	CARLOS MUZQUIZ SOTO	EJ. LA CUCHILLA	MUZQUIZ
13	CISTINO MENDOZA PADILLA	EJ. PALAU	MUZQUIZ
14	ROMUALDO GARZA MALTOS	EJ. SAN FRANCISCO	MUZQUIZ
15	ENRIQUE GALAN GAMBOA	PREDIO EL RETIRO	PROGRESO
16	ANASTASIO REYES GONZALEZ	PREDIO LOS ALAMOS	ZARAGOZA
17	HUGO R. CASTELLANOS MUÑOZ	PREDIO EL CAPRICHIO	RAMOS ARIZPE
18	VICTOR MANUEL FLORES COLUNGA	EJ. HIGO	RAMOS ARIZPE
19	LUCIO ERNESTO RODRIGUEZ GONZALEZ	PREDIO SANTO DOMINGO	NAVA
20	MANUEL AUDEN GALINDO HERNANDEZ	PREDIO LA JARITA	OCAMPO
21	SALVADOR GALINDO GOMEZ	PREDIO SAN JOSE	ZARAGOZA
22	FRANCISCO TORRES GONZALEZ	EJ. UNION DE GANADEROS	ZARAGOZA
23	FRANCISCO JAVIER SIFUENTES RESENDIZ	EN PEQUEÑO Y ANEXOS PREDIO LA CAPILLA DEL EJIDO AGUJITA	SABINAS
24	MARIO GONZALEZ GRIMALDO	PREDIO ARROYO SECO	GUERRERO
25	JUAN MANUEL FUENTES RODRIGUEZ	PREDIO CUATRO VIENTOS	ACUÑA
26	JOSE ANGEL OSUNA VILLARREAL	PREDIO PROVIDENCIA	NAVA
27	NORTE DE COAHUILA, S.P.R. DE R.L.	PREDIO LA GLORIA	GUERRERO

Anexo 3. Cuadros de resultados

Figura 3-3-1. Estructura Institucional de Operación del Programa Recuperación de Tierras de Pastoreo 2001 en el estado de Coahuila



Fuente: Elaboración propia con información de documentos oficiales del Programa.